

PAŃSTWO
DEMOKRATYCZNE,
PRAWNE I SOCJALNE

STUDIA SPOŁECZNE, POLITYCZNE I EKONOMICZNE

TOM 4





PAŃSTWO DEMOKRATYCZNE, PRAWNE I SOCJALNE

STUDIA SPOŁECZNE, POLITYCZNE I EKONOMICZNE

TOM 4

REDAKCJA NAUKOWA
MARIAN GRZYBOWSKI

KSIĘGA JUBILEUSZOWA DEDYKOWANA PROFESOROWI
ZBIGNIEWOWI ANTONIEMU MACIĄGOWI

KRAKÓW 2014



MARIAN GRZYBOWSKI

WPROWADZENIE

SPOŁECZNE, POLITYCZNE I EKONOMICZNE KONSEKWENCJE RECEPCJI
ZASADY DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO I SOCJALNEGO

W swej pracy habilitacyjnej o kształtowaniu niemieckich koncepcji demokratycznego państwa prawnego i socjalnego, Profesor Zbigniew A. Maciąg podkreślił, że odbiór tych koncepcji jako zasad konstytucyjnych nie mógł „pozostawać bez znaczenia dla interpretacji wielu przepisów prawnych, zwłaszcza umieszczonych w rozdziale poświęconym prawom podstawowym” (aczkolwiek z samej zasady nie wynikały wprost żadne prawa podmiotowe). Wskazał też, że przyjęta koncepcja państwa określała sens wyrażonych w konstytucji wartości, nadto zaś – ukierunkowywała konkretyzację zadań państwa oraz treść i korzystanie z wolności i praw jednostki.

Zgromadzone w tomie *Studiów społecznych, politycznych i ekonomicznych* opracowania nawiązują do przytoczonej tu konstatacji Profesora. Wskazują w pierwszej kolejności na determinanty kształtowania systemu prawa w demokratycznym państwie prawa. Charakteryzują formy i instrumenty oddziaływania państw demokratycznych na funkcjonowanie struktur społecznych i gospodarczych działających na terytorium państwa i poddanych suwerenności państwowej. Ukazują rolę państwa w rozwoju społecznym jako regulatora stosunków gospodarczych, promotora pokojowego wykorzystania zasobów naturalnych i źródeł energii, podmiotu zapewniającego pokój społeczny w relacjach między wyznacznymi i kształtującą migrację siły roboczej.

W nawiązaniu do zainteresowań i prac badawczych Jubilata, w tomie znalazły się także studia nad znaczeniem i funkcjami partii politycznych (zwłaszcza ich relacji z państwem i zbiorowością obywateli). Podjęty został wątek odrębności narodowościowych i kulturowych, istotny dla zapewnienia równości w relacjach z państwem, a ponadto kwestia zapatrywań na znaczenie konstytucyjnej zasady programowej – sprawiedliwości społecznej, bezpośrednio korespondującej z zasadą państwa socjalnego.

W tym kontekście postrzegać trzeba zamieszczone w tomie rozprawy podejmujące tematykę roli państwa w gospodarce i polityce społecznej. W warunkach postępującej integracji europejskiej oraz procesów globalizacji (w wymiarze światowym) nie mogło też zabraknąć prac poświęconych regionalnym, ogólnoeuropejskim i pozaeuropejskim wyzwaniom rozwojowym u progu XXI stulecia.

Demokratyczne i socjalne państwo prawa – jego funkcjonowanie i oddziaływanie – stanowi tematyczny zwornik opracowań opatrzonych tytułem *Studia społeczne, polityczne i ekonomiczne*. Jak trafnie pisał w 1998 r. Jubilat: „dla młodych demokracji... Europy Środkowej i Wschodniej zasady te stały się warunkami integracji ze wspólnotami zachodnimi, ich racją stanu. Można zatem żywić nadzieję, że [...] uda się w przyszłości urzeczywistnić kantowską ideę republikańskiego związku narodów, zapewniającą wieczny pokój”.

Ta sama myśl przyświecała bezsprzecznie autorom prac zamieszczonych w niniejszym tomie.

PAŃSTWO – PRAWO – PAŃSTWO PRAWA



ONTOLOGICZNE ŹRÓDŁO PORZĄDKU PRAWNEGO¹

Prawo nie jest jedynym sposobem regulowania zachowania ludzkiego – religia podporządkowuje zachowanie człowieka własnemu światu teologii, etyka żąda, aby podług kryteriów przyjmowanych przez sumienie ludzkie, aprobowane albo odrzucane było zachowanie człowieka, natomiast przez prawo jest ukierunkowywana jednostka ze względu na wymagania, które powinny być stawiane człowiekowi w życiu społecznym i przez samego człowieka w wyniku jego działań uzewnętrznionych i opanowywanych. Dlatego prawu powinno przypadać szczególne znaczenie, gdy działalność mająca być jego przedmiotem jest konieczna

¹ Tematykę ontologiczną prawa autor podejmuje między innymi w następujących publikacjach: *Elementy strukturalne norm prawa kanonicznego*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Wojciecha Marii Bartla*, Kraków 1995, s. 61–67; *Ontologiczne przesłanki myśli prawniczej*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Jacka Majchrowskiego*, t. 1, Kraków 2011, s. 14 i nast.; *Sposób prowadzenia badań historyczno-porównawczych użytecznych dla dogmatyki prawa*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Jana Bocia*, Wrocław 2009, s. 137 i nast.; *Normatywne i nienormatywne działania w prawie administracyjnym*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007, s. 246–257; *Podział na prawo obligacyjne i prawo rzeczowe w prawie administracyjnym*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Jana Szreniawskiego*, Lublin 2011, s. 190 i nast.; *Die ontologischen Wurzeln des juristischen Denkens*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Teodora Panagopoulou*, Ateny 2012, s. 255 i nast.; *Miejsce prawa administracyjnego w mechanizmie prawa*, red. J. Filipek, Kraków 2012, s. 7 i nast.; *Geneza normatywizmu prawniczego i jego konsekwencje*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Wacława Uruszcza*, Kraków 2008; *Podstawa prawna i podstawa faktyczna działalności władzy publicznej*, [w:] *Prawo i władza na przestrzeni wieków. Księga pamiątkowa profesora Jerzego Malca*, Kraków 2012, s. 340 i nast.

w życiu społecznym. Wtedy już w obliczu ontologicznej koncepcji porządku prawnego, stworzonej na gruncie filozofii prawa przypada fundamentalne znaczenie prawnym narzędziom działania człowieka, bez których prawo jest bezsilne. Bo w wyniku ich odrzucenia życie człowieka w ramach zbiorowości ludzkiej jest skazane na rozstrój i musi runąć. Podobne będą następstwa małej ich roli lub działanie w złym kierunku. Stąd nie są one wyrazem dobrej albo złej woli prawodawcy, ale koniecznością społeczną zakodowaną w naturze człowieka, która warunkuje rozwój jednostki i społeczeństwa.

Niemniej wymienione narzędzia działania nie mogą wynikać z wartości, które są prawu podporządkowane. Na odwrót – powinny one wynikać z wartości nadrzędnych wobec prawa, dla niego odmiennych i obejmujących taki zasięg ludzkich interesów i dążeń społecznych, którym prawo wraz z całą swoją techniką, strukturą i zakresem mogłoby służyć. Człowiek powinien odgrywać czynną rolę w posługiwaniu się narzędziami działania prawa. Nawet wtedy, gdy podmiot będący adresatem prawa nie podejmuje wprost działania czynnego, tj. np. w przypadku niedziałania lub znoszenia, porządek prawny może tworzyć domniemanie, że ten podmiot korzysta z uprawnień lub spełnia obowiązki z wszystkimi następstwami, jakie stąd wynikają, bo w obrębie narzędzi prawnych działania nie powinno być miejsc pustych. Pełny zakres ich występowania jest jednoznaczny z ontologicznie wyodrębnionym mechanizmem działania prawa. Natomiast możliwości ich różnicowania są jednocześnie możliwościami różnicowania tego mechanizmu, które pozwalają wydobywać jego odmienne zastosowanie w różnych dziedzinach.

Ontologiczny porządek prawny nie tylko jest ustanowiony przez człowieka – po jego ustanowieniu człowiek winien mu się też podporządkować, ważną rolę odgrywają więc narzędzia służące powołaniu do życia tego porządku prawnego, zgoła inną od narzędzi mających służyć jego realizacji. Tylko pierwsze mają normatywny charakter, bo zmierzają do tworzenia norm prawnych i są niezbędne, aby w oparciu o nie mogły być podjęte działania nienormatywne. Natomiast drugie obejmują akty stosowania prawa i są podporządkowane normom, które powstały w zakresie stanowienia prawa.

Co więcej, w drodze dedukcyjnego myślenia można uszczegóławiać tylko normatywne narzędzia prawa w obliczu potrzeb zbiorowych. I tylko proces tworzenia działań normatywnych jest otwarty. W miarę rozwoju życia społecznego można wyodrębniać coraz dalsze narzędzia normatywnego działania w różnych pionach porządku prawnego. Mogą one wzajemnie się uzupełniać, a nawet na siebie zachodzić. Można więc w różnych kierunkach rozwijać normatywny mechanizm tworzenia pra-

wa bez schodzenia z ontologicznej tematyki. Procesy uszczegółowienia mogą przebiegać równolegle albo jedno mogą nawiązywać do innych. Narzędzia nadrzędne dają wspólną płaszczyznę dla narzędzi, które są im podporządkowane. Jakiegokolwiek bowiem elementy normatywnego porządku prawnego mogą zawdzięczać swoje znaczenie tylko założeniom porządku prawnego i zdeterminowanym przez nie narzędziom wyższego szczebla.

Normatywne narzędzia działania prawa obejmują zawsze przedmiot swego obowiązywania bez dodatkowych uwarunkowań, które mogłyby wpływać na jego treść i zakres, bez względu na to, że mogą poprzedzać podjęcie narzędzia działania, albo mieć miejsce po jego podjęciu. Z powodzeniem może też być używane pojęcie narzędzia normatywnego działania, gdy tradycyjne pojęcie źródła prawa mogło dać tylko mierne efekty, albo nie dawało ich wcale. Jako narzędzie w mechanizmie prawa, norma prawna obejmuje także działalność egzekucyjną lub stosowanie innych sankcji. Poza tym mogą być w normie prawnej udzielone upoważnienia do wykonywania uprawnień, albo może być ograniczone wykonywanie uprawnień.

Zasady dedukcyjnego myślenia polegają na wyprowadzaniu bardziej szczegółowych z bardziej ogólnych narzędzi normatywnego działania. Tą drogą zapewniają one działanie ogólnie sterowanie i spoiste.

Rola narzędzia nastawionego na stanowienie prawa może przypadać nie tylko prawodawcy powołanemu do stanowienia źródeł prawa pisanego, lecz nawet w systemach, w których obowiązują takie źródła prawa – sędziemu, gdy w swoim orzecznictwie w różnym zakresie uczestniczy w wypracowywaniu norm prawnych. Poza podstawowym stosunkiem zależności łączącym władzę publiczną z jednostką w stosunkach ogólnej zależności administracyjno-prawnej mogą niekiedy odrębne narzędzia stanowienia prawa rozbudowywać lub kształtować uprawnienia administracji publicznej wobec jednostek oraz uprawnienia jednostki wobec administracji publicznej. Dalsze odrębności mogą wynikać z obowiązku podporządkowania się prawu międzynarodowemu lub prawu wspólnot ponadpaństwowych.

Na tym nie koniec: narzędzia stanowienia prawa powinny mieć miejsce we wszystkich przypadkach zmierzania przy ich pomocy do tworzenia prawa, które nie tylko ma być prawem przedmiotowo obowiązującym, ale też działać potencjalnie, abstrakcyjnie – w tym sensie, że niezależnie od tego, czy, kiedy, w jakich okolicznościach powstał stan faktyczny, do którego się odnoszą. Dlatego jest np. narzędziem stanowienia prawa powołanie do życia osoby prawnej, bo jakkolwiek w tradycyjnej nauce prawa rozwijanej na gruncie prawa pozytywnego, osoba

prawna ma być indywidualnym podmiotem – to na gruncie ontologicznym mieści się faktycznie pod jej nazwą wykonywanie uprawnień, które są ustawione na prawno-przedmiotowej płaszczyźnie normatywnej i takie ustawienie powinno mieć dla niej rozstrzygające znaczenie.

Osobowość prawna odgrywa ważną rolę w prawie cywilnym, gdzie osobie prawnej przysługuje analogiczna zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych, co osobom fizycznym, chyba że ograniczenie tych zdolności wynika z samego prawa albo naturalnych znamion osoby prawnej. Ale poza sferą obrotu prawa cywilnego, tj. w prawie publicznym, gdzie samo prawo określa normatywną pozycję prawną swych adresatów, skoro wszelka działalność publiczno-prawna wciela w życie wykonywanie prawa przedmiotowego w przypadkach dostatecznie szczegółowo określonych i poza jego wykonywaniem w takich przypadkach nie ma racji istnienia – bo wysuwa się przede wszystkim tematyka kompetencji, zakresu działania i organizacyjnego ustawienia, a obok niej tematyka podstaw prawnych i podstaw faktycznych działania organów administracji publicznej i jednostek. Zadania administracyjne władzy publicznej wykonują tu w gruncie rzeczy organy administracji publicznej. Natomiast władza publiczna, którą reprezentują, schodzi na plan dalszy. Zarówno tematyka kompetencji, zakresu działania i organizacyjnego wyodrębnienia, jak i tematyka podstaw prawnych i podstaw faktycznych działania, są tu odnoszone prawie bez wyjątków do organów, które mają działać w imieniu administracji publicznej. W monarchii absolutnej administracja publiczna była oddana w ręce panującego, ale już w republice i państwie liberalnym na przełomie XIX i XX wieku, a zwłaszcza w warunkach prawa realizującego założenia współczesnej demokracji, działalność władzy publicznej ma wypływać z mocy samego prawa. Co więcej, właśnie w swym prawno-przedmiotowym ujęciu prawo ma ją określać całkowicie i wyłącznie, a to sprawia, że poza organami powołanymi do jej wykonywania staje się zbyteczne ustanowienie podmiotu, który miałby działać nie tyle w imieniu prawa, ile władzy publicznej wyodrębnionej obok prawa.

W prawie cywilnym rodzaj następstwa prawne tylko indywidualne czynności prawne zrównanych ze sobą podmiotów i inne zindywidualizowane zdarzenia prawne, które wywołują skutki analogiczne do czynności podmiotów tego prawa. Natomiast w prawie publicznym dla indywidualizacji sprawy wystarczy, gdy skonkretyzowany jest adresat, który ma wykonać działalność administracyjną oraz stan faktyczny, w jakim powinna być jego działalność spełniona. Dlatego nie ma różnicy pomiędzy indywidualnymi a generalnymi aktami ze względu na miejsce, jakie zajmują w hierarchii prawnych narzędzi działania. I można powiedzieć,

że akt generalny znajduje zastosowanie po indywidualnym stwierdzeniu władzy, że adresat jest objęty jego mocą obowiązującą.

Dla autorytatywnej działalności administracyjno-prawnej obowiązują zwykle jednocześnie zarówno normy określające kierunki lub cele tej działalności, jak i normy określające podstawę prawną i podstawę faktyczną działalności administracyjno-prawnej, niezależnie od tego, że będą występować tu także normy określające organizacyjną właściwość do działania oraz jej cechy proceduralno-formalne. Natomiast dla wytyczenia działalności niewładczej administracji publicznej obowiązują zwykle tylko normy określające kierunki lub cele działania.

Normatywne narzędzia prawne występujące w mechanizmie prawa nie kończą jego działania, albowiem po ich ustanowieniu są potrzebne nienormatywne narzędzia prawne podejmowane w sferze rzeczywistości. Są one uzyskiwane w teleologicznym wnioskowaniu z zestawienia normatywnych narzędzi działania ze stanem faktycznym, do którego się odnoszą – albo stanu faktycznego z normatywnymi narzędziami, które się do niego odnoszą. Natomiast nie można nienormatywnych narzędzi działania wyprowadzać w drodze dedukcji z nienormatywnych narzędzi działania wyższego szczebla. Nie można też prowadzić teleologicznego wnioskowania przy uwzględnieniu stosunku samych tylko nienormatywnych narzędzi działania do określonych stanów faktycznych, albo określonych stanów faktycznych do samych narzędzi nienormatywnych działania. Nienormatywne narzędzia działania mogą być niekiedy zmieniane lub uchylane tylko w toku instancji albo w drodze nadzoru. Mogą wykazywać znamiona aktów jedno- lub dwustronnych. W różnym zakresie mogą ograniczać ich moc wiążącą klauzule do nich dodane. Podczas gdy normatywne narzędzia działania powinny znajdować swe uzasadnienie w stanie faktycznym, który w wyniku wykonywania zadań ontologicznych ma być stworzony w sferze stanowienia prawa, nienormatywne narzędzia działania powinny znajdować swe uzasadnienie w stanie faktycznym, który ma obowiązywać w sferze stosowania prawa. Nienormatywne narzędzia działania są nie tylko uruchamiane w sferze rzeczywistości. Liczy się dla nich również to, że trzeba oprzeć ich przedmiot nie tylko na gruncie norm, lecz także na gruncie aktów nienormatywnych, które wcześniej podjęte mogą mieć dla nich znaczenie prejudycjalne.

Nie ma jednak różnicy co do tego, że zarówno normatywne, jak i nienormatywne narzędzia działania podejmowane na gruncie ontologicznym, powinny być zbudowane od początku do końca na strukturach mechanizmu prawa. Tylko wtedy będzie użyteczna myśl badawcza, która jest im poświęcona. Skoro ma ona swoją genezę w wartościach

nadrzędnych dla prawa, można ją aprobować lub odrzucać wraz z tymi wartościami. Ale nie można jej uchwalać, tak, jak można uchwalać ustawę albo inne źródła prawa pozytywnego, a także zmieniać lub uchylać ich moc wiążącą.

To, że procesy dedukcji i teleologicznego wnioskowania mogą być równocześnie prowadzone w różnych dziedzinach porządku prawnego nie powoduje, że staje się niemożliwe lub utrudnione posługiwanie się nimi. Przeciwnie – podnosi ich misję w zakresie badania prawa i następstw jego obowiązywania. I nie tylko chodzi tu o rozwinięcie technicznych możliwości badania prawa. Bo przedmiotem badania powinno być przede wszystkim pogłębienie znajomości jego esencjonalnych składników prawnych i faktycznych. To samo można powiedzieć o ograniczaniu się jej do samego tylko przetwarzania danych statystycznych zaczerpniętych z prawa.

Ontologiczne narzędzia działania opierają się na znamionach, jakie nadają im ponad- i pozaprawne wartości. W takiej postaci przybierają one znamiona w ramach mechanizmu prawa, bez których odpowiednie następstwa nie są w ich wyniku możliwe. Bo właśnie w nich znajduje swój wyraz ich natura uzewnętrzniająca się w ich występowaniu. Nie powinno ulegać wątpliwości, że ontologiczna koncepcja prawa nie obejmuje wartości, w których obrębie nie powinna ona wyręczać prawa pozytywnego. Toteż nie może mieć decydującego znaczenia dla ontologicznie ujmowanego porządku prawnego, w czyje ręce zostało złożone korzystanie z normatywnych lub nienormatywnych form działania. Liczy się tylko ten ich wycinek, który wciąga pewien podmiot w orbitę prawa. Dlatego jest w konsekwencji mocno ograniczone znaczenie definicji podmiotowych prawa pozytywnego dla oznaczenia instytucji prawnych. Ulegają one zepchnięciu na boczne tory.

Jeszcze bardziej bezwartościowe dla ontologicznej wizji porządku prawnego są kryteria przedmiotowe. Są one wielce zróżnicowane i przez to mało ostre. Można bowiem przy ich zastosowaniu sprowadzić przedmiot prawa do koncentrowania się na częściach składowych działania. Ale można także koncentrować się na obiektach, do których prawo się odnosi. Dalej można przedmiot działania prawa identyfikować z kierunkami lub celami działania.

Nie ma istotnego znaczenia dla świata ontologii pojęcie interesu prawnego, które może otrzymać różną treść i zakres, w zależności od tego, że interes ten może przysługiwać różnym podmiotom i w zależności od tego, że może przysługiwać w różnych stanach faktycznych. To samo można powiedzieć o oświadczeniach woli, zwłaszcza że nie za-

wsze odróżniana jest ich rola, gdy są przesłanką uprawnień od roli, gdy są ich następstwem.

Utrudnia wypracowanie spójnego charakteru prawa korzystanie z zasad logiki formalnej. Odnoszone są one bowiem do szczegółowych przypadków i nie przekraczają ich umieszczania w nadrzędnych układach. Stąd jest im obce poddawanie badanego materiału prawnego selekcji, segregacji, klasyfikacji lub uogólnieniom. Ponieważ tylko normatywna lub faktyczna analiza oddzielnych przypadków jest ich przedmiotem, możliwe jest żonglowanie ich wykładnią, a nawet ograniczanie się do samego ich opisu bez szukania koncepcyjnych rozwiązań.

Niewątpliwie powinien porządek prawa pozytywnego usuwać lub niwelować braki lub błędne rozwiązania w swoim zakresie. Ale odwrotnie prawo pozytywne też stawia pewne granice ontologii. Prawodawca pozytywny powinien nieraz ukierunkowywać moc wiążącą swoich regulacji do obiektywnych wymagań otoczenia: przyrody, geologii, środowiska, ochrony życia lub zdrowia człowieka itp. To samo można powiedzieć o wymaganiach niezbędnych w zakresie gospodarki narodowej, życia społecznego lub kultury. Do tego mogą dochodzić względy ustrojowe, zasady techniki prawodawczej lub nauki administracji. Zwycięzać może w ustanawianiu prawa pozytywnego niekoniecznie interes większości, ale także interes większych lub mniejszych grup społecznych, a nawet interes jednostki. Ponadto może wnosić do prawa pozytywnego szczególne problemy odmienne ustawienie organu występującego w imieniu władzy publicznej albo działanie jednostki w sferze przysługujących jej praw podmiotowych, a w zakresie przedmiotu prawa mogą być ekspozowane wartości drugorzędne przed wartościami, które w danym przypadku powinny być uwzględnione na pierwszym planie.

Z kolei jednak przedmiotem ontologicznego mechanizmu prawa może być tematyka prawa pozytywnego, która nie pozostaje tematyką tego prawa, ale w różnym zakresie ontologiczny porządek prawny nie może być w niej pomijany. Co więcej, jest prawo pozytywne wtedy podporządkowane ontologicznemu porządkowi prawnemu nie tylko ze względu na zasięg swego obowiązywania, lecz także ze względu na swoją treść.

Myśl ontologiczna może odnosić się także do poszczególnych instytucji prawa pozytywnego, zwłaszcza że nie ma dla nich innej postaci występowania, jak obowiązywanie w nadrzędnych strukturach władzy politycznej wykonywanej na danym terenie i niezależnie od tego, jak mogą być uogólniane oraz jak konkurują ze sobą w obrębie prawa pozytywnego ontologia i prawo pozytywne.

Powyższe zróżnicowanie ontologicznego porządku prawnego nie może mieć znaczenia dla jego wspólnych znamion. Bez względu na treść i zakres ich występowania w różnych układach, należy zawsze według tych samych kryteriów oceniać instytucje charakterystyczne dla ontologicznego porządku prawnego w porównaniu z instytucjami prawa pozytywnego. Między innymi ontologiczny porządek prawny powinien wyprowadzać w drodze dedukcji normatywne regulacje dokonywane na niższym szczeblu z regulacji dokonywanych na wyższym szczeblu. Natomiast w prawie pozytywnym tylko w drodze indukcji mogą być dokonywane ustalenia ogólne, a w rezultacie będą one równie niestabilne, jak cały materiał prawa pozytywnego. I nie może być inaczej, bo wszelkie zmiany w tym materiale muszą wpływać na ustalenia, jakie są na nim oparte. Także teleologiczne wnioskowanie nie powinno tu prowadzić do oceniania stanu faktycznego w obliczu stanu prawnego, jaki się do niego odnosi, albo stanu prawnego w obliczu stanu faktycznego, jaki się do stanu prawnego odnosi. Ma się wtedy do czynienia nie tyle z teleologicznym wnioskowaniem, ile z interpretacją prawa.

Nieprzerwanie duża liczba autorów wypowiada się wręcz za ograniczeniem prawa do prawa pozytywnego. Natomiast w miejsce uogólnień, jakich się nie da wtedy osiągnąć, lansują pojęcie założenia. Czym jednak w istocie rzeczy ma być założenie? Jeżeli ma stanowić tylko unik od wnikania w to, co prawu pozytywnemu jest potrzebne, nie może ono odgrywać większej roli. Przeciwnie – musi wszczynać dyskusje, których nie da się zakończyć. Wymienione tu założenia są faktycznie przejmowane z ontologicznej koncepcji prawa, a następnie rozwijane w dedukcyjnym myśleniu w prawie pozytywnym, co nie powinno mieć miejsca, albowiem po przejściu z prawa pozytywnego do świata ontologii, wraca się do prawa pozytywnego. Prawo pozytywne reguluje tylko materiał pozostający w sferze rzeczywistości, a w tym zakresie nie może być uzależnienia pomiędzy wartościami, jakie niesie ze sobą, a wartościami ontologicznymi. Nie może też być uzależnienia w samym materiale prawa pozytywnego, bo zawarte w nim treści prawodawca może wykorzystywać tylko do praktycznych celów swojej działalności.

Ontologiczne narzędzia prawne wnoszą niewątpliwie pewne stałe instytucje do ujmowania prawa, które nie mogą być oddzielone od założeń, jakie są dla nich przyjmowane. Natomiast prawo pozytywne jest dziełem prawodawcy, który pragnie w nie wcielić zadania, jakie sam ustanowił. Bo tylko działań praktycznych podejmowanych dla sfery rzeczywistości można nie opierać na racjach nadrzędnych, jakim mogą służyć, gdy narzędzia objęte ontologicznym mechanizmem powinny

znajdować swe uzasadnienie w misji, która przez człowieka została wyznaczona prawu.

Ontologiczne narzędzia prawne dają człowiekowi sposób działania w zasięgu, w jakim powinny o tym decydować potrzeby społeczne, które mogą powodować w prawie pozytywnym, że jedne narzędzia działania mogą być podłożem dla kolejnych narzędzi działania. Dlatego na gruncie prawa pozytywnego przeprowadzenie linii podziału między prawem materialnym a prawem o postępowaniu, nie może mieć liczącego się znaczenia prawnego.

Jednakże na gruncie prawa pozytywnego przeciwstawianie prawa materialnego i prawa o postępowaniu jest zwykle przeprowadzane. Ale wtedy przeważający pogląd opiera w szerokim zakresie prawo materialne na źródłach prawa procesowego, któremu wręcz przypisuje się znaczenie ustrojowe. Może to nadawać instytucjom prawa materialnego interpretację proceduralną, z czym jednak trudno się zgodzić, bo z drugiej strony mimo wszystko pragnie się przypisać wiodącą rolę prawu materialnemu wobec prawa procesowego. Wszak tylko normy prawa materialnego nawet przy ich zróżnicowaniu mogą obowiązywać samodzielnie, gdy normom o postępowaniu nie można przywiązywać samodzielnego obowiązywania. Dlatego tylko w swym podporządkowaniu prawu materialnemu postępowanie powinno mieć znaczenie ustrojowe. Innymi słowy, prawo materialne powinno przenosić znamiona ustrojowe na postępowanie. Ale wtedy tematyka prawa o postępowaniu kosztem jego spójnej wartości ulega ogromnemu zróżnicowaniu w stosunku do prawa materialnego.

Przyjmuje się też z reguły w prawie pozytywnym, że w prawie o postępowaniu mają być szczegółowo określone formalne wymagania, jakie ma spełniać akt prawa materialnego, aby mógł wywołać następstwa prawne, albo formalne wymagania, jakie ma spełniać podmiot, mający występować w postępowaniu. Albo w innym ujęciu podnosi się coraz częściej, że postępowanie może być wszczynane, toczyć się i być zakończone tylko w ramach materialnych stosunków prawnych². Również o celu i zakresie postępowania oraz celu i zakresie instytucji, jakie mają w nim występować, ma decydować prawo materialne – tak dalece, że akt prawa materialnego ma przesądzać o tym, czy będzie on wydany w ogół-

² Zob. szerzej: J. Filipek, *Granice między normami prawa materialnego a normami postępowania w prawie administracyjnym*, Wrocław 1999, s. 98 i nast.; idem, *Sprawa odmowy wszczęcia i sprawa umorzenia postępowania*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Ludwika Żukowskiego*, Przemyśl–Rzeszów 2009, s. 94 i nast.; M. Jaśko, *Materialno-prawne przesłanki postępowania administracyjnego*, [w:] *Miejsce prawa administracyjnego...*, s. 71 i nast.

nym, szczególnym, odrębnym lub skróconym postępowaniu. Co więcej, nastąpiło rozdzielenie podstaw prawnych i podstaw faktycznych, które mają decydować o wydaniu aktu administracyjnego w stosunku do jednostki oraz podstaw prawnych i faktycznych dla jego wydania przez władzę publiczną, a obok tego zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych jednostki oraz kompetencji i zakresu działania władzy publicznej. Uznanie odrębnych kategorii norm określających formy działania, norm określających zadania i norm organizacyjnych rozszerzyło jeszcze tę tematykę i sprzyjało w warunkach ustrojów socjalistycznych lub ludowo-demokratycznych rozwiniętych w minionych dziesięcioleciach eksponowaniu wyłącznie działalności władzy publicznej kosztem ochrony praw podmiotowych.

Bliskie działaniu w ramach ontologicznego mechanizmu prawa są przypadki, gdy prawo pozytywne nie tyle z góry określa wymagania proceduralne, jakie są stawiane aktowi prawa materialnego, ile wymagania te są oceniane po wydaniu aktu prawa materialnego w wyniku przeprowadzonego już postępowania. Ma się wtedy do czynienia z większym uzależnieniem prawa materialnego od postępowania, albo jak gdyby z jedną rozległą procedurą. Ale i wtedy pozostaje się na gruncie prawa pozytywnego, bo nie są spełnione znamiona ontologicznego mechanizmu prawa.

Ponadto, gdy na gruncie prawa pozytywnego jest wyodrębniane prawo materialne i prawo o postępowaniu, niejednokrotnie uważa się za niepotrzebne ustalenie granicy pomiędzy tymi postaciami prawa i prawodawca przyjmuje dla każdej z nich nawet znamiona nieskoordynowanych ze sobą kryteriów, co w następstwie daje tylko odrębne punkty spojrzenia na te same instytucje: materialno-prawny i procesualny – bez ich przeciwstawiania.

Tylko na gruncie ontologicznym można prowadzić owocne badania porównawcze prawa pozytywnego poświęcone jego powstawaniu i zanikaniu na terytorium jednego i tego samego państwa, albo badania porównawcze prawa pozytywnego różnych państw. I porównywać ze sobą całe systemy prawne albo konkretne instytucje. Jest też możliwe porównywanie orzecznictwa albo twórczości określonych autorów lub kierunków ludzkiej myśli.

Podobnie jak praca prawno-porównawcza, obejmująca całe systemy prawne albo instytucje należące do różnych systemów prawnych, jest też możliwa praca prawno-porównawcza obejmująca instytucje prawne, które występują w wewnętrznych ramach konkretnego systemu prawnego. Z metodologicznego punktu widzenia praca prawno-porównawcza poświęcona ostatniemu z wymienionych zagadnień powinna być

taka sama. Niemniej prowadzona na terenie tego samego państwa powinna uwzględniać klasyfikacje i pojęcia, dla niego wypracowanych.

W żadnej pracy prawnoporównawczej nie można się ograniczyć jedynie do zajmowania się treścią i zakresem wartości prawa pozytywnego bez przekraczania ram jego prawnego i faktycznego oblicza. Nie można tylko zestawiać i opisywać w takich ramach znamiona porównywanych wartości. Nie można nawet ograniczyć się do zestawiania i opisywania znamion, jakie w porównywanych zakresach nie występują. Ale trzeba wywieść porównywane wartości ze wspólnej płaszczyzny, która je obejmuje, gdy kryteria również ustawione na tej płaszczyźnie pozwalają klasyfikować ujmowane wartości. Bo nie można porównywać ze sobą wartości opartych na znamionach, które w systemach lub instytucjach prawa pozytywnego są z natury rzeczy zmienne.

Zachodzi też dalsza istotna różnica pomiędzy ontologicznym ustawieniem porządku prawnego a ustawieniem porządku prawnego na gruncie prawa pozytywnego, przy której wraca się szczególnie mocno do punktu wyjścia przedstawionego na początku niniejszego artykułu. Ontologiczne ujęcie porządku prawnego przyjmuje za punkt wyjścia swych ustaleń odpowiedź na pytanie, jakie narzędzia prawne działania są potrzebne, aby porządek prawny spełnił swoją rolę w rzeczywistości społecznej i pod tym kątem widzenia są dla niego ustalane stany faktyczne, które powinny uruchamiać działanie prawa. Natomiast prawu pozytywnemu powinna być przyznawana moc obowiązywania w określonych stanach faktycznych.

Nie ma ontologicznego porządku prawnego poza mechanizmem działania narzędzi prawa. Nie określa on rzeczowych efektów działania, np. w zakresie myśli inżynierskiej, kultury, sztuki i oświaty, pedagogiki, odkryć naukowych itp. Natomiast ma służyć wyłącznie oznaczeniu działań jednostki, które zachowanie człowieka mają ograniczać, eliminować lub popierać w imię wyżej wymienionych wartości społecznych. Nadaje to ontologicznemu porządkowi prawnemu spójny charakter, który powinien go integrować. Może on tylko różnie determinować materie, które do prawa mają należeć. Dlatego otrzymują zarówno dedukcja, jak i teleologiczne wnioskowanie znamiona, które są charakterystyczne dla potrzeb prawa, gdy są stosowane w ramach mechanizmu prawa. Tylko tą drogą wyodrębniony tu mechanizm może zapewnić porządkowi prawnemu rolę, która powinna mu przypadać. W każdym narzędziu swego działania mechanizm prawa powinien wcielać w życie założenia przyjmowane dla porządku prawnego oraz oparte na nich prawne narzędzia działania zajmujących wyższy szczebel w stosunku do narzędzi ustawionych na niższym szczeblu, bo tylko wtedy będzie zapewnione

jednolite działanie mechanizmu prawa, które jest warunkiem jego skuteczności. Narzędzia działania prawa mieszane z wartościami, które nie są ich elementami składowymi, tracą sens i przeznaczenie.

W zasięgu prawa pozytywnego klasyfikacje i pojęcia prawne zajmujące niższy szczebel w normatywnym obowiązywaniu prawa mogą być oparte tylko na upoważnieniu do ich podejmowania zawartym w prawie, które obowiązuje na wyższym szczeblu. Natomiast nienormatywne formy działania mają być oparte na upoważnieniu do ich wydania, które jest zawarte w normatywnych formach działania.

Ontologiczna koncepcja porządku prawnego przyjmuje za punkt wyjścia sferę uprawnień i na jej gruncie ustawia sferę obowiązków. Trudno kwestionować ten pogląd, bo z uprawnień i na ich gruncie można wydzielić obowiązki, natomiast nie można wydzielić z obowiązków i na ich gruncie uprawnień. Dlatego przemawia na korzyść ontologicznej koncepcji porządku prawnego, że w ujmowaniu narzędzi działania w ramach mechanizmu prawa przyjmuje za punkt wyjścia sferę uprawnień. A gdy uprawnienia nie zostały podjęte, nie może być ich następstw prawnych dla kogokolwiek, analogicznie do sytuacji, w której mechanizm prawa po prostu nie był uruchomiony.

W zasięgu prawa pozytywnego należy uczynić sferę uprawnień punktem wyjścia. Dla prawa cywilnego odrzucenie tego założenia oznaczałoby odrzucenie fundamentalnych zasad tego prawa. Niemniej także władzy występującej w prawie publicznym nic nie może zastąpić jej występowania na gruncie uprawnień. Dlatego również tutaj należy określać linię demarkacyjną pomiędzy różnymi zakresami uprawnień.

Pojęcie źródła prawa rodzi w prawie pozytywnym niekończące się spory; ma ono obowiązywać niezależnie od jakichkolwiek przesłanek, mających poprzedzić jego wydanie albo następstw, które znaczyłyby jego działanie po wydaniu. Takie pojęcie źródła prawa nie jest identyczne z normatywnymi narzędziami, które w teleologicznym porządku prawnym miałyby upoważniać do podejmowania nienormatywnych narzędzi działania. Źródła prawa miałyby mieć prawnoprawną moc obowiązywania wobec wszystkich podmiotów i stanów faktycznych, które wypełniałyby ich znamiona prawne. Poza tym miałyby być zhierarchizowane ze względu na własną nadrzędność lub podporządkowanie. I nie ma występowania prawa i jego obowiązywania poza stanami faktycznymi, do których nie znajdowałyby one zastosowania. Są więc źródła prawa jedynym, a zarazem wystarczającym sposobem poddawania ich integracji prawnej stanów faktycznych, dające swojego rodzaju automatyczne działanie prawa. Dlatego na kwalifikowaniu stanów

faktycznych właśnie przez źródła prawa kończy się kwalifikowanie tych stanów w obliczu prawa pozytywnego. A ponieważ nie można nikogo zmusić do wykonywania uprawnień, prawodawca często preferuje istnienie obowiązków przed istnieniem uprawnień albo wręcz identyfikuje wydawanie źródeł prawa z ustanawianiem obowiązków.

Zarówno w zakresie stanowienia, jak i w zakresie stosowania prawa w obrębie ontologicznego porządku prawnego wysuwa się na czoło wykonywanie zadań społecznych. Bo nawet w przypadku nienormalnych form działania liczy się tu nie tyle pozycja podmiotu upoważnionego do ich podejmowania, ile pozycja podmiotu, który ma być ich adresatem. Natomiast w ramach porządku prawa pozytywnego wysuwa się na czoło w obu tych dziedzinach upoważnienie do działania. Ma się z nim do czynienia w ramach tego porządku nie tylko z uwagi na to, że źródła prawa wydawane na niższych szczeblach mają być wydawane z upoważnienia źródeł prawa obowiązujących na wyższym szczeblu. Ale ma się z nim do czynienia także z uwagi na to, że nienormalatywne formy działania mają być podejmowane na mocy upoważnienia ustanowionego dla ich mocy wiążącej w aktach normalnych. Daje to niewątpliwie mniej sformalizowane lub jednolite możliwości działania w zakresie porządku prawa pozytywnego z porównaniem z ontologicznym porządkiem prawnym.

Niemniej trzeba podkreślić, że cechą charakterystyczną ontologicznego porządku prawnego jest specyficzny mechanizm działania, który ma służyć człowiekowi do spełnienia zadań, jakie w życiu społecznym powinny być realizowane. Gdy nie jest on potrzebny, a także, gdy nie daje spodziewanych wyników albo nie pozwala unikać popełnianych błędów, twórca prawa pozytywnego będzie musiał być jedynym autorem porządku prawnego ze wszystkimi następstwami, jakie stąd wynikają.



Z ROZWAŻAŃ NAD ROZUMIENIEM TOŻSAMOŚCI PRAWA

Przyjmuję niniejszym, że tożsamość prawa jest pierwotna i w prawie immanentna, rozumiem też, iż jest to dyskusyjne, a w tej dyskusyjności nie zawsze rozstrzygalne. Niewykluczone, że może być odwrotnie, tzn. że prawo w swoim rozwoju wytworzyło także swoje cechy, które łącznie można nazwać tożsamością. Z tego widać, że mamy tu do czynienia z niełatwą problematyką, dla której należałoby przywołać założenia bardziej o charakterze filozoficznym, aniżeli teoretycznym. Filozoficznym, choćby ze względu na swoją pierwotność nie mówiąc o źródłach tej pierwotności. Teoretycznym zaś bo mogłoby powstać pytanie o zdolność samej tożsamości do generowania zagadnień, następnie traktowanych jako teoretyczne. Myślę, że owa zdolność staje się tu najważniejsza. Z jej pomocą można iść nieograniczenie dalej i tworzyć kwestie natury filozoficzno-teoretycznej jako swoistej więzi o typie wyróżniającym się na jej tle. Tożsamość zdaje się też mieć walor wszechstronności, choć, jak niżej wspomnę, jest terminem granicznym i to o bardziej konsekwentnej graniczności, aniżeli samo prawo. Problematykę tę, bo obszerną, pozostawiam do następnej pracy.

Natomiast teraz należy wstępnie się zastanowić, czemu ma służyć tożsamość prawa? Uważam, że jest to pytanie podstawowe, zwłaszcza że ta tożsamość znajduje się w całym prawie, na całej jego linii, od jego najpierwszej głębi aż do ostatniego, czyli najnowszego aktu prawnego, nie mówiąc o czynnościach prawnych i w innych jeszcze sensach prawa i jego użyciach.

Przyjmuję też, że nie może być takiego elementu prawnego, który uchodząc za prawo nie byłby tożsamy prawu. Czyli coś, co traci tę tożsa-

mość, w momencie utraty przestaje być prawem. Ale należy też zachować ostrożność – pilnując, by tożsamość miała się do prawa tak, jak tu powiedziałem, albo prawa do tożsamości miały (zdaje się) pełne zastosowanie, jeśli odniesiemy to do prawa w rozumieniu dogmatyki prawa. Rzeczywiście, norma prawna jest tożsama prawu i wtedy jest tą normą. Nieco inaczej rzeczy się mają z przepisem prawnym. Pochodząc bezpośrednio od prawodawcy ma on tożsamość jakby wprost wziętą z egzystencji prawa, którą prawodawca jednak zapośrednicza. Oczywiście to nie jest proste. Bo pytanie, czy tożsamość prawa należy czy nie należy do tej egzystencji, wymagałoby osobnego podejścia, tym bardziej, że problematyka egzystencji jest nie tylko złożona, ale wręcz zagmatwana również w filozofii. Więc tytułem próby przyjmuję wnioskowanie: skoro tożsamość jest w założeniu pierwotna względem prawa, a egzystencji też nie można odmówić pierwotności, to tym samym tożsamości należy przypisać objęcie egzystencji, ale nie na zasadzie części do całości. Wobec tego jakiej? Otóż znowu przyjmuję, że tożsamość prawa jest zagadnieniem jego mocy, ale nie w znaczeniu obowiązującej¹, lecz *omnia potens*², czyli obejmującej całe prawo we wszystkich jego istnieniu, przechodzącym na wszystkie fakty i też odpowiednio na wszystkie sytuacje prawne. To wszystko jest trudne i złożone, bo też nasz język nie jest w gruncie rzeczy przygotowany na to, by bezdyskusyjnie operować całym prawem, nie wiedząc ostatecznie, co to jest „całe”. Do tego dochodzą jeszcze sporne punkty widzenia prawa, nie mówiąc o licznych relacjach prawa do... Tam też jest prawo ze swoją tożsamością.

Charakterystyczne jest, że zajmując się prawem w jego rozlicznych zagadnieniach, także wtedy, gdy próbujemy go systematyzować dla potrzeb badawczych, na ogół nie widzi się przejawów tożsamości. Po prostu jej nie ma, tak jakby była zbędna w podejmowanych badaniach, ich nie determinowała. Obchodzimy się bez niej, nawet nie wspomina-

¹ M. Pichlak zebrał dotychczasowe poglądy na tożsamość prawa w polskiej teorii i w wielu miejscach dokonał ich problematyzacji w: *Różnica poglądów na tożsamość prawa w polskiej teorii*, [w:] *Czy koniec teorii prawa?*, red. P. Jabłoński, Wrocław 2011, s. 193–211; M. Zirk-Sadowski, *Tożsamość konstytucyjna a prawo europejskie*, „Analizy Natolińskie” 2012, nr 1 (53).

² Zagadnienie omnipotencji w prawie rozwinął: M. Zirk-Sadowski, *Post-Modern Jurisprudence?*, [w:] *Politics of Law and Legal Policy. Between Modern and Post-Modern Jurisprudence*, red. T. Biernat, M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2008, s. 348 i nast.; C. Znamierowski, *Podstawowe pojęcia teorii prawa. Część pierwsza: Układ prawny i norma prawna*, Poznań 1924; A. Pułło, *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, z. 1, s. 15; J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2008, s. 1070 i nast.

my. Z tego daje się zrodzić przekonanie, choćby *prima facie*, że ona nie musi się wysuwać na czoło, aby opracować jakieś zagadnienie prawne czy jakkolwiek z prawem związane. Nie musimy bowiem jej sobie uświadamiać ponieważ nieświadomie sięgamy po nią łącznie z prawem, czy też po prawo łącznie z tożsamością, w stanie oczywistej immanencji. Trudno się z tym nie zgodzić, ale też należy dodać, że takie podejście, choć w pełni uprawnione i zarazem wystarczające na gruncie dogmatyki prawa, gdzie prawo ma być (jest) ostatecznie prawem opartym na jego konstytucyjnych źródłach, zdaje się nierzadko niepogłębione, choćby w związku z poszukiwaniem problemów wzbogacających teorię prawa.

Tak więc mamy prawo (generalizując), a w nim jego tożsamość, które może nie wymagać jej przypominania, zajmowania się nią i wreszcie jest też teoria prawa, która w dotychczasowych sposobach jej opracowywania (uprawiania) też nie wymaga ukazywania tożsamości, ale przynajmniej intuicyjnie doświadczając może, przy pewnych założeniach, generować albo egemplifikować jej rozwój. I o to chodzi. Chcę bowiem spróbować zająć się pytaniem: pod jakimi warunkami badawczymi teoria prawa może doznać rozwoju ze względu na zajmowanie się w niej tożsamością prawa? Odpowiednio zaś do tego pytania – czy jest możliwe, aby ta tożsamość, zwłaszcza w jej sytuowaniu, jako pewne kontinuum, okazała się badawczo bogata dla prawa i jego rozwoju, a następnie – rozwoju teorii prawa, niż, tak jak dotychczas, z pomijaniem tożsamości? Nie mogę się upierać przy tym, że pytania te, niewątpliwie problemowe, w zróżnicowanych sytuacjach ontologicznych³, można rozwiązać. Mniemam, że ich uświadomienie jest dobrym początkiem perspektywy zajęcia się tożsamością.

Nawiązując do powyższych pytań i mając na uwadze potrzebę tworzenia ich złożoności, tożsamość kategorialnie rzecz biorąc, choć jest tożsamością prawa, traktuję osobno, jako spełniającą prawo – co nie musi oznaczać, że spełnia się w prawie, że potrzebuje swojego odtwarzania itp. Ona zdaje się mieć pewną prostotę. Wróć do tego poniżej, choć już w tym miejscu należy przypomnieć, że ona podręcznikowo czy też encyklopedycznie rzecz biorąc, nie wyróżnia się rozwiniętymi określeniami. Jest za mało elementów jej charakterystyki i na ogół, z wyjątkiem psychologii, nie podaje się jej istoty. Traktując ją osobno, mogę ją uważać za samodzielnie generującą, a więc zdolną do samodzielności i identyfikowania z rozwojem prawa, bo też się nierzadko zdarza, że jego rozwój jest rozwojem tożsamości. Czyli, mamy jedno w drugim. Takie podejście jest uproszczeniem i w zasadzie eliminuje z rozważań tożsamość.

³ Idem, *Filozofia i teoria prawa*, drugie wydanie, Warszawa 2012, s. 279 i nast.

Tożsamość prawa nie jest akcesoryjna⁴. I to wydaje się oczywiste, bo akcesoryjność ma postać czegoś, co wiąże się np. z podstawową umową⁵, a w tym wypadku byłaby to więź z prawem jako czymś zewnętrznym, dającym się charakteryzować ze względu na charakter tej więzi. Tu jednak nie mamy z tym do czynienia. O ile tożsamość prawa, jak przyjmuję, nie jest synonimicznie identyfikowana z prawem i pozostaje jako osobna kategoria, o tyle jednak jej zewnętrzność występuje, zdaje się, że zupełnie inaczej, aniżeli przy akcesoryjności. Tożsamość ta jest, co powiedziałem, kategorią osobną ale w prawie, co do jej genezy, a nie wywieranego przez nią skutku. Biorąc zaś skutek pod uwagę wtedy wobec tożsamości daje się przyjąć, że ona wobec prawa pozostaje zewnętrzna.

W związku więc z powyższym wywodem o tożsamości prawa daje się odnotować dwa podejścia badawcze: pierwsze, gdy tożsamość odnosimy do prawa szukając w nim dla niej determinacji źródłowej, a wcześniej tego, jak prawo i tożsamość mogą się mieć względem siebie. Są to problemy trudne i na gruncie aktualnego języka teorii prawa, a w szczególności praktyki rekonstruowania jej twierdzeń, i na gruncie niedookreśloności w tej teorii podejść badawczych, ważnych dla proponowania metodologii obieranych tematów, i wreszcie na gruncie niedostatecznie uwzględnianych ontologicznych konsekwencji ontologii prawa. Podejście drugie miałyby się odnosić do wyznaczania spektrum właściwego dla skutków tożsamości prawa w prawie. Pytanie, czy są to, co do istoty, skutki tożsamości czy też skutki prawa, ale ze względu na jego tożsamość jest ono ważne. Myślę, że rozwikłanie złożoności tego pytania, czyli ułożenie w ciąg jednorodnych problemów znacząco pomogłoby pogłębić te dwa powyższe podejścia, które uważam za najbardziej znaczące w kontekście tożsamości prawa. Przede wszystkim wpłynęłoby to na rozwój tego kontekstu, jego wielostronności, zwłaszcza że obecnie kontekst ten wygląda ubogo. Dodaję też, że nie ma to związku z dotychczasowym i jednostronnie interpretowanym zewnętrznym i wewnętrznym punktem widzenia na prawo. Oprócz tego, że spełniają funkcję klasyfikującą, niewiele wnoszą dla budowania postulatów zgłębiania metodologii prawa, bez których zagadnienia jego tożsamości dalej pozostaną

⁴ Z. Radwański, *Prawo zobowiązań*, Warszawa 1986; J. Habermas, *Faktyczność i obowiązki*, tłum. A. Romaniuk, R. Marszałek, Warszawa 2005, rozdz. 2: *Z innego punktu widzenia*; J. Jabłońska-Bonca, *Podstawy prawa dla ekonomistów*, Warszawa 2002, s. 93 i nast.

⁵ Por. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4, s. 7 i nast.

na powierzchni, bez wyjaśniania, dlaczego postęp⁶ prawa miałby być postępowaniem tożsamości prawnej. Wróć do tego w poniższych uwagach.

Tożsamość prawa, jest w prawie, immanentnie w prawie, co więcej – genetycznie w nim immanentnie, stosowanie więc dla takiego ujęcia wewnętrzności i zewnętrzności innej aniżeli klasyfikującej, nie jest łatwe. W tym wypadku trzeba byłoby się zabezpieczyć licznymi założeniami. Kurczowe zaś trzymanie się immanentności nie wydaje się błędem, gdyż immanentność nie przeczy temu, że prawo i tożsamość są osobne, choć w jedności, dodajmy, genetycznej. Immanentność oznacza w tym wypadku rodzaj bycia tożsamości w prawie, jako osobnej kategorii, co nie musi oznaczać, że oddzielnej. Są to złożone zagadnienia o złożoności ontologicznej, do której nie sięga literatura teoretycznoprawna w sprawach tożsamości prawnej. Prawo, jak wiadomo, jest zagadnieniem złożonym. Stojąc zaś na stanowisku, że tożsamość prawa pozostaje jako osobna w prawie i względem prawa, choć korzysta w nim z immanencji, rodzi się pytanie, czy i ona jest kategorią złożoną, i co głębsze – czy na równi ze złożonością prawa? Są to pytania podstawowe, z wyraźnie zaznaczającym się zagadnieniem osobności, oraz czy może ona generować niemal całą tożsamość prawa, ujmowaną przez proponowanie nawet rozwiniętego tematyizowania⁷ omawianej tożsamości. Oczywiście to, że ona jest złożona, zdaje się nie budzić wątpliwości, bo też wszystko, z czym mamy do czynienia, może być złożone, zwłaszcza przy pewnych założeniach. Powyższe pytania obejmują więc tożsamość w prawie, jako że występują.

Jednakże przez przyjmowaną tu osobność, a ponadto przekonanie, że jedno nie traci drugiego, zwłaszcza ze względu na ową immanentność, powyższe się zagadnienia komplikują, tym bardziej, gdy do proponowanych pytań dodamy kolejne, a mianowicie: czy złożoność prawa, jakże często wymieniana i opracowywana przez teoretyków poprzedniego okresu ustrojowego, udziela się tożsamości i czy w ślad za tym będzie można powiedzieć, że te złożoności są jednakowe? Jeżeli zaś nie są, to gdzie przebiega granica między tymi złożonościami przestrzegająca jednocześnie powyższych zastrzeżeń? Od tego pytania wiele zależy, ponieważ niewątpliwie odnosi się ono do ontologicznych zagadnień prawa i tożsamości. Poza tym też metodologicznych nastroczających trudności, jak badać te złożoności?

⁶ S. Kaźmierczyk, *O związku wykładni prawa z teorią prawa*, [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010, s. 257 i nast.; P. Sztompka, *Zaufanie – fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, rozdz. 2.

⁷ A.B. Stępień, *Wstęp do filozofii*, Lublin 2001, s. 115 i nast.

Zatrzymam się głównie przy drugim, tj. metodologicznym ujmowaniu złożoności. W związku z tym będą czynione wybory i propozycje postulatów badawczych, ze świadomością ich dyskusyjnego charakteru. Dla obydwu można powiedzieć, że złożoności tożsamego prawa są nie jednakowe ze złożonościami prawa. Nie może być tak, że jednakowe, bo mamy tu do czynienia z osobnością i w ogóle z nieutożsamianiem ze sobą tych dwóch kategorii.

Wcześniej powiedziałem, że prawo nie obejdzie się bez tożsamości, bo bez niej ono nie może być prawem. W świetle tej tezy wydaje się jednak, że tematem nader złożonym ontologicznie, staje się problem konieczności bycia tożsamym prawem. Ta konieczność nadająca się bardziej na refleksję filozoficzną niż teoretycznoprawną, nie może być pominięta przy proponowaniu tez o charakterze teoretycznoprawnym.

Zajmując się odniesieniami tożsamości do prawa, należy zadać pytanie, czy może być odwrotnie, zwłaszcza że tak to jest postrzegane w dotychczasowych uwagach. W dodatku często zastanawiamy się, jak rozwój prawa, jego tendencje albo koncepcje, wzbogacają, rozwijają tożsamość. Słowem, najchętniej idziemy od prawa ku tożsamości. Kierunek ten bierze się (sądzę) z przekonania o onnipotencji funkcji źródeł prawa. Toteż, przy okazji tożsamości, zaglądamy do Konstytucji RP⁸, w szczególności do rozdz. III, tak jakby pisanie o tożsamości było pisanem o konstytucji. Moim zdaniem nie ma takiego związku.

Teraz dochodzimy do momentu tych rozważań, w którym należałoby się wypowiedzieć o położeniu tożsamości prawa wobec prawa. I chociaż nie ma prawa (tak przyjąłem) bez tożsamości, to jednak nie da się powiedzieć, że nie ma tożsamości bez prawa. Wszak tożsamość co do zakresu jest powszechna, to znaczy że istnieje poprzez wszystko, nawet potencjalnie. Mimo tej formuły o powszechności, z prawem nie można się tak łatwo obejść i powiedzieć, że ono, co do zakresu tej powszechności jest węższe. Na pewno jest takie, choć faktycznie trudno byłoby dać przykład, w czym prawo wcześniej czy później nie występuje. Pod tym względem ono jest wyjątkowo złożone. Bo czym innym jest (szukając zakresu) prawo jako przepisy prawa, prawo jako zespół norm, czy wreszcie jako czynności, konwencjonalne czynności prawne, nie

⁸ Por. *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, *passim*; P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, rozdz. 2. Ogólnie: Z. Tabor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1999, *passim*; S. Wronkowska, *Prawodawca racjonalny jako wzór dla prawodawcy faktycznego*, [w:] *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Poznań 1990, s. 120 i nast.

mówiąc o doktrynach, które przy pewnych założeniach podnoszone są do rangi prawa. W każdym z tych praw mamy do czynienia z tożsamością, oczywiście prawa, co umożliwiałoby zajmowanie się nią w jakimś przedziale przyjętym za prawo. Ale czy te tożsamości miałyby być przypadkami odrębnymi, jako np. tożsamość Konstytucji RP z tożsamością ustaw, czy osobno, z każdym aktem prawnym składającym się na prawo konstytucyjne ogólnie rzecz biorąc. Chociaż jest to możliwe, gdyż nie da się uzasadnić, by poszczególne typy aktów prawnych nie miały być (były) tożsame i tożsame z prawem. Byłby więc problem, jak przyswoić sobie system prawa – czy według tożsamości, czy też hierarchii źródeł prawa? Naturalnie źródeł, bo jakkolwiek każdy akt ma swoją tożsamość, ona nie ma przymiotu mocy obowiązującej, a w ślad za tym tożsamości wyższej i niższej.

Więc czym jest tożsamość będąc w prawie? Sądzę, że nie da się też przyjąć, by była ponad prawem, w przestrzeni już prawnie obojętnej. Natomiast zdaje się pełnić rolę oznaczającą istotę prawa i w ślad za tym – prawo. W pełnieniu tej roli zaznacza się też jej moc, ale co do tego, że coś, co spełnia tę istotę i w ślad za tym jest oznaczona jako tożsama prawu, należy do niego – ostatecznie. Zakładam, że tożsamością nie można wchodzić w ocenę prawa. Ono przecież może być złe, niemniej dopóki ta ocena nie przeczy istocie prawa, czyli nie da się jej zaprzeczyć i następnie oznaczyć, że przez to nie jest tożsama, prawo jest tożsame. Mamy na to liczne przykłady, gdy prawo jest uchylane z powodu złych ocen, jednak uchylane jako prawo, prawo co do istoty, czyli tożsame prawu. Może być też tak, że ono jest uchylane bo nie spełnia się w byciu prawem. Wtedy mamy do czynienia ze stwierdzonym brakiem tożsamości. Najczęściej występuje to wówczas, gdy tego typu zarzuty pojawiają się na etapie projektu aktu prawnego. Wówczas możemy to przyjąć jako zapowiedź przeczenia tożsamości prawa. Tak więc tożsamość prawa nie jest oderwana od praktyki. Zresztą teoria naukowa nie może nie być również praktyką⁹.

Tożsamość musi się odnosić do czegoś, w naszym przypadku do prawa. Nie może być, że się z czymś nie łączy i jest w tym sensie abstrakcyjna, wolna. Odnosząc, staje się z tego powodu tożsamością przymiotnikową, o charakterze przymiotnym, więc tożsamością prawną. Uwaga ta zdaje się doniosła, ponieważ tłumaczy sens powyższej funkcji, a mianowicie tożsamości w rozumieniu oznaczającej i zarazem gwarantującej (poręczającej) istotę prawa. Funkcja ta jest skierowana do prawa. Można też powiedzieć, że również do jego podmiotu (adresata), który ma mieć

⁹ *Ibidem*.

świadomość, czy prawo, z którym chce mieć do czynienia, jest tożsame prawu. Nie zawsze też podmiot ten musi mieć wykształcenie prawnicze – w ramach techniki w komunikacji prawniczej, podtrzymującej jej dialogi. Wszak tożsamość prawa, mając miejsce w tej komunikacji czy też czyniąc z prawa opowieść w związku z tożsamością, zdaje się urastać do punktu wymagającego założeń o transcendencji¹⁰. Jest przez to jakby stałą „materią”, dzisiaj jeszcze o intelektualnie niewykształconym ruchu.

Kwestie te dość łatwo urastają do rangi filozoficznych zagadnień. I chociaż wiadomo, dlaczego tak się dzieje¹¹, rekonstruowanie¹² problemów filozoficzno-teoretycznych najczęściej jest niewykonalne, a to z powodu, że prawnik, a także teoretyk prawa, mają myślenie ukształtowane przeważnie przez systemy, w systemach, gdzie „albo, albo” ma swoje nieprzezwyciężalne skrupuły. Toteż i teoretyk prawa odczuwa duże trudności z wyjściem ponad dogmatyczno-prawny wizerunek swojego zajęcia. Tymczasem problematyka, w odróżnieniu od pojedynczego problemu, właśnie tożsamości, może się rozwijać jako teoretyczno-filozoficzna, czyli od teorii do filozofii. Co więcej, ona jest skazana na wytworzenie w tym związku pewnej jedności i odrębnego pola badawczego tożsamości.

Rozpoczynanie od teorii jest bardzo trudne, bo jej nie ma. Nie ma teorii tożsamości prawa. Nie ma też jej filozofii jako filozofii prawa. Trzeba zatem proponować na tę teorię określone postulaty co do rekonstruowania twierdzeń teoretyczno-prawnych dla tożsamości prawa. Ona jest łatwiejsza dla jej filozoficznego pojmowania, choćby ze wzglę-

¹⁰ Por. P. Winczorek, *Wartości naczelné „małej Konstytucji” z 1992 r.*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 1, s. 5 i nast.; J. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 214 i nast.; J. Stelmach, [w:] R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1999, s. 95 i nast.; A.B. Stępień, *Wstęp do filozofii*, Lublin 1989, s. 74; J.M. Bocheński, *Ku filozoficznemu myśleniu*, Warszawa 1986, s. 6–9.

¹¹ Zagadnienia te rozwijają: S. Wojtczak, *Aksjologicznie uwarunkowany wzorzec tworzenia prawa a integracja europejska – wybrane zagadnienia*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005, s. 262–265; J. Woleński, *Wstęp. Integralna filozofia prawa Ronalda Dworkina*, [w:] R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. VIII–XIX.

¹² Problematykę rekonstruowania w teorii prawa zgłębił i rozwinął S. Czepita, *Reguły konstytucyjne a zagadnienia prawoznawstwa*, Szczecin 1996. Zob. także: J. Woleński, *Z zagadnień analitycznej filozofii prawa*, Warszawa 1980, s. 70 i nast.; K. Ajdukiewicz, *Logika pragmatyczna*, Warszawa 1975, s. 50 i nast.; L. Morawski, *Zasady prawa – komentarz krytyczny*, [w:] *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Kraków 2001, s. 75 i nast.; J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2006, *passim*.

du na posiadany uniwersalizm¹³. W prawie jest też uniwersalna, ale wyłącznie dla prawa. I z powodu tej wyłączności ma swoje uwarunkowania i swoją istotę, a do niej bezpośrednio już nie musi trafiać filozofia, nawet prawa. Natomiast po zrekonstruowaniu teorii tożsamości prawa, przynajmniej założeń choćby niektórych problemów, wejście w powyższy związek wydaje się możliwe.

Wróćmy jeszcze do tożsamości przymiotnikowej, tożsamości prawa w ujęciu przymiotnikowym. Dla niej, dla ustalającego się znaczenia przymiotnikowego, tożsamość zawiera w sobie odniesienie. W wypadku prawa, stając się przez to przymiotnikową. Co jest ważnego w tym odniesieniu? W nim bowiem zdają się otwierać zagadnienia relatywizacji tożsamości względem prawa. Jednakże ona nie może – zgodnie ze swoim rozumieniem – tracić, „że jest tym, czym była”¹⁴, zachowując tym samym ciągłość swojego istnienia w oznaczaniu, czy może lepiej – poręczaniu istoty prawa i zarazem wszystkich jego aktów, czynności itp. Tak więc, jako charakterystyczne dla tożsamości, zdaje się przekonywać o tym, że wpływ prawa na tożsamość jest po prostu żaden lub go nie ma. Prawo jest do niej przyporządkowane, ale nie w znaczeniu przyporządkowania prawnego. Tu nie ma też niczego z doktryny H. Kelsena. Nie ma również nic z pojmowanej przez niego hierarchii. Znajdują się natomiast możliwości otwierania transcendencji na prawo, na ten właśnie typ problematyki, łącznie z ich założeniami. Gdyby to zostało uchwycone z powodu tworzenia siatki pojęciowo-terminologicznej dla tego typu sytuacji problemowych, wtedy owo oznaczanie (poręczanie) mogłoby się pojawić jako różnorodność, zróżnicowanie istotnych elementów charakterystyki prawa ze strony jego tożsamości. Nie wdaję się w zagadnienia o rozumieniu istoty prawa. To – co zrozumiałe – wymagałoby odrębnej pracy. Natomiast teraz zadowolamy się każdą wypowiedzią na ten temat, nie mówiąc o braku pomysłu na chociażby uporządkowanie tych wypowiedzi. A przecież gdyby istotę prawa wykorzystać na gruncie tej funkcji i w kontekście tożsamości prawa, problematyka jego istotnych cech mogłaby stać się problematyką pozwalającą rozwijać to, co jest prawem w aspekcie tożsamości, generując (co ważne) nowe kwestie z zakresu istoty prawa jako kategorii zdolnej do mentalnego rozwijania. Właśnie: do mentalnego – nie ma tu miejsca na głębsze wyjaśnianie roz-

¹³ Problematykę tę rozwinął, a w przypadku teorii prawa – stworzył J. Woleński, *Z zagadnień analitycznej..., passim*. Por. też: S. Wojtczak, *O niewspółmierności wartości i jej konsekwencjach dla stosowania prawa*, Łódź 2010, s. 77 i nast.

¹⁴ S. Wronkowska, *Spójność systemu prawa*, [w:] *Jakość prawa*, red. H. Kołakowska-Przełomiec et al., Warszawa 1996, s. 59 i nast.

woju prawa. Na rozwój, na to słowo powołujemy się chętnie przy każdej nadarzającej się okazji, a w szczególności nie dostrzegamy granic między rozwojem, np. z powodu stosowania prawa i działalności jego organów a rozwojem jako następstwa stanów mentalnych o prawie. W tym miejscu należałoby poddać krytyce teorię prawa, uwzględniając zwłaszcza, czy ona i jak się intelektualizuje, by chociażby wejść na poziom transcendencji tożsamości prawa i próbując na tym poziomie konstruować związki między prawem a tożsamością prawa z dobrze rozwiniętą myślą o jego istocie. Rozważania nad wykładnią, którą przecież odróżniamy od wyjaśniania, zdają się zamykać bez rozwoju w coraz liczniejszych regułach, definicjach, rozmaitym cyzelowaniu, sięganiu do obszarów literatury itp. Sądzę, że to niewiele wnosi, przynajmniej dopóki nie rozwiniemy w kontekście tożsamości słowa „rozwój”, lokując go nie po jej stronie, a po stronie prawa i zarazem zgłębiając ten kontekst jako podstawowy w zagadnieniu tożsamości przymiotnikowej. W związku z przymiotnikową, ważne też staje się pytanie, czy tożsamość, sama tożsamość, jest kategorią historyczną?

Poszukiwanie rozwiązania nie jest łatwe. Na pewno ktoś powie, że tożsamość prawa średniowiecznego (feudalnego) jest nieporównywalna z tożsamością prawa kapitalistycznego, nawet nie wdając się w różne okresy z charakterystycznymi im (co do genezy) prawami kapitalistycznymi. Można tak iść przez historię i pytać, czy prawo w dobie niemieckiego faszyzmu miało swoją tożsamość czy też nie miało, zwłaszcza w świetle ustaleń trybunału norymberskiego. Analogicznie, pod pewnymi względami, czy prawo Rosji bolszewickiej miało tożsamość prawa.

Pytania te są trudne, a na tle znakomitej i obszernej literatury o faszyzmie, naukowo złożone oraz wątpliwe jest, czy w związku z nimi można otrzymać zadowalające odpowiedzi. Na pewno prawo, jak wyżej wspomniałem, jest kategorią historyczną, bo też historycznie zmienną. W tym zakresie zdaje się nie budzić wątpliwości. Co się zaś tyczy tożsamości, ona pod wpływem pytania o jej znamiona historyczne, może i powinna być dyskusyjna. Toteż nie da się (już teraz) zaproponować jednego rozwiązania.

Przypomnę, że w tym miejscu, nadal obstag przy tożsamości przymiotnikowej, odpowiednio do jej funkcji oznaczania (poręczania). Nie jest wykluczone, że ona dla danej epoki jest kategorią stałą i niezmienną. Zmieniało się natomiast samo prawo i jego fenomeny, które mogły być przenoszone na horyzont tożsamości. Prawo, tak wtedy, jak i dzisiaj, w swojej istocie przekształca się, dając tożsamości (obrazowo mówiąc) „okazję” do poręczania tej istoty, istoty prawa jako np. feudalnego.

Ona (tożsamość) zawsze obejmuje tę istotę, zaś relacje między nią a tą istotą nie zostały też odpowiednio docenione. A przecież w nich tkwią ważniejsze możliwości badawcze prawa, w szczególności jego rozwoju, tak w kategoriach przede wszystkim mentalnych, jak i praktyczno-faktycznych. One też zdają się być podstawą myślenia o tożsamości przymiotnikowej, czy lepiej – przymiotnikowo ujętej. Ponadto zwracają uwagę na to, że zagadnienie tożsamości prawa jest dla niego zagadnieniem fundamentalnym (nie mylić z głównym). Tak więc tożsamość co do swego „sprawstwa” się nie zmienia. Prawo zaś zmieniając się historycznie, bo też taka jest jego rola, niewątpliwie kształtuje swoją istotę dla tożsamości prawa i wedle tej tożsamości.

Niewykluczone też (szukając powyższej odpowiedzi), że ktoś użyje wyrażenia „prawo i tożsamość”. Czynniki tej koniunkcji stają się w odrębności „same dla siebie”, a więc inaczej niż przy okazji tożsamości przymiotnikowej. W przeciwieństwie nazywam ją rzeczownikową, w ujęciu rzeczownikowym. Ona zdaje się zakładać zupełnie inne podejście badawcze oraz jego cele. I chyba też wymaga innej koncepcji badawczej. Dlatego odsyłam ją do następnej pracy.

Na tle tych wywodów można, zdaje się spostrzec, że zajmując się tożsamością, tożsamością prawa, mamy do czynienia z osobną naturą badawczą tego problemu. Tożsamości tej nie da się (sądzę) badać inaczej niż poprzez rekonstruowanie nowych problemów. Dlatego też, co również może być osobnym problemem, należy się zastanowić, czy tożsamość prawa nadaje się, z powodu swej natury badawczej, do odtwarzania i związanego z tym opisywania? Oddzielam więc z jednej strony samą naturę badawczą od tożsamości prawa, która, jak miemam, czeka na opracowanie zwłaszcza przez tworzenie właściwej metodologii. Uważam też, że związana z tym problematyka może doprowadzić do wyodrębnienia nowej, osobnej problematyki poznania rozwoju prawa, innej niż tradycyjna. Z drugiej natomiast strony oddzielam samą tożsamość prawa od powyższej natury. Warto podtrzymać ten kierunek myślenia, ponieważ główną przyczyną (sądzę) nierozwijania na odpowiedniej głębokości, mentalnie rzecz biorąc, i prawnej faktyczności prawa, jak też formułowania postulatów na wysokim poziomie, nadto rozwiniętej prawniczej teorii, jest zaniedbanie zagadnień tożsamości prawa, nadających się do przekształcenia w nurt badawczy jako rozwojowy.

Współcześnie mamy nurt prawa w kontekście jego źródeł i on w gruncie rzeczy decyduje o naszym myśleniu prawniczym, tak świadomym, jak i nieuświadomianym. On też „przedziera” się do teorii prawa i nie byłoby w tym nic dziwnego, gdyby głównie nie fakt, że wchodzi za

pośrednictwem wstępu do prawoznawstwa, gdyż wiedza z jego zakresu najlepiej zdaje się służyć temu nurtowi. To pośrednictwo się rozrasta, bo też rozrasta się ten nurt, aż do granic prawa. Można podać liczne tego przykłady¹⁵. Są przecież teoretycy prawa, którzy nie wyszli poza opracowywanie wykładni prawa.

Drugim nurtem mogłaby być właśnie tożsamość prawa w jej naturze badawczej. Jak wyżej wspomniałem, tożsamość ma to do siebie, że z nią liczy się każdy przypadek prawa. Nic się w nim nie ostanie, co nie byłoby tożsame prawu. Wreszcie, poprzez tę naturę możemy dochodzić do innej mentalności prawa, aniżeli tej związanej z nurtem pierwszym, niczego w nim nie negując. Poza tym zostaniemy przy prawie i unikniemy, badawczo rzecz biorąc, tych niekonsekwencji, które się pojawiają, gdy wychodzimy na zewnątrz i zajmujemy się np. socjologią czy moralnością prawa, nie wdając się w problematykę jego tożsamości. Wtedy wystarczy nam głównie samo opisywanie, np. wartości, w związku z prawem mając przekonanie, że o to chodzi. Tak więc zagadnienia tej tożsamości, gdyby również w tym kontekście zostały połączone z problematyką legitymizacji prawa, przyniosłyby znacznie więcej niż dotychczas w związku z tą legitymizacją, ale tradycyjnie pojmowaną. Tak moglibyśmy postępować w wielu obszarach. Bo głównie chodzi o to, jak tożsamość prawa przejawia np. z istoty moralności, nie podobieństwo do prawa ale to, co z niej pozostanie w prawie jako nieodzowne. A to już jest czymś innym, inną problematyką o innym poziomie badawczym.

I na koniec: tożsamość to jedno, a rozwój to drugie. Nie uznaję czegoś takiego, jak „rozwój tożsamości prawa”, choć przyjmuję możliwość rozwoju samego prawa, ale tylko pod względem jego istoty, którą tożsamość oznacza (poręcza) w swojej podstawowej i pierwszej funkcji, a więc jest funkcjonalnie pierwotna względem istotności prawa, mając jednocześnie autonomię w stosunku do niego.

Rozwój prawa przebiega np. w orzecznictwie Sądu Najwyższego czy Trybunału Konstytucyjnego, jednak zawsze w granicach jego tożsamości, tożsamości prawa. Tożsamość jest przeto problemem granicznym¹⁶ z przysługującymi mu elementami charakterystyki, nieodzownymi dla tej graniczności. Rozwój prawa jako jego istoty jest też terminem granicznym. Co prawda może iść w każdym kierunku, niemniej mówimy, i to nierzadko „w granicach rozwoju”, co również musi oznaczać, że w granicach tożsamości.

¹⁵ S. Kaźmierczyk, *op. cit.*

¹⁶ S.T. Kołodziejczyk, *Granice pojęciowe metafizyki*, Wrocław 2006, s. 8 i nast.

W tym kontekście tożsamość się mocno ożywia, gdyż przydajemy jej relacje: tożsamość w ujęciu graniczności a rozwój prawa, sam w sobie, też graniczny. W przestrzeni tej relacji jest mnóstwo okazji, bo też mnóstwo problemów, właśnie po stronie tożsamości, ale bez zgody na przesuwanie jej granic albo zwężanie, lecz po stronie jej mocy problemowej, w tym również jako natury badawczej tożsamości. Natura ta, to głównie osobliwości związane z tożsamością, jednakże jako propozycjami badawczymi.

Idąc tymi rozróżnieniami z sugestią o relacjach między nimi, proponujemy w nich kolejny punkt wyjścia. On zdaje się otwierać przed nami problematykę badawczą tożsamości prawa z możliwością budowania w tej problematyce metodologii zajmowania się tą tożsamością, metodologii kierującej w zasadzie rekonstrukcją tożsamości jako problemu mocy.

Niemniej, czym jest ta moc i o co w niej chodzi? Otóż tożsamość prawa, jak każda z nich, jest rodzajem kwalifikowania. Ma moc kwalifikującą i tylko kwalifikującą, że coś jest prawem. „Faszerowanie” jej, co też robimy, czymś z poza tej mocy, przeczy rozumieniu tożsamości i jej funkcji.

Zatem, o ile tożsamość prawa oznacza, a oznaczając poręcza istotę prawa i to jest jej funkcją, nazwijmy ją wewnętrzną – do tożsamości prawa, o tyle jej moc kwalifikująca jest funkcją, nazwijmy zewnętrzną – od tej tożsamości. Idąc krok dalej mamy więc dwa typy mocy: moc prawną i moc tożsamości prawa, moc tożsamości jako generującą, obok nurtu źródeł prawa, nurt tożsamości zakładający odmienną naturę badawczą prawa.



JERZY JASKIERNIA

ADHÉMARA ESMEINA TEORIA FORMY PAŃSTWA A WSPÓŁCZESNA PERCEPCJA PAŃSTWA ZŁOŻONEGO

WPROWADZENIE

Adhémar Esmein¹ należy niewątpliwie do grona niekwestionowanych klasyków prawa konstytucyjnego². Wniósł szczególny wkład do kształ-

¹ Jean Hippolyte Emmanuel Esmein, ur. 1 lutego 1848 r. w Touvérac, zm. 20 lipca 1913 r. w Paryżu. Po krótkim okresie wykładania prawa karnego w Douai (w latach 1876–1879), został profesorem historii prawa i prawa konstytucyjnego w Paryżu. Od roku 1898 aż do śmierci, uczył także prawa kanonicznego w École pratique des hautes études, gdzie był kierownikiem Katedry Nauk Religijnych. Esmein był autorem wielu podręczników dotyczących historii francuskiego prawa publicznego oraz francuskiego prawa konstytucyjnego, a także wielu monografii na inne tematy, między innymi prawa kanonicznego.

² Zob. J.H.E. Esmein, *Histoire de la procédure criminelle en France et spécialement de la procédure inquisitoire depuis le XIII^e jusqu'à nos jours* (1882); *Études sur les contrats dans le très ancien droit français* (1883); *Mélanges d'histoire du droit et de critique. Droit romain* (1886); *Études sur l'histoire du droit canonique privé. Le Mariage en droit canonique* (1891); *Cours élémentaire d'histoire du droit français à l'usage des étudiants de première année* (1892); *Histoire du droit français de 1189 à 1814* (1892–1908); *Le Serment des accusés en droit canonique* (1896); *Éléments de droit constitutionnel* (1896); *Éléments de droit constitutionnel français et comparé* (1899); *La revue du droit civil* (1902); *Trois documents sur le mariage par vente* (1910); *La Vieille Charente, chansons et croquis saintongeais, contes populaires de la Charente* (1910); *Précis élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814. Révolution, Consulat et Empire* (1911). Por. D. Touzaud, *Adhémar Esmein. Notice sur sa vie et ses œuvres.*, Paris 1913.

towania się jego teorii³. Praca *Éléments de droit constitutionnel*⁴, uznawana za jego *opus magnum*, ukształtowała myślenie prawników europejskich, dla których wzorem były rządy parlamentarne⁵. Dlatego z uznaniem należy powitać wydanie (w ramach Biblioteki „Przeglądu Sejmowego”), książki A. Esmeina, *Prawo konstytucyjne*⁶, stanowiącej reprint wydania z 1921 r., które ukazało się nakładem księgarni F. Hoesicka. Po raz pierwszy dzieło to ukazało się jeszcze w okresie zaborów, w 1904 r., pod tytułem *Zasady prawa konstytucyjnego*. Obecnie świadomie nadano mu odmienny od francuskiego tytuł: *Prawo konstytucyjne*. Zarówno względy historyczne, jak i fakt oddziaływania na polską myśl polityczną przemawiały za wydaniem tej klasycznej pracy w formie reprintsu. Chodziło jednak o ważniejszy wzgląd: w dobie dogmatyzacji i schematyzacji refleksji prawniczej książka francuskiego prawnika może inspirować ożywienie dyskusji naukowej. Książka A. Esmeina nie jest bowiem typowym podręcznikiem prawa konstytucyjnego, skoncentrowanym na opisie poszczególnych instytucji i uregulowań. Jest to bowiem efekt zastosowania wieloaspektowej metody analizy ustroju, w której istotne miejsce zajmuje refleksja doktrynalna i historyczna. Esmein uważał, że nie można zrozumieć instytucji bez ukazania idei będących ich podstawą⁷. Ponowne wydanie dzieła Esmeina przyczyni się niewątpliwie do upowszechnienia jego myśli naukowej. Sprzyjać będzie podejmowania analiz w odniesieniu do poszczególnych instytucji ustrojowych, które opisywał.

W niniejszym opracowaniu podjęta zostanie próba analizy poglądów Adhémara Esmeina dotyczących formy państwa. Jest to bowiem ta kategoria, która nie tylko nie utraciła swego znaczenia, ale jest przedmiotem, również współcześnie, sporu naukowego⁸. W spo-

³ S. Pinon, *Regard critique sur les leçons d'un „maître” du droit constitutionnel – Le cas Adhémar Esmein*. „Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger” 2007, s. 196.

⁴ Libr. de la Société du Recueil J. B. Sirey & du Journal du Palais, L. Larose & L. Ternin, Paris 1906.

⁵ K. Wojtyczek, *Polska nauka prawa konstytucyjnego na przełomie wieków*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 37.

⁶ Tłumaczenie: W. Konopczyński, K. Lutostański, Warszawa 2013.

⁷ K.M. Ujazdowski, *Adhemar Esmein – prekursor prawa konstytucyjnego*, [w:] A. Esmein, *Prawo konstytucyjne...*, s. VII.

⁸ *Federalism and Decentralisation. Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*, red. J. Rose, J.C. Traut, Münster–Hamburg–Berlin–London 2001; L. Thorlakson, *Comparing Federal Institutions: Power and Repre-*

rze tym argumentacja Esmeina może mieć więc istotne znaczenie poznawcze.

Wszystkie cytaty, bez podania źródła, pochodzą z książki A. Esmeina, *Prawo konstytucyjne*. Ponieważ tłumaczenie dokonane było w oparciu o archaiczną już formę języka polskiego, odpowiednio dostosowano słownictwo do współczesnej terminologii prawniczej.

DEFINICJA PAŃSTWA I POJĘCIE JEGO FORMY

Państwo jest dla Esmeina „uosobieniem prawnym narodu”, jest zarówno „podmiotem” jak i „podstawą władzy publicznej” (s. 1). Nieodłączną właściwością pojęcia narodu w prawie „jest obecność w danym społeczeństwie władzy, stojącej ponad wolą jednostek” (s. 1). Podstawą prawa publicznego jest to, że „daje ono władzy zwierzchniej, bez względu na to, kto ją sprawuje w danej chwili, idealnego i stałego przedstawiciela, uosabiającego cały naród” (s. 1). Państwo jest jakby tłumaczeniem na język prawniczy idei ojczyzny. „Streszcza ona w sobie wszystkie obowiązki i prawa z tym pojęciem związane. Jedynie za pomocą państwa można ustanowić ściśle określony i bezpośredni związek pomiędzy obywatelem a jego ojczyzną” (s. 2). Ponieważ państwo, jako „ten podmiot piastujący władzę zwierzchnią, jest tylko osobą moralną, fikcją prawną, więc władzę muszą sprawować w jego imieniu osoby fizyczne – jedna lub kilka – które by za niego decydowały i działały” (s. 3).

Z powyższego pojęcia państwa Esmein wyprowadza dwa wnioski: 1) władza publiczna winna mieć na względzie interes ogółu; dlatego za jej podmiot przyjmuje się osobę fikcyjną, różną od wszystkich jednostek, składających się na naród, zarówno od urzędników i naczelników, jak i od zwyczajnych obywateli; 2) państwo z natury swej trwa ciągle i jego istnienie prawne nie dopuszcza żadnej przerwy; ponieważ pań-

sentation in Six Federations, „West European Politics” 2003, nr 2, s. 7; *Federalism and Territorial Cleavages*, red. U.M. Amoretti, N. Bermeo, Baltimore 2004; *Comparative Federalism: the European Union and the United States in Comparative Perspective*, red. A. Menon, M. Schain, Oxford 2006; R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism: the Changing Structure of European Law*, Oxford 2009, s. 67; B. Mucha, *Współczesne tendencje w federalizmie amerykańskim [w:] Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Kielce 2009, s. 50; T. Wiecech, *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Australii*, Kraków 2009, s. 37; Z. Kiełmiński, *Niezawisłość stanów w USA*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, t. 2: *Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 401.

stwo uosabia naród, musi ono istnieć tak długo, jak sam naród (s. 2). Jeśli więc państwo jest wieczne, niezmiennie i zawsze identyczne dopóki istnieje naród, to przeciwnie – forma państwa może się zmieniać (s. 3).

Esmein zaprezentował interesującą klasyfikację państwa pod względem formy odnoszonej do „budowy władzy zwierzchniej”. Wyróżnił tu: 1) państwa proste i państwa mieszane; 2) państwa jednolite (unitarne) i związkowe (federalne). Wskazał, że w „państwie prostym zwierzchnictwo jest niepodzielne; zachowuje ono zupełną jedność. Podmiotem lub przedstawicielką władzy naczelnej bywa albo jedna osoba, albo też grupa mniej lub więcej liczna”. Upatrywał w tym podstawowej różnicy między monarchią a republiką. W czystej monarchii, która z reguły jest dziedziczna, „zwierzchnictwo ogniskuje się w rękę jednego człowieka, który też jest też jest jedynym jego źródłem, posiada wszystkie jego atrybuty”. Natomiast w państwie republikańskim podmiot władzy naczelnej jest zbiorowy. „W Rzeczypospolitej demokratycznej jest nim cały naród, a w arystokratycznej lub oligarchicznej – pewna klasa narodu” (s. 3).

Pośrednie stanowisko między monarchią a republiką zajmują państwa, które Esmein określał „mieszanymi”. Zaliczył tu wszystkie nowoczesne monarchie konstytucyjne. Tutaj bowiem władza zwierzchnia „nie ogniskuje się całkowicie w jednej osobie lub podmiocie zbiorowym: sprawuje ją jednocześnie kilka osobnych podmiotów, które ją dzielą, jak gdyby niepodzielnie w ten sposób, że wykonywanie pewnych aktów zwierzchnictwa wymaga ich zgodnej woli” (s. 3).

W klasyfikacji Esmeina następuje więc, gdyby spojrzeć przez pryzmat dzisiejszej terminologii ustrojowej, wyraźne powiązanie dwu elementów: formy rządu i formy państwa. Postrzega je w ramach szerszej kategorii formy państwa. Ten związek niekoniecznie jednak musi wystąpić w poszczególnych systemach ustrojowych. Federacje mogą bowiem występować w powiązaniu z systemem prezydenckim (np. Stany Zjednoczone), parlamentarno-gabinetowym (np. Kanada), kanclerskim (np. Niemcy, Austria) czy systemem rządów zgromadzenia (np. Szwajcaria). Forma państwa (unitarne, związkowe) nie przesądza więc o tym, jaka forma rządu zostanie zastosowana.

PAŃSTWO JEDNOLITE A PAŃSTWO ZŁOŻONE

Esmein definiował państwo jednolite (unitarne) w ten sposób, że „w każdym z nich istnieje tylko jedna władza najwyższa, chociaż może ona posiadać niejednego podmiot. Jest tutaj jeden tylko zwierzchnik, rozkazujący we wszystkich dziedzinach wszystkim poddanym i obywatelom”.

lom” (s. 5). Natomiast „państwo związkowe” – przeciwnie – „nie sprzeciwia się prawdziwej jedności narodowej, rozkłada na części swą władzę zwierzchnią. Jest to połączenie kilku oddzielnych państw, z których każde zachowuje na wewnątrz władzę naczelną, swoje własne prawa i swój rząd. Ale cały naród złożony z sumy mieszkańców poszczególnych państw, jako całość odrębna, stanowi wspólne państwo związkowe (federalne), które również posiada rząd zupełny i którego obywatelami są wszyscy obywatele państw poszczególnych. Niektóre atrybucje władzy naczelnej konstytucja odbiera państwu poszczególnym i przenosi na rząd związkowy. Gdy państwo federalne działa w imię swego własnego zwierzchnictwa, nakłada obowiązki bezpośrednio na całą ludność i na wszystkich obywateli. Dlatego może ono w pewnych kwestiach stanowić ogólne prawa, wyłączające lub zastępujące w danych dziedzinach prawodawstwo państw poszczególnych” (s. 6).

Również „władza związkowa wykonawcza rozkazuje bezpośrednio wszystkim w granicach swych atrybucji; sądy związkowe dopełniają tego układu. Zazwyczaj władza federalna reprezentuje ludność w jej stosunkach międzynarodowych; państwa poszczególne zewnętrznego zwierzchnictwa (udzielności) nie posiadają” (s. 6).

Gdyby spojrzeć na klasyfikację Esmeina przez pryzmat dzisiejszych poglądów nauki, to istotna zbieżność może być odnotowana w odniesieniu do państwa jednolitego (unitarnego). Państwo jednolite charakteryzuje się bowiem: 1) integralnością organizacji władzy publicznej, co oznacza, że funkcjonują w nim jedynie owe elementy jednej (jednolitej) organizacji, spojęnej wspólnym celem funkcjonowania, jakim jest zachowanie i rozwój tej państwowości; nie działają tu natomiast żadne czynniki innej władzy publicznej, nie włączone w ramy tej struktury; 2) integralnością statusu prawnego swej ludności, gdyż funkcjonuje tu tylko jedno obywatelstwo, będące wyrazem publicznoprawnej więzi między ludnością a tą zintegrowaną państwowością; 3) integralnością swego terytorium, co stanowi, że albo nie ma jakiegokolwiek podziału jego terytorium (co jest możliwe do wyobrażenia tylko w bardzo niewielkich organizmach państwowych), albo występuje podział tylko dla potrzeb funkcjonowania owej jedynej tam występującej władzy publicznej⁹. W bardziej syntetycznym ujęciu wskazuje się, że państwo unitarne charakteryzuje się: 1) jednolitym obywatelstwem; 2) jednolitym systemem prawnym; 3) jednolitymi zasadami organizacji¹⁰.

⁹ P. Sarnecki, *Uwagi do art. 3 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 1.

¹⁰ D. Długosz, *Samorząd terytorialny a federalizm*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, „Biuletyn” 1996, nr 2, s. 14.

W warunkach państwa unitarnego można mieć do czynienia ze zjawiskiem dewolucji (*devolution*)¹¹. Ma ono jednak wiele stycznych punktów z federalizmem¹². Pojęciem dewolucji określa się szczególny proces decentralizacji w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Dewolucja jest procesem dynamicznym, a nie stanem niezmiennym i nieelastycznym. Jest procesem decentralizacji i dekoncentracji władzy. Istota dewolucji polega na tym, że władza zostaje w tym procesie przekazana (*devolved*), a nie oddana (*transferred*), suwerenny bowiem parlament Zjednoczonego Królestwa nie wyrzeka się ostatecznie swojej władzy. Rozwiązanie to różni co do istoty dewolucję od zasad, jakimi rządzi się federalizm. W państwie federalnym istnieje bowiem jasny podział władzy między federacją a części składowe, powiązany z oddaniem suwerennej władzy w wyraźnie oznaczonych zakresach na szczebel niższy. W przypadku dewolucji nie następuje natomiast podział suwerennej władzy¹³.

W piśmiennictwie naukowym zwraca się uwagę na różne znaczenia pojęcia „federalizm”¹⁴. Oznacza on ruchy (idee) polityczne domagające się rozwiązania problemów gospodarczych, politycznych i narodowościowych przez tworzenie tzw. państw złożonych. Pojęcie to oznacza także współczesną tendencję w stosunkach między niektórymi państwami, polegającą na odrzuceniu zasady suwerenności narodowych i dążeniu do tworzenia większych zespolonych tworów państwowych. Jest to wówczas tzw. federalizm funkcjonalny, który ma stanowić etap poprzedzający utworzenie właściwej federacji politycznej¹⁵.

Przy badaniu ustrojów państw federalnych należy uwzględnić, że model prawno-ustrojowy federalizmu (kreślony na podstawie postanowień konstytucji) nie zawsze będzie się pokrywał z modelem behawiorystycznym (ustalanym w oparciu o analizę praktyki ustrojowej)¹⁶.

¹¹ *Devolution and Public Policy: a Comparative Perspective*, red. M. Keating, N. McEwen, Routledge, Abington–New York 2006.

¹² V. Bogdanor, *Federalism and Devolution: Some Juridical and Political Problems*, Bruxelles 1985, s. 31.

¹³ M. Kaczorowska, *Dewolucja systemu politycznego: istota, wpływ i znaczenie – casus Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] *Ewolucja, dewolucja, emergencja w systemach politycznych*, red. J. Szymanek, M. Kaczorowska, A. Rothert, Warszawa 2007, s. 111.

¹⁴ J. Jaskiernia, *Wprowadzenie do systemu państw federalnych*, [w:] *Problemy rozwoju federalizmu...*, s. 15 i nast.

¹⁵ L. Janicki, *Federalizm i jego aktualne aspekty*, „Przegląd Zachodni” 1992, nr 1, s. 3.

¹⁶ J. Jaskiernia, *Model prawno-ustrojowy a model behawiorystyczny a teorie rozwoju federalizmu w USA*, „Zeszyty Naukowe UJ – Prace z Nauk Politycznych” 1979, nr 12, s. 21.

Istotnym obszarem analiz musi być więc ustalenie, jakim modyfikacjom podlega praktyka federalizmu, bez względu na to, czy wiąże się to ze zmianami ustrojowymi lub innymi zmianami prawnymi, czy też następuje w ramach niezmiennionych uwarunkowań prawnych.

W ujęciu kompleksowym federalizm bywa postrzegany jako: 1) teoria integracji, czyli model układania pokojowych stosunków i zbliżenia do siebie państw, aby zapewnić spójność i pokój; 2) teoria decentralizacji, przeciwstawiająca się modelowi państwa absolutnego i scentralizowanego; 3) model społeczny, uwzględniający istnienie społeczeństwa złożonego z szeregu wspólnot; 4) nurt filozoficzno-ideologiczny, nazywany federalizmem integralnym, podkreślający wymiar osobowy i oznaczający zaprzeczenie kolektywizmu i indywidualizmu¹⁷.

„FEDERACJA PAŃSTW” CZY „KONFEDERACJA”?

Charakterystyczne rozróżnienie wprowadza Esmein w odniesieniu do pojęć „państwo związkowe” – „federacja państw”. Pisze on, że „pomiędzy państwem jednolitym a związkowym środek zajmuje federacja państw. Federacja to po prostu zrzeszenie lub stała liga kilku państw niezależnych, z których każde zachowuje w całości swoje zwierzchnictwo. Zgodziły się one drogą umowy społecznej, że mają łączyć swe siły do osiągnięcia pewnego celu, dla obrony pewnych interesów i zasad, że względem pewnych kwestii, czy to wewnętrznych, czy międzynarodowych, trzymać się będą tych samych zasad postępowania. Federację reprezentuje zgromadzenie, w którym zasiadają i obradują delegaci poszczególnych państw skonfederowanych. Jednak związek nie wykonuje żadnej władzy nad poddanymi lub obywatelami tych państw, nie może ich sadzić ani obarczać podatkami, nie może im narzucać ustanowionych przez siebie praw. Związek tedy nie posiada władzy wykonawczej ani sądowej, nie ma nawet prawdziwej władzy prawodawczej, albowiem wszystkie jego postanowienia, o ile mają obowiązywać w państwach poszczególnych, muszą otrzymać ponowną sankcję od ich władców. W razie oporu jednego z państw, pozostałe mogą wyrzucić na nie nacisk tylko pod groźbą wypowiedzenia wojny” (s. 6–7). Esmein daje tu przykład Związku Niemieckiego w latach 1815–1866 oraz Konfederacji kantonów szwajcarskich do 1798 r., a także Artykuły konfederacji i związku wieczystego, uchwalone w 1777 r. przez Stany Zjednoczone Ameryki Północnej (s. 7).

¹⁷ P.J. Borkowski, *Federalizm a budowanie jedności Europy*, „Studia Europejskie” 2006, nr 2, s. 96 i cyt. tam literatura.

Tej klasyfikacji Esmein nadaje teoretyczną podbudowę pisząc, że „federacja państw, forma bardzo starożytna, wyprzedziła państwo związkowe, właściwe nowym czasom; w następnej epoce federacja najczęściej bywa przygotowaniem do państwa związkowego: tak było w Stanach Zjednoczonych, w Szwajcarii i w Niemczech (s. 7).

Istotna różnica ze współczesnymi poglądami jawi się w przypadku poglądów Esmeina, gdy odniesie się je do pojęcia „federacji”. Postrzegał on bowiem „federację” jako etap pośredni pomiędzy państwem jednolitym (unitarnym) a związkowym. Dzisiejsze spojrzenie nauki nie wydaje się dzielić tego stanowiska.

Konfederacje i państwa federalne wyróżniane są wśród politycznie zorganizowanych społeczności, składających się z komponentów o znacznym stopniu autonomii (aranżacji związkowych). Obie struktury łączy tendencja do oparcia stosunków między lokalnymi i centralnymi organami związku na dwóch zasadach: samorządu (*self-rule*) i wspólnie sprawowanej władzy (*shared rule*). Proporcje wszakże, zgodnie z którymi władza jest dzielona, są w obu aranżacjach związkowych różne. W federacjach zarówno silny rząd centralny, jak i wyraźnie wydzielone komponenty federacji (państwa federacyjne) posiadają formalnie (najczęściej konstytucyjnie) wydzielone zakresy władzy delegowanej przez suwerena (naród lub narody państw członkowskich), z którymi zarówno państwa federacji, jak i centralny rząd federalny mają bezpośrednie relacje władcze. Natomiast konfederacje tradycyjnie były związkami niezależnych państw, które dla ograniczonych celów (np. obronnych, ekonomicznych, polityki zagranicznej) tworzyły wspólne organy władzy posiadające kontakt z obywatelami państw członkowskich jedynie za pośrednictwem rządów tych państw. Należy ponadto uwzględnić, że terminu „federacja” używa się w szerokim znaczeniu i obejmuje on zarówno państwa o strukturze formalnie federalnej (*formally federal states*), jak i związki państw wskazujące pewne cechy struktur federalnych (*formal arrangements utilizing federal principles*)¹⁸.

Pojawia się w związku z tym pytanie, czy „federacja” w ujęciu Esmeina nie jest w związku z tym „konfederacją” we współczesnym rozumieniu. Przez konfederację rozumie się bowiem związek państw powołanych w celu realizacji określonych zamierzeń. Organy konfederacji sprawują władzę za pośrednictwem organów państw członkowskich. Konfederacja nie ogranicza przy tym prawnie suwerenności poszczególnych państw, ale pewne funkcje zobowiązują się one wykonywać wspólnie. Państwa stanowiące części składowe zachowują kompetencje kompe-

¹⁸ R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 199–200.

tencji, tzn. prawo do ustalania własnej kompetencji, jak i kompetencji wszystkich jednostek polityczno-prawnych. Pozostają one państwami suwerennymi i utrzymują swoją osobowość międzynarodową. Stosunki między członkami konfederacji mają charakter prawnomiędzynarodowy. Najczęściej powoływany jest wspólny organ w postaci zgromadzenia parlamentarnego, w którym części składowe są równouprawnione w głosowaniu, tzn. mają z reguły po jednym głosie niezależnie od wielkości państwa i liczby mieszkańców. Przykładami konfederacji były: Stany Zjednoczone Ameryki (1778–1787), Szwajcaria (1803–1866), Związek Niemiecki (1815–1866) i Senegambia, będąca konfederacją Senegalu i Gambii (1982–1989)¹⁹. Jest charakterystyczne, że wyliczone tu przykłady Stanów Zjednoczonych, Szwajcarii i Związku Niemieckiego, mające w ujęciu Esmeina być przykładami federacji, współczesna nauka postrzega właśnie jako przykłady konfederacji.

Zastanawiające jest, dlaczego Esmein nie posługiwał się pojęciem konfederacji, zwłaszcza w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych, gdzie uchwalono przecież Artykuły Konfederacji. Istotne jest to o tyle, że ewolucja od konfederacji do federacji nie była przypadkowa, a stanowiła reakcję na występujące problemy. Dla genezy federalizmu amerykańskiego istotne znaczenie miało bowiem poszukiwanie formuły ustrojowej dla tworu powstałego w wyniku uzyskania niepodległości przez kolonie, które wcześniej podlegały Koronie brytyjskiej²⁰. Istotne doświadczenia ustrojowe przyniósł tu model konfederacji, ujawniając wszelkie słabości takiego rozwiązania dla budowy efektywnego ustroju²¹. Ponieważ autorzy Konstytucji Stanów Zjednoczonych byli zasadniczo zgodni co do tego, że przyszła unia musi respektować partykularyzmy charakterystyczne dla poszczególnych swych członków, a przyjęte rozwiązania ustrojowe stanowią wyraz kompromisu pomiędzy federalistami i republikańskimi demokratami. Wielkość republiki nowego typu – prowadząc do znacznego wzrostu liczby wspólnot terytorialnych i społecznych o rozbieżnych lub konkurencyjnych interesach – sprawia, że w praktyce żadna z tych grup nie ma szans na osiągnięcie dominacji.

¹⁹ K.A. Wojtaszczyk, *Państwo współczesne*, [w:] *Spółczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2003, s. 261; M. Forsyth, *Union of States: the Theory and Practice of Confederation*, New York 1981, s. 34.

²⁰ S.H. Beer, *To Make a Nation: the Rediscovery of American Federalism*, Cambridge 1993, s. 23.

²¹ M. Forsyth, *Unions of States: the Theory and Practice of Confederation*, New York 1981, s. 56.

Ten aspekt genetyczno-historyczny przesądził więc o sięgnięciu po formułę państwa federalnego. Nie była ona motywowana, jak w przypadku wielu federacji, chęcią zabezpieczenia interesów narodów (narodu, narodowości), których ekspozycja staje się niezbędna dla zapewnienia integralności państwa²². Ukształtowała się wówczas kultura polityczna, nawiązująca do wartości federalizmu²³.

Związek państw, związek państwowy, konfederacja powstają na mocy umowy międzypaństwowej między państwami. Państwa, części składowe związku pozostają państwami suwerennymi, a ich relacje między sobą (a także ich relacje z państwami trzecimi) w dalszym ciągu są rządzone prawem międzynarodowym. Ustanowiony związek obejmuje określone dziedziny, które mają być wspólnie wykonywane, a ponadto dysponuje własnymi organami. Jego kompetencje mają charakter pochodny i nadawane są przez państwa-strony związku na mocy umowy międzynarodowej, a sam związek państw nie staje się państwem, choć może mieć ograniczoną podmiotowość w rozumieniu prawa międzynarodowego (zakres określony w umowie międzynarodowej). Legitymizacja związku pochodzi od państw wchodzących w jego skład. W ramach związku (w relacjach między organami związku a państwami wchodzącymi w jego skład) nie występuje przymus o charakterze przymusu państwowego, a sam związek nie ustanawia specjalnego węzła prawnego między związkiem a obywatelami państw wchodzących w jego skład.

Państwo federalne (państwo związkowe) natomiast opiera się na konstytucji państwowej, a nie na umowie międzynarodowej. Konstytucja ta określa stopień decentralizacji władzy między federacją i części składowe państwa federalnego, przy czym zarówno federacja, jak i części składowe państwa federalnego mają legitymację bezpośrednią, pochodzącą od narodu i są państwami w rozumieniu prawa krajowego. Natomiast w rozumieniu prawa międzynarodowego, państwem pozostaje jedynie całość – państwo federalne, natomiast państwami w rozumieniu prawa międzynarodowego nie są jego części składowe, nawet jeżeli na mocy konstytucji państwowej mają pewne kompetencje do działania w sferze prawa międzynarodowego (na przykład prawo do zawierania umów międzynarodowych w zakresie przysługujących im kompetencji wewnętrznych)²⁴.

²² T. Langer, *Stany w USA. Instytucje, praktyka, doktryna*, Koszalin 1997, s. 36.

²³ A.B. Wildawsky, *Federalism & Political Culture*, London 1998, s. 46.

²⁴ J. Barcz, *Unia Europejska: związek państw, państwo federalne czy organizacja międzynarodowa?*, [w:] *Integracja a granice suwerenności*, red. J. Gołębiowski, Warszawa 2007, s. 29–30; *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*, red. H.J. Michelmann, P. Soldatos, Oxford–New York 1990.

Przez federalizm rozumie się tak doktrynę, jak i praktykę, tak stan faktyczny, jak i proces realizacji zadań władzy publicznej, wynikających z konstytucyjnej reguły podziału władzy między rządem centralnym a regionami. Ważne są tu wszelkie gwarancje zachowania autonomii, a jak chcą niektórzy – części suwerenności tych ostatnich, nazywanych ogólnie państwami członkowskimi. Do takich gwarancji należą: szczegółowy podział kompetencji w konstytucji federalnej, potrzeba zgody państw członkowskich na każdą jego zmianę, istnienie konstytucji państw członkowskich i organizacji władz państw członkowskich na wzór państw suwerennych²⁵.

W państwie federalnym (federacyjnym, związkowym) działają jednocześnie, na tym samym poziomie, czynniki władzy publicznej wielu państw, przejawiające na tych samych obszarach swoje władztwa (imperium), stąd też poszczególne obszary podlegają różnym władztwom państwowym, a ludność charakteryzuje się dezintegracją swojego statusu prawnego, będąc podwójnie przynależną państwowo. W każdym z tych dwóch aspektów występuje nakładanie się na siebie dwu wymiarów: każdy z mieszkańców posiada podwójne obywatelstwo (federacji i jednostki federalnej), każdy obszar wchodzi jednocześnie w skład terytorium federacji i którejś z jednostek federalnych, każdy mieszkaniec i każde terytorium zarządzane jest przez dwie struktury władztwa państwowego: federacji i jednostki federalnej. O państwowym charakterze tak federacji, jak i jednostek federalnych świadczą takie elementy, jak: własna konstytucja i oparty na niej dalszy system źródeł prawa, własny system typowych organów państwowych (parlament, rząd, często „głowa państwa”, system sądów), własne obywatelstwo o znacznie nieraz zróżnicowanym zespole praw, zwłaszcza politycznych. Niejednokrotnie poszczególne jednostki federalne przechodziły odmienne losy historyczne, różnią się narodowościowo, językowo, gospodarczo, zasiedliły bardzo odmienne tereny fizjograficznie itp. Różnice te tworzą realny substrat zróżnicowania prawnokonstytucyjnego²⁶.

Federalna struktura państwa ma też znaczenie dla jego uczestnictwa jako podmiotu w międzynarodowym porządku prawnym²⁷. Jednym z istotnych zagadnień w tym obszarze są kompetencje części składowych państwa federalnego do zawierania umów międzynarodowych²⁸.

²⁵ A. Pułło, *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1997, s. 27.

²⁶ P. Sarnecki, *Uwagi...*, s. 1–2.

²⁷ B.R. Opeskin, *Federal States in the International Legal Order*, „Netherlands International Law Review” 1996, nr 3, s. 356.

²⁸ J. Barcz, W. Czapliński, *Kompetencje części składowych państwa federalnego do zawierania umów międzynarodowych*, „Przegląd Zachodni” 1984, nr 2.

Wiąże się to z koniecznością wykonywania w obszarze zewnętrznym kompetencji wewnętrznych (np. przez zakładanie biur zagranicznych promujących gospodarkę danego członu federacji – np. stanu w Stanach Zjednoczonych)²⁹. W praktyce jednak, jak to widać było na przykładzie prowincji Quebec w Kanadzie³⁰, taka aktywność międzynarodowa wynikająca z kompetencji wewnętrznych może być wykorzystywana przez partnera kontaktów międzynarodowych (w tym wypadku – Francję) do promowania „specjalnych stosunków” i wzmacniać tendencje separatystyczne³¹. Może to prowadzić do kryzysu ustrojowego³². Państwa federalne ściśle egzekwują więc z reguły monopol władz federalnych na prowadzenie polityki zagranicznej i czuwają nad tym, by międzynarodowa aktywność państw członkowskich nie wykraczała poza promowanie gospodarki, a więc mieściła się w ich konstytucyjnie określonych kompetencjach³³.

Z perspektywy ustaleń dzisiejszej nauki trudno byłoby więc zaakceptować koncepcję Esmeina, który „federację” traktuje jako etap pośredni od „państwa jednolitego” do „państwa związkowego”. Choć nie zawsze można utożsamić federację z państwem związkowym, to jednak chodzi to w istocie o tożsame konstrukcje ustrojowe. Pozwala to rozgraniczyć państwa jednolite (np. Polska, Czechy, Słowacja, Portugalia) od państw federalnych (np. Stany Zjednoczone Ameryki, Kanada, Niemcy, Austria, Federacja Rosyjska). Federacja nie jest więc „drogą do państwa złożonego”, ale jest państwem złożonym. Różnicuje się natomiast od kategorii „konfederacja”. Jeśli bowiem federacja jest pojęciem z obszaru prawa konstytucyjnego (prawa konstytucyjnego porównawczego), to konfederacja jest pojęciem z obszaru prawa międzynarodowego publicznego (prawa narodów).

Konfrontacja pojęcia „federacji” w ujęciu Esmeina, wyraźnie wskazuje, że wiązał on z nim te elementy identyfikujące, które uznawane są współcześnie za cechy „konfederacji”. Natomiast jego „państwo związkowe”

²⁹ J. Jaskiernia, *Międzynarodowa aktywność stanów USA*, „Sprawy Międzynarodowe” 1975, nr 12, s. 123.

³⁰ G. Gromadzki, *Quebec – problemy federalizmu kanadyjskiego w latach siedemdziesiątych*, „Kapitalizm” 1982, nr 2, s. 60.

³¹ J. Jaskiernia, *Międzynarodowa aktywność Quebecu a tendencje separatystyczne*, „Sprawy Międzynarodowe” 1978, nr 11, s. 126.

³² H. Izdebski, *Kryzys federalizmu kanadyjskiego*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 1, s. 87.

³³ L. Di Marzo, *Component Units of Federal States and International Relations*, Alphen-Rijn 1980, s. 34.

w wysokim stopniu przypomina współczesne pojęcie federacji. Warto tu odnotować syntetyczne ujęcie cech federacji, zaprezentowane przez Konstantego A. Wojtaszczyka: 1) terytorium państwa federacyjnego pod względem polityczno-administracyjnym nie jest jednolitą całością; składa się ono z terytoriów podmiotów federacji pozbawionych pełnego uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych i z reguły nie mających prawa secesji; 2) podmioty federacji rozporządzają władzą ustrojodawczą i ustawodawczą, tzn. mają prawo przyjęcia własnej konstytucji i uchwalenia, w ramach podziału władzy, ustaw obowiązujących na ich terytorium; zgodnie z zasadą subordynacji akty te powinny być zgodne z ustawodawstwem federacji; federalne organy ustawodawcze mogą ponadto wydawać specjalne akty prawne dla poszczególnych członów federacji; 3) części składowe federacji mogą mieć własny system prawny i sądowy; 4) istnieje podwójne obywatelstwo: każdy obywatel, w większości państw, jest obywatelem związku i odpowiedniej części składowej federacji (np. w Austrii, RFN, Szwajcarii, USA); 5) parlament związkowy jest dwuizbowy: interesy podmiotów federacji reprezentuje izba *druga*; występują dwie zasady reprezentowania części składowej: zasad równego przedstawicielstwa (np. w USA po 2 senatorów z każdego z 50 stanów) oraz zasada zróżnicowanego przedstawicielstwa w zależności od liczby ludności (np. w Kanadzie); 6) istnieje podział kompetencji między federacją i jej części składowe³⁴.

Gdy więc Esmein pisał, że federacja starożytna „wyprzedzała państwo związkowe”, a w następnej epoce „federacja najczęściej była przygotowaniem do państwa związkowego” (s. 7), to przywołane przykłady Stanów Zjednoczonych, Szwajcarii i Niemiec – z punktu widzenia poglądów dzisiejszej nauki – interpretuje się współcześnie odmiennie: jako drogę od konfederacji (luźniejszy związek państw) do federacji (ściślejszy związek państw, z konstytucyjnie gwarantowanym podziałem władzy pomiędzy federacją i jej części składowe).

O tym, że Esmein nie posługiwał się konsekwentnie terminologią świadczyć może fakt, że gdy definiował „federację państw”, to pisał, że „federację reprezentuje zgromadzenie, w którym zasiadają i obradują delegacji poszczególnych państw skonfederowanych [podkr. moje – J.J.]. Najwyraźniej więc dostrzegał elementy konfederacji, choć nie potrafił nadać im wymiaru dojrzałej i konsekwentnej klasyfikacji.

Należy podkreślić, że rozróżnienie „konfederacji” i „federacji” zostało dokonane właśnie w kontekście ewolucji ustroju amerykańskiego. Dla ukształtowania się współczesnego rozumienia federalizmu istotne

³⁴ K.A. Wojtaszczyk, *op. cit.*, s. 263–264.

znaczenie miało bowiem powstanie Stanów Zjednoczonych Ameryki³⁵. Dokonano wówczas, zarówno w sferze praktycznej, jak i doktrynalnej, weryfikacji przekonania, że ustrój republikański sprawdza się zasadniczo jedynie w małych państwach. Monteskiusz mówił w *Duchu praw* raczej o związku państw (konfederacji) niż o państwie związkowym (federacji). Terminom „federacja i konfederacja” nadano odmienne znaczenie dopiero w wyniku powstania Stanów Zjednoczonych. Podział władzy w ramach federacji, respektujący uprawnienia władcze federacji, jak i stanów, a jednocześnie spełniający wymogi demokratyzmu i jedności państwowej okazał się jednak możliwy w oparciu o ideę suwerenności narodu. W świetle Konstytucji Stanów Zjednoczonych, suwerenność narodu realizowana jest za pośrednictwem instytucji stanu i instytucji federacji, z których każdej przysługuje wyłączność na działania w określonej sferze. Żadna przy tym ze wspomnianych instytucji nie ma prawa do samodzielnej zmiany swych kompetencji. Przyjęcie tej zasady podziału władzy państwowej stanowiło istotną nowość, ponieważ zaproponowany sposób podziału najwyższej władzy politycznej pozwolił z jednej strony zachować jedność unii, z drugiej zaś – uniknąć sprowadzenia stanów do rangi typowych jednostek podziału administracyjnego podległych rządowi centralnemu w Waszyngtonie. Naczelna zasada równowagi wpływów znalazła odbicie zarówno w federalnej strukturze amerykańskiego państwa, jak i w zasadzie wzajemnego równoważenia się i kontroli poszczególnych gałęzi władz federalnych (*checks and balances system*). Konstytucja nie ustanowiła ani państwa unitarnego, ani konfederacji, lecz typ pośredni – państwo federalne. Nowatorstwo tej koncepcji ustrojowej z punktu widzenia problematyki suwerenności polegało na dokonaniu syntezy elementów charakterystycznych dla państwa unitarnego (m.in. jednolita suwerenność przede wszystkim *in foro externo*) oraz konfederacji (zachowanie niezależnej pozycji władz stanowych w stosunku do władz federalnych w wielu sprawach wewnętrznych)³⁶.

Stanowisko H. Biskupa wyjaśnia w pewnym stopniu wątpliwości terminologiczne i niespójności, jakie ujawniły się w pracy Esmeina w odniesieniu do formy państwa. Biskup potraktował państwo federalne jako „typ pośredni” pomiędzy państwem unitarnym a konfederacją. Pogląd ten może być zaaprobowany. Różnica z podejściem Esmeina po-

³⁵ S.H. Beer, *To Make a Nation: the Rediscovery of American Federalism*, Cambridge 1993, s. 34.

³⁶ P. Biskup, *Historyczna ewolucja idei suwerenności*, [w:] *Integracja a granice suwerenności*, red. J. Gołębiowski, Warszawa 2007, s. 121–123.

lega więc na tym, że ten traktował państwo federalne jako przejście do państwa związkowego. Tymczasem na taką charakterystykę zasługuje właśnie konfederacja, która – jak uczy praktyka ustrojowa – jest z reguły etapem pośrednim do federacji.

UWAGI KOŃCOWE

Analiza książki Esmeina w odniesieniu do zagadnienia formy państwa potwierdza tezę o erudycji tego badacza i umiejętności sięgania do podbudowę filozoficzną i polityczną konstrukcji ustrojowych. Choć zaprezentowana przez Esmeina klasyfikacja z punktu widzenia współczesnego stanu wiedzy może być postrzegana jako przestarzała i niezbyt konsekwentna, to jednak należy pamiętać, że Esmein analizował procesy, które dopiero się rozwijały. Nie było wówczas jeszcze spójnej teorii federalizmu, a tym bardziej – powszechnie aprobowanej teorii państwa konfederalnego. Stąd Esmein miał obiektywną trudność w klasyfikowaniu zjawisk ustrojowych. Niektóre z nich dopiero były w fazie tworzenia, np. powstawanie federalizmu w Australii. Esmein był pod wrażeniem tych procesów, stąd poświęcił im niewspółmiernie dużą uwagę (s. 7–12). Casus australijski wręcz rozsądził, skądinąd syntetyczną, narrację zawartą w książce. Ujawnił on jednak istotną cechę Esmeina: emocjonalne zaangażowanie w stosunku do opisywanych zjawisk ustrojowych.

Choć więc z punktu widzenia dzisiejszych technik pisania podręczników prawa konstytucyjnego taki sposób podejścia, poprzez ekspozycję jednego z wątków, niemal na pograniczu *case study*, wydaje się wątpliwy, a razić może też pewna skłonność do przemieszania dwu płaszczyzn: forma rządu i forma państwa, to jednak nie można odmówić dziełu Esmeina zasadniczej cechy: inspirowania do dialogu naukowego. Choć bowiem zastosowana przez niego definicja federacji nie może być zaakceptowana, gdyż niewątpliwie chodziło tu o konfederację, to jednak obserwacje Esmeina dotyczące Stanów Zjednoczonych³⁷, Szwajcarii i Niemiec są istotnym wkładem do poznania specyfiki konfederacji i mankamentów tej formy państwa. Ma to kluczowe znaczenie w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o przesłanki teleologiczne ewolucji państw w kierunku państwa federalnego.

³⁷ Por. J. Jaskiernia, *Ewolucja percepcji federalizmu w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, [w:] *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułto*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XXXI, 2014, s. 307.



OLEKSANDR MEREZHKO

ИДЕЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В РУССКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ГАЗЕТЕ «ПРАВО»

Главным печатным органом либерально-демократической юридической мысли в Петербурге в начале XX века, являлась еженедельная юридическая газета «Право», в редакцию которой входила блестящая плеяда лучших умов либеральной юридической мысли России того периода. По материалам газеты «Право», выходившей с 1898 г. по 1917 г., можно изучать историю борьбы русской либерально-демократической интеллигенции за утверждение принципов верховенства права в российском обществе и прав человека. На титульной странице первого номера газеты гордо значилось: «Выходит без предварительной цензуры». Однако в последующих номерах эта надпись довольно быстро исчезла.

Вот как в 1908 году описывало «Право» ту атмосферу, в которой возникла эта газета и причины, побудившие русскую либеральную интеллигенцию создать ее: «Десять лет тому назад было время беспробудной, затяжной реакции. Если, с одной стороны, каждый день все отчетливее обострял противоречия между усложнявшимися потребностями жизни и омертвевшими рамками, в которые насильно старались втиснуть ее, то, с другой, отчасти механически, силой инерции, отчасти по закону приспособления, реакция все шире распространяла область своего применения; произвол и усмотрение забрались и за высокую, но обветшавшую ограду правосудия. Здесь эти основные черты прежнего режима нашли для себя благодатную почву в недостатках наших гражданских и уголовных законов, в их крайней отсталости от быстро шагнувших вперед правовых отношений. Здесь это внедрение усмотрения и произвола пыталось отыскать для себя теоретическую основу и нашло ее в своеобразном применении учения Иеринга о свободном отношении к источникам. При крайней незрелости общественных сил, при

почти полном отсутствии каких бы то ни было организаций эта тенденция, которая естественно должна была все более расширяться, угрожала великой опасностью разложения, она грозила в зародыше убить рост правосознания, являющегося предпосылкой деятельной борьбы за право. Необходимо было во что бы то ни стало противостоять этому разрушительному течению; нужно было найти точку опоры, вокруг которой могла бы собраться и укрепиться общественная мысль. И такой точкой опоры, при тогдашних условиях, могла быть только законность, требование соблюдения закона, требование органически не выполнимое для абсолютистского режима и потому резко подчеркивающее его противоречие элементарным жизненным интересам страны»¹.

Эти цели и задачи основателей «Права» вызвали сочувственный отклик среди представителей петербургской адвокатуры, благодаря чему в короткое время удалось собрать необходимые средства, обеспечить издание лучшими литературными силами и получить соответствующее разрешение правительства. Газета «Право» довольно быстро завоевала авторитет среди читателей, а по сочетанию имен, внесших вклад в газету, ей не было равных. Одним словом, «Право» стало исключительным феноменом социально-политической жизни России того времени и уникальным явлением в истории русской интеллигенции.

На ее страницах публиковались авторы самых различных воззрений и направлений – народники и марксисты, сторонники республики и убежденные монархисты.

Весь материал, подготовленный для очередного номера газеты, горячо обсуждался на еженедельных заседаниях редакционного комитета. Взвешивалось чуть ли не каждое слово, а подчас страстные споры затягивались далеко за полночь. «Право» не просто являлось юридической газетой, а находилось в центре того общественного движения, которое привело к земскому съезду в ноябре 1904 года, а затем и к созданию конституционно-демократической партии, одной из главных задач которой было построение правового государства в России.

Итак, с самого начала своего существования общим руководящим принципом газеты «Право» являлся принцип законности в тесной и неразрывной связи с совершенствованием права путем законодательных реформ².

В рамках принципа законности члены редколлегии делали акцент на «объективизме» в качестве одной из важнейших предпосылок правового государства. «Объективизм, – писалось в редакционной статье, – является существенным и необходимым моментом в понятии закона. В нем – только

¹ История «Права», Право. Еженедельная юридическая газета, 1908, № 45, Воскресенье 9 Ноября, С. 2450–2451.

² От редакции, Право. Еженедельная юридическая газета, 1898, № 1, Воскресенье 8 ноября, С. 3.

в нем – значение и сила закона, его отличие от произвола. Подобно произволу закон может быть несправедлив и неразумен; но, в противоположность произволу, закон необходимо и всегда объективен. Если в практическом своем осуществлении закон сохраняет свой объективный характер, если он применяется *одним, как другим, к одному, как к другому*, мы говорим, что в суде и в администрации господствует законность; в противном случае юридическая жизнь народа, под прикрытием закона, определяет усмотрение судящих и правящих лиц»³.

Другими словами, русская либеральная интеллигенция стремилась к утверждению в стране идеалов правового государства и верховенства (господства) права. Свою главную двудеятельную задачу она видела в том, чтобы: во-первых, установить и укрепить в массовом сознании подданных и правительства уважение к существующему правопорядку, независимо от его несовершенства; во-вторых, путем реформ способствовать развитию русского права, его гуманизации и европеизации.

Можно без преувеличения сказать, что газета «Право» стала выразителем правосознания русской либеральной интеллигенции, ее философии права.

Члены редколлегии решительно выступили против главного постулата модного в то время немецкого юриста Рудольфа Иеринга о «свободном праве», предлагавшего бороться с несовершенством закона путем «приспособления закона к реальной жизни» и свободного толкования источников права. Как заявили члены редколлегии: «Несомненно одно: свободное толкование является прямым отрицанием начала законности. В применение закона оно вносит субъективизм, другими словами – оно превращает закон в произвол. При свободном толковании норма не извлекается из закона; напротив – она привносится в закон. Содержание закона дается «внутренним убеждением» толкователя, поскольку, без чрезмерного пристрастия к логике, оно может быть выражено словами закона; оно в таком случае каждый толкователь является законодателем, каждое частное решение – законом»⁴.

Предложение бороться с несовершенством закона путем его свободного толкования не учитывает того, что сами толкователи могут оказаться так же несовершенными. Свободой толкования закона люди могут легко злоупотребить в своих корыстных интересах.

«Если история, – пророчески писали члены редколлегии, – вообще, чему-нибудь учит людей, она давно уже должна была бы убедить их в том, что сплошь и рядом произвол, прикрытый благородством мотивов, обращает право в орудие политических и личных расчетов и личных страстей»⁵.

³ Там же.

⁴ Там же, С. 5.

⁵ Там же.

Одним словом, свободное толкование, по мнению представителей русской либеральной юридической мысли, является серьезным и всеобъемлющим злом; «оно колеблет глубочайшие основы правопорядка, отравляет и грязнит тот чистый источник, которым питается правоубеждение народа»⁶.

Мерилом субъективного права, считали они, должен быть закон, а не «внутреннее убеждение» или «юридическое чутье» его толкователей; иначе каждое право будет то признаваться, то отрицаться, то суживаться, то расширяться, в зависимости от того, кем и по отношению к кому применяется данный закон. Субъективное право – душа юридической нормы, а свобода толкования «превращает юридическую норму в безжизненный прах»⁷.

Вместе с тем, несмотря на широко распространенное, но ошибочное мнение, что право якобы исторически развивалось в форме объективного, а не субъективного права, объективное право без права субъективного представляет собой безжизненный механизм, никем не приводимый в действие. До тех пор, пока право не знает субъективных элементов, закон существует лишь на бумаге, и для того, чтобы вдохнуть в него жизнь, требуется законность, «ибо только в атмосфере законности живет субъективное право»⁸.

Еще одним важным компонентом начала законности члены редколлегии считали требование единообразия и закономерности в толковании и применении законов, без чего был бы невозможен объективизм.

Таким образом, русская либеральная интеллигенция призывала улучшать российское право, а с ней и саму жизнь в России, не путем «свободного толкования», а путем кропотливых законодательных реформ, в которых активное участие должно было бы принимать общественное мнение, в особенности «специальное общественное мнение юристов».

Создатели и авторы газеты «Право», несмотря на различия в своих идеологических и политических взглядах, на первое место ставили идею законности, которая, по их убеждению, была одинаково выгодна как для консерваторов, так и для либералов и даже социалистов. Основным условием здоровья всякого общественного организма, а также аксиомой политической жизни, они считали «наличность и неуклонное действие права, ясно и определенно указывающего каждому члену общества его обязанности и права и гарантирующего их осуществления»⁹. Для них этот тезис являлся такой аксиомой, которая не требовала доказательств, и которая подспудно присутствовала в программах всех российских политических партий.

В духе идей либерализма члены редколлегии газеты призывали к тому, чтобы изжить в массовой психологии иждивенческие настроения, посред-

⁶ Там же, С. 6.

⁷ Там же.

⁸ Там же, С. 6–7.

⁹ Идея законности, Право. Еженедельная юридическая газета, 1899, № 49, Воскресенье 28 Ноября, С. 2299.

твом соответствующей «хозяйственно-правовой политики», направленной на то, чтобы приучить людей «надеяться не на подарки, а на собственную энергию и труд»¹⁰. Одним из элементов этой политики должна была стать «законность в субъективном смысле», т.е. «укрепление уважения к нормам общежития, к своему правовому долгу и к чужому праву»¹¹.

Десять лет после выхода первого номера «Права» ее авторы, подводя предварительные итоги существования этой газеты, отмечали: «В наших глазах, таким образом, законность не была мистической отвлеченностью, каким-то бессознательно обожасмым фетишем. Она была и осталась созидательным началом; лучше сказать, той плодотворной почвой, на которой только и могут укорениться и возрасти законодательные реформы. Только тогда, когда этот принцип законности пропитает и одушевит всех граждан, – судящих и судимых, власть имеющих и подвластных, когда он обратится для них в аксиому и в жизненное правило, – только тогда закон получает свое должное значение, законодательная реформа – свой жизненный смысл, свое реальное существование»¹².

В терминах психологической теории права принцип законности должен был стать основой правосознания жителей России, превратив их в сознательных и ответственных граждан.

Признание и реализация принципа законности, были убеждены автора «Права», является необходимым предварительным условием для осуществления какой бы то ни было политической программы.

Еще одной задачей «Права» стало вскоре отстаивание и развитие конституционных идей, т.е. создание в России конституционной монархии.

С каждым годом на страницах «Права» практические вопросы юридической жизни все больше уступали место широким темам общественно-политического характера. С конца 1904 года «Право» перестало фактически быть только специальным юридическим органом, став рупором политических требований русской либеральной интеллигенции и выразителем ее мировоззрения. Публицистика заметно потеснила юриспруденцию и газета начала борьбу за «новое право»¹³.

Коротко говоря, продолжая разработку теоретических и практических вопросов юридической догматики и законодательной политики, «Право» вело борьбу за «новое право», за осуществление конституционного строя и за достижение политической свободы, без чего было невозможно построение правового государства в России.

¹⁰ Там же, С. 2303.

¹¹ Там же, С. 2304.

¹² Десятилетие «Права», 8 ноября 1898 г., 8 ноября 1908 г., Право. Еженедельная юридическая газета, 1908, № 45, Воскресенье 9 Ноября, С. 2446–2447.

¹³ Там же, С. 2448.

Особенно насыщенным и тревожным выдался для России 1905 год, что отразилось в передовицах «Права», авторы которых предприняли попытку осмысления текущих событий.

Этот год начался с потрясения «Кровавого воскресенья». Вот как описывался шок, пережитый русской интеллигенцией в связи с событиями 9-го января в передовице «Права» под заголовком «Пережитые дни»: «Потрясающие события 9-го января и последующих дней стоят еще воочию перед нами. В ушах вольных и невольных свидетелей всего происходящего еще звучат залпы, крики и раздирающие стоны жертв, в глазах – вереницы санок, нагруженных убитыми и умирающими мужчинами и женщинами и детьми, дым и кровь. Эти проклятые картины долго еще будут вставать в нашей памяти, тревожа ее, как живая действительность, и да будет стыдно тем, кто впервые после 9-го января, взяв перо в руки, скорее старался отогнать «это бывшее в область воспоминаний – глубоко прискорбных, но и чрезвычайно поучительных». Нет! Если есть люди, которые и теперь ничему не научились, то сознательные свидетели происходившего пусть ничего не забудут!...»¹⁴.

События 9-го января вызвали в кругах русской интеллигенции чувство растерянности, и ничего конструктивного интеллигенция не смогла предложить. Газета «Право» задавала риторические вопросы, на которые интеллигенция не могла дать ответа: «В чем же смысл минувших событий, поскольку он доступен нашему пониманию? Где исход? Как двигаться далее по взбаламученному морю, дно которого на секунду обнажилось, показав все чудовища, по нему ползущие? Чему верить и на что надеяться?»¹⁵.

Вместо четкого ответа на поставленные вопросы русская интеллигенция в лице «Права» могла лишь предложить нечто невинное: «Мы верим в новые слова и ждем новых сил. В них, и в них одних мы видим залог мирного будущего нашей родине...»¹⁶.

В ряде статей, получивших всероссийское звучание, «Право» произнесло «окончательный приговор омертвевшему строю», который привел Россию к унижительному поражению в войне с Японией.

Завершение русско-японской войны посредством подписания мирного договора в Портсмуте газета «Право» встретила с одобрением и призывом к правительству «опереться на прогрессивную часть общества, дать стране вздохнуть свободно полной грудью и заключить вместе с внешним, и внутренним мир»¹⁷. При этом правительство призывалось также к тому, чтобы провести свободные выборы, обеспечить свободу печати, признать свободу

¹⁴ Пережитые дни, Право. Еженедельная юридическая газета, 1905, № 2, Воскресенье 18 января, С. 65.

¹⁵ Там же, С. 70.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Мир, Право. Еженедельная юридическая газета, 1905, № 33, Воскресенье 21 августа, С. 2662.

и неприкосновенность человеческой личности и общежития, лишить администрацию ее чрезвычайных полномочий и даровать амнистию всем тем, «кто пострадал от борьбы с существующим режимом»¹⁸.

Высочайший Манифест 17 октября, даровавший населению России «незыблемые основы гражданской свободы» и установивший, по существу, конституционную монархию, газета «Право» восприняла не как дар самодержавия, а как завоевание «смуты», «той «неслыханной смуты», которая бурной и стремительной волной заливают Россию»¹⁹.

В духе психологической теории права члены редколлегии «Права» отмечали, что «идея народоправства становится непобедимой с того момента, как она проникает в сознание широких народных масс»²⁰.

В связи с необходимостью продолжения освободительной борьбы за политическую свободу перед русской либеральной интеллигенцией встал вопрос о взаимоотношениях с социалистическими рабочими и крестьянскими партиями, лидеры которых зачастую относились к интеллигенции либо с недоверием, либо даже враждебно. Вот как «Право» предлагало строить взаимоотношения с этими партиями: «Социалистические партии, рабочая и крестьянская, совершат великий грех пред историей, если ошибками своей революционной тактики, своим враждебным недоверием они оттолкнут от себя демократическую интеллигенцию. И еще больший грех совершит интеллигенция, если из-за тактических разногласий, или даже из-за разногласий программных, она отколетя от социалистических партий и тем самым предаст их общему врагу»²¹.

Одним словом, русская либеральная интеллигенция в радикальных социалистических партиях видела своих естественных союзников, а своих врагов видела, с одной стороны, в самодержавном режиме, а с другой – в «стихийных и слепых» силах общественной реакции²².

Газета «Право» представила свой ответ на вопрос: Что дал России манифест 17 октября?

И этот ответ звучал так: «И очень много, и ничего. Много – потому, что им торжественно признается великий принцип гражданской и политической свободы. Ничего – потому, что этот принцип пока не осуществлен и не может быть осуществлен манифестом»²³.

Давая политико-правовую оценку царского манифеста, «Право» отмечало: «С началом гражданской свободы манифест тесно и неразрывно

¹⁸ Там же.

¹⁹ Новый порядок, Право. Еженедельная юридическая газета, 1905, № 41, Вторник 25 октября, С. 3397.

²⁰ Там же.

²¹ Там же, С. 3398.

²² Там же.

²³ Там же, С. 3399.

связывает начало свободы политической. Он вводит Россию в семью конституционных государств. Он вручает народному представительству законодательную власть. Государственная дума перестает быть *думой*; император российский – самодержцем. Титул манифеста остается прежним, но, подписав манифест, император, тем самым, отрекся от титула самодержца»²⁴.

Коротко говоря, с 17 октября 1917 года, как были убеждены представители либеральной интеллигенции, «Россия теоретически является конституционной монархией»²⁵. Однако фактически Россия оставалась абсолютной монархией, по крайней мере, до созыва народного представительства. «Россия, – писала «Право», – конституционное государство, но до сих пор над Россией хозяйничает грубая рука с безграничной властью. Личность русского гражданина неприкосновенна, но жизнь и честь его во власти казацкого неистовства»²⁶.

Вместе с тем, «Право» призывало правительство спасти Россию от ужасов революционного хаоса, поскольку в кровавом море этого хаоса может утонуть реформа и восстать «дух разрушения и мести»²⁷.

В этом же номере «Права» была опубликована «Программа конституционно-демократической партии», выработанная учредительным съездом партии 12–18 октября 1905 года, в которой явственно прослеживалась идея необходимости укрепления начал правового государства в России.

Однако принятие манифеста не остановило революционную стихию и к концу 1905 года стало казаться, что революция вот-вот сметет самодержавие. Как писало «Право» в ноябре 1905 года: «Тяжелой поступью, шумно и размахисто, шествует вперед русская революция, неудержимо смета на пути своем обветшалые преграды самодержавного режима. То, что до сих пор казалось неприступной твердыней, является теперь каким-то карточным домиком. Вот, вот последняя подпорка будет вынута и здание самодержавия должно окончательно рухнуть, увлекая за собою и погребая в своих обломках всех жильцов своих и их присных»²⁸.

Собственно говоря, это и произошло, но лишь 12 годами спустя, когда самодержавие действительно рухнуло, погребя под своими обломками, в том числе, и русскую интеллигенцию.

А тогда, осенью 1905 года, «Право» писало: «Да, несомненно, мы накануне великих событий, близится решительный час. Если революционное движение потерпит поражение, то на долгие, долгие годы воцарится тяжелая беспросветная реакция. Но если и не сомневаться в победе, то стоит припом-

²⁴ Там же.

²⁵ Там же.

²⁶ Там же, С. 3340.

²⁷ Там же.

²⁸ Смута, Право. Еженедельная юридическая газета, 1905, № 47, Воскресенье 27 ноября, С. 3779.

нить, каких жертв стоит нам борьба за свободу, какие беспримерные ужасы дала нам уже история последних месяцев, чтобы содрогнуться перед тем, что ждет нас впереди. Очевидно, поэтому, что на всех друзьях народа лежит прежде всего обязанность с своей стороны сделать все возможное, чтобы родина не истекла кровью, чтобы цена, которую мы должны заплатить еще за право жить свободной жизнью, не была безумно велика. Для этого прежде всего требуется единство, организованность действий, взаимное доверие. <...> Речь идет о том, чтобы тактика борьбы была общей, о том, чтобы не ставить себе никаких кумиров и не раболепствовать перед стихией»²⁹.

Как оценивала газета революционные события 1905 года с точки зрения принципа законности?

Как писало «Право» в юбилейной статье, посвященной десятилетию существования газеты: «Странно и нелепо было бы подходить к таким стихийным явлениям, как русская революция, прилагая к ним критерий законности. Но в оценке этих явлений журнал всегда стоял на точке зрения, отрицавшей возможность водворения права и свободы путем насилия. Манифест 17 октября был принят журналом как основа, на которой возможно дальнейшее мирное развитие конституционных начал. Для этого требовались прежде всего искренность и прямота правительственной политики, сознавшей гибельную ошибочность старых путей и повернувшей курс твердой и решительной рукой. К несчастью, вся последующая история доказала, что сама власть смотрела на манифест как на уступку, вырванную в минуту бессилия и растерянности»³⁰.

Однако революция 1905 года потерпела сокрушительное поражение, страна была отброшена в пучину реакции, а царское правительство перешло к жесткой политике террора, вызвавшей ужас среди либеральной интеллигенции. Не могла пройти мимо политики самодержавного террора и газета «Право», писавшая в начале 1906 года: «Конца не видно тому тяжкому кошмару, под гнетом которого мечется наша несчастная, измученная страна. Нас вернули ко временам Батые. Мы присутствуем при ежедневном и повсеместном попрании неотъемлемых прав человеческого существования. Идея законности затоптана в грязь, царствует один неограниченный закон физической силы, истребляющей на пути своем все, что пытается оказать ей сопротивление, и в размахе своем обрушивающейся на все, что есть живого и деятельного в России. Права и свобода, провозглашенная с высоты престола четыре месяца назад, обратились в недостижимые золотые плоды волшебного сада Гесперид, охраняемые свирепым смертоносным чудовищем. Надо ждать нового Геркулеса, который сумеет достать эти плоды»³¹.

²⁹ Там же, С. 3781–3782.

³⁰ Десятилетие «Прав», 8 ноября 1898 г., 8 ноября 1908 г., Право. Ежедневная юридическая газета, 1908, № 45, Воскресенье 9 Ноября, С. 2448.

³¹ Политика террора, Право. Ежедневная юридическая газета, 1906, № 6, Суббота 11 февраля, С. 481.

В период реакции «Право» призывало «неустанно и неумолимо возвышать свой голос и напрягать всю силу нашего негодующего протеста против правительственных преступлений, позорящих нашу страну, и против тех, кто направляет и творит эти преступления»³². Газета также призывала «отделить русских граждан от добровольных и недобровольных холопов деспотизма и бесправия»³³.

Несколько патетически «Право» писало: «Во имя человеческих прав, осмеянных и поруганных, во имя чести нашей страны, отданной на поток и разграбление, во имя вечных начал законности и правды, ежедневно повергаемых в прах временщиками самовластия, во имя всего, чем держится и одухотворено общество и государство, — мы поднимаем свой голос. Мы хотели бы, чтобы этот слабый голос разнесся в грозный негодующий вопль всего общества...»³⁴.

Однако уже вскоре в передовицах «Права» стали звучать примирительные нотки, особенно в связи с распространившимися в русском обществе слухами относительно обсуждения в правительственных сферах вопроса об изменении редакции основных законов России для приведения их в согласие с теми принципами конституционного строя, которые были провозглашены в манифесте 17 октября 1905 года. В этой связи «Право», в частности, интересовал принципиальный для либеральной юридической мысли вопрос относительно того, «может ли русский Император и впредь сохранить титул «самодержавного» государя»³⁵. Как считало «Право»: «Смысл конституционных учреждений массе русского народа в настоящее время ясен быть не может. Какую же невообразимую путаницу в сознание народа внесет введение этих учреждений и на ряду с ними сохранение выражения, ясно и несомненно указывающего на то, что власть государя осталась неограниченной»³⁶.

Газета отмечала, что погромы 1905 года показали, что «в некультурной России имеются элементы, представляющие величайшую опасность, и существуют темные силы, которые воспользуются этими элементами»; поэтому «вопрос о том, сохранять или не сохранять наименование «самодержавный», на деле сводится к тому, желать ли ясности положения или же желать создать новый повод для дальнейшего кровопролития»³⁷.

В этой связи «Право» призывало к прекращению кровопролития: «Довольно междоусобий, довольно крови! И долой поэтому все то, что теперь может явиться поводом для них. Вот та единственная точка зрения, которая

³² Там же, С. 482–483.

³³ Там же, С. 483.

³⁴ Там же, С. 484.

³⁵ Конституционная Россия и самодержавие, Право. Еженедельная юридическая газета, 1906, № 7, Воскресенье 19 февраля, С. 569.

³⁶ Там же, С. 573.

³⁷ Там же, С. 574.

может дать жизненно-ценный ответ на вопрос, можно ли и впредь сохранять для русского государя наименование «самодержавный»»³⁸.

Еще в 1908 году газета пророчески писала: «... с каждым днем мы приближаемся к тому роковому моменту, когда безумие одних преодолесет терпение других, когда, быть может, новым стихийным взрывом будет поставлено на карту само существование нашей родины...»³⁹.

Февральскую революцию либеральная интеллигенция встретила с восторгом, а газета «Право» предприняла юридическое обоснование февральского «переворота». Исторический смысл февральской революции и низвержения самодержавия либеральная русская интеллигенция видела в возвращении народом России своей исконной свободы и своего священного права «самостоятельно решать свои судьбы»⁴⁰. Как считали русские юристы либерального толка, монархия Романовых была создана в 1613 году свободной волей народа, а в 1917 году, в результате февральского переворота, народ вернул себе эту свободу⁴¹. По существу, речь шла о возвращении русским народом своего суверенитета.

Как же предлагалось понимать юридическое значение февральской революции?

«То, что совершилось, – писала «Право» по поводу февральской революции, – было государственным переворотом. Ткань старой законности была разодрана, и мы с изумлением и радостью следим, как события с каждым днем прочнее создают ткань законности новой. Но напрасно было бы говорить, что новая законность создана только фактически, что мы были свидетелями победы голого факта, случайной игры перевеса сил. На наших глазах развертывался процесс правового творчества, но только вне исторически условных рамок первой части первого тома Свода Законов издания 1906 года. В основе переворота лежало сознание, что никто не в праве сделать великий народ игрушкой в руках слепцов и предателей, и что этот народ может взять в свои руки свои собственные судьбы в минуту грозного испытания, не спрашивая о чем-либо соизволения. Только потому, что было налицо такое, чисто правовое по своему смыслу и содержанию, сознание, – переворот получил правотворческое значение. Голый факт не творит прав и обязанностей. Надо, чтобы люди отработали его своим правосознанием, чтобы из него выросла новая, бесспорная и общеобязательная, живая правовая ткань»⁴².

³⁸ Там же.

³⁹ Десятилетие «Права», 8 ноября 1898 г., 8 ноября 1908 г., Право. Еженедельная юридическая газета, 1908, № 45, Воскресенье 9 Ноября, С. 2449.

⁴⁰ Новое право, Право. Еженедельная юридическая газета, 1917, № 8, Вторник 21 марта, С. 425.

⁴¹ Там же.

⁴² Там же, С. 425–426.

По сути, в этих словах, направленных на придание февральской революции и свержению самодержавия легитимности, указывается на такой важный момент, как необходимость принятия факта революции народным правосознанием и созданием на основе этого правосознания нового права.

Новое право, возникшее вследствие революции, утверждала газета «Право», «было результатом свободного и сознательного взаимодействия двух основных наличных государственных сил – народного представительства, в лице государственной думы, и того, кому в минуту кризиса перешел престол русского государства»⁴³. Под тем, кому перешел престол русского государства, имелся в виду великий князь Михаил Александрович, в пользу которого отрекся от престола император Николай Второй.

Таким образом, с точки зрения вопроса о легитимности февральской революции, ее акты, названные «Правом» «актами государственного переворота» (сюда входили отречения от престола Николая Второго, его брата Михаила, а также первые документы временного правительства), имели двойной источник: государственную думу и монархическую власть.

Однако необходимо признать, что такая правовая аргументация «Прав» не вполне корректна с формально-юридической точки зрения, поскольку: во-первых, распушенная царем дума, с точки зрения существовавшего на тот момент русского законодательства, не имела права правомерно собираться, выбирать временный правительственный комитет и создавать временное правительство; во-вторых, акты об отречении от престола Николая Второго и его брата Михаила, по существу, нарушали существовавший на тот момент порядок престолонаследия; в-третьих, после февральской революции старый законодательный строй не был отменен⁴⁴.

Надо сказать, что все это хорошо понимали и юристы газеты «Право», однако к решению вопроса о легитимности государственного переворота и нового права они подошли весьма своеобразно, предложив считать правомерное возникновение нового порядка аксиомой⁴⁵. Как писала в этой связи «Право»: «...правовая аксиома законности нового строя обязывает признать всю совокупность актов, из которых эта законность выросла, обязывает исходить именно из нее при оценке правомерности всего дальнейшего и видеть в них единственное, крепкое и бесспорное, основание действующего ныне права. Из совокупности актов переворота нельзя ничего вычеркнуть и их нельзя никак исправить. Если мы не хотим вернуться к хаосу, если мы ценим завоевания переворота, то мы должны хранить акты новой законности, как основную хартию русской свободы и русского права»⁴⁶.

⁴³ Там же, С. 426.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Там же, С. 426–427.

Окончательно установить легитимность нового правопорядка должно было, по мысли «Права», учредительное собрание. Как писало «Право»: «Старая законность была нарушена двумя основными политическими факторами прошлого государственного строя, но нарушена творчески – с единственной целью дать место новой законности, символом которой стало для обоих учредительное собрание. Совместной учредительной волею их установлен переходный порядок, весь смысл и цель которого – довести страну до нового права»⁴⁷.

Кстати говоря, причины февральской революции довольно точно, хоть и не полно, определил один из редакторов «Права» – профессор В.М. Гессен. «Революция, – писал Гессен в статье «Задачи революции», – произошла не потому, что народ предпочитает республику монархии, всеобщее избирательное право классовому и куриальному, однопалатную систему представительства двухпалатной. Она произошла потому, что крестьянам нужна земля, рабочим – организация труда, культурным элементам народа – политическая и гражданская свобода»⁴⁸.

Здесь, правда, Гессен умолчал о той колоссальной усталости, которую испытывал народ России от мировой войны. К сожалению, либеральная интеллигенция, взявшая в свои руки после февральской революции государственную власть и полную ответственность за судьбы страны, так и не смогла или не захотела дать народу то, что ему действительно было необходимо в тот конкретный исторический момент. По этой причине она потерпела поражение, а к власти пришли те радикальные популистские силы, которые пообещали мир народам, землю крестьянам, фабрики рабочим, хлеб голодным. По сути, русская либеральная интеллигенция воспринималась в сознании широких масс в качестве части механизма самодержавной власти и поэтому она оказалась сметена с исторической арены вскоре после гибели самодержавия, с которым так неистово боролась во имя высоких идеалов свободы, демократии и законности.

История подтвердила горькую правоту слов одного из авторов сборника «Вехи» М.О. Гершензона, писавшего о русской либеральной интеллигенции: «Между нами и нашим народом иная рознь (т.е. чем рознь между образованным слоем и народом в странах Западной Европы – А.М.). Мы для него – не грабители, как свой брат деревенский кулак; мы для него даже не просто чужие, как турок или француз: он видит наше человеческое и именно русское обличие, но не чувствует в нас человеческой души, и потому ненавидит нас страстно, вероятно с бессознательным мистическим ужасом, тем глубже ненавидит, что мы свои. Каковы мы есть, нам не только нельзя мечтать о слиянии с народом, – бояться его мы должны пуще всех казней власти

⁴⁷ Там же, С. 428.

⁴⁸ В.М. Гессен, Задачи революции, Право. Еженедельная юридическая газета, 1917, № 8, Вторник 21 марта, С. 433.

и благословлять эту власть, которая одна своими штыками и тюрьмами еще ограждает нас от ярости народной»⁴⁹.

Конец газеты «Право» был одновременно символичен и драматичен. Газета, «основанная в 1898 году в эпоху беспросветной реакции самодержавного режима, построившего государственную систему на произволе и усмотрении» в целях борьбы за законность и правопорядок, вынуждена была прекратить свое существование после большевистского переворота⁵⁰. Ее последний номер в траурном обрамлении вышел 22 декабря 1917 г. В этом последнем номере говорилось следующее: «Большевистский переворот подорвал все основы правопорядка, отменив все законы, упразднив суды, заменив правосудие не только фактически, но и формально провозглашенным усмотрением и произволом. При таких условиях, когда право задавлено силой, когда ни законов, ни судов не существует, когда вся государственная жизнь превращена в бесформенный хаос, «Право» вынуждено умолкнуть. Задачи, которые оно себе ставило и разрешению которых способствовало посильно, лежат вне той плоскости, на которой разыгрывается борьба за власть».

Одним словом, в очередной раз в истории России победило не право и справедливость, а голое и циничное насилие. С исчезновением «Права» Россия погрузилась в пучину хаоса, террора и страха, а на месте хоть и несовершенного, но реально действующего и совершенствующегося права, утвердился произвол и пренебрежение к правам человека и достоинству личности. Революция сокрушила те ценности, которые отстаивала русская либерально-демократическая интеллигенция на страницах «Права». В Советской России уже не было места для законности, правового государства и гуманизма.

Таким образом, в 1917 г. прекратила свое существование не только газета «Право», но и не успевшее окрепнуть правовое государство в России, а вместе с ним и русская либеральная интеллигенция, питавшая иллюзорные надежды на возможность построения в России цивилизованного европейского правового государства.

⁴⁹ М.О. Гершензон, Творческое самосознание, Вехи. Из глубины, М.: Издательство «Правда» 1991, С. 89–90.

⁵⁰ Право, Еженедельная юридическая газета, 1917, № 41, 22 декабря.

MARCIN PIENIAŻEK

FILOZOFICZNO-PRAWNE IMPLIKACJE POJĘCIA SPRAWIEDLIWYCH INSTYTUCJI W ROZUMIENIU PAULA RICOEURA

1. Niniejszy artykuł przybliży teorię sprawiedliwych instytucji rozwiniętą przez Paula Ricoeura oraz wskazuje jej możliwe implikacje w sferze filozofii prawa. Z perspektywy prowadzonego wywodu powyższe zagadnienie umiejscawia się na przecięciu normatywnego i organizacyjnego rozumienia instytucji prawnych, jak również materialnego i proceduralnego ujęcia sprawiedliwości. Równocześnie wpisuje się w szeroko zakrojoną dyskusję, której punktem orientacyjnym od ponad czterdziestu lat pozostaje *A Theory of Justice* J. Rawlsa¹. Należy podkreślić, że polemika z tezami *Teorii sprawiedliwości* w znacznym stopniu przyczyniła się do nadania przytaczanym poglądom Ricoeura ich oryginalnego kształtu². Inne punkty odniesienia dyskutowanej teorii stanowią: filozofia Arystotelesa, filozofia I. Kanta, poglądy H. Arendt oraz teoria narracji³.

2. Uściślenie terminu „sprawiedliwe instytucje” wymaga przyjęcia kilku wstępnych założeń. Po pierwsze wiadomo, że refleksja nad sprawiedli-

¹ J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge Ma 1971. W polskiej literaturze o teorii Rawlsa obszernie: M. Soniewicka, *Granice sprawiedliwości, sprawiedliwość ponad granicami*, Warszawa 2010.

² P. Ricoeur, *O sobie samym jako innym*, tłum. B. Baran, Warszawa 2005, s. 414–435.

³ Na temat teorii narracji zob.: A. Burzyńska, *Idee narracyjności w humanistyce*, [w:] *Narracja. Teoria i praktyka*, red. B. Janusz, K. Gdowska, B. de Barbaro, Kraków 2008, s. 26–28.

wością stanowi rozległy nurt filozoficznych rozważań, prowadzonych od czasów antyku⁴. Z tego względu analiza pojęcia sprawiedliwości będzie zawężona do podstawowych znaczeń nadawanych mu w filozofii prawa oraz w dorobku P. Ricoeura. Należy wyjaśnić, że w prawoznawstwie⁵ fundamentalne znaczenie posiada rozróżnienie na sprawiedliwość materialną i proceduralną⁶. Pierwsza z nich posiada sens substancjalny i odwołuje się do pewnych wartości, jak również do skorelowanych z nimi, realnie istniejących bytów. W zależności od preferowanej teorii mogą być nimi uniwersalne idee⁷, substancja boska, fakty o charakterze empirycznym, apriorycznie istniejące wartości⁸, czy też, co istotne – instytucje prawne, polityczne lub społeczne. Z kolei definicja sprawiedliwości proceduralnej głosi, że sprawiedliwym jest to wszystko, co pozostaje w zgodności z uprzednio przyjętymi regułami⁹. W nawiązaniu do niej J. Rawls odróżnia sprawiedliwość proceduralną doskonałą i niedoskonałą¹⁰. O pierwszej można mówić wówczas, gdy procedura w każdym przypadku gwarantuje zgodność decyzji z przyjętymi regułami; natomiast o drugiej można mówić wtedy, gdy proces pozwala osiągnąć taki rezultat w większości przypadków¹¹. Rawls podkreśla, że w lwiej części przypadków procedury podejmowania decyzji w kwestiach społecznych czynią zadość co najwyżej wymogom niedoskonałej sprawiedliwości proceduralnej, czego przykładem jest sądowy proces karny¹². W opinii R. Sarkowicza i J. Stelmacha, kluczowy problem stanowi pytanie o pierwotne źródło pochodzenia wszelkich reguł proceduralnych, a w szerszej perspektywie – o wzajemne relacje sprawiedliwości proceduralnej i ma-

⁴ Przykładowo, w dialogu *O prawach* Marek Tulliusz Cynceron stwierdza, że poczucie sprawiedliwości stanowi objaw prawa naturalnego. M.T. Cynceron, *O państwie, o prawach*, tłum. I. Żółtowska, Kęty 1999, s. 107.

⁵ Termin „prawoznawstwo” jest w artykule stosowany jako synonim „filozofii prawa”. Odmienne: R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 1996, s. 14 i nast.

⁶ *Ibidem*, s. 188.

⁷ W rozumieniu platońskim. Platon, *Uczta*, tłum. W. Witwicki, Kęty 2006.

⁸ Ta perspektywa jest typowa dla fenomenologicznej etyki wartości, reprezentowanej m.in. przez M. Schelera i N. Hartmanna. Zob.: M. Scheler, *Formalismus in der Etik und die Materiale Wertethik*, Bern 1954; N. Hartmann, *Ethik*, Leipzig 1926; M. Pieniążek, *Etyka sytuacyjna prawnika*, Warszawa 2008, s. 116 i nast.

⁹ R. Sarkowicz, J. Stelmach, *op. cit.*, s. 190.

¹⁰ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, tłum. M. Panufik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 2009, s. 141–142.

¹¹ L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. prawo w toku przemian*, Warszawa 2005, s. 210.

¹² J. Rawls, *Teoria...*, s. 142–143.

terialnej¹³. Zagadnienie to posiada głębsze odniesienie wobec omawianej teorii sprawiedliwych instytucji, która łączy elementy materialne i proceduralne, m.in. w części nawiązującej do koncepcji sprawiedliwości w ujęciu Arystotelesa¹⁴.

Sarkowicz i Stelmach podkreślają, że w aksjologicznie zorientowanych filozofiach prawa sprawiedliwość jest podstawowym miernikiem, umożliwiającym odróżnienie prawa niesłusznego (nieakceptowanego, nieobowiązującego) od prawa słusznego (akceptowanego, obowiązującego). W związku z tym, zdaniem autorów, sprawiedliwość to na terenie normatywnym synonim pojęcia prawdy¹⁵. Z kolei K. Ajdukiewicz wskazuje, że wyraz „sprawiedliwość” zmienia swoje znaczenie w zależności od tego, do czego się odnosi¹⁶. Jego zdaniem, w innym sensie mówić należy o uczynkach człowieka, że są sprawiedliwe, a w innym o samym człowieku, iż cechuje go sprawiedliwość; przede wszystkim jednak innego sensu pojęcie sprawiedliwości nabiera w kontekście „ustaw, praw i przepisów”. W komentarzu do definicji Ulpiana Domicjusza (*Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*¹⁷) Ajdukiewicz odróżnia ponadto sprawiedliwość ścisłą, „wymagającą, by nikomu nie dawać ani mniej, ani więcej, niż mu się należy” i sprawiedliwość miłosierną, „pozwalającą na udzielenie dobra w nadmiarze”¹⁸. Autor uważa, że sprawiedliwość miłosierna jest dopuszczalna, gdy ktoś „we własnym imieniu wyświadcza drugiej osobie coś dobrego lub coś złego”; natomiast sprawiedliwość ścisła jest wymagana w przypadku, gdy ktoś „występuje jako mandatariusz innej osoby, w której imieniu szafuje złem lub dobrem”¹⁹. Dlatego w przekonaniu Ajdukiewicza reguły sprawiedliwości ścisłej powinien przestrzegać m.in. sędzia lub egzaminujący profesor, który działając miłosiernie może wyrządzić niezasłużo-

¹³ Najszerze tło dla powyższego pytania stanowi zagadnienie związku ontologii z aksjologią (bytu i powinności).

¹⁴ W opinii J. Stelmacha, koncepcja Stagiryty jest pierwszą w pełni formalną koncepcją sprawiedliwości, powiązaną ze strukturą dystrybucji dóbr. J. Stelmach, *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*, Kraków 1995, s. 135; P. Ricoeur, *op. cit.*, s. 329 i nast.

¹⁵ R. Sarkowicz, J. Stelmach, *op. cit.*, s. 187. Drugim analogonem prawdy w normatywnej sferze prawa zdaniem autorów jest jego obowiązywanie.

¹⁶ K. Ajdukiewicz, *O sprawiedliwości*, [w:] *Język i poznanie*, t. 1, Warszawa 1985, s. 329 [pierwotnie „Kultura i Wychowanie” 1939, z. 2].

¹⁷ „Zasady prawa są następujące: żyć uczciwie, nikomu nie szkodzić, oddać każdemu, co mu się należy”. Zob.: Gaius, *Instytucje*, przełożył C. Kunderewicz, opracował J. Rezler, Warszawa 1982, ks. 1, tytuł 1, sekcja 3.

¹⁸ K. Ajdukiewicz, *op. cit.*, s. 331.

¹⁹ *Ibidem*.

ny uszczerbek społeczeństwu, upoważniającemu go do „dysponowania szkodami lub korzyściami”²⁰. Należy wskazać, że sprawiedliwość ścisła wiąże się z pojęciem instytucji w przytoczonym rozumieniu organizacyjnym, stanowiąc cechę organów podejmujących społecznie istotne działania o charakterze publicznym. W kolejnym nawiązaniu do formuły Ulpiana Ajdukiewicz stwierdza, że o tym, co się komu sprawiedliwe należy, mówić można w trzech znaczeniach: litery pozytywnego prawa, ducha prawa albo słuszności moralnej. W konsekwencji autor rozróżnia sprawiedliwość legalną – zgodną z literą prawa, sprawiedliwość legalną – zgodną z jego duchem oraz sprawiedliwość moralną²¹. Zwraca uwagę, że drugie z wymienionych znaczeń wykazuje pokrewieństwo z poglądami G. Radbrucha, wyrażonymi w *Pięciu minutach filozofii prawa*²². Ajdukiewicz sprawiedliwością legalną zgodną z duchem prawa (obecną na etapie tworzenia i stosowania prawa), obejmuje bowiem słuszność moralną, wierność tradycji i panującym obyczajom oraz wzgląd na interes grupy społecznej. Radbruch natomiast za czynniki kształtujące treść i stosowanie prawa uznaje bezpieczeństwo prawne, korzyść społeczną, sprawiedliwość oraz nienaruszalne, prawnonaturalne zasady prawa²³. Należy dodać, że pod pojęciem sprawiedliwości Radbruch rozumie sądownictwo niezależnie od względów osobistych oraz przykładanie do wszystkich sądzonych tej samej miary. Tak więc obaj uczeni, charakteryzując prawne aspekty pojęcia sprawiedliwości, podkreślają rolę zasady równej miary, zgodnie z którą żaden człowiek nie posiada szczególnych przywilejów przed innymi²⁴. Ajdukiewicz uwypukla także znaczenie kolejnej zasady – równej zapłaty i odpłaty, upatrując jej genezy m.in. w arystoteleskim pojęciu sprawiedliwości wyrównawczej. Należy powtórzyć, że sprawiedliwość w ujęciu Arystotelesa stanowi jeden z podstawowych punktów odniesienia omawianej koncepcji sprawiedliwych instytucji. W tym kontekście uwidacznia się głębszy związek zachodzący między koncepcją Ricoeura a dyskutowanym w prawoznawstwie zagadnieniem sprawiedliwości rozdzielczej i wyrównawczej²⁵.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*, s. 332.

²² G. Radbruch, *Pięć minut filozofii prawa*, [w:] idem, *Filozofia prawa*, tłum. E. Nowak, Warszawa 2009, s. 241–242.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Zasada równej miary głosi, że ilekroć komuś przyznawane jest dane uprawnienie, tylekroć otrzymuje je także inna osoba, posiadająca tę samą właściwość. Zob. K. Ajdukiewicz, *op. cit.*, s. 337–341.

²⁵ J. Stelmach, *op. cit.*

3. Również pojęcie instytucji stanowi ważny element europejskiej tradycji prawnej²⁶. Należy ono do spuścizny prawa rzymskiego, co znajduje wyraz w tytule podręcznika Gaiusa²⁷ oraz nawiązującej doń części *Corpus Iuris Civilis* cesarza Justyniana²⁸. Współcześnie instytucję definiuje się jako działający w pewnej dziedzinie zakład o charakterze publicznym, albo jako zespół norm prawnych lub obyczajowych, dotyczących organizacji danej dziedziny życia. Pod tym pojęciem rozumie się także organizację czy placówkę, opartą na określonych normach²⁹. W polskich naukach dogmatyczno-prawnych pojęcie instytucji rozumiane jako zespół norm pojawia się nader często³⁰. Podobnie jest ono powszechnie

²⁶ Źródłosłowem tego pojęcia jest łaciński rzeczownik *institutio* (urządzenie, zwyczaj, pouczenie, naznaczenie spadkobiercy), pochodzący od czasownika *instituere* (umieszczać, zakładać, kształcić).

²⁷ Gaius, *Instytucje...* Tekst łaciński dostępny na stronie www.thelatinlibrary.com/gaius1.html.

²⁸ *Instytucje Justyniana*, tłum. C. Kunderewicz, Warszawa 1986. Tekst łaciński dostępny także na stronie www.droitromain.upmf-grenoble.fr/Corpus/iust_institut.html.

²⁹ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2006, s. 258.

³⁰ Zob. przykładowo: K. von Czyhlarz, *Instytucje prawa rzymskiego*, Tow. Bibl. Słuch. Prawa 1920; M. Bodyński, *Instytucje prawa rzymskiego. Proces cywilny rzymski w zarysie na podstawie wykładów uniwersyteckich i dzieł systematycznych*, t. 10–11, Biblioteka Repetytoriów Prawniczych, księgarnia Dra Maksymiljana Bodeka 1922; A. Rost, *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2005; *Instytucje prawa konstytucyjnego: w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2009; A. Patrzalek, *Instytucje prawa wyborczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1963; A. Makhnenko, *Podstawowe instytucje prawa państwowego europejskich krajów socjalistycznych*, Warszawa 1967; M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach”, Katowice 1995; G. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, Wydawn. księg. S. Kamińskiego 1948; L. Bar, *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław 1973; *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001; M. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2010; Z. Knypl, *Ekstradycja jako instytucja prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 1975; W. Bednarek, J. Dobkowski, Z. Kopacz, *Podstawowe instytucje prawa karnego skarbowego: tablice poglądowe*, Olsztyn 2001; K. Woźniewski, *Prawo karne procesowe. Zarys instytucji*, Gdańsk 2009; P. Rogoziński, *Instytucja ulaskawienia w prawie polskim*, Warszawa 2009; *System instytucji prawno-finansowych PRL. Instytucje ogólne*, red. M. Weralski, Wrocław 1982; Z. Dobosiewicz, *Polskie instytucje finansowe: w świetle*

stosowane w rozumieniu organizacyjnym, gdy mowa o podmiotach o charakterze publicznym, tworzących polski ustrój organów ochrony prawnej³¹. R. Krajewski w *Leksykonie instytucji wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawa* podaje kilka możliwych klasyfikacji tak pojmowanych instytucji. Między innymi, autor dzieli je na sądy i trybunały (m.in. Sąd Najwyższy, sądy powszechne, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu), naczelne instytucje ochrony prawa (np. Najwyższa Izba Kontroli, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji), prokuraturę i organy typu policyjnego (m.in. Służba Więzienna, Straż Ochrony Kolei), korporacje ochrony prawa (m.in. adwokatura, radcowie prawni, notariat), oraz pozostałe organy (np. sejmowa komisja śledcza).³²

R. Krajewski zwraca uwagę, że wiedza o instytucjach – organach państwa ma charakter interdyscyplinarny, wchodząc do kanonu prawa konstytucyjnego, równocześnie wykazując bliskość z innymi dziedzinami prawa (w szczególności z prawem procesowym cywilnym, karnym i administracyjnym)³³. Ów interdyscyplinarny aspekt badań nad zagadnieniem instytucji sięga z pewnością znacznie dalej, obejmując nie tylko nauki prawne, lecz także inne nauki humanistyczne i społeczne (filozofię, socjologię politologię etc.).

nowego prawa, Warszawa 1998; *Instytucje prawa cywilnego w konstrukcji prawnej podatków*, red. M. Goettel, M. Lemonnier, Warszawa 2011; U. Krzemińska *Instytucje prawa bankowego w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych*, Warszawa 1998; A. Dobaczewska, *Instytucja nadzoru bankowego w świetle prawa polskiego i prawa Wspólnoty Europejskiej*, Gdańsk 2000; J. Ciszewski, *Wybrane instytucje prawa cywilnego. Zarys wykładu*, Gdańsk 2003; *Instytucje prawa upadłościowego i naprawczego*, red. A. Witosz, Katowice 2006; Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1999; M. Świąćicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918–1939*, Warszawa 1960; M. Lis, *Prawo europejskie: instytucje i istota regionalnego prawa w procesie integracji w Europie*, Wrocław 1998; J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2012; A. Górbiel, *Instytucje prawa międzynarodowego*, Katowice 1972.

³¹ R. Krajewski, *Leksykon instytucji wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawa*, Warszawa 2007.

³² Inne proponowane podziały obejmują instytucje konstytucyjne i pozakonstytucyjne, opierający się na tym, czy ich byt prawny wynika z ustawy zasadniczej (np. TK, RPO), czy też wyłącznie z ustawy zwykłej (np. prokuratura, ITD); instytucje państwowe (np. NIK) i samorządowe (np. straż miejska); instytucje centralne (np. SN, RPDz) i lokalne (np. powiatowi rzecznicy konsumenta) etc. R. Krajewski, *op. cit.*, s. XIV.

³³ *Ibidem*, s. XV.

4. W tym miejscu kluczowego znaczenia nabiera uchwycenie związku zagadnień instytucji i sprawiedliwości. Jak wskazywano, niektóre instytucje społeczne, polityczne lub prawne są uznawane za źródło sprawiedliwości w rozumieniu materialnym³⁴. W związku z tym Sarkowicz i Stelmach proponują dwie definicje instytucji, których definiens zawiera termin „sprawiedliwość”. W ujęciu pierwszym (normatywnym) instytucja oznacza formalne uprawnienia, których istnienie i respektowanie jest warunkiem koniecznym urzeczywistniania „minimum sprawiedliwości” w demokratycznym państwie prawa; natomiast w ujęciu drugim (organizacyjnym) oznacza instytucje faktycznie wymierzające sprawiedliwość, które w danej rzeczywistości empirycznej „tworzą mniej czy bardziej skomplikowaną maszynię nazywaną organami wymiaru sprawiedliwości”³⁵. Rawls podkreśla, że zasadniczym przedmiotem sprawiedliwości jest podstawowa struktura społeczeństwa, a dokładniej – sposób, w jaki główne instytucje społeczne dystrybuują prawa i obowiązki oraz określają podział korzyści płynących ze społecznych kooperacji. Przez główne instytucje autor rozumie przy tym konstytucje polityczną oraz podstawowe urządzenia ekonomiczne i społeczne³⁶. Problematyka instytucjonalnych aspektów sprawiedliwości jest zatem mocno ugruntowana w refleksji, podejmowanej nad społeczeństwem, państwem i prawem. W jej kontekście przybliżone zostaną główne założenia teorii sprawiedliwych instytucji, zarysowanej przez P. Ricoeura w dziele *Soi-même comme un autre*³⁷.

5. Pojęcie sprawiedliwych instytucji stanowi element teorii Ricoeura, której głównym przedmiotem są zagadnienia etyczne (objęte projektem tzw. małej etyki³⁸). Pojęcie to zostało wprowadzone przez filozofa w książce *O sobie samym jako innym* jako element trójczłonowej definicji dążenia etycznego; Kaplan podkreśla, że nawiązuje ona do trzech sposobów, w jaki I. Kant sformułował imperatyw kategoryczny³⁹. W opinii

³⁴ R. Sarkowicz, J. Stelmach, *op. cit.*, s. 189–90.

³⁵ *Ibidem*, s. 190.

³⁶ J. Rawls, *Teoria...*, s. 34.

³⁷ P. Ricoeur, *Soi-même comme un autre*, Paris 1990. Cytaty pochodzą z wydania polskiego.

³⁸ D.M. Kaplan, *Ricoeur's Critical Theory*, New York 2003, s. 101.

³⁹ *Ibidem*, s. 106. W szczególności poziom sprawiedliwych instytucji koresponduje z formułą, głoszącą: „postępuj według maksym powszechnie prawodawczego członka w jedynie możliwym państwie celów”. I. Kant, *Ugruntowanie metafizyki moralności*, tłum. P. Zarychta, Kraków 2005, s. 63.

Ricoeura dążenie etyczne oznacza realizowany przed podmiot zamiar dobrego życia, z innym i dla innego, w sprawiedliwych instytucjach⁴⁰. Powyższa definicja pozostaje w ścisłej korelacji z rozwijaną przez filozofa koncepcją podmiotu, w której aspekty etyczne i ontologiczne dopełniają się w ramach prowadzonej narracji własnego życia⁴¹. Z tej perspektywy „bycie sobą” stanowi rezultat konsekwentnej, etycznie uwarunkowanej opowieści, rozwijanej przez podmiot, który działa, interpretuje etc. Najważniejsze, że w rozumieniu Ricoeura sobą (w tzw. sensie *ipse*) pozostaje ktoś, kto dochowuje wierności złożonym obietnicom, niezależnie od zmiennych cech swego charakteru, przemian w świecie zewnętrznym etc. Powyższy pogląd posiada ciekawe implikacje filozoficzno-prawe, dotyczące ontologiczno-etycznych źródeł obowiązywania prawa⁴². W mikroskali podmiotu dążenie etyczne oznacza zatem konsekwentne dotrzymywanie przyjętych zobowiązań, będące miarą tego, czy ktoś rzeczywiście „pozostaje sobą”. Natomiast na płaszczyźnie międzyludzkiej dążenie to wyraża się w życiu „z innym i dla innego”⁴³. Zdaniem Ricoeura, następstwa obecności drugiego człowieka są tak dalekosiężne, że stanowią właściwą, ontologiczno-etyczną podstawę konstytucji podmiotu⁴⁴. Ten-który-jest-sobą⁴⁵ definiuje się ostatecznie poprzez relację z innym, opartą o kryterium troskliwości⁴⁶; Ricoeur podkreśla symetryczność takiej relacji, dowodząc „zastępowalności ról i niezastępowalności podmiotów”⁴⁷. Dla niniejszego wywodu

⁴⁰ P. Ricoeur, *O sobie...*, s. 285.

⁴¹ Teoria autonarracji podmiotu stanowi jedno z ważniejszych osiągnięć filozoficznych Ricoeura. M. Reut, *Narracja i tożsamość*, Wrocław 2010.

⁴² M. Pieniążek, *Dlaczego dotrzymujemy umów? Zasada „pacta sunt servanda” w świetle filozofii Paula Ricoeura*, [w:] *Teoria prawa między nowoczesnością a ponowoczesnością*, red. A. Samonek, Kraków 2012, s. 255–267.

⁴³ P. Ricoeur, *O sobie...*, s. 298–319.

⁴⁴ Piszząc o życiu „z innym i dla innego” Ricoeur nawiązuje krytycznie do filozofii dialogu, za której szczytowe osiągnięcie uważa „Inaczej niż być lub ponad istotą” E. Lévina. E. Lévina, *Inaczej niż być lub ponad istotą*, tłum. P. Mrówczyński, Warszawa 2000.

⁴⁵ Termin ten wyraża przekonanie Ricoeura, że „bycie sobą” nie może być sprowadzone do statycznej, kartezjańskiej koncepcji *Cogito*. P. Ricoeur, *O sobie...*, s. 11 i nast.

⁴⁶ Pojęciem tym Ricoeur nawiązuje zarówno do koncepcji obopólnej przyjaźni w rozumieniu Arystotelesa, jak i do koncepcji etycznego wezwania w rozumieniu E. Lévina.

⁴⁷ Przeświadczeniu temu daje wyraz już sam tytuł dzieła *Soi-même comme un autre* (*O sobie samym jako innym*).

zasadnicze znacznie posiada trzeci element składowy dążenia etycznego, realizowanego przez podmiot także w makroskali sprawiedliwych instytucji. Jak wskazuje Kaplan, w teorii Ricoeura „zamiar dobrego życia” podlega rozciągnięciu poza relacje interpersonalne, na sferę anonimowych relacji międzyludzkich, urzeczywistnianych przez instytucje⁴⁸. Dobre życie sięga zatem dalej niż spotkanie twarzą w twarz i posiada cechy etyczne, których nie wykazuje wzajemna troskliwość – głównie wymóg równości⁴⁹. Ricoeur przyjmuje, że analogonem troskliwości w relacjach międzyosobowych jest równość, urzeczywistniana w sprawiedliwych instytucjach⁵⁰. Dlatego filozof przenosi definicję dążenia etycznego na wyższy poziom społecznej interakcji, określając podmiot już nie tylko przez pryzmat „innego” (jak w relacji interpersonalnej), lecz także przez pryzmat zrównanego z nim „każdego”. W konsekwencji Ricoeur bada zagadnienie sprawiedliwości dystrybtywnej, pytając o to, „co się każdemu [podmiotowi] słusznie należy” jako następstwo działania instytucji⁵¹. Należy wyjaśnić, że filozof przez instytucję rozumie strukturę współżycia historycznej zbiorowości – ludu, narodu, regionu, niesprowadzalną do bezpośrednich stosunków międzyosobowych. Charakter instytucji w przekonaniu Ricoeura kształtują wspólne obyczaje, a nie przymuszone reguły, co wynika ze ścisłego powiązania tego pojęcia z etyką⁵².

Autor, nawiązując do wprowadzonego przez H. Arendt rozróżnienia „władzy wspólnej” i „panowania” (wyznaczanego przez podział na rządzących i rządzonych) podkreśla „etyczne pierwszeństwo współżycia” przed „przymusami związanymi z systemami prawnymi i organizacją polityczną”⁵³. Ricoeur twierdzi zatem, że od stosunku panowania i skorelowanego z nim przymusu prawnego w społeczeństwie bardziej pierwotny charakter posiada stosunek „władzy wspólnej”, wyznaczany przez wielość jednostek ludzkich i porozumienie między nimi⁵⁴. Powyższe wyznaczniki – wielość i porozumienie – są pochodną zdolności do działania jako najbardziej podstawowej ludzkiej właściwości, a równo-

⁴⁸ D.M. Kaplan, *op. cit.*, s. 105.

⁴⁹ P. Ricoeur, *O sobie...*, s. 322.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 335.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Ricoeur nawiązuje tu do źródłosłowa pojęcia „etyka”, którym jest *éthos* (gr.), oznaczający obyczaj, tj. przyjęty w danej zbiorowości sposób postępowania. P. Grosh, P. Vardy, *Etyka*, tłum. J. Łoziński, Poznań 1994, s. 11.

⁵³ P. Ricoeur, *O sobie...*, s. 323.

⁵⁴ *Ibidem*.

cznie przesłanką wszelkiego życia politycznego⁵⁵. Autor podkreśla, że pojęcie wielości prowadzi do rozszerzenia zakresu dążenia etycznego i do ogarnięcia tych wszystkich relacji, które bezpośredni stosunek „ja” i „ty” pozostawia na zewnątrz jako „należące do osoby trzeciej”.

W nawiązaniu do filozofii E. Lèvinasa Ricoeur wskazuje, że społeczna „wielość” gromadzi osoby trzecie „niebędące twarzami”⁵⁶ i włącza je do zakresu „władzy wspólnej”, której stosunek dialogiczny nie obejmuje⁵⁷. Konsekwentną cechą sprawiedliwych instytucji uwzględniających tak rozumianego „każdego” jest ich trwałość, wykraczająca poza chwilowy aspekt ludzkiej woli bezpośredniego współdziałania. Ricoeur pisze z emfazą, że współdziałanie w swym wymiarze politycznym stanowi najwyższą próbę udzielenia nietrwałym rzeczom nieśmiertelności, z braku wieczności⁵⁸. Oznacza to, że władza istnieje dopóty, dopóki ludzie przejawiają wolę współdziałania w ramach instytucji. Co więcej, wola taka jest w instytucjach źródłem wzbogacenia dążenia etycznego o omawiany „wymiar sprawiedliwości”⁵⁹. Ricoeur stwierdza, że „to, co *sprawiedliwe* [...] spogląda w dwie strony: w stronę tego, co *dobre*, oznaczając rozszerzenie jego zakresu poza stosunki międzyosobowe na instytucje; i w stronę tego, co *legalne*, system prawny bowiem nadaje prawu spójność i uprawnienie do nadawania przymusu”⁶⁰. Filozof zajmuje w tym miejscu stanowisko zbliżone do poglądów Ajdukiewicza w przedmiocie rozróżnienia sprawiedliwości moralnej i legalnej. Ricoeur dopowiada, że również słowo „prawo” posiada podwójną konotację: etyczną,

⁵⁵ O związku działania, wielości i życia politycznego H. Arendt pisze: „Działanie jest jedyną czynnością, która zachodzi bezpośrednio między ludźmi bez pośrednictwa rzeczy czy materii i odpowiada mu ten aspekt kondycji ludzkiej, który związany jest z wielością, czyli z faktem, że ludzie, a nie Człowiek, żyją na Ziemi i zamieszkują świat. Podczas gdy wszystkie aspekty kondycji ludzkiej są jakoś związane z polityką, owa wielość jest jakoś szczególnie warunkiem – nie tylko *conditio sine qua non*, lecz także *conditio per quam* – wszelkiego życia politycznego”. H. Arendt, *Kondycja ludzka*, tłum. A. Łagodzka, Warszawa 2000, s. 11–12.

⁵⁶ W kontekście omawianej problematyki należy przytoczyć następującą definicję twarzy, sformułowaną przez E. Lèvinasa: „Pojęcie twarzy [...] prowadzi do pojęcia sensu [...] niezależnego od naszej inicjatywy i naszej władzy. Oznacza filozoficzną uprzedniość bytu w stosunku do bycia i zewnętrzność, która nie przyzywa władzy ani posiadania [...]. Pojęcie twarzy pozwala [...] opisać bezpośredniość”. E. Lèvinas, *Całość i nieskończoność. Esej o zewnętrzności*, tłum. M. Kowalska, Warszawa 2002, s. 43.

⁵⁷ P. Ricoeur, *O sobie...*, s. 324.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 325.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 327.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 328.

w której używamy pojęcia „prawy człowiek”, oraz legalistyczną, w której mówimy o prawie jako o pewnej dyscyplinie⁶¹. Niemniej Ricoeur skupia się na etycznie zorientowanym rozumieniu pojęcia sprawiedliwości, gdyż w jego przekonaniu „sprawiedliwość nie wyczerpuje się w tworzeniu systemów prawnych, które jednak nieustannie powołuje do życia”.⁶² Ponadto filozof mówi o „poczuciu sprawiedliwości i niesprawiedliwości na podstawowym poziomie”, które ujawnia się między innymi (choć niewyłącznie), na płaszczyźnie zinstytucjonalizowanej, gdzie „zachowujemy się jako ‘strona skarżąca’ i ‘wnosimy skargę’”⁶³. Zwraca uwagę, że pisząc o pozaprawnym i etycznie ugruntowanym poczuciu sprawiedliwości, czy też podkreślając archetypowy rys skargi na niesprawiedliwość, Ricoeur przyjmuje stanowisko prawnonaturalne Zakłada ono – jak wiadomo – jakąś formę wyższości uniwersalnej idei sprawiedliwości nad prawem stanowionym⁶⁴. Powyższe spostrzeżenie potwierdza m.in. pogląd filozofa o „prawie niepamiętnym początku idei sprawiedliwości”, czy też o „trwaniu jej boskich konotacji nawet w naszych ześwieczonych społeczeństwach”⁶⁵.

Ricoeur podejmuje dalszą refleksję na sprawiedliwość w działaniu instytucji korzystając ze znaczenia, nadanego jej przez Arystotelesa. W opinii Stagiryty „wszyscy chcą zwać sprawiedliwość tę trwałą dyspozycję (*héxis*), dzięki której zdolni są dokonywać czynów (*praxeis*) sprawiedliwych, dzięki której postępują sprawiedliwie i pragną tego, co sprawiedliwe”⁶⁶. Jak podkreśla Stelmach, z uwagi na powyższy sposób sformułowania arystotelesowska koncepcja sprawiedliwości ma charakter proceduralny⁶⁷. Ricoeur poświęca szczególną uwagę pojęciu sprawiedliwości dystrybtywnej, która zdaniem Arystotelesa „zakłada wspólnotę polityczną, gdy chodzi o rozdzielanie zaszczytów lub pieniędzy lub innych rzeczy, które mogą być przedmiotem rozdziału pomiędzy uczestników wspólnoty państwowej”⁶⁸. W przekonaniu Ricoeuera sprawiedliwa dystrybucja urzeczywistnia się w działaniu instytucji społecznych; poglądem tym filozof włącza się do dyskusji, podsyconej

⁶¹ *Ibidem*, przypis.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*, s. 329.

⁶⁴ J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1998, s. 11–18.

⁶⁵ P. Ricoeur, *O sobie...*, s. 328.

⁶⁶ Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, tłum. D. Gromska, Warszawa 1982, V, 1, 1129 a 6–9, s. 159.

⁶⁷ J. Stelmach, *op. cit.*, s. 135.

⁶⁸ Arystoteles, *op. cit.*, V, 1, 1130 b 30–33, s. 168.

w XX w. przez *A Theory of Justice* J. Rawlsa⁶⁹. W kontekście zagadnienia rozdziału dóbr przez instytucje Ricoeur przywołuje arystotelesowską definicję średniej miary, rozumianej jako „równość”, odróżniając ją jednocześnie od równości w przypadku sprawiedliwości wyrównawczej. Filozof podkreśla, że Arystoteles „odgranicza starannie tego rodzaju średnią miarę, mianowicie równość proporcjonalną, która określa sprawiedliwość rozdzielczą. Według niego, z natury osób i dzielonych dóbr wynika to, że arytmetyczna równość nie jest odpowiednia”. Zdaniem Ricoeura „W ten sposób Arystoteles podniósł olbrzymi problem, który Rawls podniesie z nowym nakładem sił: uzasadnić nową koncepcję równości, nie upoważniając do egalitaryzmu”⁷⁰. Ricoeur uważa, że tak czy inaczej rozumiana „równość”, stanowi pierwotną cechę zarówno relacji instytucjonalnych, jak i międzyludzkich. Jak pisze filozof, „średnia miara i równość proporcjonalna są [...] tylko wtórnymi sposobami filozoficznego i etycznego ocalenia równości”⁷¹. Zasada równości posiada zatem charakter archetypowej reguły formalnej, stosowanej na płaszczyźnie interpersonalnej oraz instytucjonalno-społecznej. Ricoeur rozwija występującą tu paralelę i stwierdza: „Równość, w jakikolwiek sposób ukształtowalibyśmy to pojęcie ma się do życia w instytucjach tak, jak troskliwość do stosunków międzypersonalnych”⁷². Przerzucając kolejny most między poziomem interpersonalnym i instytucjonalnym filozof wyjaśnia: „Instytucja jako regulacja podziału ról, a więc jako system, jest czymś innym i czymś więcej niż jednostki – nosiciele ról. Inaczej mówiąc, stosunek nie sprowadza się do członów stosunku. Ale stosunek nie stanowi też dodatkowej istności. Instytucja rozpatrywana jako reguła rozdziału istnieje tylko o tyle, o ile uczestniczą w niej jednostki”⁷³. Powracając tą drogą do definicji dążenia etycznego Ricoeur stwierdza: „Niepotrzebny był mur, który wznosi się między jednostką a społeczeństwem, uniemożliwiając wszelkie przejście z płaszczyzny międzypersonalnej na płaszczyznę społeczną. Rozdzielcza interpretacja instytucji przyczynia się do obalenia tego muru i zapewnia spójność między trzema składnikami: jednostkowym, międzypersonalnym i społecznym naszego

⁶⁹ S.-Ch. Kolm, *Dystrybucyjna sprawiedliwość*, [w:] *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, red. R.E. Goodin, F. Pettit, tłum. C. Cieśliński, M. Poręba, Warszawa 2002, s. 563–593; A. Szahaj, M.N. Jakubowski, *Filozofia polityki*, Warszawa 2006, s. 118–123.

⁷⁰ P. Ricoeur, *O sobie...*, s. 335.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*, s. 336.

⁷³ *Ibidem*.

pojęcia dążenia etycznego”⁷⁴. Parafrazując Lèvinasa można powiedzieć, że w sprawiedliwym rozdziale dóbr Riceur dostrzega ludzką twarz instytucji. Filozof kończy przeprowadzone rozumowanie uogólnieniem, zgodnie z którym „treścią sprawiedliwości jest równość”, zaś instytucja stanowi „punkt zastosowania sprawiedliwości”⁷⁵.

6. Podsumowując, w koncepcji sprawiedliwych instytucji P. Ricoeura ujawniają się zarówno elementy sprawiedliwości proceduralnej, nawiązujące do poglądów Arystotelesa, jak i materialnej, związane z „kondycją ludzką” oraz „ideą sprawiedliwości” (i jej źródłowym charakterem wobec prawa stanowionego). Instytucje natomiast charakteryzowane są tak w ujęciu organizacyjnym, będąc „strukturą współżycia określonej zbiorowości”, jak i normatywnym, skoro Ricoeur nazywa je „punktem zastosowania [idei] sprawiedliwości”, której „treścią jest równość”. W związku z tym w teorii Ricoeura poczesne miejsce zajmuje problematyka wzajemności oraz „równej miary”, będąca istotnym elementem prawniczych definicji sprawiedliwości. Zwraca uwagę, że pomimo pozornego eklektyzmu, zarysowane poglądy filozofa są wewnętrznie spójne, a równocześnie wpisują się w kompleksową teorię ontologiczno-etyczną podmiotu, skorelowaną z definicją dążenia etycznego. Przybliżona koncepcja łączy zatem w oryginalny sposób wątki filozoficzne, politologiczne i prawne, otwierając przed prawoznawstwem nową perspektywę analiz zagadnienia sprawiedliwych instytucji.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 334.

⁷⁵ Problematyka sprawiedliwego rozdziału jest także poruszona przez Ricoeura w książce *Parcours de la reconnaissance. Trois études* (Gallimard 2004, s. 225 i nast.) w kontekście politycznego i społecznego poziomu uznania podmiotowości człowieka. W szczególności Ricoeur analizuje poglądy, które sformułował laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, Amartya Sen, pisząc o przyczynach głodu w Indiach.

STANISŁAW L. STADNICZEŃKO

**WSPÓLNOTA OBYWATELSKA
– SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE
BYTEM AUTONOMICZNYM
W DEMOKRATYCZNYM PAŃSTWIE PRAWA**

1. Ramy tego opracowania nie pozwalają na omówienie wszystkich zagadnień i problemów związanych z tym tematem. Z uwagi jednak na szczególną aktualność tego zagadnienia w obecnej dobie podjęto się próby przybliżenia tej złożonej materii badawczej. W dziedzinie praw człowieka obowiązki podmiotów innych niż rządy, określa art. 29 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka stanowiąc, że „każdy człowiek ma obowiązki wobec wspólnoty, bez której niemożliwy jest swobodny i pełny rozwój jego osobowości”.

Uważam, że jednym z podstawowych warunków funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, jego ducha, jest rozumne i szerokie zaangażowanie, współdecydowanie o losach państwa i tej wspólnoty przez obywateli. Należy więc sięgnąć do podstawowej koncepcji państwa prawa opartej na rządach prawa, która wynika z niemieckiej idei *Rechtsstaat*. Pierwszy raz tym pojęciem posłużył się J.W. Placidus¹ uznając, że nadrzędnym celem państwa demokratycznego jest zabezpieczenie praw człowieka. W doktrynie niemieckiej myśli prawnej przedstawicielami, którzy odwoływali się do tego pojęcia byli C. von Roteck, R. von Mohl, F.J. von Stahl. Pojmowali oni państwo prawa przede wszystkim jako

¹ J.W. Placidus, *Literatur der Staatlehre*, Strasburg 1798; R. Wodnicki, *Spór o demokratyczne państwo prawa. Teoria J. Habermasa wobec liberalnej, republikańskiej i socjalnej wizji państwa*, Warszawa 2007.

przeciwieństwo państwa despotycznego, dyktatorskiego. R. von Mohl stwierdził, że „państwo prawne nie może mieć żadnego innego celu jak ten: całość życia narodu tak uporządkować, że każdy jego członek będzie wspomagany i ochraniający w wolnym i wszechstronnym używaniu i korzystaniu ze wszystkich sił [...] Wolność obywatela jest przy tym nstawieniu nadrzędna zasadą [...] całe prawo jest tylko do tego przeznaczone aby wolność chronić i uczynić możliwą”². To społeczeństwo musi zdecydować, czy chce wykazywać wolę realnego korzystania z przywilejów demokracji, która istnieje dzięki ciągłemu i nieustannemu zaangażowaniu obywateli. Gdy zaangażowanie ustaje, demokracja zanika bądź całkowicie znika. Z przeprowadzonej analizy współczesnego świata, jaką dokonał D. Smith³ wynika, że kruszy się tradycyjne społeczeństwo oraz fundamenty tożsamości i wspólnot. Stwierdza, że „z jednej strony mamy zwolenników przyzwoitej demokracji, która wszystkim obywatelom zapewnia istotne korzyści, takie jak godność, wolność i sprawiedliwe traktowanie, z drugiej strony mamy zwolenników wyzwolonego kapitalizmu, narzuconego przez autorytarne państwo i odcinającego wielu ludzi od dostarczanych przez siebie korzyści. Wynik tych zmagania przesądzi o kształcie świata przez resztę XXI w.”⁴

Ustrojodawca polski wyraził pogląd, że obywatele winni myśleć o państwie jako formie organizacji, którą przyjęli z własnej woli poprzez Konstytucję RP w 1997 r. i zamieścił wartości stanowiące aksjologiczną podstawę prawa w art. 1 i 2 Konstytucji, dobro wspólne i sprawiedliwość społeczną oraz w art. 30 godność osobową człowieka – istoty ludzkiej. W literaturze godność osoby, człowieka, istoty ludzkiej, bywa pojmowana jako „centralna kategoria systemu prawnego”. Godność ta „oznacza, że jednostka jest wyróżniona jako najważniejsza i wzorcowa wartość dla innych wartości oraz ich ostateczny sprawdzian”⁵. O tej godności mówi się, że istnieje ona niezależnie od subiektywnych wyobrażeń jednostki

² R. von Mohl, *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechts*, Bd. 1, 1892, s. 5. Cyt. za: M. Zmierczak, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 12–13.

³ D. Smith, *Globalization, The Hidden Agenda* Cambridge (2006).

⁴ *Ibidem*, s. 1.

⁵ K. Complak, *Zasada ochrony godności człowieka normatywnym nakazem obowiązującym pracodawców i organy stosujące prawo*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 7; M. Piechowiak, *Godność jako fundament powinności prawa wobec człowieka*, [w:] *Urzeczywistnianie praw człowieka w XXI wieku. Prawo i etyka*, red. P. Morciniec, S.L. Stadniczeńko, Opole 2004, s. 33–54.

o sobie. Jest ona nierozzerwalnie związana z każdą istotą ludzką. Z godnością człowieka wiąże się konieczność uwzględniania jego autonomii.

Ustrojodawca podkreślił rolę narodu jako suwerena odwołując się do uznania społeczności za suwerena demokratycznej władzy państwowej. Pojęcie suwerena bywa zestawiane z takimi słowami, jak autonomiczny, niepodległy, samodzielny, samowładczy czy wolny⁶. Za B. Banaszakiem suwerenność możemy określić jako władzę niezależną w stosunkach zewnętrznych i najwyższą w stosunkach wewnętrznych, pierwotną i prawie nieograniczoną, suwerena zaś jako podmiot, któremu przysługuje władza suwerena⁷. P. Sarnecki podkreśla, że zasada suwerenności narodu nie tylko wskazuje na dzierżyciela władzy suwerennej, nie tylko legitymizuje wszelkie organy państwowe, wywodzące się bezpośrednio lub pośrednio z jego desygnacji, ale wyraża również nakaz realizowania przez te organy interesu (dobra) narodu. Żaden inny cel poza realizacją dobra narodu (a w szczególności realizacją interesów partykularnych), nie może stanowić wytycznej działania dla któregośkolwiek z jego organów⁸. Jak zauważa M. Granat, w przepisach konstytucyjnych naród jest rozumiany jako pewna fikcja personifikacyjna wobec zbiorowości obywateli, gdyż nie ma organu w państwie, który realizowałby pełnię władzy narodu jako takiego⁹.

Współcześnie wyrażenia, których używa się na określenie wolności, to „autonomia” i „emancypacja”. Jednostka, pojmowana jako podmiot posiadający najwyższą suwerenność, domaga się autonomii względem tego co dla niej jest święte. I. Kant będący ojcem zasady autonomii wprowadził jej pojęcie krytykując koncepcję poznania tradycyjnej metafizyki. Uważał, że poznanie dotyczy tylko zjawisk. Wolność jako niezależność od nacisków zewnętrznych oznacza dla I. Kanta świadomość obowiązku moralnego jako postulatu rozumu praktycznego. Wola, która będąc rozumną, sama sobie nadaje prawo, wiąże swoje maksymy z formą rozumu, która w gruncie rzeczy utożsamia się z kryterium możliwej powszechności: jest to imperatyw kategoryczny, co przesądza o jakości wolności człowieka w państwie. Według H. Arendt, decydujące znaczenie ma prawo i władza. Fundament prawa odnajdywany jest w „tym, że

⁶ R. Rosicki, *O suwerenności*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny” 2010, nr 4, s. 1.

⁷ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne – wprowadzenie*, Wrocław 1996, s. 142–143.

⁸ P. Sarnecki, *Konstytucyjne zasady ustroju politycznego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1995, s. 33.

⁹ M. Granat, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2005, s. 118.

wolność jednostki jest ograniczona przez prawo ogólne, uzasadniające wolność jednego człowieka z wolnością drugiego”, przy czym podkreśla się, że „prawo nie jest wystarczającym warunkiem władzy” – nie legitymizuje jej. Źródło władzy znajduje się w rzeczywistym porozumieniu ludzi dotyczącym „podjęcia wspólnego działania wynikającego z wolności”; usytuowane jest w „powiązaniu działania z jego początkiem, ujętym jako zdolność człowieka do podejmowania na nowo działań”¹⁰.

Naturalizm, liberalizm, utilitaryzm wspólnie kształtują ideę wolności, która owszem, jest autonomią i emancypacją, ale jest pojmowana w funkcji posiadania.

Idea społeczeństwa obywatelskiego i pojęcie, jakim posługujemy się obecnie, zakorzenione jest w klasycznej tradycji republikańskiej od Arystotelesa i indywidualistycznej tradycji liberalnej J. Locke’a. Odmienne wizje ładu społecznego wywodzące się z tradycji wskazują, że raczej zasadne jest stosowanie do pierwszego podejścia „wspólnota obywatelska”, a do tradycji liberalnej „społeczeństwo obywatelskie”. Pojęcie „obywatelskość człowieka” jest łącznikiem dla tych tradycji, które związane było z obowiązkami obywatelskimi wobec wspólnot, w tym wobec wspólnoty, jaką jest państwo i sprawnością działania na ich rzecz. Wartości, które składały się na ideał wspólnoty obywatelskiej w podejściu liberalnym ustępują miejsca idei społeczeństwa obywatelskiego, które zostaje skontrastowane z państwem i traktowane jako społeczeństwo jednostek wyposażonych w przyrodzone uprawnienia. W koncepcji republikańskiej obywatelskość była kwalifikacją moralną i zarazem obywatelską, a podstawą była wspólnota, zaś w liberalnym podejściu to jednostkę i jej uprawnienia, niezależność i wolność przeciwstawiono państwu. J. Locke¹¹ wskazywał na pierwszeństwo istnienia człowieka – obywatela przed państwem, który staje się obywatelem w momencie powstania wspólnoty, społeczeństwa obywatelskiego czyniąc człowieka podmiotem, który może domagać się od organów państwowych gwarancji realizacji jego potrzeb, praw w ramach tego państwa. Z. Rau zwraca uwagę na fakt, że J. Locke za najwyższą wartość społeczeństwa obywatelskiego uważa właśnie człowieka – obywatela: „Fakt, iż człowiek tworzy społeczeństwo obywatelskie dla realizacji swych celów, powoduje, że jest on jego najwyższą wartością. To właśnie człowiek stanowi pomost między zasadami porządku natury a strukturą porządku

¹⁰ M. Potępa, *Pojęcie wolności i demokracji w myśli politycznej Hannah Arendt*, [w:] *Filozofia a demokracja*, red. P.W. Juchacz, R. Kozłowski, Poznań 2001, s. 142–143.

¹¹ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, traktat drugi, s. 224.

konwencji”¹². Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego, jaką wykształciła indywidualistyczna tradycja liberalna, stała się w XIX w. podłożem rozwoju demokratycznego przedstawicielskiego ustroju, za teoretyków tego nurtów uznajemy A. de Tocqueville i J.S. Mill.

W zależności od przyjętej tradycji idei społeczeństwa obywatelskiego w danym państwie kształtuje się jego model. Z trzymodułową strukturą państwa łączy się koncepcja liberalna społeczeństwa obywatelskiego, natomiast koncepcja republikańska związana jest ze strukturą dychotomiczną państwa.

Wskazać więc należy, że społeczeństwo obywatelskie jest elementem organizacji państwa i narodu, a podstawową jego cechą jest przede wszystkim świadomość jego członków, potrzeb wspólnoty i dążenie do zaspokojenia swoich potrzeb oraz poczucie odpowiedzialności za dobro wspólne. Demokracja uczestnicząca (partycypacyjna) jest szczególną formą demokracji bezpośredniej.

2. U podstaw ludzkiej wspólnoty leży ściśle określony obraz człowieka. Człowiek został stworzony jako istota wolna i twórcza, która może rozwijać swoje zdolności tylko w opartej na podziale pracy i solidarności z innymi ludźmi. Osoba to jednostka w społeczności. Człowiek funkcjonuje jednocześnie w dwóch wymiarach: jednostkowym i zbiorowym. Żadnego z tych wymiarów nie można pomniejszyć, a tym bardziej pominać. Być osobą to być doskonale i w pełni dla innych i tak realizować nieskończenie samego siebie. Nie ma społeczności bez jednostki, także tej konkretnej i nie ma osoby bez społeczności, także jak najbardziej ogólnej. Społeczność należy rozumieć bardziej ontycznie, fundamentalnie i uniwersalnie. Ujęcie zaś bardziej empiryczne, fenomenologiczne i konkretne oddaje się zwykle terminami: społeczeństwo, wspólnota i masa. Społeczność jest zespoleniem ludzi jako jednostek i jako osób. Z więzi międzyludzkich powstaje podmiotowość zbiorowa, w której ogół opiera się na wspólnej idei. Społeczność, podobnie jak jednostka, ciągle się staje, dzieje i kształtuje w łonie świata (antropogeneza filogenetyczna). Regułami konstruktywności społeczeństwa są zasady solidarności, braterstwa, dialogu, komunikacji społecznej i zasada pomocniczości oraz obowiązujące normy społeczne. Społeczeństwo oznacza ludność wsi, osady, miasta, rejonu, państwa, kontynentu itp. Jest to ludność (*publicitas*) o bardziej wyróżnionych kształtach na płaszczyźnie historycznej, socjologicznej i kulturowej. Ma określone formy życia zbiorowego, swoją konkretną organizację, element populacyjny, komu-

¹² Z. Rau, *Wstęp* [do:] *Dwa traktaty o rządzie J. Locke'a*, Warszawa 1992, s. LIX.

nikację społeczną, wyraz świadomościowy, sylwetkę psychospołeczną, a nawet rodzaj specyficznej „osobowości” fenomenologicznej. Jest to ludność żyjąca w danej czasoprzestrzeni: geograficznej, ekonomicznej, historycznej, politycznej, kulturalnej. Społeczeństwo to konkretna zjawiskowa postać ludnościowa jakiejś społeczności. Wyższe stadium życia społeczeństwa oddaje się często terminem „wspólnota”.

Wielu uczonych pod pewnym względem wspólnotę przeciwstawia społeczeństwu (F. Schleiermacher, A. Muller, F. Tönnies, M. Nowaczyk) uważając społeczność za pewne tylko *rudimentum*, a wspólnotę za idealny element życia zbiorowego. Inni widzą tu tożsamość, taktując obie te nazwy jako synonimy (R. König, J. Hoffner, C. Strzeszewski, R. Sobąński). Stanowisko dopełniania się prezentują R. Guardini, K. Wojtyła: są to rzeczywistości wyróżnione, ale związane ze sobą, uzupełniające się wzajemnie i ukierunkowane tak, że wspólnota oznacza wyższy i głębszy etap uwewnętrzniania się i unifikacji społeczności. Jest to więc wspólnota ludzi, osób a nie jakaś abstrakcyjna jedność czy wspólnotowość w ogólności. Jawi się ona w swej formie empirycznej i duchowej tam, gdzie zachodzi jakaś wspólność dóbr, idei, sposobów życia, środków produkcji, wartości, dążeń, powołania, a także i wyższych uczuć. Za wspólnotę nie uznaje się dziś zbiorowości, w których chodzi tylko o interesy gospodarcze, zyski, więzy autorytetu i dyscypliny. Najczęściej przyjmuje się, że wspólnota to rodzaj grupy społecznej, której członków łączą silne więzi emocjonalne powstające na gruncie związków obiektywnie uwarunkowanych (np. związków pokrewieństwa, jednolitości tradycji, obyczaju, doświadczeń, przekonań); wspólnota pozwala jej członkom na zaspokajanie wielu zróżnicowanych potrzeb. Wspólnota obywatelska, którą kreują więzi zaufania i solidarności, służy realizacji wielorakich celów wspólnych. Występuje przestrzeń obywatelska będąca miejscem współdziałania z innymi – sferą relacji ludzi, którzy dzięki wspólnym wartościom i postawom chętnie angażują się w działalność związana z podejmowaniem odpowiedzialności za wspólne sprawy. Pierwszą wspólnotą jest rodzina; rodziny łączą się w inne wspólnoty, m.in. wspólnoty terytorialne, te w państwo, które jest kresem tworzenia wspólnot, gdyż w jego ramach można zaspokoić potrzeby. Wspólnotowość może się ujawniać przez spontaniczne współdziałanie obywateli, a solidarność jest zasadą tworzenia wspólnoty. Nie ma wątpliwości, że wspólnota jest grupą osób, które aspirują realizowanie wspólnych celów poprzez szczególną więź między nimi, gdzie osoba jest samoistnym podmiotem istnienia i działania. Dynamika wspólnoty charakteryzuje się szczególnego rodzaju komunikacją i wspieraniem się dla osiągnięcia wspólnego celu. Istnieje w niej wzajemna komunikacja na wielu płasz-

czyznach: afektywno-uczuciowa, intelektualna, psychiczna, werbalna, pozawerbalna, duchowa. We wspólnocie równie ważne jest dobro wspólne, jak i dobro poszczególnych osób. Nie zatrzymuje się tylko na interesie partykularnym poszczególnych osób. Współczesne nauki społeczne upatrują tendencji odwrotowych w procesach powstawania wspólnot ze względu na wzrost mobilności ludzi w sensie przestrzennym i społecznym, w konsekwencji których spójność grup ulega rozbićciu, gdyż tracą one swoje kontrolne i opiekuńcze funkcje. Teoretyczny rozdźwięk między antynomią uprawnień i ich granic w kształtowaniu się jednostki na jednym poziomie¹³ rozważań oraz uprawnień ich granic w kształtowaniu się wspólnoty na drugim poziomie. Natomiast filozofia społeczna przypisuje ogromną rolę społecznym uwarunkowaniom jednostek w procesie budowy wspólnoty, a psychologia społeczna zmierza do charakterystyki tożsamości w wersjach indywidualistycznej i wspólnotowej¹⁴.

Współcześnie podkreśla się, że członkowie społeczeństwa obywatelskiego są zainteresowani działaniami na rzecz wspólnoty głównie ze względu na indywidualne korzyści, jakie mogą w związku z odnieść w związku z podjętą aktywnością.

Jak zauważa T.V. Smith, „dobry człowiek i dobry obywatel koegzystują w społeczeństwie w ten sposób, iż swoboda przekonań jest zazwyczaj dopuszczalna, lecz nigdy nie jest gwałcona. I jest to ostateczny cel demokracji”¹⁵. Natomiast M. Bilewicz stwierdza, że wspólnota, grupa jest niezbędna jednostce i służy do rozwijania wielu aspektów jej egzystencji. Grupa podwyższa samoocenę jednostki, daje jej poczucie bezpieczeństwa i pewności siebie, czyni ją symbolicznie nieśmiertelną (poprzez pamięć społeczną), lecz także może być źródłem jej cierpień, różnych problemów, z którymi radzi sobie ona za pomocą różnych uprzedzeń, przez poniżanie grupy obcej, bądź niedopuszczanie do siebie negatywnych informacji¹⁶.

J. Dewey dowodzi, że osoby łączą się z najprzeróżniejszych powodów, ale ani pojedyncze działanie społeczne, ani żadna ich suma same

¹³ N. Elias, *Społeczeństwo jednostek*, tłum. J. Stawiński, Warszawa 2008, s. 208; A. Elliot, *Współczesna teoria społeczna*, Warszawa 2011.

¹⁴ B. Pasmoniuk, *Znaczenie wspólnoty w procesie budowy tożsamości osobowej*, [w:] *Indywidualizm, wspólnotowość, polityka*, red. M. Jakubowski, A. Szahaj, K. Arbiszewski, Toruń 2002, s. 109.

¹⁵ T.V. Smith, *Discipline for Democracy*, Chapel Hill 1942.

¹⁶ M. Bilewicz, *Zgrupowani*, „Pomocnik Psychologiczny” [dodatek „Polityki”] 2006, nr 47, s. 32–34.

przez się nie ustanawiają refleksywnej sfery publicznej ich działania. Ta powstaje „dopiero wtedy, gdy śledzi się skutki połączonych działań, które stają się przedmiotem oczekiwań i dążeń, podobnie jak Ja i Ty tam dopiero się pojawiają, gdzie jest chęć konkretnego uczestnictwa we wzajemnych relacjach i gdzie się tego uczestnictwa oczekuje. Jakkolwiek organiczne i trwałe z racji swych źródeł byłyby związki ludzkie, refleksywną jakość powszechności zyskują dopiero wtedy, „kiedy ich konsekwencje są aprobowane i oczekiwane lub też rodzą obawę lub też chęć ich uchylecia”¹⁷.

Już Tomasz z Akwinu uważał społeczność polityczną, która realizuje się w *civitas* i w *regnum*, za doskonałą, co ujawnia się w jedności porządku – wspólnotę naturalną, gdyż wyposażona jest ona we władzę przymusu i autonomię. Społeczność doskonała nie oznaczała społeczności wolnej od wszelkiej niedoskonałości, ale społeczność wyposażoną w środki uzdalniające ją do osiągania jej celów¹⁸. Podstawowym zagadnieniem dla Tomasza była wartość i uzasadnienie samego życia politycznego. Przyjął on arystotelesowską koncepcję polis przedstawiając koncepcję społeczności politycznej, jako warunku i realizacji życia doskonałego. Wskazał w ten sposób na pogodzenie myśli greckiej z myślą chrześcijańską opartą na harmonii między rozumem i wiarą, między wartościami naturalnymi. Człowiek był dla niego z natury *animal politicum et sociale*, wskazując, że społeczeństwo i państwo mają swoje korzenie w społecznym doświadczeniu człowieka. Koncepcja ta odmienna jest od poglądu Machiavellego, którego zdaniem państwo jest zasadniczo dziełem przebiegłości, sprytu i siły woli księcia. Uważał, że nie tylko życie polityczne, ale i sama władza publiczna jest wymogiem społecznej natury człowieka. „Otóż człowiek jest z natury stworzeniem społecznym i politycznym, żyjącym w gromadzie, bardziej nawet niż wszystkie zwierzęta. [...] Jeśli więc jest naturalne dla człowieka żyć w licznej gromadzie, wobec tego wszyscy potrzebują jakiegoś kierowania całością”¹⁹. Można przyjąć, że społeczeństwo jest tylko relacją; istnieje w tworzących je członkach, nie przysługuje mu żadne istnienie substancjalne. Jak podkreśla G. La Pira „społeczeństwo jest relacją naturalną, organiczną między jednostkami, społeczeństwo ma swoje cele, swoją strukturę, działanie, swoją wartość. I te cele, ta struktura, to działanie, ta

¹⁷ . Dewey, *Die Offentlichkeit Und Imre Probleme*, Bodenheim Philo 1996, s. 131; H.P. Kruger, *Nachwort*, s. 193–211.

¹⁸ Tomasz z Akwinu, *O władzy*, II 4, [w:] idem, *Dzieła wybrane*, tłum. i oprac. J. Salij, Poznań 1984, s. 153.

¹⁹ *Ibidem*, I 1, s. 135–136.

wartość społeczeństwa na pewno wywierają wpływ na jego członków”²⁰. Struktura społeczna jest organiczna i ludzie są członkami zbiorowości organicznie powiązanych ze sobą: „są członkami rodziny, gminy, parafii wyznaniowej, narodu, zespołu pracowniczego, korporacji, stowarzyszenia itd.; rzeczywistość społeczna jest organiczna”²¹. Dalej stwierdza, że „społeczeństwo ma funkcję nadrzędną względem osoby; osoba jest podporządkowana społeczeństwu tylko w tych granicach, w których społeczeństwo jest skierowane do całkowitego dobra osoby”²². Ostateczny natomiast cel człowieka nie utożsamia się z celem społeczeństwa, ale go przekracza. Wskazywał na wartość osoby ludzkiej oraz to, że zasada personalistyczna i społeczne powołanie człowieka są w pełni docenione, gdy uznaje się społeczne formacje społeczne, byty społeczne pierwotne – rodzina, więź, wspólnota terytorialna, miasto, region, związek zawodowy, partie, naród, kościół, wspólnota narodów, w które jest organicznie włączona i w których rozwija się w pewnym porządku na drodze ku wyższym wartościom wewnętrznym osoba ludzka. W tym podejściu chodzi o kreację państwa pluralistycznego, personalistycznego i wspólnotowego oraz służebność państwa wobec osoby.

W obecnych czasach należałoby bardziej skoncentrować się na osobie i personalizmie wspólnotowym, gdyż to osoba jest w świecie czymś najwznioślejszym. Osoba ludzka, jako substancja istnieje w sobie i posiada własną autonomię i własne prawa. Nie jest epifenomenem społeczeństwa, ani zbiorowości. Wpisuje się organicznie w szeroki krąg wspólnot naturalnych i ponadnaturalnych i nie daje się całkowicie wchłonąć przez żadną z nich. Pragnienie łączności i instynkt komunikowania się, tak oczywiste we współczesnej kulturze, w rzeczywistości nie są niczym innym, jak nowoczesnym wyrazem fundamentalnej i stałej skłonności człowieka do przekraczania samego siebie, by nawiązywać relacje z innymi ludźmi. Otwierając się na innych zaspakajamy nasze najgłębsze potrzeby i osiągamy pełnię społeczeństwa.

Społeczeństwo na ogół różnicuje się na sfery polityki i sfery obywatelstwa, które odpowiadają całkiem nowym potrzebom i nie mogą już ustosunkowywać się do siebie wzajemnie na zasadzie typowo nowożytnej dialektyki między społeczeństwem obywatelskim a społecznością polityczną. Zarówno władza obywatelska, jak i władza polityczna wyrażają się w rozmaitych formach i na różnych poziomach – od lokalnego do globalnego. Sferami obywatelstwa są wszystkie te struktury,

²⁰ G. La Pira, *La nostra vocazione sociale*, AVE, Roma 1964, s. 15 i nast.

²¹ Idem, *Per una architettura. Stato*, Firenze 1954, s. XXI.

²² Idem, *La nostra...*, s. 116.

które nie zabiegają o władzę polityczną, lecz o ugruntowanie etyki obywatelskiej w rodzinach, wspólnotach, stowarzyszeniach, działalności gospodarczej, które działają nie z nakazu politycznego, czy prawa, ani dla własnego zysku, lecz z własnych potrzeb biorących się z poczucia wartości. Czym innym jest więc społeczeństwo obywatelskie, a czym innym społeczność polityczna. Obecnie mamy do czynienia ze szczególną sytuacją społeczną, która z wielu powodów jest dla nas nowa. Model demokratyczny, system polityczny, jak również siły reprezentacji społecznej muszą uwzględniać wielką niestabilność społeczną, co osłabia poczucie przynależności. Obserwuje się zwiększoną tendencję do zwykłego gromadzenia się, a nie do stowarzyszania się. Powiększa się więc dystans między społeczeństwem politycznym a aktorami sceny społecznej. Z tego też względu szczególnego znaczenia nabiera podjęcie rozmów i dyskusji o demokracji i jej formach, przy czym ożywienie demokracji nie może odbywać się wyłącznie na drodze reform instytucjonalnych. Potrzebne jest ponowne określenie związku pomiędzy przedstawicielstwem politycznym a społecznym, opartym o wzajemną autonomię. Należy więc porzucić ogólnikowe odniesienia do społeczeństwa cywilnego bazujące na manifestacjach, uczuciach i opiniach podejmując dyskurs na temat przedstawicielstwa społecznego, kiedy bowiem brakuje współpracy między reprezentacją polityczno-instytucjonalną a społeczną, następuje wzrost napięć i mnożenie się konfliktów. Upraszczenie procesów decyzyjnych prowadzi do autorytaryzmu. Na tym etapie historycznym naszej demokracji koniecznym staje się podjęcie tematu wolności, uczestnictwa i pluralizmu, solidaryzmu, dialogu i dobra wspólnego. Chodzi o dyskusję nie tylko nad tym, jak kontrolować władzę polityczną, ale również, a może przede wszystkim na tym, jak powstają nowe możliwości uczestnictwa, partycypacji w systemie politycznym i decyzjach politycznych. Najważniejsze jest więc to, co nazywamy utrzymaniem autonomii sił przedstawicielskich społeczeństwa. Autonomia sił społecznych jest fundamentem demokracji pluralistycznej i personalistycznej, ponieważ gwarantuje autonomię polityki, a tym samym rolę i funkcji.

Idea społeczeństwa obywatelskiego jest dość kontrowersyjna. Ujęcie klasyczne od Arystotelesa do dziś upatruje społeczeństwo obywatelskie w *polis*. W wariancie J. Habermasa pokrywa się z mieszczańską sferą publiczną i staje się wspólnotą dyskursu w celu kształtowania tożsamości, reguł społecznych i konsensusu co do prawdy i sprawiedliwości. Pojawiło się również pojęcie wspólnoty uspołecznionej (Parsons, Alexander i inni) które utożsamiają społeczeństwo obywatelskie ze sferami powszechnych solidarności tworzących jeden naród ponad tożsamościami

i przynależnościami (płci, rodziny, pokrewieństwa, religii, narodowości) przeważającymi we wspólnotach i grupach partykularnych. Rozumienie neofunkcjonalistyczne (przedstawiciel: Luhmann) utożsamia społeczeństwo obywatelskie ze wszystkim tym, co państwo, czyli system postrzega jako zewnętrzne w stosunku do siebie i co jawi się jako sieć podsystemów komunikacyjnych, które wchodzą w relację system–środowisko między sobą i same się różnicują. P. Donati²³ pojmuje społeczeństwo obywatelskie jako zbiór osób, które są w relacjach ze sobą i są odpowiedzialnymi sprawcami tego, co się wydarza, ale też tego, co przekracza ich siły, jako poszczególnych jednostek (tym, co „jest między” jednostkami są relacje; same jednostki je wytwarzają, ale zależą też one od społeczności, w której żyją i która jest faktem wpierw kulturowym niż politycznym). Akcent pada tu na zagadnienie, jak kształtować relacje między jednostkami w sposób autonomiczny, tak w stosunku do państwa jak i do rynku, bez negowania tych ważnych instytucji, ale też bez poddania się całkowicie ich mediacji. Podkreśla się autonomię społeczną organizacji, które nie zależą ani od państwa, ani od rynku, nie są partykularystyczne, ale wyrażają otwartą solidarność wobec otaczającej wspólnoty i jej dobra wspólnego. Jak zauważa P. Donati, jeśli społeczeństwo obywatelskie pozwoli się wciągnąć w tryb polityczny, to upodabnia się do systemu politycznego. Powinna istnieć relacja między społeczeństwem obywatelskim a społecznością polityczną, ale na dystans w zakresie odpowiednich ról i kompetencji, a więc jako relacja wzajemnej krytycznej pomocniczości²⁴.

Na naszą uwagę zasługują stwierdzenia P. Sztompki, który w artykule *O potrzebie wspólnoty obywatelskiej* pisze: „czym bowiem jest wspólnota obywatelska, społeczeństwo obywatelskie, ten najcenniejszy kapitał społeczny, bez którego demokracja funkcjonować nie może? Najprościej wyraża to owo magiczne słowo «My», «My lud», od którego zaczyna się biblia demokracji – amerykańska konstytucja i którym zaczynał swoje słynne przemówienie w amerykańskim Kongresie Lech Wałęsa. «My» to znaczy zbiór ludzi, pomiędzy którymi istnieją silne więzi moralne, którzy dzięki tym więzom tworzą wspólnotę zdolną do wspólnego myślenia i wspólnego działania we wspólnych sprawach. Takie poziome więzi są czymś zupełnie innych pionowych, wertykalnych więzi władzy, podporządkowania jednych ludzi drugim, poddanych – władzy państwowej”. Zauważa że są trzy rodzaje więzi moralnej konstytuujące wspólnotę obywatelską: zaufanie, lojalność i solidarność. Zaufanie to oczekiwanie

²³ P. Donati, *Elites e cittadinanza societaria: una teoria relazionale del pluralismo dopomoderno*, [w:] *Vecchie e nuove elites*, red. C. Mongardini, Roma 2000, s. 69–92.

²⁴ P. Donati, *La cittadinanza societaria*, Roma–Bari 2000.

godnego postępowania innych – ludzi instytucji, organizacji – wobec nas, liczenie na ich kompetencje, uczciwość, prawdomówność. Lojalność to druga strona zaufania: zasada jego nienaruszania i wywiązywania się z podjętych wcześniej zobowiązań. Solidarność to troska o interesy innych, objętych granicami „My”, czyli o dobro wspólne i gotowość do działania na rzecz dobra wspólnego nawet wtedy, gdy wymaga to wyrzeczeń z naszej strony i to wcale nie z jakichś pobudek altruistycznych, lecz w wyniku zrozumienia, że jeżeli „Nam” będzie lepiej, to będzie lepiej „Mnie”. Atrofia społeczeństwa obywatelskiego przejawia się albo w skrajnym zawężeniu więzi moralnej – tylko do mojej rodziny, mojego kręgu przyjaciół, mojej partii, mojej frakcji, mojej koterii – albo w ogóle w osłabieniu czy zaniku tych trzech rodzajów więzi moralnej. Gdy zaufanie, lojalność i solidarność obowiązują tylko w wąskim kręgu „Swoich”, a wobec innych stosuje się reguły przeciwne, wspólnota obywatelska zostaje rozbita. W to miejsce pojawia się inny typ wspólnoty, w skrajnej postaci występujący w mafii – dlatego nazwać by go można wspólnotą mafijną.

Wspólnota obywatelska zanika również wtedy, kiedy w naszych kręgach społecznych w miejsce więzi moralnych uzyskują przyzwolenie, a nawet uznanie amoralne relacje wobec innych. Antytezą zaufania jest cynizm, czyli rozpowszechniona podejrzliwość, nieufność, przypisywanie innym najniższych motywów, doszukiwanie się wszechobecných spisków czy układów. Antytezą lojalności jest manipulacja, czyli wykorzystywanie zaufania innych, ich naiwności, łatwowierności, posługiwanie się oszustwem i kłamstwem. Antytezą solidarności jest obojętność, czyli skrajna interesowność, egoizm, indyferentyzm wobec szkód czy cierpień innych²⁵.

Świat obojętnie wobec wartości, następuje ich degradacja – „odwartościowanie”. W kulturze tracą swą moc wartości uniwersalne. „Wymienność wartości” nie umożliwia rozpoznania ich statusu i sensu znaczenia. Rodzi to patologizację osoby, społeczeństwa oraz kultury, w tym komunikacji społecznej, która staje się narzędziem manipulacji wygenerowanym przez system władzy i pieniądza. H.R. Putnam stwierdza: „zdecydowanie najważniejszym czynnikiem odpowiedzialnym za dobry rząd jest stopień, w jakim społeczne i polityczne życie w regionie zbliża się do ideałów wspólnoty obywatelskiej”²⁶.

²⁵ P. Sztompka, www.wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/175401,opotrzenie-wspolnoty-obywatelskiej.html.

²⁶ H.R. Putnam, *Demokracja w działaniu*, tłum. J. Szacki, Kraków 1995, s. 31–32, 149.

Z istnieniem zbioru osób (jednostek), wspólnoty jest związany solidaryzm, który nierozłączny jest z kształtowaniem się określonych powiązań i relacji, jak również granic we wspólnocie, a zwłaszcza granic ingerencji w wolność jednostek we wspólnocie. Zasada pomocniczości wymaga solidarności zdecentralizowanej na poziomie polityczno-administracyjnym, na poziomie opieki społecznej (systemy zintegrowane) i na poziomie gospodarki (gospodarka społeczno-rynkowa i cywilna). Zasadę pomocniczości należy interpretować personalistycznie, jej funkcją jest bowiem regulowanie interakcji między różnymi społecznościami, wspólnotami przy uwzględnieniu faktu, że z ontologicznego i etycznego punktu widzenia osoba jest podstawą i celem życia społecznego. T. Judt wskazuje na rolę, jaką pełni solidaryzm i sytuuje go poza sferą prywatną i poza sferą publiczną, osadzając go w strefie społecznej, czyli w przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego. Innymi słowy, w społeczeństwie zaangażowanym – ze zbiorową odpowiedzialnością rozniesioną w czasie i przestrzeni za to, co leży w interesie innych ludzi²⁷.

Szczególne znaczenie nabiera dziś pojęcie pluralizmu w nowożytnej teorii demokracji. Jest ono kategorią centralną, pośredniczącą między jednostką a państwem, w której odrzuca się zarówno liberalne odosobnienie jednostki, jak i wszechmoc działania instytucji państwa, należy podkreślić, że to pluralizm społeczny i polityczny ma chronić wolność obywateli i poręczać wszystkim równe prawo do wolności, ukierunkowany jest bowiem na tolerancję. Zadaniem prawa jest utrzymanie równowagi między niezbędnym elementem wspólnotowym, a jak najszerszą autonomią, pamiętając jednak, że punktem wyjścia jest jednak zawsze autonomia osoby-jednostki.

3. Kiedy mówimy o urzeczywistnianiu wartości, przesądzamy z góry, że w jakimś sensie, w jakiś sposób one istnieją, co więcej, są nie jako rzeczywistością, w której mogłoby ich nie być. Urzeczywistniać to wprowadzać w obręb rzeczywistości coś, czego przynajmniej zrazu w niej nie ma. Możliwe jest natomiast tworzenie warunków, by w rzeczywistości pojawić się mógł szczegółowy odpowiednik wartości idealnej. Stwarzanie warunków odnosi się, a zarazem ogranicza, do pracy prowadzonej w tej rzeczywistości, w jakiej przychodzi nam funkcjonować. Działalność ta wymaga widzenia wartości, które pragniemy urzeczywistnić i polega na takim przetwarzaniu istniejącego stanu rzeczy, aby owo urzeczywistnienie mogło się dokonać. Innego sposobu po prostu nie

²⁷ T. Judt, Ch. Smallwood, *Chata pamięci*, red. W.P. Duda, „Przegląd Polityczny” 2010, nr 103/104, s. 69.

ma. Tak jest z wartościami, które zostały zawarte przez ustrojodawcę w Konstytucji Rzeczypospolitej Polski z 1997 r. Podzielam wyrażone przez P. Sarneckiego pogląd, że „wizja państwa polskiego jako wspólne-go dobra jego obywateli nie pozwala również na proste identyfikowanie tej państwowości jedynie z organami państwowymi, ich funkcjami i po-wiązaniem. Państwo będące wspólnym dobrem obywateli daleko prze-rasta sam aparat władzy publicznej. Powinno być rozumiane również jako swoiste zrzeczenie obywateli, w którym posiadają oni nie tylko for-malny status «obywatela państwa», lecz są również członkami pewnej wspólnoty obywatelskiej na wzór «wspólnot samorządowych» z art. 15 i 16 Konstytucji RP. Aparat władzy publicznej powinien być również ukształtowany i rozumiany na wzór organów «zrzeczenia obywatelskie-go», a Konstytucja RP jako swoisty statut tego zrzeczenia»²⁸.

Naród jako suweren nie może być sprowadzany przez organy pań-stwowe do roli petenta we własnym państwie. Jako podmiot ma fun-damentalne prawo do dialogowości, zadawania pytań tym, którzy jemu służą. Konstytucja przyjęta przez naród w referendum konstytucyjnym 25 maja 1997 r. jednocześnie jest wyrażeniem jego woli w trosce o byt i przyszłość ojczyzny, aby prawa podstawowe dla państwa oparte na po-szanowaniu wolności, sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i wszystkich wspólnot, które dla dobra Rzeczypospolitej tę konstytucję będą stosowali. Wezwano ich, aby czynili to dbając o za-chowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawą Rzeczypospolitej Polskiej. To ustrojodawca przyjął, że dialog ma być sposobem bycia, a więc podstawą każdej sy-tuacji społecznej w naszym państwie. Dla dalszych rozważań przyjęto tezę, że możliwe jest bezpośrednie stosowanie preambuły jako integral-nej części ustawy zasadniczej. Problematyka bezpośredniego stosowa-nia Konstytucji RP stała się jedną z rozważanych, zwłaszcza w teorii prawa i doktrynie prawa konstytucyjnego, o czym świadczy opubliko-wana literatura²⁹. Jedną z zasad zawartych w preambule do Konstytu-

²⁸ *Prawo konstytucyjne RP*, wyd. 8, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011, s. 72.

²⁹ Zob. zwłaszcza: P. Czarny, B. Naleziński, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji, normy samo wykonalne w Konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytu-cji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 7; A. Kozak, *Konstytucja jako podstawa decyzji stosowania prawa*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa*, Konstytucja, red. A. Bator, Wrocław 1999; A. Bator, *Prawo w konstytucji czy konstytucja prawa – w związku z art. 8 Konstytucji RP*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa*, Konstytucja..., A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, „Państwo

cji RP z 1997 r. jest zasada dialogu społecznego. Podkreślenia wymaga, że jest ona ściśle powiązana z zasadą solidarności, pomocniczości, jak też z zasadą dobra wspólnego. Należy jednak zwrócić uwagę, że kluczowym zagadnieniem w Konstytucji RP w kontekście kształtowania demokratycznego państwa prawa, społeczeństwa demokratycznego, staje się użyte w preambule pojęcie „dialogu społecznego”. Podstawowym pytaniem staje się zakres podmiotowy tego zagadnienia i pytanie, co miał na myśli ustrojodawca konstytucyjny używając tego pojęcia. Można przyjąć, że ustawodawca uznał, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, więc może być kształtowana przy wykorzystaniu dialogowości”. Zawarte w preambule pojęcie „dialogu” wskazuje na ukształtowanie w artykułach i innych aktach prawnych form owego dialogu w życiu polityczno-społeczno-gospodarczym nowego państwa. Zawarte w art. 20 Konstytucji RP wartości w nim wskazane (solidarność, dialog i współpraca patronów społecznych), to pojęcia dyrektywy kierowane do ustrojodawcy zwykłego.

Zawarta w preambule Konstytucji RP z 1997 r. zasada dialogu społecznego, w moim przekonaniu jest powiązana zarówno z zasadą dobra wspólnego, jak i z zasadą solidaryzmu, pomocniczości, o czym świadczy ich często wspólne występowanie w orzecznictwie, a więc możliwość praktycznej realizacji idei demokracji. Podzielam pogląd P. Sarneckiego, według którego pojęcie „dialogu społecznego” zamieszczone w preambule najściślej wiąże się z zasadą dobra wspólnego z art. 1 Konstytucji RP. Podkreśla on, że skoro w art. 1 Rzeczpospolita Polska jest uznana za dobro należące do wszystkich, to dialog społeczny o dobru wspólnym musi być istotą i zasadą tej państwowości; ponadto realizacji postulatu „sprawiedliwości społecznej” z art. 2 Konstytucji RP nie sposób sobie wyobrazić bez dialogu społecznego. Oznacza ono bowiem funkcjonowanie społeczeństwa zorganizowanego, zdolnego do wykształcenia i wyrażania swych poglądów i opinii, nie tylko w trakcie wyborów, ale również w okresach pomiędzy wyborami³⁰. Dialog społeczny jest zasadą, do której odnosi się szereg innych instytucji prawnych, w tym na płaszczyźnie aksjologicznej przede wszystkim wspomniana zasada dobra wspólnego

i Prawo” 1997, z. 5; S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 9; S. Kaźmierczyk, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji (Uwagi polemiczne w związku z artykułem Sławomiry Wronkowskiej)*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4; M. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009.

³⁰ P. Sarnecki, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 37–38.

(art. 1) oraz zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada państwa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2). Według M. Zdyba, „dobro wspólne” jest punktem wyjścia, a jednocześnie racją formalną wspólnoty³¹.

H. Izdebski prezentuje stanowisko, że dialog społeczny należy łączyć ze sformułowaną w art. 11 Konstytucji zasadą pluralizmu politycznego. Wskazuje on w tym kontekście, że pluralizm jest kształtowany przez tolerancję rozumianą m.in. jako otwarcie na dialog. Dialog społeczny natomiast, jako jeden z wielu rodzajów dialogu, jest drogą dochodzenia do konsensusu obywatelskiego w warunkach pluralistycznej demokracji³². Tak rozumiany „dialog społeczny” jest jednym z podstawowych warunków funkcjonowania polskiego systemu prawnego, a w związku z tym stanowi wytyczną legislacyjną i wskazówkę interpretacyjną w procesie stanowienia i stosowania prawa.

Zgadzam się z L. Morawskim, który stwierdza, że z pojęciem dobra wspólnego wiąże się jeden z najważniejszych problemów współczesnego konstytucjonalizmu, problem relacji między dobrem wspólnym a prawami jednostki, który w przeszłości sprowadzał się do konfliktu między ustrojem kapitalistycznym a komunistycznym, obecnie zaś między liberałami (pierwszeństwo dobra wspólnego nad prawami jednostki)³³. Autor wskazuje, że powinien on być nie tyle alternatywą dla zasad ustroju liberalno-demokratycznego, ile jego „atrakcyjnym uzupełnieniem”, by wspierać „ideę bycia razem z innymi”.

Słusznie zauważa B. Goryńska-Bittner, że demokracja jest jedynym systemem społecznym, który powstał przez legitymizację dialogu w ramach wspólnot społecznych i poszczególnych obywateli, a nie legitymizację tradycji czy „objawienia boskiego”. Legitymizacja elity politycznej w demokracji następuje przez szeroko rozumiany dialog, który buduje „osobę” zbiorową, postrzegającą odrębność swej tożsamości; ma swą substancję (grupę ludzi), pamięć (społeczną), antycypację (budowane relacje – orientację na przyszłość, samo potwierdzenie w historii), ciało (przestrzeń swego istnienia i rozwoju – terytorium), początek w czasie (powstawanie społecznej świadomości grupy)³⁴.

³¹ M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 192.

³² H. Izdebski, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 37–38.

³³ L. Morawski, *Prawa jednostki a dobro wspólne (Liberalizm versus komunitarytyzm)*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 11, s. 26–28.

³⁴ B. Goryńska-Bittner, *Świadomość narodowa a demokracja*, [w:] *Filozofia a demokracja*, red. P.W. Juchacz, R. Kozłowski, Poznań 2001, t. 3, s. 287–294; L. Koła-

W demokratycznym państwie prawa specjalną rolę przypisuje się społeczeństwu obywatelskiemu³⁵. Nabiera ono specjalnego znaczenia, gdyż funkcjonuje w kontekstach politologicznych i socjologicznych, rzadziej prawnych. Społeczeństwo obywatelskie związane jest z prawami i wolnościami jednostki, w tym z prawem zrzeszania się, zgromadzeń, petycji, skarg, a także kontroli społecznej, z prawem do informacji o działalności władzy publicznej. Przez swoje prawa społeczeństwo powinno wymuszać działania mające na celu udostępnianie i upowszechnianie wszelkiego typu usług publicznych świadczonych przez podmioty publiczne. Wspólnoty obywatelskie – świadome społeczeństwo obywatelskie – im bardziej próbuje dopasować się do dynamicznych nacisków globalnego rynku, tym bardziej czuje, że traci kontrolę nad celem własnego życia i nad poczuciem własnej tożsamości. Kiedy ludzie znajdują się w świecie obojętności i powierzchownej współpracy, słabych więzi i wymiennych relacji i kiedy na to wszystko nałoży się dążenie do podejmowania ryzyka i ciągłych zmian własnej tożsamości, siła tradycyjnych norm społecznych i tradycji kulturowych zaczyna zanikać. Wraz ze wzrostem coraz silniejszych wpływów procesów globalnych na życie codzienne – postępową polityka wymaga podejmowania bardziej stanowczej obrony wartości sfery wspólnotowej, dobra wspólnego, publicznych praw i zobowiązań, niż do tej pory. R. Sennett³⁶ analizując relacje między sferą publiczną a prywatną wskazuje, że współczesne przemieszanie tych sfer sprowadza się do realizacji dążeń prywatnych w przestrzeni publicznej (co nazywa zjawiskiem „społeczeństwa intymnego”), gdyż ludzie często uznają działania na rzecz wspólnoty za szansę realizacji własnego interesu i zaspokajanie osobistych potrzeb.

PODSUMOWANIE

Wspólnoty ludzi są obecne we wszystkich społeczeństwach i jest to wyraz wymiaru osoby ludzkiej. Należy zauważyć, że wspólnoty obywatelskie są pierwszym podmiotem, w którego wnętrzu liczne podmioto-

kowski, *O tożsamości zbiorowej*, [w:] *Tożsamość w czasach zmiany. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, Kraków 1995, s. 15–21.

³⁵ *Społeczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło, K. Dziubka, H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1984, s. 35 i nast., Wrocław 2001, s. 42 i nast.; *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 249–251.

³⁶ R. Sennett, *Upadek człowieka publicznego*, tłum. H. Jankowska, Warszawa 2009, s. 11–17.

wości realizują funkcję formującą. Egzystencja człowieka jest koegzystencją – człowiek żyje wspólnie z innymi.

Społeczeństwo obywatelskie obejmuje kilka obszarów życia społecznego, w tym obywatelską aktywność grupową – świadomość obywatelską mieszkańców danej jednostki terytorialnej, wspólnot lokalnych i samorządowych, nieformalnych grup i ruchów społecznych oraz działalność organizacji pozarządowych. Społeczeństwo obywatelskie jest bytem autonomicznym w demokratycznym państwie prawa.

Z konstytucyjnego stwierdzenia zawartego w art. 4 ust. 1 „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu” wynika wymóg rozległego pluralistycznego, różnorodnego i ciągłego wpływu ogółu obywateli na władzę publiczną.

Wspólnoty obywatelskie – społeczeństwo obywatelskie z natury nie jest bytem opozycyjnym, lecz niezależnym wobec państwa. Nie może jednak godzić się na poddanie się socjotechnikom ze strony władzy publicznej.

Cele polskiej transformacji: budowa instytucji demokratycznego państwa prawa, instytucji rynku i kreacji społeczeństwa obywatelskiego, przebiegają różnie, zarówno z sukcesami, jak i problemami. W najmniejszym stopniu – co do tego jest zgodna większość analityków – społeczeństwo obywatelskie jest nadal słabe i świadczy to o niedojrzałych strukturach demokracji. Demokratyczne państwo prawa i wspólnoty, społeczeństwo obywatelskie muszą współdziałać ze sobą, by urzeczywistniać wartości, prawa i wolności człowieka i obywatela. Zagadnienia dobra wspólnego, dialogowości, solidarności, pomocniczości, rozwoju ludzkiego przywołuje otwartą kwestię demokracji. Chodzi o poprawną teoretyczną podstawę dla wolności obywatelskich i wizji społeczeństwa obywatelskiego – wspólnotowego. Współczesnego obywatela funkcjonującego w świecie różnorodnych uwarunkowań, złożoności życia społecznego interesują nade wszystko takie działania na rzecz wspólnoty, które mogą wpłynąć na poprawę jego życia w różnych aspektach.

Dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, w kontekście aktywnych obywateli oraz wspólnot, niezwykle ważną rolę winny mieć struktury państwowe oraz struktury administracji publicznej. Wspólnota obywatelska realizuje najczęściej funkcje integracyjne, identyfikacyjne, kulturotwórcze, kontrolne. W koncepcji dobrego rządzenia państwem, nie może więc występować sprzeczność między organami państwa a społeczeństwem obywatelskim.

We wszystkich demokratycznych państwach prawa źródłem władzy jest naród, który w wolnych wyborach daje legitymizację władzy. Wła-

dza rządząca danym państwem często nie jest zbyt zainteresowana kreacją takiego bytu, jak społeczeństwo obywatelskie, które posiada struktury względnie autonomiczne wobec państwa, stanowiąc uzupełnienie demokratycznego państwa prawa cechującego się pluralizmem. W budowaniu społeczeństwa obywatelskiego ważna jest promocja poczucia, że instytucje polityczne, którym podlegają obywatele są ich własnym tworem. Dlatego też prawa człowieka i obywatela muszą gwarantować godność osobową człowieka i być jej odzwierciedleniem, gdzie moralnym fundamentem społeczeństwa powinna być etyka dobra.

Istotą społeczeństwa obywatelskiego staje się zdolność do samodzielnego organizowania się w celu zaspokajania potrzeb i realizacji dobra wspólnego, demokracja bowiem bez etosu demokratycznego jest pusta, z kolei etos demokratyczny opiera się na godności osoby. Teorie demokracji sprzed XX w. stają się przestarzałe i nierealistyczne. Demokracja ma służyć nie idealistycznym celom, lecz funkcjonowaniu społeczeństwa, wspólnot i osobom. Przyjmując perspektywę personalistyczną, można zinterpretować całościowo, a nie tylko fragmentarycznie fenomen społeczny i sformułować propozycje całościowego projektu budowania społeczeństwa, projektu obejmującego wszystkie fundamentalne aspekty doświadczenia społecznego: osobiste, wspólnotowe, instytucjonalne. Dojrzałe koncepcje demokracji, w tym tzw. personalizmu wspólnotowego, powinny stać się interesujące dla społeczeństw niezależnie od kultury duchowej i tradycji. Wskazując, że prawdziwa wolność człowieka polega na tym, że decyzje jego zapadają w jego centrum osobowym, w „ja” osobowym, które też realizuje te decyzje. Człowiek musi więc zaangażować się w dialog ze wszystkimi podmiotami, aby przerwać „samotność” globalnego człowieka. W przeciwnym razie pozostanie nam tkwić w społecznie szerzącej się deformacji materialnej i moralnej oraz upowszechnianiu się na masową skalę indywidualizmu.



PAŃSTWO A SPOŁECZEŃSTWO



BARBARA KRAUZ-MOZER

ZAPROSZENIE DO METODOLOGII REFLEKSYJNEJ

„Prawdę łatwiej wyłowić z błędów niż z zamętu”¹

Metodologia to rozległa, dynamiczna dziedzina wiedzy, której właściwie nikt nie jest w stanie gruntownie zgłębić. Można ją natomiast odkrywać „po swojemu” – we własnej dziedzinie nauki – i przecierać własne ścieżki ze świadomością celu, do którego prowadzą i nieuchronnością ograniczeń, narzucających się wędrującym po nich badaczom. Cierpliwi po drodze nabywają samowiedzy badawczej i refleksji metodologicznej; otwierające się wówczas szlaki oferują różne „mapy drogowe”, ścieżki działania najkorzystniejsze ze względu na realizację danego celu; umożliwiające dotarcie do różnorodnych paradygmatów, związanych z nimi teorii i strategii badawczych.

Można rzec, że metodologa, to wewnętrznie zróżnicowana wiedza o uporządkowanych i dających się powtarzać intencjonalnych czynnościach, uznanych za racjonalne przedsięwzięcie ze względu na skuteczność, w osiągnięciu pożądanego celu, którym jest tworzenie „nauki”. Ów cel – określony bardzo swobodnie – polega na czynnościach polegających na krytycznym przesiewaniu danych, prowadzących do skumulowania uogólnień, które zawsze później mogą zostać obalone.

Wiedza, rozważająca i porządkująca metody badań stosowanych w naukach społecznych, posiada zatem walor pobudzania uwagi i wyostrzania czujności w dostrzeganiu błędów; pozwala na poznanie zasad uprawiania rzemiosła nauki, ale ostatecznie ich biegłe opanowanie może

¹ F. Bacon, *Novum Organum*, tłum. J. Wikarjak, Warszawa 1955, s. 216.

się dokonywać jedynie w praktyce, u boku mistrza, który utwierdza i upewnia, daje przykład i koryguje błędy, uczy rozpoznawać odmienne modele warsztatu badawczego w odniesieniu do rzeczywistych danych i łagodzi dychotomiczne podziały między nimi – przekazuje fach!

Termin „metoda” bywa niekiedy włączany do definicji nauki i za naukową uznaje się tylko taką wiedzę, którą się uzyskuje w wyniku stosowania metody naukowej, zapewniającej jej empiryczny i zarazem teoretyczny charakter. Metodologia – jako wiedza metanaukowa – oglądana w perspektywie historycznej (temporalnej) pozwala dostrzec zmagania człowieka z doskonaleniem narzędzi do pozyskiwania wiedzy wartościowej poznawczo. Współcześnie, w opinii nielicznej części badaczy, wysiłek ten zakończył się klęską; w opinii pozostałych – nauczyliśmy się rozpoznawać okoliczności ograniczające nas i naszą wiedzę². Wiemy, że cecha naukowości przysługuje jej w sposób gradacyjny, wiemy, dlaczego jest odwoływalna, zawodna i tylko częściowa, zrozumieliśmy również, że żadnej innej, bardziej pewnej informacji nie mamy, trudno! Taki stan rzeczy wymusza i zarazem uzasadnia prowadzenie nieustannych dyskusji metodologicznych – są konieczne, bo uczulają na błąd; z drugiej strony podnosząc poziom subtelności i wyrafinowania metodologicznego, umacniają pozycję naukową dyscypliny³.

Zacznijmy od pozornie trywialnej uwagi przyrównującej metodologię do ortografii, o której zwykło się mówić, że „jest nauką osłów”. Wszak jedno i drugie, to rejestr zasad umożliwiający identyfikowanie błędów, niekiedy tak oczywistych, że trzeba być bardzo nieuważnym, żeby je popełnić. W większości są to błędy trywialne, niemniej często uszczęśliwiające recenzentów, bądź profesorów biorących udział w gwałtownych polemikach, w których dowiedli swoich racji. Jednakże gwoździ uczciwości godzi się przyznać, że wśród tych bezspornych pomyłek jest kilka takich, których samodzielne odkrycie – bez pomocy metodologa – raczej się nie udaje.

Problem jednak w tym, że uczeni raczej okazjonalnie przerywają badania, aby rozmyślać, czym wyróżnia się ich działalność; jako ludzie pragmatyczni po prostu robią to, co do nich należy i podejmują czynności uznawane – w ich środowisku, na mocy *communis doctorum opinio* – za racjonalne przedsięwzięcia, ze względu na skuteczność w osiągnięciu pożądanego celu. Owe czynności badawcze, uzasadniane założeniami metody naukowej, są wprawdzie najbardziej zadowalającymi sposobami

² J. Horgan, *Koniec nauki czyli o granicach wiedzy u schyłku ery naukowej*, Warszawa 1999.

³ C. Seal, *Researching Society and Culture*, London 2004.

pozyskiwania wiedzy poznawczo cennej, ale – w szeroko rozumianych naukach społecznych – są równocześnie najbardziej kontrowersyjnymi i często kontestowanymi.

O nieporozumienia i spory nietrudno – zwłaszcza w sytuacji, gdy każdy badacz przyznaje status „danych” tylko niewielkiemu ułamkowi tego, co w rzeczywistości jest dane; ulega sugestiom, które podpowiada utrwalana – w danym miejscu i czasie – tradycja naukowa. Wokół jakiejś jednej techniki zbierania danych mogą powstawać całe „szkoły” czy „mody” intelektualne. Łatwo zapomnieć o tym, że te różne „dane” będące wytworem abstrahowania, zawsze są przecież tylko konstruktem – a traktuje się je najczęściej tak, jakby były czymś w rodzaju rzeczy, skończonej całości. Grupy badaczy przekształcają się we wrogie obozy, których przedstawiciele nie są skłonni uczyć się od siebie nawzajem. I tak oto mamy na przykład do czynienia z pozbawionymi wątpliwości obrońcami rozkładów statystycznych, analizy dyskursu czy obserwacji uczestniczącej, wywiadu swobodnego albo wywiadu pogłębionego, zagorzałych zwolenników opisów etnograficznych itp., broniących wybranej metody, którą właśnie adorują. Kombinacja różnych, odmiennych metod oznacza często dla wielu – herezję i odejście od zasady monoteizmu metodologicznego. Podobną reakcję można obserwować w odniesieniu do odmiennych technik, np. analizy wielozmiennowej, analizy regresji, analizy ścieżkowej, analizy sieciowej czy analizy czynnikowej – tu również pojawia się nieuzasadniona surowość metodologiczna; źle widziane jest także sięganie po zasoby innych sąsiednich dyscyplin, by wspomnieć tylko etnologię, ekonomię czy historię. Wydaje się wszakże, że kwestionowanie innych metod jest najczęściej spotykanym, prostym sposobem na uczynienie z bezradności badawczej – zalety, jest afektowanym udawaniem, że się ignoruje to, z czym w rzeczywistości nie potrafi się uporać, bo brakuje nam pomysłów.

Korzystanie z takiego prostego wybiegu staje się możliwe w sytuacji, gdy w naukach społecznych brak zgody co do kwestii podstawowych: jak istnieje rzeczywistość społeczna i jak należy ją badać. W konsekwencji, borykają się one nieustannie z dwoma typami wewnętrznie splątanych problemów, przeciwstawnych sobie, a jednocześnie wzajemnie się uzupełniających.

Pierwszy z nich to paleta złożonych zagadnień metodologicznych, wynikających z braku zintegrowanego, epistemologicznie spójnego i uniwersalnie prawomocnego sposobu prowadzenia badań – nazwijmy go umownie problemem metodologizmu. Pojawia się w wielu sytuacjach badawczych, w różnych odmianach szczegółowych i zazwyczaj generuje zamieszanie metodologiczne. Jego pierwszym zwiastunem jest manife-

stowanie braku zainteresowania konkurencyjnymi strategiami badawczymi, pojawiającymi się w naukach społecznych i wskazywania własnego „punktu widzenia” jako jedynie ważnego i obowiązującego.

Tymczasem opowiedzenie się za takim stanowiskiem – zwanym niekiedy „metodologicznym monizmem” – prowadzi do kolejnych, poważnych komplikacji. Nie pozwala bowiem dostrzec, że każdy projekt badawczy ukrywa w sobie połączenie filozofii – w postaci najogólniejszych założeń, stanowiących fundament światopoglądu badacza, zawierający zbiór jego podstawowych przekonań odnoszących się do świata i natury badań naukowych; strategii badawczej, która odpowiada temu światopoglądowi oraz konkretnych procedur (metod), które objaśniają szczegółowe czynności związane z wykonywaniem badania⁴. Jest to ten rodzaj wstępnych, fundamentalnych założeń i związanych z nimi odpowiedzi, który decyduje o zróżnicowanym charakterze refleksji teoretycznej i kategoriach wyróżnionych czynności badawczych, pojawiających się i akceptowanych – albo kontestowanych – w naukach społecznych i humanistycznych, skupionych na odmiennie konstruowanym przedmiocie badania, różnych celach badawczych, przede wszystkim na opisie, wyjaśnianiu bądź rozumieniu rzeczywistości społecznej⁵.

Najczęściej wspomniane idee filozoficzne pozostają w pracach badawczych przemilczane, mają charakter entymematyczny, mimo zasadniczego wpływu na metodologię przedmiotowe szeroko rozumianych nauk społeczno-humanistycznych; przesądzają dyskretnie o wyborze podejścia badawczego i praktyki badań⁶. Owe przekonania badacza składające się na światopogląd, bywają niekiedy nazywane paradygmatami, epistemologiami i ontologiami lub metodologią *sensu largo*⁷. Nieujawnione, stają się źródłem wielu zbędnych waśni i utrwalają antagonizm między zróżnicowanymi stanowiskami metodologicznymi; podtrzymują napięcie i ciągłe spory w środowisku uniwersyteckim nauk społecz-

⁴ Przystępne omówienie czterech dominujących w naukach społecznych światopoglądów – postpozytywizm, konstruktywizm, aktywizm, pragmatyzm – wraz z ich zasadniczymi elementami, znaleźć można w pracy: J.W. Creswell, *Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane*, tłum. J. Gilewicz, Kraków 2013.

⁵ *Philosophy of the Social Sciences. Philosophical Theory and Scientific Practice*, red. C. Mantzavinos, Cambridge 2009.

⁶ B. Krauz-Mozer, *Metodologiczne problemy wyjaśniania w nauce o polityce*, Kraków 1992; B.D. Slife, R.N. Williams, *What's Behind the Research? Discovering Hidden Assumptions in the Behavioral Sciences*, Thousand Oaks 1995.

⁷ W.L. Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, Boston 2000.

nych odnośnie wiedzy, którą należy uznać za społecznie upoważnioną do wypowiadania prawd o świecie społecznym.

W konsekwencji stopień komplikacji towarzyszący próbie objaśnienia metodologii nauk społecznych, czy ogólniej – szczegółowych zasad wynikających z metody naukowej, a odnoszących się do badania realnej rzeczywistości społecznej – jest problemem, któremu towarzyszy nieustająca debata; dochodzi w niej do kolizji między potocznym rozumowaniem i rozumieniem polityki a wiedzą wspartą systematycznymi badaniami, z zastosowaniem metodologii naukowej. Podtrzymuje ją i rozbudza emocje niepokojące pytanie: Komu należy wierzyć? Pytanie stawiane w sytuacji, gdy wiedza politologiczna jest niezgodna z intuicją, zaprzecza potocznym przekonaniom; co więcej, jest również wewnętrznie sporna, budząca wątpliwości poznawcze, w większości wynikające z nieporozumień i braku uporządkowanych przemyśleń nad czynnościami tworzącymi warsztat badawczy, służący do wypracowywania wiedzy, którą z dumą przekazujemy innym; albo mówiąc inaczej – z braku metodologii refleksyjnej ukazującej „umysł w działaniu”.

Niemniej trzeba przyznać, że nawet wysoce kompetentni badacze pytani o metodę naukową w odniesieniu do szczegółowych strategii badań zjawisk społeczno-politycznych, ostrożnie budują odpowiedź próbując nie powiedzieć czegoś fałszywego, co mogłoby wzniecić zaciętą dyskusję, a potem – kiedy się to nie udaje – już tylko starają się zachować zimną krew, bo o argumenty rozstrzygające spór raczej trudno. To też objaśnianie i uzasadnienie metod stosowanych w szeroko rozumianych naukach społecznych, bywa niekiedy wyzwaniem, któremu często towarzyszy „rozpacz metodologa”⁸.

Problem metodologizmu wyraźnie ujawniają także spory wokół konstrukcji przedmiotu badania, który obok celu badania, przesądza o zastosowanej strategii badawczej, procedurach, technikach i narzędziach. Kompozycja przedmiotu badania, ukrywa problematyczne pytanie o to, do jakich kategorii należą podstawowe składniki realnego świata. A zatem jak wypracować taką charakterystykę rzeczywistości społecznej i jej opisu, który obejmowałby ją w całości, a zarazem rozpoznawał to, co w niej jednostkowe.

Miarą perfekcji zawodowej badacza, szczytem kunsztu – i zarazem pierwszym przykazaniem metodologicznej poprawności – jest istotna umiejętność wprowadzenia do analizy „danych” – elementów określanych „teoretycznymi”. Bardzo ważnych w przypadku dobrze sprecyzo-

⁸ Trawestacja tytułu głośnego w swoim czasie artykułu Władysława Tatarkiewicza – *Romantyzm, czyli rozpacz semantyka*, „Pamiętnik Literacki” 1971, s. 4.

wanych przedmiotów zwanych „empirycznymi”, tak często sprawiającymi wrażenie mało użytecznych, a nawet nieco śmiesznych; szczególnie wówczas, gdy akceptuje się stanowisko, w którym możliwe są wszelkie rozważania abstrakcyjne o świecie, zarówno realnym, jak i możliwym, opierające się na zasadach logiki uznawanych *a priori*, bez zwracania się do nauk empirycznych.

W naukach społecznych – zwłaszcza tych, zajmujących się problematyką państwa i władzy – mamy silną skłonność do dawania wiary, że społeczna czy polityczna istotność przedmiotu badań wystarczy, aby uzyskane wyniki ogłosić jako wybitne osiągnięcie naukowe. Takie upodobania najczęściej owocują utratą wrażliwości na procedury metodologiczne.

Tymczasem tym, co najważniejsze w badaniu, to sposób skonstruowania przedmiotu; potęga metody myślenia w niczym nie przejawia się lepiej, jak w zdolności do stworzenia z przedmiotów społecznie mało znaczących – przedmiotu nauki. Albo w umiejętności naukowej rekonstrukcji wielkich społecznie ważnych przedmiotów, dzięki ujęciu ich pod innym, nieoczekiwanym kątem widzenia. Jednakże, aby to osiągnąć trzeba umieć zamieniać problemy bardzo abstrakcyjne na całkiem praktyczne czynności naukowe, a to wymaga szczególnego stosunku do tego, co nazywa się „teorią” i „empirią”.

W rzeczywistości najbardziej „empiryczne” decyzje techniczne są nieodłączne od najbardziej „teoretycznych” decyzji dotyczących konstruowania przedmiotu badania – to praca na długim oddechu. Konstruowanie przedmiotu zakłada aktywną i systematyczną postawę wobec faktów. Ale naukowe konstruowanie przedmiotu wymaga – najpierw i przede wszystkim – zerwania z myśleniem potocznym, czyli z wyobrażeniami podzielanymi przez wszystkich, na temat tzw. faktów⁹.

W naukowej, metodologicznie poprawnej, obserwacji rzeczywistości społecznej zwraca się uwagę, że nasza percepcja świata podlega skrzywieniu związanym z ustaleniem tego, co jest faktem; aby go badać, opisywać, mówić o nim, musimy się od niego oderwać. Skrzywienie teoretyczne badacza, polega na zaniedbaniu wpisania w budowaną teorię świata społecznego faktu, że jest ona wynikiem teoretycznego sposobu patrzenia, a więc ma swoje ograniczenia, które powinny być wykazane. Pomimo tej niedogodności, wiedza teoretyczna zawdzięcza wiele swoich najistotniejszych właściwości faktowi, że warunki jej powstawania są odmienne od warunków, w jakich bywa wykorzystywana; ta właśnie

⁹ L. Fleck, *Powstanie i rozwój faktu naukowego*, tłum. M. Tuszkievicz, Lublin 1986.

okoliczność jest jedną z tych, które tworzą rozdźwięk między teorią, a praktyką.

Metodolog przypomina, że obserwując celowo rzeczywistość społeczno-polityczną – a nie tylko postrzegając ją przypadkowo, potocznie – nasza percepcja świata podlega uproszczeniu teoretycznemu, opisujemy ją tak, jak potrafimy ją postrzegać, a nie tak, jak ona istnieje; o tym nieustannie przypomina refleksja metodologiczna, inaczej badacz jest skazany na pielęgnowanie w sobie „naiwnego realizmu”, tzn. wiary, że na mocy doświadczenia zmysłowego – możliwe jest izomorficzne odwzorowanie rzeczywistości społecznej w umyśle.

Zapominamy, że przecież nie możemy jej obserwować w całym bogactwie niewyobrażalnej różnorodności – o tym stanowczo przesądza nasze uwarunkowanie genetyczne i kulturowe – rozpoznajemy tylko niektóre jej aspekty, prowadząc obserwację zawsze ukierunkowaną, celową, pozwalającą na opis tylko fragmentaryczny (aspektowy), nigdy całościowy; opis będący następstwem teoretycznie ukierunkowanego sposobu postrzegania, bo tylko taki jest dostępny badaczowi, który jako podmiot poznający zawsze jest „uwarunkowanym obserwatorem” i zarazem „poznawczym skąpcem”.

Wskazanie tej okoliczności pozwala zrozumieć, jak skomplikowany jest proces gromadzenia danych, jak złożona jest „natura” faktów, w których ukrywa się jakiś realny stan rzeczywistości społecznej, fragmentarycznie tylko opisywanej na podstawie celowej, teoretycznie ukierunkowanej obserwacji badaczy. Skrzywienie teoretyczne staje się źródłem zamieszania wówczas, gdy badacz zaniedbuje ujawnienie teorii określającej cel obserwacji; teorii przecież ważnej, bo przy okazji, niepostrzeżenie, konstruuje także przedmiot badania i narzędzia przydatne do jego rozpatrywania. Nie ma to prowadzić do konkluzji, że teoria ukryta w czynnościowym (metodologicznym) segmencie nauki jest nic nie warta, ale że trzeba rozpoznawać jej niezbywalną obecność w procesach poznania naukowego oraz jej ograniczenia wraz z konsekwencjami dla metodologii badań zjawisk społecznych i naszej o nich wiedzy.

W konsekwencji, oddzielając metodę od przedmiotu badań, sprowadza się problem konstrukcji teoretycznej przedmiotu badań do technicznego manipulowania wskaźnikami i obserwacjami empirycznymi, za którymi ukrywa się jakiś ontologiczny priorytet (paradygmat), bądź to struktury, bądź podmiotu działającego, systemu bądź aktora, zbiorowości lub jednostki. To zaniedbanie w skrajnej wersji przyjmuje postać metodologicznego imperializmu i prowadzi do takich definicji przedmiotów, które wynikają z zastosowanych technik analizy i zestawu dostępnych danych. Oznacza to, że umiejętności praktyczne bada-

cza nie tworzą całości obrazu, szczególnie wówczas, gdy są one naiwnie postrzegane jako zbiór arbitralnie narzuconych „zaleceń”.

Powyższe stanowisko nie jest krytyką wirtuozerii technicznej narzędzi metodologicznych, lecz ich bezmyślnego wyrafinowania, mającego zagłuszyć pustkę powstałą wskutek braku wizji teoretycznej, która wyznacza kierunek badania. Organizacja i praktyczna realizacja zbierania, czy – dokładniej – produkowania danych, są tak delikatnie wbudowane w teoretyczną konstrukcję przedmiotu, że nie można ich redukować do poziomu zadań technicznych, pozostawionych przypadkowo zwerbowanym pracownikom naukowym, skłonny do wszelkich sekciarskich odrzuceń, charakterystycznych dla wąsko rozumianej wiary.

W tej sytuacji najlepiej działać pod hasłem „zabrania się zabraniać”; nie można bowiem oddzielić konstruowania przedmiotu badania od narzędzi konstruowania przedmiotu i od krytyki tych narzędzi, nieuchronnie generujących ograniczenia, ze względu na zawarte w nich założenia. Jednakże skromnie wyposażony „warsztat badawczy” uniemożliwia rozważenie wszystkich technik, które mogą się wydawać istotne z punktu widzenia przyjętej definicji przedmiotu badania oraz mogą się okazać praktycznie przydatne i możliwe do zastosowania, gdy weźmiemy pod uwagę okoliczności zbierania danych.

Innym ważnym zagadnieniem z palety problemów metodologicznych, to kłopoty nauk społecznych z reizmem. Błąd reizmu polega na skłonności do myślenia o realnym świecie społecznym tak, jak gdyby składał się wyłącznie z rzeczy; to znaczy w sposób substancjalistyczny. Wprawdzie to łatwiejsze, mimo woli zakładamy, że takie przedmioty są materialne i „dają się zauważyć”. Wówczas jednak ulega osłabieniu zdolność do analizy relacyjnej, do myślenia o tych realnych bytach, które nie są rzeczami, ale wiązkami relacji między rzeczami. Tak wyobrażona konstrukcja społecznych przestrzeni przyjmuje formę bardzo abstrakcyjnych obiektywnych relacji; nie można ich dotknąć ani pokazać palcem, ale to one stanowią całą rzeczywistość świata społecznego.

Przedmiot badania rozważany w perspektywie relacyjnej umożliwia zasadne kwestionowanie niejasnych granic między dyscyplinami, dziedzinami empirycznymi, technikami obserwacji i analizy – często prowadzące do przedwczesnej specjalizacji naukowej i wynikającego z niej „kawałkowania pracy” – uświadamiając badaczom różnych dyscyplin społeczno-humanistycznych, podzielonych na osobliwe specjalności, że wspólnym mianownikiem dla wszystkich są relacje między rzeczami (tj. jednostkami) i odnoszą się do tego samego – do podmiotów działających, tj. do działań jednostek ludzkich, wyposażonych

w zróżnicowane kulturowo zestawy cech; to, co tworzy rzeczywistość społeczno-polityczną, co tworzy historię, tkwi w relacjach między nimi, w przenikaniu się tego, co jednostkowe z tym, co społeczne. Oglądanie rzeczywistości społecznej w tej perspektywie, czy jak kto woli, z punktu widzenia paradygmatu relacjonalnego budzi nadzieję, że wypracowana w tym obszarze wiedza naukowa może się złożyć w wiedzę względnie całościową, zdolną do konstruowania faktów społeczno-politycznych, przydatnych dla poszukiwania fundamentalnej jedności praktyki ludzkiej.

Proces stawania się rzeczywistości społecznej to przedmiot poznania wspólny dla rozmaitych dyscyplin naukowych, ale jego postrzeganie wydaje się być zdominowane przez myślenie reistyczne. Każda dyscyplina naukowa konstruuje przedmiot badania ze swojego punktu widzenia, analizuje jego aspekty wybrane w świetle własnych teorii i języka. W efekcie powstają trudne do usunięcia napięcia i antagonistyczne podziały; by wymienić tylko oddzielenie analizy sfery materialnej od symbolicznej, rozdzielenie między teorią a badaniami empirycznymi, podział na strukturę i podmiot działający czy na mikro- i makroanalizę. Taka organizacja i podział pracy naukowej, który rozdziela, reifikuje i szufladkuje momenty tego samego procesu konstruowania przedmiotu nauk społecznych na osobne specjalizacje, sprzyja niezgodzie i wadom, skutkuje metodologicznym zahamowaniem i pojęciowym fetyszyzmem, jednakże przede wszystkim osłabia wysiłki podejmowane na rzecz wyjaśniania społeczeństwa i historii takimi, jakie one są. Niszczy nadzieję na wypracowanie niezbędnego minimum takiej wiedzy, której zastosowanie mogłoby pomóc w politycznym rozwiązywaniu konfliktów, których rodowód jest przecież społeczny.

Obok błędów z palety metodologizmu, nauki społeczne borykają się z problemami narosłymi wokół kultu tzw. wielkiej teorii społecznej. W tym przypadku nie chodzi o tę postać teorii – docenianą ze względu na jej wartość praktyczną – która jest działalnością związaną z wytwarzaniem wiedzy eksplanacyjnej, wyjaśniającej. Sprzeciw budzi jedynie „ostentacyjna teoria”, stworzona sama dla siebie samej („teoria teoretyzująca”) lub teoria traktowana jako dziedzina dyskursywna, odseparowana, zamknięta i odnosząca się wyłącznie do samej siebie, będąca tylko zbiorem słów o słowach, ostentacyjnie, jawnie, demonstracyjnie wolna od wszelkich związków z rzeczywistością i praktycznymi problemami badań empirycznych; pozbawiona uzasadnień empirycznych, które by mogły ją „skleić” z obserwacją realnie istniejącej rzeczywistości społecznej.

Fascynacja wielką teorią ułatwia zapominanie o tym, że każdy akt badawczy jest zarazem empiryczny (bo styka się ze światem zjawisk obserwowalnych) i teoretyczny (bo z konieczności posługuje się hipotezami dotyczącymi leżącej głębiej struktury relacji, które obserwacja chce uchwycić). Każda, nawet najdrobniejsza operacja empiryczna – czy to wybór skali pomiaru, czy decyzja o kodowaniu, konstrukcja wskaźnika czy włączenie punktu do kwestionariusza – pociąga za sobą mniej lub bardziej świadome wybory teoretyczne. Podobnie jak nawet najbardziej abstrakcyjna zawilość teoretyczna nie może być uzasadniona bez systematycznej konfrontacji z rzeczywistością empiryczną.

W intelektualnych środowiskach Europy tradycyjnie docenia się twórców z dziedziny filozofii i teorii teoretyzującej, żywiąc lekki opór wobec empirii. Przepaść między „czystymi” myślicielami, a tymi, których dla żartu nazwa się „pożeraczami liczb”, pozostaje niezasypana. Natomiast w USA, gdzie „instrumentalny pozytywizm” króluje przełomnie i niepodzielnie od lat 40. XX w. i gdzie wymiana myśli między naukami społecznymi a filozofią jest słaba, teorie empiryczne mają do odegrania rolę bardziej pozytywną. Jednakże, mimo podejmowanych nieustannie wysiłków, ani jednym, ani drugim nie udało się wypracować teorii, którą by cechowała „przed założeniowa ogólność” i „wielowymiarowość”¹⁰ – taka postać teorii pozostaje nadal marzeniem.

Zaledwie zarysowane, najważniejsze problemy warsztatowe nauk społecznych uzasadniają stałą troskę o namysł nad narzędziami nauki; jak się je konstruuje, jak się je stosuje – jednym słowem nad tym, co się robi. Z jednej strony to wymaga autoanalizy badacza jako wytwórcy wiedzy, z drugiej zaś – refleksji nad społeczno-historycznymi i poznawczymi warunkami uprawiania nauk społecznych. Refleksja wymaga nie tyle introspekcji intelektualnej ujawniającej i poddającej krytyce wstępne założenia wpisane w fakt myślenia o świecie, ile stałej analizy i kontroli praktyki badawczej – tj. jak my to robimy? A jak powinniśmy, abyśmy mieli szansę wypracowania pewniejszej wiedzy!

Refleksyjność zakłada nie tyle namysł podmiotu nad samym sobą (samowiedza), ile raczej wymaga systematycznej eksploracji, która ma kierować praktyczną realizacją badań naukowych; ale żeby kontrolować i sprawdzać prawomocność czynności badawczych potrzebna jest znajomość akceptowanych w cechu badaczy zasad i reguł, principiów i norm, wedle których organizowane są badania – *no limits, no control*.

¹⁰ P.M. Kellstedt, G.D. Whitten, *The Fundamentals of Political Science Research*, Cambridge 2009.

Refleksyjność wybiega zatem znacznie poza życiowe doświadczenie badacza i musi uwzględnić także strukturę organizacyjną i poznawczą dyscypliny, czyli ostatecznie samo pole nauk społecznych. W publicznej debacie kompetentnych badaczy i dzięki wzajemnej krytyce, dokonuje się obiektywizacja wiedzy; nie przez samego jej autora, ale przez uczonych zajmujących wszystkie antagonistyczne i zarazem komplementarne pozycje składające się na obszar zainteresowań nauk społecznych. Tak rozumiana refleksyjność jest zasadą pozwalającą na odmienne konstruowanie przedmiotów nauki. Nie mogą one jednak zawierać nieświadomej projekcji relacji badacz–przedmiot oraz nie mogą być zafałszowane dogmatyzmem, wspieranym lekceważeniem świadectw naocznego doświadczenia, opartych o ustalone i przyjęte kryteria.

Refleksyjna metodologia przekonuje i uczy umiejętności pojmowania badania jako racjonalnego przedsięwzięcia. Wypracowanie takiej realistycznej postawy u badacza, to chyba najlepszy sposób uchronienia się przed egzaltowanym wyobrażeniem o robieniu badań, czyli od wizerunku siebie samego jako badacza, zamiast skupienia się na wykonywaniu po prostu swego zawodu, rzemiosła, który jak każdy fach wymaga znajomości zasad.

Inaczej metodologowie bez trudu znajdą powód do formułowania szeregu uwag na temat operacji, które należało by wykonać, aby jakoś opanować intuicyjnie skonstruowany przedmiot badania. Warto je przemyśleć, może niektóre wzbogacą naszą kompetencję zawodową, ale nie należy się nimi nadto przejmować, przecież – jak przypomina Nietzsche – kapłani żyją z grzechu. Podobnie metodolodzy – żyją z błędu.



HIERONIM KUBIAK

REQUIEM DLA PARTII POLITYCZNYCH?

WPROWADZENIE

Zdroworozsądkowa analiza życia społecznego zdaje się skłaniać do wniosku, że skoro władza znajduje się w definiensie partii politycznych, a jednocześnie fenomen władzy był od zarania dziejów, i będzie nadal w dającej się przewidzieć przyszłości koniecznym atrybutem zbiorowego wymiaru egzystencji ludzkiej, to także partie polityczne należy uznać za nieodzowne – choć jednocześnie zmienne pod względem formy – podmioty tej egzystencji, istotne zwłaszcza w sferze publicznej. Czy rzeczywiście tak jest? O fenomenie władzy Alvin Toffler pisze tak:

Mimo odium towarzyszącemu idei władzy, ze względu na przypadki jej nadużycia, sama władza nie jest ani dobra, ani zła. Jest nieuniknionym aspektem wszystkich stosunków międzyludzkich i ma wpływ na wszystko – od naszych relacji seksualnych po pracę, samochody, telewizję i nasze nadzieje. W stopniu większym, niż większość z nas sobie to wyobraża – jesteśmy produktami władzy¹.

Nie znaczy to jednak, że wiemy już wszystko o jej istocie i kontekstowych uwarunkowaniach w następujących po sobie fazach procesu dziejowego. A wiedza taka jest nieodzowna zwłaszcza współcześnie, ponieważ

Żyjemy w chwili, kiedy cała struktura władzy spajającej do tej pory świat ulega dezintegracji. Równocześnie kształtuje się całkowicie nowa struktura władzy. I dokonuje się to na każdym szczeblu społeczeństwa².

¹ A. Toffler, *Zmiana władzy. Wiedza, bogactwo i przemoc u progu XXI stulecia*, tłum. P. Kwiatkowski, Poznań 2003, s. 22.

² *Ibidem*.

Co należy z tej perspektywy powiedzieć o partiach politycznych? Choć konkretne partie, rozumiane jako grupy celowe, ulegają anihilacji, to jednak na ich miejsce – jak długo istnieją nierozwiązane (czy nawet nierozwiązywalne) kwestie społeczne – powstają nowe (inaczej powiązane ze strukturą społeczną, o odmiennych programach i sobie tylko właściwych technikach działania). W ustrojach demokratycznych, gdy dana partia znajduje się u władzy, najpierw wskaźnikiem (a później miarą) kryzysu określonej partii jest jej malejące społeczne poparcie, bo przecież ono, zwłaszcza w systemach demokratycznych, przekłada się ostatecznie na głosy wyborcze. Jednak co się dzieje wtedy, gdy wraz z partią nie giną problemy, które ona miała rozwiązać – które wcześniej generowały dla niej społeczne poparcie? I co wtedy, gdy pojawiają się problemy nowe, których nie umiano wcześniej ani przewidzieć, ani, tym bardziej, rozwiązać? Lub gdy wdrażane z nadzieją rozwiązania, także przez rewolucje generujące rozlew krwi, okazywały się później mylne jako rachuba? Doświadczenie wielu społeczeństw dowodzi, że zawsze znajduje się wtedy jakiś aktor zbiorowy, który – odwołując się do nich – zdobywa władzę polityczną. W warunkach ostrych, biegunowo spolaryzowanych napięć i otwartych konfliktów społecznych wcale nie musi to być aktor dysponujący programem naprawy zbudowanym na racjonalnych podstawach. Najczęściej wystarczy, jeśli jest syntoniczny lub empatyczny wobec istniejących nastrojów. Jeśli głosi, że należy po prostu zatrzymać proces dziejowy, powrócić do stosowanych już wcześniej „sprawdzonych” rozwiązań, lub, przeciwnie, budować zręby nowego ustroju (społecznego, ekonomicznego, politycznego) spełniając wolę biednych i wykluczonych, nie licząc się z tym, czy jest to w ogóle możliwe.

Jednak, nie negując związków partii politycznych z fenomenem władzy, należy pamiętać, że ich współczesna formuła ma stosunkowo krótką historię i wiąże się bezpośrednio z rozwojem następujących po sobie typów demokracji. Co więcej, istnieją wszelkie podstawy, aby założyć, że w miarę przechodzenia od demokracji przedstawicielskiej do demokracji partycypacyjnej, a tym bardziej deliberatywnej, rozwoju kultury politycznej całych społeczeństw (a nie tylko ich elit), zwiększania się podmiotowości jednostki ludzkiej oraz dostępnych dla każdego internetowych możliwości komunikowania się, partie polityczne będą nie tylko ewoluowały strukturalnie, ale i ulegały anihilacji. W sferze publicznej miejsce partii politycznych zaczynają zajmować krótkotrwałe (choć jednocześnie masowe) wspólnoty celowe o charakterze dualnym, których systemy wartości, więzi społeczne, system komunikacji i dzia-

łania w coraz większym stopniu są warunkowane i istnieją jednocześnie w dwu przestrzeniach: realnej i wirtualnej.

GENEZA I KWESTIE SEMANTYCZNE

Analiza procesu dziejowego prowadzi do wniosku, że zacznem partii politycznych – pojmowanych jako zbiorowe podmioty życia publicznego – była jednocześnie i myśl ludzka, i ruchy społeczne powstające jako reakcja na istniejące stosunki władzy. Najstarsza ze znanych koncepcji ideologicznych przypisywana jest Mencjuszowi, a pierwsze ruchy społeczne zaangażowane w walkę o władzę państwową wiążą się ze starożytnym Rzymem.

Mencjusz (Meng-cy, chiński myśliciel żyjący w latach 372?–289 przed rokiem zero) w traktacie *Meng-cy*, w ślad za Konfucjuszem, twierdził, że każdy człowiek z natury jest dobry, ale sama natura nie tworzy jeszcze człowieczeństwa. Dzięki niej jednak człowiek dysponuje czterema dobrymi zarodkami (*siudan*). Jeśli będą właściwie nadzorowane, doprowadzą do czterech podstawowych cnót konstytuujących człowieczeństwo: współczucia dla innych (*ceyin*), wstydu z powodu złych uczynków własnych (*xiuwu*), skromności i gotowości do ustępstw (*ci-rang*) oraz poczucia słuszności i niesłuszności (*shifei*). Każda z tych cnót generuje z kolei istotne cechy człowieka, a mianowicie: humanitarność (*ren*), prawość (*prawość*), właściwe zachowanie (*li*) oraz mądrość (*zhi*). Zatem człowieczeństwo powstaje pod wpływem samodoskonalenia się, pogłębionej tożsamości i – na jej podstawie – poczucia więzi z innymi. Ludzie tak wyposażeni – i z natury, i w wyniku osobistej troski o swe naturalne predyspozycje – wchodzi w stosunki władzy z innymi, w tym panującymi, którzy mają wobec nich określone obowiązki.

Zdaniem Mencjusza, stosunki władzy nie powstają pod wpływem przymusu, a tym bardziej przemocy, lecz wynikają z dwu konfucjańskich cnót: humanitarności i sprawiedliwości. Jeśli sprawujący władzę mają ponadto odwagę moralną – mogą te cnoty doskonalić i dzięki nim wypełniać obowiązki wobec poddanych. Natomiast

[...] jeśli ktoś podporządkowuje sobie ludzi siłą, wtedy lud nie poddaje mu się sercem, lecz dlatego, że nie ma dość siły, by mu się przeciwstawić. Lecz jeśli ktoś podporządkowuje sobie ludzi cnotą, wtedy w sercach ludzi jest dość radości i poddają mu się szczerze³.

³ *Wielka encyklopedia PWN*, t. 17, red. nac. J. Wojnowski, Warszawa 2003, s. 255.

Z tego dyskursu Mencjusz wyprowadza dwie podstawowe konkluzje. Obie stanowią nie tylko motyw przewodni jego doktryny politycznej, lecz również trwały właściwość późniejszych (także współczesnych!) wersji populizmu. Według pierwszej z nich, lud jest ważniejszy od panującego i państwa, a samo państwo – od panujących. Dlatego też jeśli panujący nie rządzi zgodnie z przypisanym mu prawem i do tego jeszcze spełnia swe obowiązki w sposób niegodny, powinien być przez lud krytykowany, a nawet pozbawiony władzy. Druga wyznacza strategię reformy społecznej. Reforma powinna zaczynać się od „zmiany sposobu rozumienia zysku, interesu własnego, bogactwa i władzy”⁴. Aby mogła jednak spełnić związane z nią oczekiwania, „należy połączyć ją z dyskursem moralnym, położyć nacisk na prawość, interes publiczny, dobro i opiekę społeczną” [panujący muszą ponadto nauczyć się patrzeć] „poza wąską linię horyzontu wyznaczoną przez ich pałace, nawiązać i podtrzymać wspólnotową więź ze swymi ministrami i urzędnikami i pozornie tylko niezróżnicowanymi masami”⁵.

Dwa spośród najbardziej znanych starorzymskich ruchów społecznych, które *nota bene* już wtedy doprowadziły do powstania prototypów późniejszych stronnictw i partii politycznych, znane są jako ruch popularzy oraz ruch optymatów. Pierwszy z nich „walczył o interesy biedoty miejskiej i wiejskiej, popieranych przez zgromadzenie ludowe, a niekiedy i przez ekwitów”⁶. Drugi w rozwiniętej postaci reprezentował konserwatywną arystokrację „nobilów broniących interesów arystokracji ziemskiej”. Oba natomiast zrodziły się z „odmiennych, realnie istniejących opinii i interesów”⁷. W nowożytnym piśmiennictwie europejskim rozważania nad naturą i działaniami partii politycznych podejmowane są systematycznie poczynając od XVII w. Związane jest to niewątpliwie ze stopniowym zastępowaniem feudalnych form ustrojowych przez rodzący się liberalizm gospodarczy i polityczny. Pierwsze poznawczo ważne ujęcia tej problematyki prezentują John Locke, David Hume oraz Edmund Burke.

Dla Johna Locke’a (1632–1704) powstanie partii politycznych wynika z istoty umowy społecznej, tworzonego na jej podstawie państwa

⁴ *The New Encyclopaedia Britannica*, t. 12, Chicago 1992, s. 656.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Mała encyklopedia kultury antycznej*, red. Z. Piszczek, Warszawa 1988; H. Kubiak, *Janusowe oblicze populizmu*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2011, nr 4, s. 33–61.

⁷ D. Hume, *Of Parties in General*, [w:] idem, *Essays and Treatises on Several Subjects*, t. 1, London 1777, s. 56. Cytat wg wydania amerykańskiego z 1987 r.

oraz aparatu państwowego „o z góry ograniczonych zadaniach”⁸. Są one instytucjami społecznymi niezależnymi od państwa. W latach 70. XVII w. w angielskim parlamencie istniały dwie takie partie: partia dworska (*court party*, stanowiąca zaczątek późniejszych konserwatywnych torysów) oraz partia krajowa (*country party*, z której wywodzili się liberalni wigowie⁹).

Rozważania Davida Hume’a (1711–1776) zawarte zostały zwłaszcza w jego trzech esejach: *Of Parties in General*, *Of the Parties of Great Britain* oraz *Of the Coalition of Parties*, opublikowanych po raz pierwszy w połowie XVIII w. Hume w dużym stopniu nawiązuje tu do swych wcześniejszych prac poświęconych wolności słowa oraz istocie polityki. Pierwotną postacią partii politycznych są dla Hume’a sekty. Dążąc do obalenia rządu, wzniecają społeczne animozje, czyniąc prawa bezsilnymi. Wśród partii Hume wyróżnia dwa typy: partie personalne (*personal parties*) oraz partie rzeczywiste (*real parties*). Zaczynem partii pierwszego typu jest osobista przyjaźń lub wrogość pomiędzy jednostkami skupiającymi się we współzawodniczące z sobą stronnictwa. Drugiego – rzeczywiste różnice interesów, także materialnych, przekonań oraz emocji. Partie z reguły dzielą się na faksje (od łac. *factio*, *-onis* = wicherzenie, intrygi, spisek, stronnictwo), spójne całości powstające w ramach większych grup w wyniku ostrego konfliktu i rywalizujące z tymi grupami o wpływ polityczne. Co więcej, partie polityczne mogą istnieć dłużej niż przychyny, z powodu których powstały.

Z kolei Edmund Burke (1729–1797), swoje rozumienie partii politycznej oparł nie tylko na wiedzy teoretycznej, lecz także własnym doświadczeniu politycznym. Prawnik i filozof, od 1759 r. wydawca i redaktor politycznego periodyku „*Annual Register*”, członek Izby Gmin, początkowo sympatyk partii wigów, a następnie zwolennik torysów, zdefiniował partię polityczną w szkicu *Thoughts on the Cause of the Present Discontents* (wyd. 1771). Według niego, partia to całość, którą łączy analogiczne rozumienie partykularnych zagadnień tworzących w sumie interes narodowy.

Typowe dla europejskiej XIX-wiecznej tradycji są także poglądy Benjamin Constanta de Rebecque’a (1767–1830) oraz Gaetano Mosca (1858–1941). Pierwszy z nich, francuski polityk i filozof polityki, przeciwnik Napoleona, wprowadził w 1816 r. do definiensu partii politycznej

⁸ K. Grzybowski, *Historia doktryn politycznych i prawnych. Od państwa niewolniczego do państwa rewolucji burżuazyjnych*, Warszawa 1967, s. 353.

⁹ J. Baszkiewicz, F. Ryszka, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, wyd. 3, Warszawa 1973, s. 228 i 231.

nowy element. Według niego, aby mogła istnieć partia, jej członkowie i zwolennicy muszą wyznawać tę samą doktrynę polityczną¹⁰. Drugi, włoski socjolog i historyk doktryn politycznych oraz twórca teorii elit, w traktacie *Sulla teoretica dei governi e sul governo parlamentare* (wyd. 1884) uważał, że cechą wyróżniającą partie polityczne spośród innych zbiorowych podmiotów działających w przestrzeni publicznej jest to, iż tworzą one i autoryzują relacje pomiędzy wyborcami i wybierającymi. Dlatego też partia polityczna to zawsze oligarchia lub inaczej: organizacja, która poprzez wybory doprowadza do dominacji wybranych nad wybierającymi, sprawujących mandat nad uprawnionymi do jego nadania, delegatów nad delegującymi.

Kierunki poszukiwań w wieku XX dobrze ilustrują prace Maxa Webera (1864–1920), Moiseia Ostrogorskiego (1854–1919), Roberta Michelsa (1876–1936), Maurice Duvergera oraz Kay Lawson¹¹. Oto syntetyczny przegląd ich stanowisk. Dla Webera partia polityczna to stowarzyszenie, zbudowane na zasadzie dobrowolnego członkostwa, którego celem jest zdobycie władzy państwowej (*Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922). Dla Ostrogorskiego to także organizacja walcząca o zdobycie władzy państwowej (*Democracy and Organization of Political Parties*, 1902). Dla Michelsa – podmiot metodycznie organizujący masy wyborców (*Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, 1911). Dla Duvergera – organizacja wprowadzająca masy do systemu politycznego, zapewniająca ludziom z ulicy ważny głos w sprawach politycznych, a nie tylko wypowiedzenie się po stronie jednej lub drugiej grupy notabli (*Les Parties Politiques*, 1951). Wreszcie Kay Lawson definiuje partie polityczne jako „organizacje dążące – poprzez nominowanie określonych osób na listy wyborcze – do wprowadzenia swych reprezentantów do organów władzy państwowej oraz wymagające od nich aby władzę zdobytą w wyniku wyborów wykonywali zgodnie z wymogami interesu publicznego” (*The Human Polity. A Comparative Introduction to Political Science*, 1993).

¹⁰ M. Duverger, *Political Parties. Their Organization and Activity In the Modern State*, New York 1967, s. XIV.

¹¹ R. Michels, *Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Stuttgart 1970; M. Weber, *Politik als Beruf*, Leipzig 1919; idem, *Polityka jako zawód i powołanie*, Warszawa 1989; K. Lawson, *Political Parties and Linkage. A Comparative Perspective*, New Haven 1980; eadem, *The Human Polity. A Comparative Introduction to Political Science*, Boston–Princeton–New Jersey 1993, s. 586; *Political Parties and Democracy*, ed. K. Lawson, Santa Barbara–Denver–Oxford 2011; *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*, ed. K. Lawson, P. Merkl, Princeton 1988.

Do polszczyzny nazwa partia polityczna weszła najprawdopodobniej pod wpływem francuskiego: *partie* (= część) już w XVIII w. Poprzedzał ją jednak polski termin stronnictwo, obecny w zasobie leksykalnym języka polskiego do dziś (od XVI w. jako a nazwa m.in. różnych szlacheckich ugrupowań politycznych walczących z sobą w ramach elekcji *vivente rege* oraz elekcji wolnej *viritim*, a także, co najmniej od końca XIX w., w nazwach kilku partii politycznych) i definiowany jako „ugrupowanie skupiające osoby o wspólnych poglądach politycznych, społecznych, religijnych itp., walczących o wspólne cele, interesy”¹².

Nieobca była również dawnej polszczyźnie nazwa „fakcja”. *Słownik języka polskiego* przygotowany do druku przez Witolda Doroszewskiego dowodzi, że oznaczała ona zarówno: a) stronnictwo, „zwykle polityczne”, jak i partię czy nawet koterię, a także b) niezgodę, knowania, spisek, zмовę¹³. Oto przykłady użycia nazwy „fakcja” w osiemnasto-, dziewiętnasto- i dwudziestowiecznej polszczyźnie przywołane w *Słowniku* Doroszewskiego:

- 1) „Jako najruchliwszy człowiek i najświadoszy polityki dworskiej, mógł zgrupować wokół siebie wszystkie nieprzyjazne królowi faksje i stronnictwa”¹⁴;
- 2) „Faksja przeciwko faksji, koteria przeciw koterii – o zasady nie chodzi tu ani trochę”¹⁵,
- 3) „Powstaniem rząduły rzeczywiscie dwie faksje równie przewrotne, jak i niedołężne: faksja dyplomatyczna i faksja pretoriańska”¹⁶,
- 4) „Polacy, rozerwani na różne faksje, nie wzięli jeszcze zupełnej determinacji, do którego się z pretendentów powszechnie przychylić mieli”¹⁷.

Konstytucja II Rzeczypospolitej (marzec 1921) nazwami „partia polityczna” oraz „faksja” nie posługuje się w ogóle. W artykule 108 stwierdza natomiast, że: „Obywatele mają prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń i związków”, a warunki wykonywania tych praw określały ustawy. Podobnie ma się rzecz w konstytucjach PRL z 1952 r. (wraz ze zmianami z lat: 1954, 1957, 1960, 1961 i 1963) oraz

¹² *Słownik języka polskiego*, t. 3, red. M. Szymczak, Warszawa 1981, s. 350.

¹³ *Ibidem*, t. 2, Warszawa 1960, s. 791.

¹⁴ L. Kubala, *Szkice historyczne*, seria 1–2, wyd. 3, Kraków 1896.

¹⁵ J. Lam, *Dziwne kariery*, Warszawa 1938.

¹⁶ L. Mierosławski, *Rozbiór krytyczny kampanii 1831 r. i wynioskowane z niej prawa do wojny narodowej*, Paryż 1845.

¹⁷ A. Naruszewicz, *Historia narodu polskiego*, Wydawnictwo Biblioteki Polskiej–Drukarnia „Czasu”, Kraków 1859–1860.

z 1976 r. (ze zmianami z lat 1980 i 1982 r.) W rozdziale 8, artykule 84, ustępie 1 i 2 Konstytucji z 1983 r. stwierdza się jedynie, że: „Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom prawo zrzeszania w celu czynnego udziału w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym”¹⁸.

Uchwalona w pierwszym roku polskich transformacji ustrojowych ustawa z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych, definiuje partię polityczną jako „organizację społeczną występującą pod określoną nawiązką, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym, w szczególności przez wywieranie wpływu na kształtowanie polityki państwa i sprawowanie władzy”¹⁹. Obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. w rozdziale. I, art. 11 uzupełnia tę definicję jedynie o zasadę dobrowolności i równości wszystkich obywateli polskich, pragnących założyć nową partię polityczną lub wstąpić do partii już istniejącej.

Analogicznie definiuje partie wydana w tym samym roku ustawa o partiach politycznych z 27 czerwca 1997 r.²⁰ Obie ustawy różni jedynie liczba obywateli uprawnionych do założenia nowej partii. O ile według ustawy z 1990 r. prawo takie posiadało już 15 pełnoletnich obywateli (art. 4, ustęp 3), o tyle ustawa z 1997 r. dawała tego typu prawo dopiero grupie liczącej „najmniej 1000 obywateli polskich, którzy ukończyli 18 lat i mają pełną zdolność do czynności prawnych” (rozdział 3, art. 11, ustęp 3.2).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. w rozdziale 1, art. 13 stwierdza jednocześnie, że:

Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

¹⁸ Por. *Konstytucja marcowa 1921. Dokumenty naszej tradycji*, oprac. A. Burda, Lublin 1983, s. 91; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 1997, rozdz. 1, art. 11, ustęp 1. oraz rozdz. 2, art. 58, ustęp 1; *Konstytucja PRL*, Warszawa 1983; *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1971.

¹⁹ *Polish Constitutional Law. The Constitutional Act and Selected Statutory Materials*, red. A. Pol, Warszawa 1996.

²⁰ Por. Ustawa z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 1990 r. Nr 54, poz. 312, s. 444; Ustawa z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 1997 r. Nr 98, poz. 604, rozdz. 1, art.1 1, s. 3124.

Zgodnie z obowiązującą ustawą o partiach politycznych z 1997 r., aby partia mogła podjąć działalność, musi zostać wpisana do ewidencji prowadzonej przez VII Wydział Cywilny Rejestrowy Sądu Okręgowego w Warszawie. Zgłoszenia w imieniu partii dokonują 3 osoby spośród wymienionych w przedkładanym sądowi wykazie imiennym co najmniej 1000 pełnoletnich obywateli RP. Przejmują one tym samym odpowiedzialność za prawdziwość danych zawartych w zgłoszeniu. Do zgłoszenia muszą być załączone następujące dokumenty: statut partii politycznej, wykaz co najmniej 1000 pełnoletnich osób posiadających zdolność do czynności prawnych oraz nazwa, skrót nazwy i symbol graficzny partii ubiegającej się o rejestrację, wyraźnie odróżniające się od nazw, skrótów nazw i symboli graficznych partii już istniejących.

Dla porównania, w Federacji Rosyjskiej, aby partia mogło być formalnie zarejestrowana, musiała liczyć minimum 10 tys. członków w 2004 r., a w osiem lat później już 40 tys.

Wykaz partii wpisanych do ewidencji VII Wydziału Cywilnego Rejestrowego Sądu Okręgowego w Warszawie jest dostępny dla obywateli RP. Od 1990 do 2012 r. zapisano w niej nazwy ponad 300 partii politycznych. W miarę wyłaniania się z procesów transformacyjnych nowej rzeczywistości, ponad dwie trzecie z nich wykreślono z ewidencji na podstawie autonomicznej decyzji ich kierownictwa lub z innych powodów (w tym z przyczyn formalnych). Dla pełnego obrazu siły obecnie istniejących partii warto dodać, że w 2013 r. tylko pięć z nich przekroczyło 5-procentowy próg wymagany przez ordynację wyborczą i mogło wprowadzić swych posłów do Sejmu i Senatu RP.

PRZYPADEK AMERYKAŃSKI

Partie polityczne mają charakter dynamiczny: powstają, rosną w siłę, tracą wpływy, zawiązują koalicje, łączą się z innymi partiami, zmieniają programy i nazwy, ulegają anihilacji. Dzieje się tak z wielu przyczyn, często działających jednocześnie – czasami bez wyraźnych związków. Partie, rozumiane jako grupy celowe dążące do zdobycia władzy państwowej, lub – przynajmniej – znaczącego wpływu na instytucje ustawodawcze i wykonawcze – giną najczęściej gdy: 1) dezaktualizuje się ich program, 2) wadliwie pomyślane zostały środki realizacji nawet najszlachetniejszych celów, 3) w wyniku zmian cywilizacyjnych zanikają klasy i warstwy przez nie reprezentowane, a powstają nowe, nieznane dotychczas na taką skalę, siły i konflikty społeczne, 4) zmieniają się wartości, poziom wykształcenia, sposoby pracy, style życia i środki komunikacji

oraz 5) dezintegrują się pod wpływem procesu szybko zachodzących zmian same partie: kumuluje się zmęczenie i tracą dotychczasową moc sprawczą ich elity kierownicze. W warunkach demokratycznych, gdy dana partia znajduje się u władzy, najpierw wskaźnikiem, a później miarą kryzysu partii staje się malejące poparcie społeczne, a to ono ostatecznie przekłada się na wyborcze głosy.

O tym, jak znaczące są te procesy, przekonuje wiele poddających się analizie ciągów zdarzeń. Szczególnie dobrze ilustruje je historia amerykańskiego systemu partyjnego, a zwłaszcza dwóch najważniejszych partii: Republikanów i Demokratów.

Dzieje amerykańskich partii politycznych rozpoczynają się jeszcze w okresie kolonialnym, ale zasadniczy wpływ na ich powstawanie i późniejsze transformacje wywarła nie tradycja brytyjskiego parlamentaryzmu, lecz europejskiego oświecenia, właściwego mu racjonalizmu, kultu rozumu i wiedzy oraz na ich podstawie oporu przeciwko ideologii, systemowi wartości, instytucjom osadzonym w sferze publicznej, praktyce gospodarczej i politycznej feudalizmu. Stany Zjednoczone rodziły się nie jako nowy naród, lecz „luźno powiązana konfederacja [terytorialna] powstała pod wpływem powszechnego niezadowolenia oraz wspólnych aspiracji”²¹.

Przedstawiciele społeczeństw 13 zbuntowanych kolonii, zebrani na kongresie w Filadelfii w czerwcu 1776 r., wyrazili w Deklaracji Niepodległości przekonanie, że jeżeli rządzący sprawują władzę wbrew powszechnym przekonaniom i interesom rządzonych, to rządzeni mają, jako suweren, prawo do oporu, obalenia starego i ukonstytuowania nowego systemu politycznego zbudowanego na takich zasadach, które z większym prawdopodobieństwem zapewnią im bezpieczeństwo i szczęście. Według Tomasza Jeffersona, najważniejsze z tych zasad oparte są na oczywistych prawdach, zgodnie z którymi „wszyscy ludzie zostali stworzeni jako równi, wszyscy zostali wyposażeni w te same niezbywalne prawa, wśród których znajduje się życie, wolność oraz dążenie do szczęścia”²².

Ponadto, jak twierdził już wcześniej John Locke, z życiem i wolnością nierozzerwalnie związana jest własność, prawa do której nikt nie może pozbawić jednostki bez jej zgody. Ustrojową emanacją wszystkich prawd oczywistych jest demokracja.

Choć ani artykuły Konstytucji USA, ani późniejsze do nich poprawki nie zawierają postanowień regulujących zasady tworzenia i działania

²¹ *The Story of America*, Pleasantville 1975, s. 31 i 54.

²² *Family Encyclopedia of American History*, Pleasantville 1975, s. 331.

partii politycznych, to jednak właśnie poprzez partie społeczeństwo amerykańskie – zarówno na poziomie federalnym, jak i stanowym – organizowało się do sprawowania władzy. I stało się tak pomimo awersji najwybitniejszych twórców (*Founding Fathers*) Stanów Zjednoczonych do partii politycznych. George Washington w tych zbiorowych aktorach sceny politycznej widział przede wszystkim „the demon of party spirit”. John Adams był przekonany, że fakcje są „the greatest of political evils”, a Thomas Jefferson przyrzekał, że „if I could not go to haven but with a party, I would not go there at all”²³.

Amerykański system polityczny opisywany jest najczęściej jako dwupartyjny. W istocie jednak, choć prawie zawsze (a szczególnie w sytuacjach szczególnie ważnych) na scenie politycznej Stanów widoczne były głównie dwie największe partie polityczne, to jednak nie znaczy to, iż nie istniały także inne.

Na obszarze 13 pierwszych brytyjskich kolonii mieszkali zarówno zwolennicy brytyjskich Wigów, jak i Torysów. Pierwsi byli jednak znacznie aktywniejsi. Posiadali swoje kluby (np. w Nowym Jorku od 1752 r.), a także gazety (np. „American Whig”, zał. w 1768 r.). Ponadto inaczej potoczyły się ich losy w trzech ostatnich dekadach XVIII w. Podczas gdy Wigowie znaleźli się w szeregach animatorów i zagorzałych zwolenników amerykańskiej rewolucji²⁴, Torysi przeciwnie – opowiadali się po stronie londyńskiej metropolii i z tego powodu nazywano ich nawet Lojalistami. Po roku 1776 dawny związek z Wigami rodził prestiż społeczny, a z Torysami – hańbił. Z tych zapewne powodów pod nazwą Whig w 1834 r. powstała i istniała do 1860 r. nowa partia, tym razem konserwatywna i reprezentująca głównie interesy środowisk biznesowych na Północy i bogatych plantatorów na Południu.

Najważniejszą rolę w kluczowych latach powstawania Stanów Zjednoczonych odegrała Partia Federalna (Federalist Party). Utworzona w 1789 r., było to stronnictwo George’a Washingtona, Alexandra Hamiltona i Johna Adamsa. Jego członkowie i zwolennicy wywodzili się głównie ze środowisk zamożnych, konserwatywnych, kapitalistycznych, miejskich. To ta partia – pokonując istniejące wtedy podziały ekonomiczne i społeczne, religijne i regionalne – zbudowała fundamenty kraju i rządziła nim przez pierwsze, kluczowe dla procesu formowania się Stanów i ich systemu politycznego, jedenaście lat. Jednak twórcy Partii Federalnej, choć okazali się znakomitymi menedżerami, nie ra-

²³ *The Story of America...*, s. 54

²⁴ C. Becker, *History of Political Parties in the Province of New York 1760–1776*, Madison 1909.

dzili sobie z opozycją generowaną przez odmienne interesy i konflikty społeczne. Gdy dobro wspólne zostało już osiągnięte – powstało nowe niepodległe państwo – o swe prawa zaczął upominać się coraz śmielej „szary człowiek”, wykorzystując w tym celu środki, jakie stworzyła demokracja. Te siły społeczne reprezentowała już nie Partia Federalna, lecz Antyfederaliści – Partia Demokratycznych Republikanów (Democratic Republicans). To w jej imieniu Tomasz Jefferson wygrał wybory prezydenckie w 1800 r.

Po nieudanych wyborach prezydenckich w 1816 r. przestali istnieć Federaliści. Ale po wcześniejszej opozycji Wigów wobec Torysów i potem Federalistów wobec Demokratów-Republikanów, powstały w amerykańskiej mentalności i praktyce politycznej istotne dla dalszego biegu wypadków zręby przyszłego systemu dwupartyjnego.

System ten uzupełniały partie małe, nazywane w amerykańskim piśmiennictwie także partiami „trzecimi”, powstające z reguły w okresach ostrych napięć społecznych. W następujących po sobie wyborach prezydenckich zdobywały z reguły nie więcej niż 2% wszystkich głosów. Niektóre z nich, a zwłaszcza utworzona w 1890 r. The People's (Populist) Party (istniała do 1908 r.) odegrały jednak w amerykańskim procesie historycznym znaczącą rolę²⁵. Wśród innych partii należących do tej kategorii były m.in.: Anti-Masonic Party (znacząca aktywność polityczna w latach 1828–1836), American (Know-Nothing) Party (1852–1856), Prohibition Party (1872?), a także Socialist Labor Party (1880–1912), Socialist Party (1900–?). Inne małe partie to: Liberty Party (1840–1844), Free-Soil Party (1848–1852), Constitutional Union Party (1860), Greeback Party (1876), Greenback Labor Party (1876), Anti-Monopoly Party (1884), Union Labor Party (1888), Social Democratic Party (1900), Farmer Labor Party (1920–1928), Progressive (La Follette) Party (1924), Union Party (1936), Progressive Party (1948–1952), State Rights' Democratic (Dixiecrat) Party (1948–1956), Workers' Communist Party (1920–1928), Communist Party (1932–?), National States' Rights Party (1960), Progressive Party (1948–1952), American Independent Party (1968–1972) oraz People's Party (1972).

Tylko jedna z partii „trzecich”, a mianowicie Amerykańska Partia Nazistowska, programowo ultranacjonalistyczna i neofaszystowska, została w 1961 r. z mocy prawa zdelegalizowana.

Najdłuższą historię mają więc dwie podstawowe dla amerykańskiego systemu partie: Demokratów i Republikanów. Pierwsza z nich uważana jest za najdłużej istniejącą w sposób ciągły partię polityczną świata,

²⁵ H. Kubiak, *op. cit.*

posiadającą wśród wszystkich zarejestrowanych amerykańskich wyborców największy elektorat stały.

Początki Partii Demokratycznej wiążą się z powstałą w 1796 r. z inicjatywy Thomasa Jeffersona Partią Demokratów i Republikanów (Democratic-Republican Party). Jednak zdaniem wielu analityków, współczesna postać Partii Demokratycznej wykrystalizowała się dopiero w okresie prezydentury Andrew Jacksona (w latach 1829–1837) i kontynuowała tradycje tylko jednego z wielu luźno powiązanych przez Jeffersona ugrupowań politycznych. Sukcesorem Democratic-Republican Party stała się nie tylko Democratic Party, lecz także wspomniana już wcześniej, powstała w 1834 r. Whig Party. Pod wpływem ostrego wewnętrznego konfliktu na tle stosunku do niewolnictwa w 1860 r. w Partii Demokratycznej powstały dwa skrzydła: Północnych Demokratów (Northern Democrats) oraz Południowych Demokratów (Independent [Southern] Democrats). Do daleko idących podziałów wśród Demokratów dochodziło także w związku z innymi problemami, w tym zwłaszcza w związku z prohibicją, która doprowadziła do uformowania się dwu frakcji – *wets* oraz *dry*, a także na tle stosunku do wolności obywatelskich (*civil liberties*) i Ku-Klux-Klanu.

Pomimo ciągłej utrzymującej się wrogości pomiędzy konserwatywnym skrzydłem Południowców i liberalnym na Północy, do ponownego scalenia Demokratów doszło w latach 30. pod wpływem Wielkiej Depresji, reform *new deal*-u i późniejszych ruchów na rzecz równouprawnienia Afro-Amerykanów. Od czasu prezydentury Johna Kennedy'ego oraz Lyndona B. Johnsona, Demokraci stali się symbolem potrzeb także uboższych warstw społeczeństwa amerykańskiego, w tym niebiałych Amerykanów, co zwiększyło wpływy Demokratów tak wśród wyborców należących do różnych warstw klasy średniej, jak i grup etnicznych zamieszkałych w miastach (w tym Afro-Amerykanów i nowych imigrantów), robotników i farmerów (w tym zamieszkałych na tzw. *Solid South*).

Partię Republikanów stworzyli w połowie lat 50. XIX w. (m.in. pod wpływem przyjęcia przez Kongres w 1854 r. *the Kansas-Nebraska Act*, umożliwiającego wprowadzenie niewolnictwa w zachodnich i północnych terytoriach) zdecydowani przeciwnicy niewolnictwa (m.in. byli członkowie Whig Party – zwłaszcza tzw. skrzydła północnego, *Free Soil* i część Demokratów uważających się za ideowych spadkobierców Jeffersona). Samą nazwę partii przyjęto 6 lipca 1854 r. na konwencji odbytej w Jackson, w stanie Michigan. Poczynając od lat 80. XIX w., często dodawano do niej akronim GOP (Grand Old Party). Najwybitniej-

szą postacią Republikanów z tamtych lat był Abraham Lincoln, który nie tylko przeprowadził Stany przez lata wojny secesyjnej (*Civil War*), lecz także doprowadził do powojennej rekonstrukcji Południa. W miarę upływu czasu Republikanie w coraz większym stopniu stawali się konserwatywni, reprezentowali interesy przedsiębiorców, przemysłowców, handlowców, przeciwstawiając się równocześnie żądaniom robotników i postulatom związków zawodowych.

Partia Republikanów, podobnie jak i Demokratów, właściwie zawsze dzieliła się na fakcję południową i północną. Ponadto istotne podziały wewnętrzne powstawały również z innych powodów (np. w latach 1908–1912 pod wpływem ruchu Bulla Moose’a i jego Progressive Party). Jednak pomimo różnych tendencji dezintegracyjnych, Republikaństwo w ciągu 72 lat od swego powstania jedenastokrotnie wygrali wybory prezydenckie i doprowadzili Stany do prosperity lat 20. XX w. Ale wyborcy uczynili ich także odpowiedzialnymi za kryzys lat 30. XX w.

W obu głównych partiach, niezależnie od ich programów i społecznej tożsamości, odbywały się jednocześnie analogiczne procesy wewnętrzne, szczególnie dobrze widoczne po II wojnie światowej i na przełomie wieków. W Stanach szybciej niż w innych krajach – nawet tych o najpełniej rozwiniętych demokratycznych systemach politycznych – traciła na znaczeniu liczebność szeregów partyjnych (mierzona formalnym członkostwem), a zyskiwała profesjonalna sprawność aparatu, stan zaplecza badawczego, jakość przywództwa, wielkość stałego elektoratu oraz umiejętności marketingowe konieczne do pozyskiwania głosów nowych wyborców, a także zasobność materialna partii. W dużym stopniu ten kierunek zmian wynikał nie tylko z ewolucji struktury społecznej, lecz również z odkryć naukowych, wzrastającej podmiotowości jednostki ludzkiej i gwałtownego rozwoju nowych środków komunikacji społecznej, tworzących nieznane dotąd możliwości błyskawicznej wymiany informacji, systemów wartości, stylów życia oraz – na tej podstawie – powstawania nowych podmiotów w życiu publicznym: dualnych wspólnot, istniejących jednocześnie w przestrzeni wirtualnej i w rzeczywistości realnej²⁶.

²⁶ D. Dwyre, *Work in Progress: Parties and Democracy in the United States*, [w:] *Political Parties and Democracy...*, s. 27–47; J.H. Aldrich, *Why Parties: The Origin and Transformation of Party Politics in America*, Chicago 1995.

PARADYGMAT ZMIAN

Jak wynika z analiz porównawczych, poczynając od XVIII w. do XXI w., partie polityczne przeszły długą ewolucję. Jej istota zawiera się w stopniowym przesuwaniu się ich struktur i działalności pomiędzy społeczeństwem oraz państwem. Proces ten stanowi wypadkową zmian cywilizacyjnych, w tym przede wszystkim wywołanych przez industrializację oraz urbanizację, przeobrażenia struktury społecznej, wzrost poziomu wykształcenia, rozwój praw człowieka i obywatela oraz upowszechnienie prawa wyborczego. Mówiąc jeszcze inaczej, zmiany dokonują się w ramach wzajemnie warunkującej się triady: społeczeństwo, partia, państwo.

Zdaniem Richarda S. Katza i Petera Maira, w owej wielowiekowej ewolucji w najbardziej rozwiniętych krajach wyraźnie widoczne są cztery różne typy partii politycznych. W fazie pierwszej, rozpoczynającej się w ostatnich dekadach XVIII w. i trwającej do pierwszej połowy XIX w., partie polityczne mają charakter elitarny. Czasami określa się je także mianem kadrowych. Tworzą je jednostki pełniące różne role w parlamentach lub konwentach innego typu. Należą one do elity uprzywilejowanych w ramach danej struktury społecznej i politycznej, posiadających bierne oraz czynne prawa wyborcze i dzięki temu (zwłaszcza w monarchiach konstytucyjnych i elekcyjnych) wchodzących do władze ustawodawczych i wykonawczych czy aspirujących do nich i wywierających na nie wpływ bezpośredni. Politykę rozumiano wtedy przede wszystkim jako działanie podporządkowane wspólnemu dla wszystkich narodowemu interesowi. Do zadań rządu należało jego sformułowanie oraz realizacja, choć – z oczywistych powodów – interes wspólny nie był jednakowo definiowany z perspektywy sprawujących władzę i pozbawionych do niej dostępu. Te różne perspektywy powodowały również odmienny klimat wokół ich wyrazicieli. W obu przypadkach partie kadrowe nie potrzebowały jednak ani wyrazistej struktury, ani formalnej organizacji. Usytuowane na nakładających się na siebie przestrzeniach państwa i społeczeństwa, były one w istocie „zbiorami ludzi, którzy jednocześnie stanowili i część państwa i społeczeństwa”²⁷.

W fazie drugiej, w pełni rozwiniętej w latach 1880–1960 (choć w różnych krajach nie w tym samym stopniu), powstały masowe partie polityczne, w dużym stopniu o pozaparlamentarnej genezie i reprezentujące interesy nowych aktorów społecznych. W końcowej części tego

²⁷ R.S. Katz, P. Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*, „Party Politics” 1995, Vol. 1, No. 1, s. 9.

okresu były one coraz luźniej związane z określonymi klasami i warstwami społecznymi czy ściśle określonymi grupami interesu. Nie propagowały już alternatywnych form ustrojowych, lecz reformy społeczne w ramach istniejących ustrojów, a swój program starały się adresować do wszystkich potencjalnych wyborców ponad podziałami klasowymi. Z tego też powodu zaczęto je także nazywać *'catch-all' parties*. Stało się to możliwe ponieważ wraz z rozwojem przemysłu, wolnego rynku i upowszechnieniem wykształcenia, zakres prawa wyborczego stopniowo rozszerzał się na wszystkich pełnoletnich obywateli, a rządy wyłaniane w wyniku wolnych i uczciwych wyborów stawały się rzeczywiście zależne od wyborców. W nowej rzeczywistości partie masowe stawały się więc swoistymi łącznikami, osadzonymi jednocześnie i w społeczeństwach (w coraz większym stopniu obywatelskich) i w strukturach demokratycznych państw.

W odróżnieniu od partii elitarnych, partie masowe miały już formalnie określone członkostwo (niemiecka SPD pod koniec XIX w. liczyła ok. miliona osób), wyrazistą strukturę wewnętrzną, przywództwo oraz program, nie tylko zmierzający do korekty istniejącego ustroju, ale i propagujący jego alternatywną wizję.

Wraz z przejściem od społeczeństwa przemysłowego do społeczeństwa poprzemysłowego (nazywanego także społeczeństwem wiedzy²⁸) oraz szybkim zmniejszaniem się liczebności klas/warstw typowych dla dawnej gospodarki (zwłaszcza robotników przemysłowych i chłopów) i systemu politycznego, a także stylów życia i indywidualizacji uczestnictwa w życiu publicznym – od lat 70. XX w. rozpoczął się proces obumierania partii masowych i zastępowaniem ich partiami brokerów (*brokers, parties-as-brokers*) działających na podobnych zasadach, jak pośrednicy handlowi, a więc, z jednej strony przekazujących państwu oczekiwania społeczeństwa obywatelskiego i z drugiej – starających się pozyskać zgodę (nawet jeśli tylko kłótliwą) określonych grup społecznych na kierunki polityki państwowej. Partie tego typu, o dramatycznie mniejszej liczbie członków niż partie masowe, przestają już pełnić funkcje stałych rzeczników społeczeństw obywatelskich, nie penetrują zatem, w ich imieniu, struktur państwowych, lecz – jeśli tylko zwyciężają w wyborach – wchodzą do tych struktury. Jeśli przegrywają wybory – starają się być dla rządzących nie tylko alternatywą, ale i znaczącymi (także koalicyjnymi) partnerami. Aby taki kierunek rozwoju był możliwy, członkowie partii-brokerów muszą być ekspertami w określonych

²⁸ *Gospodarka oparta na wiedzy. Wyzwania dla Polski XXI w.*, red. A. Kukliński, Warszawa 2001.

dziedzinach i cieszyć się zaufaniem społecznym. Wtedy możliwa staje się demokracja nie tylko partycypacyjna (której istotę stanowi wielokierunkowe uczestnictwo obywateli w demokratycznych instytucjach), lecz i deliberatywna, stwarzająca – przez publiczny dyskurs poprzedzający wszystkie istotne polityki i decyzje państwowe – racjonalne szanse na porozumienie pomiędzy grupami społecznymi o odmiennych (w tym także sprzecznych) interesach, a także konsocjonalna, szczególnie ważna w społeczeństwach sfragmentaryzowanych²⁹.

W fazie czwartej, przypadającej w społeczeństwach poprzemysłowych na ostatnie dziesięciolecia XX w., powstają partie kartelowe. Ich cechą konstytutywną stają się porozumienia międzypartyjne podporządkowane realizacji wspólnego programu. Jest to możliwe ponieważ w nowych warunkach stare struktury społeczne generujące ostre konflikty klasowo-warstwowe ulegają atomizacji i tym samym tracą na znaczeniu. Z powszechnego prawa wyborczego korzystają teraz już nie przeciwstawne sobie całości społeczne, determinowane przez prawa rządzące formacjami gospodarczymi i ustrojami politycznymi, lecz labilne agregaty o interesach ważnych *hic et nunc*, często przekraczających granice państwowe. Poprzez uczestnictwo obywateli w różnych formach życia publicznego społeczeństwo wchodzi w stan permanentnego organizowania się w państwo. Obywatele wybierają rządzących, by ci spełniali ich oczekiwania. Powiązanie rządzonych z rządzącymi następuje przez akceptację treści polityki i jej efekty. Systemy wartości, potrzeby i życzenia wyborców zostają inkorporowane do programów partii politycznych.

Uprawianie polityki dla aktywistów tego typu partii jest już zawodem, a sama partia – swoistym biurem pośrednictwa pracy i drogą do kariery. Dlatego też szczególnie ważne stają się umiejętności menedżerskie partyjnych działaczy oraz percepcja ich wizerunku przez potencjalnych wyborców. Problemem samym dla siebie jest wielkość majątkowych zasobów partyjnych oraz ich źródło. Relacje pomiędzy członkami partii i ich elitami, członkami i nieczłonkami tracą na znaczeniu. Teraz liczy się wsparcie jednostek – celebrytów, autorytetów naukowych, dziennikarzy, liderów opinii, „gwiazd socjometrycznych”, wyborców –

²⁹ G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1994; R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Kraków 1995; J. Habermas, *Between Facts and Norms. Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge 1996; A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Explanation*, New Haven–London 1977; P. Sekuła, *Kultura polityczna a konsolidacja demokracji*, Kraków 2009.

i obecność w różnego typu mediach, a nie zbiurokratyzowane partyjne „komórki”.

Z powyższej analizy jednoznacznie wynika, że partie w długim procesie ich istnienia różniły się od siebie zarówno celami, jakie chciały osiągnąć oraz dopuszczalnymi sposobami osiągnięcia tych celów, liczbą członków i adresowanymi wobec nich wymaganiami, jak i typami przywództwa, sposobem zorganizowania własnych szeregów, a także stosunkiem do pozostałych, współzawodniczących z nimi, zbiorowych podmiotów życia publicznego. Wśród wskazanych tu różnic szczególnie ważne okazały się cele i akceptowane przez daną partię sposoby ich osiągania: rewolucyjne lub ewolucyjne. Kryterium celu i sposobu jego osiągania pozwala m.in. na klarowne rozróżnienie partii lewicowych, centrowych i prawicowych.

Zdaniem Arenda Lijpharta, decydujące są tu cztery zmienne, z których każdą należy uporządkować na biegunowo oznaczonym kontinuum. Pierwszą z tych zmiennych jest stosunek do własności środków produkcji. Drugą zakres dopuszczalnej interwencji państwa w gospodarkę narodową. Trzecią dopuszczalny poziom redystrybucji dochodu narodowego i czwartą – stosunek do państwowych programów polityki społecznej.

W celach analitycznych pierwsza zmienna winna być na jednym biegunie oznaczona przez postulat pełnej nacjonalizacji (w przypadku dziewiętnastowiecznych partii komunistycznych) oraz, na drugim, przez program ortodoksyjnego liberalizmu ekonomicznego. Druga zmienna – przez politykę silnego lub minimalnego interwencjonizmu państwowego. Trzecia – przez dopuszczalny poziom redystrybucji dochodu narodowego – od bogatych do biednych – i wynikający z niego system podatkowy. Wreszcie czwarta zmienna rozpoczyna się od rozbudowanego państwa opiekuńczego, a kończy na minimalnym (lub nawet zerowym) zaangażowaniu państwa w polityki społeczne³⁰.

W warunkach drugiej połowy XIX w. i pierwszej XX w. partie polityczne radziły sobie z tymi możliwościami m.in. poprzez ewolucję własnych programów i struktur. Zmieniały się więc stare partie i powstawały nowe. Nowe podziały społeczne rodziły nowe grupy interesu i generowały partie wyrastające z tych podziałów oraz agregujące owe interesy. Jedne z nich reprezentowały zinstytucjonalizowane religie i kościoły – inne świeckie państwo. Część w centrum swych programów

³⁰ A. Lijphart, *Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Century*, New Haven–London 1984.

sytuowała całe narody-państwa, podczas gdy inne głównie regiony. Pewne wyrażały interesy pracodawców – inne pracobiorców. Nadal żywotny, choć z innych niż kiedyś powodów, był podział na grupy celowe reprezentujące interesy wsi i producentów rolnych oraz aglomeracji miejskich³¹. Pewne partie miały charakter pragmatyczny i starały się osiągnąć porozumienie ponad wywołującymi konflikty systemami wartości. Inne, przeciwnie, starały się przekonać potencjalnych wyborców do własnych wizji, wartości i wzorów kultury, w tym mieszczących się w coraz pojemniejszym syndromie liberalizmu obyczajowego. Wreszcie jeszcze inne identyfikowały się tylko z interesami określonych zbiorowości i pragnęły zdobyć dla nich poparcie wyborców³².

Jednak w miarę rozbudowy możliwości społeczeństwa poprzemysłowego, implozji systemu komunistycznego, rozbudowy Unii Europejskiej i iurydyzacji (nawet jeśli ciągle jeszcze niepełnej) zasad Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (przyjętej na szczycie w Nicei w grudniu 2000 r.) oraz pod wpływem nowych możliwości, jakie współczesnym społeczeństwom i jednostkom ludzkim daje gwałtownie rozwijający się internetowy system komunikacji społecznej, istniejące dotychczas partie mają się coraz gorzej. W wielu wypadkach i w bardzo różnych zakresach są teraz zastępowane przez wielogłowego Lewiatana: ruchy społeczne i organizacje pozarządowe (NGO). Ci nowi aktorzy coraz wyraźniej uznają obszar dotychczas zwyczajowo i normatywnie zajęty przez partie polityczne za swój własny. Dzieli go przy tym na trzy sfery: a) prywatną, b) polityki nieinstytucjonalnej, c) polityki instytucjonalnej. Inwazja ta prowadzi do zajęcia przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego przez nowych użytkowników, znacznie sprawniejszych w ich działaniach zarówno typu *face-to face*, w grupach rówieśniczych, różnego rodzaju wspólnotach, jak i instytucjonalno-politycznych niż dawni partyjni użytkownicy i do tego jeszcze nieobarczonych ich złą sławą³³. Co więcej, ci nowi użytkownicy sfery publicznej pod wpływem współczesnych możliwości także ulegają istotnym zmianom jakościowym.

³¹ S.M. Lipset, S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspective*, New York 1967; S. Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*, Oslo 1970.

³² G. Almond, J. Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton 1960; M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2001.

³³ C. Offe, *Nowe ruchy społeczne. Przekraczanie polityki instytucjonalnej*, [w:] *Władza i społeczeństwo, wybór i oprac. J. Szczupaczyński*, Warszawa 1995.

WIELOGŁOWY LEWIATAN: RUCHY SPOŁECZNE I ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

Najradzykalniej zmieniały się dawne ruchy społeczne. Definiowane jako forma zachowań zbiorowych, wyróżniają się od innych tym, że zawsze niosą w sobie i propagują wizję zmiany życia społecznego, czasami w całości, częściej w określonej części. Innymi słowy, ruch społeczny to „niezinstytucjonalizowany aktor zmiany społecznej”³⁴. Stary paradygmat ruchów społecznych opisywał je jako „społeczno-ekonomiczne grupy działające w swoim własnym interesie grupowym i angażujące się w konflikty w sferze podziału”. Ich uwagę zaprzętał „wzrost gospodarczy i dystrybucja, bezpieczeństwo militarne i społeczne, kontrola społeczna”. Centralnymi wartościami dla nich były „wolność i bezpieczeństwo prywatnej konsumpcji i awansu materialnego”. Na wewnątrz działały przez „formalne organizacje, masowe zrzeszenia delegujące reprezentacje”. Na zewnątrz przez „pluralistyczne lub korporacyjne uzgodnienia interesów, współzawodnictwo partii politycznych oraz przez regułę większości”³⁵.

Czym charakteryzują się ruchy społeczne po latach? Nowy paradygmat zaproponowany przez Clausa Offego stwierdza, że zbiorowe podmioty tworzące ruchy starają się już działać nie tylko, jak dawne, we własnym imieniu, „lecz w imieniu szerszych zbiorowości”. W swych programach koncentrują się na „zachowaniu pokoju, środowiska naturalnego”, prawach jednostki i niewyalienowanych formach pracy. Wartościami naczelnymi stają się „autonomia jednostki i jej tożsamość w opozycji do scentralizowanej kontroli”. W działaniach wewnętrznych charakteryzuje je „nieformalność i spontaniczność oraz niski stopień pionowej i poziomej dyferencjacji ról”, a w zewnętrznych „polityka protestu oparta na żądaniach formułowanych przede wszystkim w terminach negacji *status quo*”³⁶.

Poza istniejącymi od dawna ruchami społecznymi w życiu publicznym i w sferze polityki nieinstytucjonalnej w ostatnich dziesięcioleciach XX w. zaczęły dodatkowo coraz wyraźniej zdobywać prawo obywatelstwa organizacje pozarządowe (*Non-Governmental Organizations*, NGO) oraz programowo i organizacyjnie podobne do nich fundacje. Często i z różnych powodów, część NGO-sów występuje – także we współczesnym piśmiennictwie – pod nazwami alternatywnymi, dobrze oddającymi wielowymiarowość fenomenu organizacji pozarządowych.

³⁴ B. Misztal, *Ruch społeczny*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 2, red. zespół pod kier. W. Kwaśniewicza, Warszawa 2000, s. 343–345.

³⁵ C. Offe, *op. cit.*, s. 232.

³⁶ *Ibidem*.

Oto przykłady tych nazw: organizacje dobrowolne (*voluntary organizations*), organizacje niezależne (*independent organizations*), organizacje społeczne, organizacje niezarobkowe (*non profit organizations, non-for-profit organizations*), organizacje dobroczynne (*charitable organizations*), organizacje obywatelskie, organizacje ruchu społecznego (*social movement organizations*), organizacje uczestniczące, organizacje zaangażowane w kwestiach publicznych (*public policy oriented organizations*), organizacje pożytku publicznego (*public benefit organizations*), organizacje trzeciego sektora (*third sector organizations*), organizacje samopomocowe (*self-help organizations*), grupy interesu (*mutual benefit groups*)³⁷. Ze względu na tę wieloaspektowość ich działalności bywają one definiowane jako

Specyficzne, współczesne formy samoorganizacji społecznej, struktury integrujące grupy obywateli, które cechuje względnie dojrzała tożsamość społeczna, określony stopień zorganizowania, prywatny charakter inicjatyw, dobrowolność uczestnictwa, niezależność i niekomercyjność, a także – na ogół – znaczny udział wolontariatu i istotna rola w kształtowaniu postaw ludzkich (zarówno osób uczestniczących w organizacjach, jak i mających jakikolwiek z nimi kontakt)³⁸.

W III Rzeczypospolitej NGO-sy powstawały i działają na podstawie ustawy z 7 kwietnia 1989 r. (Prawo o stowarzyszeniach)³⁹, a status fundacji i zakres ich aktywności określa ustawa z 6 kwietnia 1984 r. Wolności i prawa polityczne obywateli zawarte w tych ustawach potwierdza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. w art. 58, ust. 1. O znaczeniu NGO-sów świadczy dynamika ich rozwoju. W latach 1989–1994 powstało w Polsce 29 580 nowych organizacji pozarządowych oraz 12 216 ich terenowych oddziałów. Analogiczne liczby dla fundacji wynoszą, odpowiednio, 4465 organizacji ogólnopolskich i 775 regionalnych oraz lokalnych. Łącznie było to ok. 47 tys. nowych podmiotów zbiorowych prowadzących działalność w sferze publicznej. Dla porównania warto tu dodać, że mniej więcej w tym samym czasie liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowych i fundacji w Federacji Rosyjskiej osiągnęła ok. 79 tys.

Porównując dane dotyczące NGO-sów i fundacji z danymi informującymi o liczbie zarejestrowanych w Polsce po 1989 r. partii politycznych, nie sposób nie zauważyć, że ogólna liczba tych pierwszych rosła

³⁷ P. Gliński, *Organizacje pozarządowe*, [w:] *Encyklopedia socjologii. Suplement...*, Warszawa 2005, s. 170–178.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Prawo o stowarzyszeniach z 7 kwietnia 1989 r., tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855.

prawie 100 razy szybciej niż tych drugich⁴⁰. Oczywiście nie wszystkie organizacje pozarządowe sprostały próbie czasu. Znaczna ich część miała po prostu charakter efemeryczny. Niemniej, jak wynika z materiałów Drugiego Forum Organizacji Pozarządowych (odbytego w Warszawie 6 kwietnia 1999 r.), liczba czynnych NGO-sów oraz fundacji w początkach XXI w. przekroczyła 20 tysięcy. Skupiały one wtedy ok. 25% mieszkańców Polski, podczas gdy do wszystkich partii politycznych razem wziętych należał w tym samym czasie tylko 1% Polaków⁴¹.

W pierwszym okresie gwałtownego rozwoju pomocną dłoń polskim NGO-som podała Unia Europejska w ramach programu PHARE, znanego także pod nazwą Social Dialogue NGOs, oraz szereg innych zagranicznych organizacji, w tym Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności. Współdziałanie w ramach kraju ułatwiało zlokalizowane w Warszawie Biuro Stowarzyszenia Klon/Jawor (członek sieci SPLOT) wspierane w różnych latach (poza programami UE i wspomnianą już Polsko-Amerykańską Fundacją Wolności) m.in. przez Trust for Civil Society in CEE, Fundację Batorego i Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Od pierwszych lat transformacji ustrojowych w Polsce dzięki Funduszowi Współpracy i Programowi Dialog Społeczny – NGOs, Klon/Jawor wydawał m.in. *Informator o organizacjach pozarządowych w Polsce* oraz, w późniejszych latach, prowadził m.in. badania aktywności obywatelskiej.

Z dawnych dostępnych dzięki prezentacji online przygotowanej przez Jadwigę Przewłocką, *Polskie organizacje pozarządowe 2012*⁴² wynika, że w Polsce aktualnie jest zarejestrowanych łącznie ok. 80 tys. organizacji pozarządowych, w tym 72 tys. stowarzyszeń i 11 tys. fundacji. Szacuje się, że ok. 75% tych organizacji prowadzi aktywną działalność: 40% w najbliższej sobie okolicy, na terenie gmin i powiatów, 23% w województwach i regionach, a 37% w skali kraju i poza krajem. Natomiast fundacje z reguły obejmują swym zasięgiem cały kraj, a także współpracują z fundacjami międzynarodowymi.

Około jedna czwarta wszystkich NGO-sów prowadzi działalność codziennie, a prawie połowa – systematycznie, ale nie codziennie. Pozostałe ograniczają się do działalności akcyjnej lub przypadkowej. Organizacje zarejestrowane jako NGO-sy koncentrują się na: 1) działalności sportowej, turystycznej, rekreacyjnej i hobbystycznej (38%

⁴⁰ *Between Animosity and Utility. Political Parties and Their Matrix*, red. H. Kubiak, J. Wiatr, Warszawa 2000, s. 54 i 55.

⁴¹ *Ibidem*; także J.J. Wygański, Wywiad, „Gazeta Wyborcza”, 4–5 września 1999, s. 24.

⁴² *Polskie Organizacje Pozarządowe 2012*, portal ngo.pl oraz ciwicipedia.ngo.pl.

spośród wszystkich organizacji), 2) kulturze i sztuce (17%), 3) edukacji i wychowaniu (14%), 4) ochronie zdrowia (6%), 5) usługach społecznych, pomocy społecznej i humanitarnej oraz ratownictwie (6%), 6) społecznym i ekonomicznym wymiarze rozwoju lokalnego (5%). Ponadto 14% wszystkich organizacji zaliczanych do NGO-sów zajmuje się jeszcze innymi typami działalności. Większość NGO-sów związana jest z centralną i południową Polską. Stosunkowo mniej z województwami białostockim i lubelskim oraz z Ziemią Świętokrzyską i Kotliną Kłodzką.

Jakim majątkiem dysponują NGO-sy? 30% posiada na własność wyposażenie biurowe, 27% – sprzęt specjalistyczny, 16% – patenty, oprogramowanie komputerowe i licencje, 7% – kapitał rezerwowy, 6% – lokale, domy lub inne nieruchomości i 5% ma własne samochody. Ile ten majątek jest wart w przeliczeniu na złotówki? 6% wszystkich NGO-sów dysponuje zasobami, których wartość w każdym pojedynczym przypadku przekracza 100 tys. zł, 17% – od 10 do 100 tys. zł, 23% – od 1 do 10 tys. zł, 5% – do 1 tys. zł, a prawie połowa nie posiada majątku, który można przeliczyć na złotówki.

Największym – nieprzeliczalnym na żadną walutę – majątkiem organizacji pozarządowych jest jednak ich autentyczność. Bezpośrednio osadzone w różnych społecznościach, znają praktycznie wszystkie wymiary życia społecznego z autopsji, z perspektywy, którą Florian Znaniecki określił mianem współczynnika humanistycznego. Reagują na nie z własnej woli i tak, jak sądzą, że trzeba. Są zatem najlepszym zagregowanym wskaźnikiem poziomu kapitału społecznego i kultury politycznej. Parafrazując zdanie wypowiedziane w 1863 r., przez Abrahama Lincolna w jego *Gettysburg Address*, można powiedzieć i w tym przypadku, że myślą jak lud i czynią jak lud. Nawet gdy się mylą.

Stały wzrost liczby organizacji pozarządowych, ich zakresu działania i wpływów społecznych jest szczególnie wymowny na tle stosunku społeczeństwa do procesów rozgrywających się w tym samym czasie w partiach politycznych. Jeśli dla pierwszych charakterystyczny jest stały wzrost ich potencjału i znaczenia społecznego, to dla drugich przeciwnie: szeregi partii politycznych kurczą się, a otaczająca je aura staje się coraz bardziej krytyczna.

Spadek liczby członków partii politycznych jest dziś zjawiskiem widocznie zauważalnym w bardzo wielu krajach. Jednak w Polsce ten wskaźnik „jest najniższy w Europie i ledwo przekracza 1% dorosłych obywateli”⁴³. Co więcej, polskie

⁴³ *Ludzie partii. Idealiści czy pragmatycy? Kadry partyjne w świetle badań empirycznych*, red. A. Paczeński, J.-M. de Waele, Warszawa 2011, s. 11.

[...] ugrupowania przejawiają pragmatyzm na wszystkich szczeblach, nie tylko w klubach parlamentarnych i ścisłym kierownictwie, ale także w tzw. terenie, wśród lokalnego aktywu. Komentatorzy polityczni twierdzą nawet, że nastał czas „postpolityki”, gdzie nie ma miejsca na ideologiczne spory i debaty o kwestiach fundamentalnych⁴⁴.

W pierwszych latach drugiej dekady XXI w. liczbę członków największych polskich partii politycznych szacowano: Platforma Obywatelska (PO) – 42,6 tys., Prawo i Sprawiedliwość (PiS) – 21,7 tys., Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) – 100 tys., Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) – 36 tys. i Ruch Palikota (RP) – 40 tys. Według danych Pracowni Badań Społecznych DGA, przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi (w 2011 r.) elektorat pozytywny tych partii (bez Ruchu Palikota, który wtedy jeszcze nie istniał) szacowano na (procent ogółu badanych): PO – 48%, PiS – 28%, PSL – 6%, SLD – 9%, a negatywny odpowiednio na: 18%, 48%, 4% i 23%.

Na zasoby finansowe partii politycznych składają się: 1) subwencje z budżetu państwa (otrzymują je wszystkie partie, które w wyborach do Sejmu otrzymały minimum 3% głosów) oraz dotacje (stanowiące zwrot kosztów związanych z uczestnictwem przedstawicieli danej partii w wyborach do parlamentu krajowego oraz europejskiego), 2) składki od członków (choć wielu członków nie wywiązuje się z tego obowiązku: PiS – po 10 zł miesięcznie od każdego członka, PO, SLD i RP – po 5 zł oraz 30 zł za cały rok w PS; w PO i RP każdy, kto nie płaci składek przez 3 miesiące, musi oddać legitymizację partyjną), 3) daniny od polityków (którzy z rekomendacji partii pełnią dobrze płatne funkcje w różnych instytucjach), a także ustalony procent od poborów posłów/senatorów do Sejmu/Senatu i parlamentu Unii Europejskiej, 4) darowizny, 5) spadki, 6) wpływy z tytułu wynajmu lub sprzedaży pomieszczeń (których często dana partia stała się właścicielem w początkowej fazie transformacji ustrojowych), 7) zysk od kapitałów zdeponowanych w bankach oraz lokat innego typu i 8) sumy wypłacane przez Kancelarię Sejmu oraz Senatu na potrzeby klubów parlamentarnych.

Partie korzystają także pośrednio z pomieszczeń biur poselskich (opłacanych przez Kancelarię Sejmu, ok. 1200 zł miesięcznie na jednego posła), prawników (15–20 tys. miesięcznie na każdy klub poselski), ekspertów i doradców naukowych (Kancelaria przekazuje na ten cel po 125 zł miesięcznie na każdego posła) oraz samochodów obsługujących kluby (dotacja w wysokości 10 tys. zł).

⁴⁴ *Ibidem*, s. 144.

Według sprawozdań, jakie partie przedkładają Państwowej Komisji Wyborczej (dostępnych w Internecie pod adresem pkw.gov.pl), partie można wyraźnie podzielić na bogate i biedne. Te pierwsze, bogate, w 2012 r. otrzymały z budżetu państwa: PO – 18,3 mln zł oraz ze składek od członków – 1,6 mln zł, PiS – 17,1 mln zł i ze składek 0,48 mln zł. Te drugie, biedne – PSL – 6,6 mln zł, ze składek 2,9 mln zł, SLD – 6,5 mln zł, ze składek 1,9 mln zł, a RP – 5,6 mln i ze składek 0,12 mln zł.

Utrzymanie tego systemu finansowania wywołuje wiele kontrowersji. W 2013 r. najbardziej radykalne propozycje zmian (całkowite wstrzymanie wszelkich subwencji z budżetu państwa oraz zwrotów za kampanie wyborcze) proponowała partia najbogatsza – PO. SLD wnioskował, aby utrzymać subwencje budżetowe, ale je zasadniczo zmniejszyć i dzielić pomiędzy największe partie po równo, a jednocześnie zwiększyć przejrzystość i jawność wszelkich partyjnych dochodów i wydatków. Jeszcze inną propozycję złożył Ruch Palikota. Zakłada ona likwidację subwencji, ale pozostawienie zwrotów za kampanie wyborcze, a ponadto wprowadzenie – zamiast zlikwidowanych subwencji – odpisu podatkowego w wysokości 0,5% podatku dochodowego od osób fizycznych. Nad własnymi propozycjami pracują również pozostałe partie, w tym Solidarna Polska⁴⁵.

Wbrew pozorom nie jest to jednak problem łatwy do rozwiązania. Poza kwestią jawności źródeł finansowania działalności partii i przejrzystości ich wydatków, która w demokratycznym państwie nie podlega dyskusji, pamiętać jednak należy, że istotna część wydatków partyjnych – jeśli przez wybory dane partie weszły do parlamentu – jest związana z wykonywaniem przez nie funkcji państwowych. Zatem środki konieczne do ich prawidłowego wykonywania, muszą pochodzić ze źródeł budżetowych. Natomiast jeśli określone partie nie weszły do parlamentu, ale otrzymały od 3 do 4,9% ważnie oddanych głosów to, opierając się na doświadczeniu wielu demokratycznych krajów, należy założyć, że reprezentują one siły polityczne, które, choć znajdują się dopiero w fazie *in statu nascendi*, to jednak są dla państwa ważne. I jeśli tak – należy im zapewnić minimum środków koniecznych do politycznej egzystencji. *Nota bene*, nie jest to problem nowy także w polskim piśmiennictwie politologicznym i prawniczym⁴⁶.

Jeszcze innym problemem, który wymaga bacznej uwagi, jest stan wiedzy zarówno o istniejących od dawna i obrosłych w wiele legend

⁴⁵ D. Wielowieyska, *Jak zabrać partiom dotacje*, „Gazeta Wyborcza”, 5 lipca 2013, s. 6.

⁴⁶ *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, red. M. Chmaj, Toruń 2008.

„aparatach partyjnych”, jak i o coraz liczniejszej kategorii czynnych uczestników organizacji pozarządowych. Jak już wcześniej o tym pisałem charakteryzując partie kartelowe, ci pierwsi swój udział w zorganizowanym życiu politycznym traktują w kategoriach zawodowych. Ci drudzy – jako składnik ich wielowymiarowej codzienności. I jest to zjawisko tym bardziej widoczne, im bardziej kurczą się szeregi partyjne. Prawie sto lat temu Max Weber pytał, czy polityka jest zawodem czy powołaniem⁴⁷. Dziś to samo pytanie werbalizowane jest w opozycji: ludzie partii – idealisci czy pragmatycy?⁴⁸

Organizacje pozarządowe w odróżnieniu od partii politycznych charakteryzuje przede wszystkim to, że były, i są, silnie związane – emocjonalnie, intelektualnie i funkcjonalnie – z procesem budowy podstaw i funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego. Widziane z tej perspektywy organizacje i stowarzyszenia typu NGO stanowią jednocześnie wyraz wolności obywatelskich i istotny składnik warunków wstępnych nowych formuł efektywnej demokracji. W ostatnich latach zostały dodatkowo wsparte przez Internet i możliwości, jakie w procesach komunikacyjnych, a także zachowaniach indywidualnych i zbiorowych daje przestrzeń wirtualna.

DROGA OD PRZYSTANKU *FACEBOOK* DO ŚWIĄTYNI *FACEBÓG*

Internet, a zwłaszcza portale społecznościowe (FB), nie są już dziś tylko powszechnie dostępnym środkiem technicznym umożliwiającym szybką wymianę informacji (za pomocą słów, obrazów i dźwięków), lecz także przedmiotem kultu i wartością, wokół których i dzięki którym powstają nowe – często polifunkcyjne – typy wspólnot, wywierających rzeczywisty wpływ na bieg wypadków w przestrzeni publicznej narodów-państw i ponad granicami tych struktur. Szacuje się, że w Polsce FB angażuje ok. 10 mln ludzi, a na świecie ponad miliard⁴⁹. Kręgi odbiorców tradycyjnych środków komunikacji zaliczanych do „Galaktyki Gutenberga”, w tym prasy codziennej i tygodników, a także radia i telewizji, zdają się być przy takich wielkościach już tylko ubogimi krewnymi. Ale rzeczywista przewaga tych nowych wspólnot polega nie tylko na ich liczebności, lecz przede wszystkim na ich interaktywności. Granice między nadawcą i odbiorcą zostają tu zniesione. Jednostki uczestniczące w społeczno-

⁴⁷ M. Weber, *Politik als Beruf*...

⁴⁸ *Ludzie partii. Idealisci czy pragmatycy?*...

⁴⁹ M. Kołodziejczyk, *Piękni i towarzyscy*, „Polityka” 2013, nr 27, s. 23.

ściach typu FB nie tylko odbierają, lecz także same tworzą przekazywane informacje i na bieżąco uczestniczą w ich komentowaniu.

Czasami pod wpływem interaktywności cechującej portale społecznościowe powstają nawet wielomilionowe międzynarodowe organizacje, koncentrujące się nie tyle na stylach życia determinowanych przez jednostkową codzienność, ile na wartościach i normach tworzących wizje pożądanej przyszłości. Przykładem tego nowego aktywizmu jest m.in. AVAAZ, międzynarodowa organizacja powstała z inicjatywy Rickena Patela (pochodzącego z wielokulturowej rodziny, absolwenta oksfordzkiego Balliol College i Harvardu, uważanego przez „Foreign Policy” za jednego z najważniejszych światowych myślicieli) w 2007 r. pod wpływem jego wcześniejszych związków z Move-On.org. i internetowych petycji przeciwko impeachmentowi Billa Clintona. W 2013 r. liczyła 21 mln członków w 192 krajach.

Avaaz to w językach Bliskiego Wschodu tyle, co „głos”. W 2013 r. głos AVAAZ koncentruje się zwłaszcza na sprawach: praw człowieka, zakazie tortur i handlu ludźmi oraz walce z korupcją. W Stanach Zjednoczonych, gdzie mieszka Patel, ruch sprzyja Barackowi Obamie. W świecie wspiera inicjatywy UNICEF, a także powstrzymywał akceptację ACTA (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*, okreśłany w USA kryptonimem SOPA) i angażował się w działania na rzecz uznania Palestyny przez ONZ. Ruch Patela rzuca także nowe światło na internetowe „lajki” oraz krytykowany przez wiele tradycjonalistów „tak zwany klikatywizm bądź slacktivism”⁵⁰.

Internet, jego zasięg i wpływ na tempo zmian cywilizacyjnych jest współcześnie nie do przecenienia. Z danych ONZ z marca 2013 r. wynika, że z 7 miliardów ludzi zamieszkujących Ziemię, 6 mld posiadało już telefony komórkowe, a tylko 4,5 mld miało codzienny dostęp to WC. O mobilizacyjnej sile oddziaływania Internetu można było się przekonać także w Polsce, gdy pod wpływem masowych demonstracji internautów, rząd polski odstąpił od ratyfikacji umowy ACTA.

O cechach społecznych i osobowościowych internautów wiemy ciągle niewiele. Nie potrafimy więc jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, dlaczego pewni ludzie uczestniczą częściej i pełniej w FB niż inni. Badania nad tymi problemami prowadzą jednak już nie tylko psychologowie i informatycy (np. z Cambridge University), ale także duże sieci handlowe i dziennikarze poważnych czasopism. Ci pierwsi dysponują specjalnymi programami (tzw. *data mining*) umożliwiającymi – na pod-

⁵⁰ K. Wężyk, *Naprawianie świata czy aktywizm leni?*, „Gazeta Wyborcza”, 1–2 czerwca 2013, s. 18–19.

stawie informacji przekazywanych o sobie przez samych internautów – ich zdiagnozowanie jako potencjalnych nabywców. Ci drudzy (np. z „Le Nouvel Observateur” w 2011 r.) wyróżnili wśród użytkowników FB sześć kategorii: 1) szalonych wypisywaczy (typowy przedstawiciel tej kategorii „nie odrzuca żadnych zaproszeń, wszystko lajkuje, o każdych urodzinach pamięta”), 2) zwolenników *głosności* („opowiada wszystko o swoim życiu”), 3) podglądaczy („przegląda profile innych, sam nic nie zamieszcza”), 4) paranoików („uważający FB za inwigilatora, ale sam ma na FB kilka fałszywych kont”), 5) mistrzów autokreacji („zapisany do wszystkich platform sieciowych”) oraz 6) aktywistów („tworzy na FB masę grup – antyrasistowskich, wegetariańskich, ekologicznych, informuje na bieżąco o rewolucjach w dalekich krajach, zamiast swojego zdjęcia publikuje zdjęcie politycznego bohatera z Trzeciego Świata”)⁵¹.

Ciekawą propozycję typologizacji użytkowników FB zaproponował w 2011 r. zespół badaczy z University of Wisconsin. Na podstawie treści i formy komunikatów zamieszczanych na portalach, zespół doszedł do wniosku, że większość wypowiadających się dążyła przede wszystkim do rozładowania własnej frustracji lub przezwyciężenia stanu depresji (oba motywy stwierdzono u ok. 65% badanych). Ponadto, zdaniem badaczy, najczęściej byli to internauci o „niskim poczuciu wartości, nieśmiali i niedoceniani”, tworzący poprzez wpisy na FB „swoje superego”⁵².

Ostatnio do kategorii piszących na internetowych portalach włączają się coraz intensywniej także zawodowi politycy, prowadząc własne blogi, używając Twittera i tworząc memy. Nie znaczy to jednak, że tym samym podział na wspólnoty NGOs i działaczy partyjnych różnych szczebli w Internecie uległ już zatarciu. Nie jest tak, ponieważ pierwsi przez portale społecznościowe dążą do przezwyciężenia samotności, nawiązania nowych więzi społecznych, szukają we wspólnotach źródeł własnej tożsamości i siły, zaś drudzy myślą głównie swoich potencjalnych wyborcach.

Jeszcze inny użytek z Internetu czynią korporacje zawodowe, władze państwowe i potężne publiczne instytucje. Korporacje tworzą swe platformy informacyjne, których przykładem jest m.in. Socjologiczna Platforma Informacyjna, sponsorowana przez Komitet Socjologii PAN (www.wiki.isn.uw.edu.pl). Kraje Unii Europejskiej realizują specjalne programy cyfryzacji (w Polsce jest to Program Operacyjny Polska Cyfrowa, POPC), a instytucje publiczne, zwłaszcza potężne biblioteki cyfryzują swe zbiory. Już istnieje Europeana, cyfrowa biblioteka udostęp-

⁵¹ M. Kołodziejczyk, *op. cit.*

⁵² *Ibidem.*

niająca 26 mln woluminów, a także rusza Cyfrowa Biblioteka Ameryki (Digital Public Library of America [DPLA, www.dp.la], obejmująca swym zasięgiem także biblioteki uniwersytetów należących do Ligi Bluszczowej. Internauci, niezależnie od tego, jak są zamożni, gdzie mieszkają, do jakiej należą rasy i religii oraz którego kraju są obywatelami, „zyskują dostęp do gigantycznych zasobów kultury. Sen o cyfrowej Bibliotece Aleksandryjskiej jest coraz bliższy spełnienia”⁵³. Rzecz jednak jeszcze w tym, aby nie spotkał jej los analogiczny do jej archetypu, który spłonął w pożarze w czasie oblężenia Aleksandrii przez Juliusza Cezara.

Niestety, do wymienionych wyżej chwalebnych użytków z cyfryzacji czynionych przez władze wielu państw, nie można zaliczyć decyzji rządu federalnego USA, na podstawie której uruchomiono tajny program globalnej sieci wywiadowczej o kryptonimie PRISM. Nadzorowany przez National Security Agency (NSA), obejmuje on wszystkie kraje (również sojuszników Stanów Zjednoczonych), a także instytucje transnarodowe, i to bez ich wiedzy. Jak ujawnił Edward Snowden (były pracownik NSA), program umożliwia zapis każdej rozmowy prowadzonej z telefonów komórkowych, jej czas, numery rozmówców i ich miejsce pobytu w chwili połączenia, a ponadto czyta e-maile, podsłuchuje czaty i rozmowy na Skypie oraz zapisy na Facebooku. W przestrzeni wirtualnej zaczyna więc urzędować zawodowy cyberpolicjant. W opinii części środowisk amerykańskich jest to skutek ataku terrorystycznego na World Trade Center i Pentagon 11 września 2001 r. Niezależnie jednak od motywacji, w praktyce jest to naruszenie prywatności i ograniczenie wolności słowa jednostek ludzkich oraz suwerenności państw w skali, jakiej dotychczas nie znano. Protestują przeciwko takim praktykom nie tylko rządy, ale również fundacje oraz organizacje pozarządowe (w Polsce m.in. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, a w USA Civil Liberties Union, uważana za najbardziej prestiżową organizację spośród wszystkich zajmujących się w Stanach prawami człowieka). W niektórych środowiskach (np. szwedzkich socjologów) uważa się, że czyn 29-letniego Edwarda Snowdena kwalifikuje go do Pokojowej Nagrody Nobla.

Niezależnie od wszystkich wspomnianych wyżej komplikacji, agorą dla NGSs staje się obecnie przestrzeń wirtualna i to przez nią coraz większe masy ludzkie będą przekształcały się w rzeczywistych suwerenów organizujących się (na ile to okaże się racjonalne lub konieczne) w państwa: narodowe, wielokulturowe, globalne⁵⁴. Bezpośrednią konsekwencją tego procesu będzie podzwonne dla partii politycznych,

⁵³ E. Bendyk, *Literki w cyfrach*, „Polityka” 2013, nr 16, s. 66.

⁵⁴ H. Kubiak, *U progu ery postwestfalskiej. Szkice z teorii narodu*, Kraków 2007.

przynajmniej w ich obecnym kształcie. Czy jednak wirtualna agora, pod wieloma względami przypominająca tę ateńską, tworząc szansę dla demokracji bezpośredniej, nie stanowi dla niej jednocześnie potężnego zagrożenia?

Już Platon i Arystoteles odnotowali, że w zgromadzeniach odbywanych na agorze dochodzili do głosu także wolni i równi w stosunkach władzy mieszkańcy Aten, ale pozbawieni wiedzy koniecznej do podejmowania decyzji w sprawach trudnych. Niekompetentny tłum złożony z obywateli bez twarzy. Schlebiali im demagogowie, tworząc w ten sposób własne zaplecze polityczne, a demokracja przekształcała się w ochlokrację (od greckiego *ochlos* = pospólstwo oraz *kratos* = władza),

Platon i Arystoteles uważali ją za zwyrodniałą, najgorszą formę demokratycznych rządów; władza znajduje się [wtedy] w rękach mas pasożytniczych biedaków [...] charakterystyczną cechą tego rodzaju rządów jest bezgraniczna samowola⁵⁵.

Wiele elementów tamtej ochlokracji odnaleźć można współcześnie m.in. w nowym populizmie, głoszonym i praktykowanym zarówno przez pewne partie polityczne, jak i ruchy społeczne.

Populizm to szczególny wariant, a nawet [zdaniem wielu analityków] patologia demokracji charakteryzująca się przekonaniami, że:

- 1) społeczeństwo jest podzielone na dwie jednorodne i jednocześnie antagonistyczne grupy: „uczciwych ludzi” oraz „skorumpowane elity”. [Z tego powodu] polityka powinna wyrażać *volonte generale* ludu;
- 2) bezpośrednie relacji [ludu] z bohaterskim przywódcą [nie powinny być ograniczone] przez żadne instytucje, kontrole i inne zasady systemu liberalnej i przedstawicielskiej demokracji;
- 3) należy wierzyć w obowiązujące dotychczas zasady kultury, tradycje oraz prawa społeczeństwa i bronić ich przed wpływami obcych (np. imigrantów) oraz instytucjami politycznymi analogicznymi do Unii Europejskiej⁵⁶.

Tak rozumiany populizm dzieli już tylko krok od jednopartyjności i różnego typu totalitaryzmów oraz dyktatur⁵⁷. Czy istnieją więc

⁵⁵ K. Kumaniecki, K. Michałowski, L. Winniczuk, *Mała encyklopedia kultury antycznej*, Warszawa 1988, s. 547 i s. 532.

⁵⁶ P. Webb, *New Questions for Parties and Democracy in the United Kingdom: Participation, Choice and Control*, [w:] *Political Parties and Democracy...*, Vol. 2: *Europe*, s. 101.

⁵⁷ Z.K. Brzeziński, *The Permanent Purge*, Cambridge 1956; C.J. Friedrich, Z.K. Brzeziński, *The Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge 1956; P. Brooker, *Twentieth-Century Dictatorships. The Ideological One-Party States*, New York 1995.

skuteczne zabezpieczenia przed współczesnymi formami ochłokracji? Odpowiedź na to pytanie zawarta jest już w definiensie starożytnej ochłokracji: to zwyrodnienie demokracji wywoływał brak kompetencji obywatelskich wśród dużej części głosujących. Zatem możliwości, jakie stwarza współcześnie Internet i przestrzeń wirtualna nie będą stanowić zagrożenia dla demokracji – tak przedstawicielskiej, jak i uczestniczącej oraz deliberatywnej – jeśli usunięte zostaną przyczyny nieproporcjonalnie małego w stosunku do współczesnych potrzeb kapitału ludzkiego i społecznego. Środkom technicznym, jakie niesie współczesność i coraz większej podmiotowości jednostki ludzkiej musi towarzyszyć wzrastający kapitał wiedzy i umiejętności współżycia społecznego. Co więcej, to właśnie Internet może stać się kluczowym środkiem technicznym stymulującym wzrost dostępności do skumulowanych przez wieki zasobów kultury ludzkiej, w tym zapisywanych kiedyś tylko „na papierze” (*vide* przywołane wcześniej informacje o digitalizacji zbiorów bibliotecznych w Europie i Ameryce) i tym samym ułatwiającym stałe podnoszenie poziomu powszechnego wykształcenia. Jeśli tak się nie stanie lub proces podnoszenia poziomu powszechnego wykształcenia będzie przebiegał zbyt wolno w stosunku do oczekiwań i potrzeb, to przyczyn należało będzie szukać nie w nowych standardach cywilizacji technicznej, lecz w utrzymującej się biegunowej polaryzacji bogactwa i biedy. Ta zaś wynika nie ze standardów technicznych, lecz utrzymującego się systemu wartości i zgody na zasady tkwiące u podstaw ustroju społeczno-gospodarczego oraz systemu politycznego. Jak wielka jest wciąż niewspółmierność bogactwa i nędzy? Aby się o tym przekonać wystarczy przypomnieć, że w początkach XXI w. 400 najbogatszych rodzin amerykańskich posiadało majątek równy 1,4 biliardów dolarów. To tyle samo, co roczny PKB całych Indii⁵⁸.

PRÓBA KONKLUZJI

Badania nad procesem anihilacji partii politycznych i wyłanianiem się organizacji alternatywnych trwają już co najmniej od lat 70. XX w.⁵⁹ W pierwszej dekadzie XXI w. rozszerzono je dodatkowo o wieloletnie analizy porównawcze prowadzone przez duży, interdyscyplinarny zespół międzynarodowy. W centrum uwagi znalazły się wtedy problemy

⁵⁸ H. Kubiak, *Polska bieda w świetle Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym*, Kraków 2012.

⁵⁹ K. Lawson, *Political Parties and Linkage...; When Parties Fail...*

związane z powstawaniem, trwaniem, ewolucją i zanikaniem partii w 45 krajach z obu Ameryk, Europy, powstałych z byłych republik radzieckich, Azji oraz krajów arabskich⁶⁰. Do najważniejszych konstatacji sformułowanych po tych przedsięwzięciach badawczych należy stwierdzenie, że z partiami politycznymi jest tak, jak z Lewiatanem, legendarnym potworem przywoływanym także w Biblii: wielogłowym, przedstawianym raz jako wieloryb, kiedy indziej zaś jako wąż morski, krokodyl czy nawet wielki okręt. Czasami synonim zła – kiedy indziej tylko jako „istota monstrialnie ogromna”⁶¹. Po prostu nie ma jednego uniwersalnego wzoru, za pomocą którego można byłoby wyjaśnić wszystkie historyczne przypadki. Dlatego też w każdych dobrze pomyślanych badaniach nad partiami politycznymi trzeba zawsze uwzględnić co najmniej właściwy dla danego kraju: poziom rozwoju gospodarki, stan struktury społecznej i dominujące w niej konflikty, stan państwa i przeważające w nim stosunki władzy, poziom implementacji praw człowieka i wolności obywatelskich, typ i poziom religijności, stosunki interetniczne, wielkość wykluczeń, doświadczenia historyczne odłożone w zbiorowej świadomości, tradycje, poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i jego kultury politycznej, rozumianej jako ogół postaw wartości i wzorów zachowań dotyczących wzajemnych stosunków władzy i obywateli. Na tę ostatnią składa się także wiele elementów. Zdaniem Jerzego J. Wiatra, do najważniejszych spośród nich należą: 1) wiedza o polityce (ogólna i we własnym kraju), 2) ocena zjawisk politycznych, sądy wartościujące dotyczące tego, jak powinna być sprawowana władza, 3) emocje towarzyszące postawom politycznym, w tym miłość do ojczyzny w sensie ideologicznym oraz stosunek do swoich i obcych, 4) obowiązujące w danym społeczeństwie wzory zachowań politycznych⁶².

Widziane w tym kontekście ogólne przeobrażenia partii politycznych – partii w ogóle, a nie konkretnych partii tu i teraz – sprowadzają się do tego, że drastycznie spada liczba ich członków, kurczą się rozbudowane struktury terenowe, kiedyś pełne ideologiczne wizje pożądanego ładu społeczno-politycznego i ekonomicznego oraz relacji międzynarodowych zastępowane są przez doraźne (czasami pragmatyczne, często populistyczne o orientacji lewicowej lub prawicowej) i zarazem zmienne deklaracje programowe, dawne związki z całościami dominującymi przed laty w strukturze społecznej wymieniane są teraz przez agregaty wyborców. Spada prestiż partyjnych liderów.

⁶⁰ K. Lawson, *Political Parties and Democracy...*

⁶¹ W. Kopaliński, *Słownik mitów i tradycji kultury*, Warszawa 1985.

⁶² J. Wiatr, *Socjologia polityki*, Warszawa 1999, s. 189.

Wśród politycznych konkurentów znajdują się teraz najczęściej nie tylko inne, znane już sobie partie, lecz bardzo liczne NGO-sy: efemeryczne i żywiołowe, często nieobliczalne i nieprzewidywalne, o własnych (z reguły wirtualnych) sposobach porozumiewania się, małe i wielkie, utrzymujące rozległe kontakty międzynarodowe, zawiązujące i rozwiązujące przeróżne koalicje, także na użytek wyborów powszechnych.

Jeszcze kilkadziesiąt lat temu partie, nie tylko lewicowe, ale także centrowe, a nawet prawicowe (choć te z innych powodów), wsparte przez związane z sobą korporacje naukowe i stowarzyszenia (typu Fabian Society w Wielkiej Brytanii czy Friedrich Ebert Stiftung w Republice Federalnej Niemiec) angażowały się w dysputy nad

[...] nowym kształtem państwa opiekuńczego, które jest dla ludzi i dla demokracji zbyt cenne, by je porzucić [a jednocześnie] stało się zbyt kosztowne, by mogło zachować się w Europie w dawnej postaci⁶³.

Dziś stały się przede wszystkim biurami pośrednictwa pracy dla tzw. aktywu. Partie polityczne były niezbędne w czasach, gdy społeczeństwa nie posiadały jeszcze kultury politycznej i wiedzy koniecznej do rozbudowy różnych form demokracji uczestniczącej, a także bezpośredniej. Teraz przekształcają się coraz szybciej w struktury reliktowe, wpatrujące się w słupki sondaży opinii publicznej zamiast codziennie wsłuchiwać się w nastroje społeczne i opinie różnych grup interesu i wiedzieć na tej podstawie, dlaczego interesujące ich wartości liczbowe przypisane do tych słupków są takie, a nie inne.

We współczesnym świecie coraz silniej upodmiotowionej jednostki nowego sensu nabiera zdanie wypowiedziane przez Sorena Aabye Kierkegaarda, stanowiące zaczyn późniejszego egzystencjalizmu, według którego „prawdą jest jednostka, nieprawdą jest tłum”. To ważne zdanie także dla współczesnej socjologii. Dlaczego? Bo współczesna jednostka – wyposażona w instrumenty Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i chroniona przez ich juredyzację w ustawodawstwie krajów członkowskich UE – staje się tym, co z siebie robi. Bo „jesteśmy pierwszym pokoleniem żyjącym w całkowicie postradycyjnym społeczeństwie”⁶⁴. Granicę między „dawnymi i nowymi laty” wyznacza Internet i otwiera na dzięki niemu coraz szerzej przestrzeń wirtualna.

⁶³ M. Beylin, *Lewica polubiła swą słabość*, „Polityka” 2013, nr 14, s. 10.

⁶⁴ A. Giddens, *Poza lewicą i prawicą. Przyszłość polityki radykalnej*, tłum. J. Serwański, Poznań 2001, s. 96; idem, *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, tłum. A. Szulżycka, Warszawa 2001, s. 30.

W nowej erze cywilizacyjnej jest coraz mniej miejsca dla partii politycznych, nawet w wersji zredukowanej współcześnie do typu kartelowego, a coraz więcej dla powstających spontanicznie organizacji pozarządowych,

[...] umożliwiającą uzewnętrznienie relacji społecznych na nieograniczonych obszarach czasu i przestrzeni, aż po systemy globalne włącznie. I coraz więcej szans na racjonalne wykorzystanie wiedzy o warunkach życia społecznego, w tym w jego organizacji i przekształcaniu⁶⁵.

⁶⁵ *Ibidem.*

STANISŁAW KILIAN

ATROFIA FUNKCJI ARTYKULACYJNEJ PARTII POLITYCZNYCH A ROZWÓJ SPOŁECZNYCH RUCHÓW AWANGARDOWYCH

Celem badawczym tego szkicu jest analiza przyczyn i form recesji demokracji deliberatywnej („obywatelskiej”) na tle erozji tradycyjnych podmiotów mobilizacji społecznej – partii politycznych oraz prognozowanie skutków tego procesu.

Od pierwszych lat 90. XX w., w systemie politycznym współczesnej Polski uwidacznia się zjawisko unifikacji programowej partii politycznych w zakresie spraw związanych z funkcjonowaniem państwa (problematyki asekuracji bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego), co negatywnie rzutuje na postawy polityczne obywateli, stając się źródłem absencji wyborczej i abnegacji politycznej, wyrażonej w potocznej konstatacji „wybory niewiele zmieniają” oraz nadwyręża zaufanie do elit politycznych i demokratycznych procedur decydowania politycznego. Partie polityczne poprzez ujednolicenie oferty programowej, czyli *de facto* ograniczenie możliwości politycznego wyboru, doświadczają erozji ideowości – ważnego kryterium identyfikującego ich tożsamość na tle konkurencyjnych ugrupowań politycznych oraz wiążącego je z tradycyjnie definiowanymi formacjami ideowo-politycznymi (socjalistyczną, agrarystyczną, nacjonalistyczną, liberalną czy konserwatywną). Źródłem tego zjawiska jest schodzenie ze sceny politycznej partii klasowych – „historycznych”, z wyraźnie zarysowaną linią ideologiczną i systemem wartości etyczno-moralnych konstytuujących życie zbiorowe, które przez lata determinowały wybór celów politycznego działania.

Niemniej ważnym czynnikiem są zmiany struktury społecznej, które wpływają na słabnięcie podziałów klasowych i ideologicznych. „Przedtem – zauważa K. Jakubowicz – stratyfikacji społecznej i podziałom klasowym odpowiadały podziały ideologiczne, a poszczególne partie były silnie osadzone w środowisku społecznym, którego wartości i interesy reprezentowały. Teraz podstawowe podziały ideologiczne osłabły, a partie utraciły fundament społeczny, na którym się opierały. Zmieniło to zasady walki politycznej i konkurencji między partiami, które muszą ubiegać się o poparcie tych samych wyborców bądź takich samych wyborców, więc nie mogą zasadniczo różnić się od siebie”¹. A co się z tym wiąże: postulaty partii historycznych wyrosłe z realiów społecznych i politycznych XIX i XX w., w zmienionych warunkach społecznych i ekonomicznych, w dobie globalizacji, nie przystają do współczesnych problemów życia społecznego i ekonomicznego, co odzwierciedla się w eklektycznym charakterze oferty programowej. Eklektyzm ten uwidacznia się w programie wszystkich ugrupowań, ale najwyraźniej partii agrarnych, które, z jednej strony ze względów marketingowych, nie chcąc oderwać się od korzeni historycznych odwołują się do tradycji ruchu ludowego, a z drugiej zaś dążą do rozluźnienia historycznego gorsetu poprzez amplifikację kompozycji programowej współczesną treścią. Jeśli uznać, że hasła i apele ludowców nacechowane pozytywistycznymi pierwiastkami z XIX w. straciły swoją aktualność (sztandarowy postulat reformy rolnej został spełniony), to partiom tym brakuje autonomicznych, oryginalnych żądań i postulatów wyrastających z aktualnych problemów wsi i rolników, kwestii ściśle związanych z polityką rolną, a szerzej – z ustrojem politycznym, odróżniających je od innych ugrupowań obecnych na scenie politycznej. Zjawisko unifikacji programowej nie omija również partii o orientacji tradycjonalistyczno-narodowej². W aspekcie światopoglądowym (ideowym) partie te wyzbyły się tradycyjnego, manichejskiego sposobu oceny życia społecznego, opartego na przekonaniu o istnieniu utrwalonych zasad i wartości etyczno-moralnych konstytuujących życie społeczne. W obliczu nowych problemów społecznych i trudnych dylematów moralnych, dotyczących np. antypedagogiki, eutanazji, aborcji, homoseksualizmu itp., z którymi łatwiej

¹ K. Jakubowicz, *Media a demokracja w XXI wieku. Poszukiwanie nowych modeli*, Warszawa 2013, s. 81.

² T. Borejza, *PO–PiS. Pozorna opozycja*, Warszawa 2009, s. 50; S. Kilian, *Współczesna myśl narodowa na rozdrożu – między konserwatyzmem zasad ideowych a pragmatyzmem celów politycznych*, [w:] *Państwo i społeczeństwo w XXI wieku. Style myślenia politycznego Polaków na progu XXI wieku; akcenty retro- i perspektywne*, red. S. Kilian, Kraków 2004, s. 73–82.

radzą sobie partie o proveniencji liberalnej, ugrupowania hołdujące aksjologii opartej na tradycyjnym, konserwatywnym systemie wartości, wywiedzionym z Dekalogu, starają się uelastyczyć swój program i poprowadzić wizerunek medialny dla spełnienia kryteriów partii „nowoczesnej”.

Kryterium nowoczesności („bycia w kursie”) jest tak silne, że niektórzy aktywiści tych partii popełniają grzech neofityzmu politycznego, który nieuchronnie prowadzi ich w stronę fanatyzmu, typowego dla neofity szukającego dla siebie sposobu uwiarygodnienia i akceptacji w nowym środowisku. Neofityzmowi i bezideowości sprzyja klimat tolerancji dla zmiany barw partyjnych dokonywanych często ze względów koniunkturalnych, która – jak można by oczekiwać – nie skutkuje jednak środowiskowym ostracyzmem czy towarzyskim bojkotem. Warto nadmienić, że konwersja polityczna (rzadkie zjawisko w latach międzywojennych) w dojrzałych demokracjach Zachodu nie znajduje zrozumienia i wywołuje środowiskowe oburzenie w skali porównywalnej do zmiany sympatii sportowych i barw klubowych. Źródeł tego zjawiska należy upatrywać – w moim przekonaniu – w erozji funkcji ideowo-wychowawczej partii politycznych. Zarządy partii odchodzą bowiem od promowania i upowszechniania wartości ideowych jako fundamentów kształtowania cnót obywatelskich przez rezygnację z organizacji akcji edukacyjnych, które wzmocniłyby identyfikację ideową i więź emocjonalną członków i sympatyków; brakuje też czynników edukacyjnych kształtujących oraz utrwalających pokoleniową („genetyczną”) identyfikację ideową.

Rezygnacja aktywu partyjnego z tradycyjnych form pracy ideowo-wychowawczej, opartej na bezpośrednim kontakcie z partyjnym adherentem, które w historii międzywojennej tworzyły tzw. szkoły myślenia politycznego, kreowały partyjnych aktywistów oraz konsolidowały szeregi, dziś skutkuje nieznajomością ideowych antenatów, historycznych bohaterów zasłużonych w ideowych i politycznych bataliach.

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród studentów politologii, deklarujących swoje sympatie ideowe i wybory polityczne w sposób bezapelacyjny, wskazują na kompromitujący poziom wiedzy historycznej dotyczącej formacji, z którą się identyfikują³. Nie należy zapominać, że edukacja środowiskowa (partyjna) jest, podobnie jak szkolna edukacja obywatelska, elementem procesu edukacji społecznej,

³ W grupie 50 studentów na pytanie, który z bohaterów związany był z formacją socjalistyczną: B. Limanowski, M. Niedziałkowski, B. Drobner, A. Ciołkosz czy J.J. Lipski, wszystkich wskazały tylko 2 osoby.

od której zależy poziom kultury politycznej społeczeństwa. Jeśli poziom ten nie jest dojrzały, to wybory polityczne są często wynikiem perswazji medialnej, efektem kształtowania gustów (preferencji) politycznych (o czym szerzej w dalszej części tego artykułu). Zaangażowanie aktywu partyjnego w bieżącą konfrontację polityczną często na bazie drugo- czy trzeciorzędnych kwestii, automatycznie przenosi tzw. pracę koncepcyjną do ośrodków myśli politycznej (*think-tanków*), które projektują rozwiązania polityczne firmowane następnie przez partie polityczne w okresie kampanii wyborczych. Brakuje konsultacji na najniższych szczeblach organizacji partyjnej, w konsekwencji członkowie lokalnych struktur stają się bezwolną grupą towarzyską, „masą upadłościową” zarządzaną przez wyalienowaną na bazie siły oddziaływania i wpływu, elitę centralnego szczebla. Zanik ideowości partii pojmowanej przez pryzmat grupowej akceptacji wartości oraz zasad porządkujących życie społeczne pozbawia wyborców motywacji ideowo-politycznej, przez co ogranicza liczbę zwolenników tej partii i zarazem przeobraża ją w organizację kadrową (partię wyborczą) mobilizującą szeregi jedynie w okresie kampanii wyborczych.

W obszarze edukacji społecznej sytuuje się drugi (z ograniczonym podmiotowo udziałem partii politycznych – o czym już wspomniałem) czynnik kształtujący zjawisko unifikacji programowej partii politycznych, tj. autentyczna i powszechna akceptacja dla zasad i wartości demokratycznych i wolnościowych, które stanowią fundamenty życia społecznego i ustroju państwa. Stąd też partie propagujące hasła antydemokratyczne i antyliberalne, ograniczające prawa człowieka, nie znajdują społecznej aprobaty. Fundamenty demokracji zdają się na tyle utrwalone w świadomości społecznej, że stabilność ustroju demokracji parlamentarnej nie wydaje się zagrożona; innymi słowy, szanse na pojawienie się masowych partii z programem antydemokratycznym, opartym o koncepcję ustroju hierarchicznego i ekskluzywizmu narodowego wydają się znikome.

Z drugiej jednak strony, kryterium akceptacji zasad demokratycznych jako warunku partycypacji w społeczeństwie otwartym oraz związana z tym obawa przed wykluczeniem politycznym z etykietą obскурantyzmu, nienowoczesności i wstydliwego zarzutu wsteczności (syndrom „moherowych beretów”), blokuje otwartą, publiczną dyskusję na temat instytucjonalnej reformy ustroju polskiej demokracji pod kątem usprawnienia jej funkcjonowania (czego przykładem mogą być próby zorganizowania debaty na temat likwidacji Senatu). Toteż w kampaniach polityczno-partyjnych nie występują już postulaty modernizacji ustroju demokratycznego, wyrastające ze skrępowania wolności

politycznej, często wyrażonej w kategoriach pluralizmu politycznego i demokratycznej ordynacji wyborczej, gdyż przestały być one atutem w konfrontacji partyjno-politycznej. Historycznie zdeterminowany imperatyw obrony wolności politycznej odbierany jest w dużym stopniu jako „nieaktualny”, co więcej, wolność polityczna staje się na tyle wartością oczywistą, immanentnie tkwiącą w życiu współczesnego społeczeństwa, że nikt (albo niewielu) zdaje sobie sprawę, że może być zagrożona. W opinii publicznej funkcjonuje przekonanie, że próby jej ograniczenia, nadwężenia jej znaczenia jako kanonu demokracji byłyby gwałtem na demokracji, uzasadniającym interwencję co najmniej władzy państwowej, a nawet wspólnoty międzynarodowej. Z tego powodu przywódcy współczesnych partii politycznych usunęli z języka komunikacji politycznej kwestię „obrony demokracji” i „wolności politycznej”. Co więcej, w życiu politycznym współczesnej Polski, na tle trudnych problemów społecznych i egzystencjalnych, uwidacznia się niepokojące zjawisko dewaluacji wolności politycznej, wyrażonej w formie wolnych wyborów, manifestowania obywatelskiego nieposłuszeństwa, funkcjonowania niekoncesjonowanych stowarzyszeń, dyskusji publicznej itd.

Wydaje się, że wielu obywateli, żyjąc w warunkach wolności politycznej nie wyobraża sobie – o czym już wspomniałem – możliwości jej ograniczenia, co gorsza, wydaje się, że nie byłiby w stanie rozpoznać deficytu tej wolności. Niezależnie od tego dla młodego pokolenia realizacja wolności politycznej wyrażona w prawie do wybierania na poziomie mikro- czy makroskali, raz na cztery lata, nie spełnia oczekiwań związanych z demokracją. W programach partii politycznych brakuje postulatów dotyczących reformy systemu demokratycznego. Partie wyzbyły się sztandarowego hasła „obrony demokracji” jako propagandowego uzasadnienia – jak ilustruje historia polskiej demokracji – do nierzadkich ataków na ustrój demokratyczny. Dziś hasła te nie stanowią już atutu w konfrontacji politycznej ani też nie są skutecznym instrumentem mobilizacji wyborczej. Żadna z partii nie formułuje ich *explicite* jako postulatu naprawy demokracji, przyzwalając w ten sposób na pojawienie się jej aberracyjnych form. Niemniej niektóre postulaty naprawy demokracji mogłyby stać się atutem w walce politycznej, gdyby ocena funkcjonowania systemu demokratycznego była określona w sposób autentyczny, nie intencjonalny, z wykorzystaniem wysublimowanego języka poprawności politycznej i populizmu, co w literaturze określa się mianem „socjotechniki” wyborczej.

Zabiegi socjotechniczne, w obliczu oczekiwań elektoratu w zakresie spełnienia obietnic wyborczych, jak i wobec upowszechnienia wiedzy z zakresu prawa i ekonomii, stają się co najmniej wątpliwe i nie gwa-

rantują sukcesu wyborczego. Zatem nie istnieją zasadnicze różnice, co znajduje odzwierciedlenie w dokumentach programowych partii politycznych, w zakresie bezpieczeństwa ustrojowego. Podobnie jak i bezpieczeństwa zewnętrznego, którego zasadniczym elementem jest polityka zagraniczna oraz system sojuszy militarno-politycznych. Niezależnie od powierzchownej retoryki aksjologicznej w kwestii oceny podmiotowości Polski w polityce międzynarodowej wyrażonej językiem antonimów: partnerstwa – klientelizmu politycznego, suwerenności – kondominium, zdrady i lojalności wśród liczących się partii politycznych, istnieje utrwalone stanowisko na temat trafności wyboru systemu asekuracji bezpieczeństwa zewnętrznego oraz obranej po 1989 r. linii polityki zagranicznej w kierunku integracji z UE, a także kształtowania relacji partnerskich dobrego sąsiedztwa z państwami ościennymi⁴.

Jeśli zatem uzasadniona wydaje się teza, że między partiami nie występują różnice programowe w kwestiach fundamentalnych dla życia społeczno-politycznego i strategii bezpieczeństwa państwa, to rodzi się pytanie, czy w rywalizacji wyborczej znajdują się alternatywne projekty dotyczące rodzajów polityki szczegółowej (rolnej, informacyjnej, oświatowej itp.). Otóż żadna z partii obecnych na polskiej scenie politycznej nie kwestionuje potrzeby modernizacji państwa przez usprawnienie instytucjonalno-prawne funkcjonowania jego organów, zwłaszcza w obszarach polityki branżowej. Różnice dotyczą raczej tempa tego procesu, czy mają to być zmiany ewolucyjne, stopniowe czy rewolucyjne, dostosowane do wymogów rzeczywistości i wyzwań przyszłości, czego przykładem może być kontrowersyjna reforma polityki oświatowej zdezeterminowana czynnikami demograficznymi i ekonomicznymi. I aczkolwiek większe różnice pojawiają się w obszarze polityki społecznej, która obfituje w medialne określenia typu „sprawiedliwe państwo”, „solidarne państwo”, „dobre państwo”, to i w tej kwestii rozstrzygające znaczenie mają uwarunkowania ekonomiczne i finansowe, które niweczą nadzieję elektoratu na natychmiastowe efekty i zmuszają do redefinicji pojęcia „dobre państwo” oraz uzasadniają retoryczne pytanie, czy i w jakich granicach państwo może być dobre dla wszystkich jego obywateli.

Unifikacja programowa w konsekwencji prowadzi do atrofii funkcji artykułacyjnej partii politycznych, ta zaś w warunkach rywalizacji politycznej (konkurencji wyborczej) uzasadnia konieczność przeniesienia konfrontacji politycznej z dotychczasowego, jałowego w treści poziomu programowego na poziom marketingowy, gdzie następuje urynkowie-

⁴ K. Kłosińska, *O retoryce partii politycznych*, [w:] *Demokracja w Polsce. Doświadczenia zmian*, red. U. Jakubowska, K. Skarżyńska, Warszawa 2005, s. 212–215.

nie polityki, jej komercjalizacja na bazie oferty „produktów politycznych” – zjawisko to określa się mianem mediatyzacji polityki. W ofercie tej, obok marketingowego wizerunku lidera partyjnego, elementów brandingu partyjnego, za najważniejszy trzeba uznać „kompozycję programową” – konstrukcję lingwistyczną, retoryczną formę prezentacji treści, podporządkowaną obranej przez partię strategii zarządzania elektoratem (zarządzanie strachem i zarządzaniem oczekiwaniami). Treścią tej kompozycji jest zbiór sloganów i populistycznych opinii, syntetycznie sformułowanych deklaracji, często surrealistycznych, sformułowanych językiem realizmu magicznego, do tego prezentowanych w chaotycznym szyku z pominięciem jakiejkolwiek hierarchii ważności spraw i terminów realizacji. Kompozycja ta w jakimś stopniu może przypominać bukiet kwiatów w imieninowym koszyku, przyozdobionym kolorową wstążeczką, zasłoniętym celofanem, w którym jedną całość tworzą zarówno świeże, jak i zmęczone kwiaty, a żywotność jest ograniczona czasem trwania okolicznościowej imprezy i świątecznym nastrojem. Kompozycja obliczona jest na krótkotrwały efekt pierwszego wrażenia, od czego też zależy wyborcza i konsumencka decyzja o jej zakupie. Wpisuje się ona w strategię reklamową, której wybór uzależniony jest od uprzedniej analizy gustów wyborczych (konsumenckich). Stąd też procesu urynkowania polityki (tj. wytworzenia produktu politycznego) podporządkowanego prawu popytu i podaży nie należy oceniać pejoratywnie, tym bardziej, że historia reklamy sięga czasów bardziej odległych niż dzieje demokracji, a promowanie produktu (towaru) jest nadal „dźwignią handlu” i naturalnym elementem rynku konsumencckiego także rynku ofert politycznych.

W tym kontekście reklama (kryptoreklama, czyli „lokowanie produktu” czy nawet niezbyt precyzyjnie zdefiniowana pseudoreklama) staje się ważnym i naturalnym czynnikiem promocji towaru. Co innego jednak w przypadku korzystania z tzw. reklamy intencjonalnej, techniki informacyjno-perswazyjnej, stosowanej w urabianiu preferencji politycznych pod kątem wzmocnienia politycznego popytu. W procesie urynkowania polityki kształtowanie gustów politycznych jest bowiem działaniem wyrafinowanym, trudnym do rozpoznania, polegającym na doprowadzeniu do reorientacji politycznej obywateli przez skupienie ich uwagi na sprawach zawartych w kompozycji programowej, które do tej pory nie znajdowały się w obliczu zainteresowań odbiorcy (konsumenta politycznego), i których też nie wykazywały tzw. sondaże opinii, co w literaturze kwalifikuje się jako manipulację polityczną. Stąd tak wielką fascynację wśród młodych wyborców zdobywają partie, które w swojej

kompozycji programowej na pierwszym miejscu sytuują kwestię stylu życia, mody konsumenckiej, wolności wyborów światopoglądowych, ekspresji seksualnej, a dopiero na drugim czy jeszcze dalszym planie asekuracji bezpieczeństwa ekonomicznego i problemów społecznych⁵.

Z ofertą kompozycji programowej wiąże się ściśle strategia ekspozowania politycznej marki – partyjnego logo, o której w aspekcie marketingowym i globalizacyjnym wiele w swojej publicystyce politycznej wspomina Naomi Klein. Opisuje w ogólnej zasadzie podobne mechanizmy, które można zidentyfikować również we współczesnej rywalizacji partyjnej, chodzi mianowicie o tzw. wytworzenie stanu przywiązania do marki określonego produktu. Staje się on inspiracją do zmiany stylu życia, reorientacji jego celów itp. Ważnym „produktem politycznym” i atutem w rywalizacji wyborczej są symbole partii lub formacji ideowej, w których zakodowane są atrybuty jej doktryny politycznej; bez nich deskryptywna forma kompozycji programowej byłaby nieatrakcyjna, lecz co więcej, dla tzw. twardego elektoratu, o ustalonych preferencjach ideowych, „przywiązanego do logo i marki”, symbole wzmacniają tożsamość grupową i środowiskową, co w sytuacji wyborczych dylematów ideowo-politycznych, staje się czynnikiem mobilizującym do wyboru *a priori* określonej, wyrażonej symbolicznie oferty politycznej. Niemniej ważnym produktem politycznym, zwłaszcza w sytuacji spersonifikowanych wyborów politycznych, ekwiwalentnym wobec kompozycji programowej czy brandingu partyjnego jest medialny wizerunek kandydata.

Sprawdzone w dotychczasowych kampaniach wyborczych atrybuty tego wizerunku są wzmacniane dodatkowymi elementami pod wpływem ukształtowanych przez profesjonalistów z zakresu reklamy (wizażystów politycznych i medialnych kreatorów obrazu) wyobrażeń i oczekiwań elektoratu. W aspekcie komunikacyjnym promowanie wizerunku kandydata mobilizuje go do bezpośredniego kontaktu z elektoratem, w spektakularnej roli aktora performerera; co przydaje tej formie autoprezentacji atutu sztuki teatralnej, w której polityk aktor odgrywa wyreżyserowaną rolę „na zamówienie” w zależności od rodzaju spektaklu i poziomu odbiorcy. W tym kontekście aktorstwo kandydata polityka można analizować w kategoriach gry teatralnej czyli na ile jego rola jest zgodna z reżyserskim wyobrażeniem bohatera ujętym w scenariuszu, który niewiele miejsca pozostawia na aktorską improwizację. Polityk performer w zbiorowym, wyreżyserowanym happeningu, nie

⁵ R. Marzęcki, Ł. Stach, *Dlaczego Palikot? Młodzi wyborcy Ruchu Palikota: przypadkowy czy „twardy” elektorat nowej siły na polskiej scenie politycznej*, Warszawa 2013, s. 102.

wykorzystuje umiejętności aktorskich, lecz w oparciu o scenariusz czy improwizację występuje w roli agitatora propagandzisty, który niejako w antrakcie próbuje zagospodarować wolny czas „rozmową na temat”. W gruncie rzeczy jego rolę mógłby odegrać każdy uczestnik spotkania, gdyż wszystkich łączy ten sam poziom języka, akceptacja dla form ekspresji myśli i poglądów, co często można dostrzec w przedwyborczych „spotkaniach w plenerze”, w których uczestnicy zamieniają się rolami z kandydatami wygłaszając jałowe, biesiadne nierzadko serwilistyczne oracje.

Cechą tej formy happeningu jest spontaniczna wymiana miejsc i ról między kandydatem aktorem na pozycji polityka a publicznością, w której każdy może zająć miejsce kandydata, choć nikt nie pretenduje do przejęcia jego funkcji. Kandydat występuje tutaj w roli *homo ludens*, jednego z ludu, który oczekuje jego wsparcia, jego pozycja nie jest bowiem zbudowana na aktorskim kunszcie, lecz opiera się na kryterium swojskości, przypodobania się odbiorcy i nierzadko bylejałości lub co najwyżej przeciętnej jakości przekazu. Odbiega od poziomu „sztuki wysokiej”, która od aktora profesjonalisty wymaga określonych umiejętności „warsztatowych”, a od publiczności wrażliwości w odbiorze i dojrzałości intelektualnej, lecz jest szmirą bez recenzji, przepełnionym kitem propagandowym mitingiem wyborczym. Jeszcze częściej kandydat upodabnia się do roli amanta w „sztuce uwodzenia”, której celem jest uzyskanie aplauzu publiczności. W jakimś stopniu przypomina to zachowanie zalotnika, który dla pozyskania względów wybranki korzysta ze strategii *3 x m*: mimikra, makijaż i mistyfikacja, a możliwe potem w formalnym związku rozczarowanie nie rodzi się ze względów praktycznych (odczuwanie bezpieczeństwa, poza tym obie strony uniknęły samotności), wzajemnych pretensji, gdyż charakter problemów singla ustępuje miejsca wyzwaniom stojącym przed duetem.

W ten sposób wizerunek kandydata staje się produktem politycznym, który pozostaje „własnością” partii (czasem np. w wyborach samorządowych kandydat może działać na własną rękę, bez partyjnej rekomendacji) i wpisuje się w jej strategię marketingową, czemu sprzyja zjawisko odideologizowania programu partii, bez czego nie byłaby możliwa agitacja oparta na efektach socjotechnicznych. Z kolei efekty te nie byłyby możliwe i skuteczne bez uprzedniego ukształtowania zapotrzebowania (popytu) na określony typ produktu politycznego, który w gruncie rzeczy osadzony jest w poziomie kultury politycznej społeczeństwa.

Sumując – proces mediatyzacji polityki przez wytworzenie produktu politycznego jest decydującym czynnikiem redukującym funkcję arty-

kulacyjną partii politycznej i zarazem źródłem dysfunkcji demokracji parlamentarnej. Z drugiej strony deprecjacja tradycyjnej roli partii politycznej jako podmiotu artykulacji interesów grupowych i czynnika mobilizacji politycznej obywateli powoduje aprecjację ruchów społecznych (awangardowych) i spontanicznych inicjatyw obywatelskich, współczesnych form demokracji bezpośredniej. Nowe ruchy społeczne stanowią dziś poważną konkurencję i alternatywę dla partii politycznych w systemie demokratycznym. W obliczu deideologizacji partii politycznych, stają się one atrakcyjnymi podmiotami partycypacji obywatelskiej i czynnikami kształtującymi zbiorową tożsamość⁶. Co więcej partie polityczne coraz częściej przejmują od ruchów społecznych, a zwłaszcza internetowych inicjatyw obywatelskich, które kompensują aktywność polityczną obywateli (systematycznie redukowaną w ramach partyjnych form mobilizacji grupowej), sztandarowe postulaty programowe, a nawet radykalne formy ich artykulacji. Stąd też np. w treści „kompozycji programowej” ugrupowań o orientacji lewicowej nietrudno dostrzec liczne motywy zaczerpnięte z programów internetowych inicjatyw obywatelskich, manifestowanych w ramach Ruchu Oburzonych, Niepokonanych 2012, Netystów itp. Lewica bowiem w sposób naturalny, wynikający z jej systemu aksjologicznego i wartości etycznych, współtworzy z ruchami społecznymi front ofensywny o charakterze liberalnym i wolnościowym, upominając się o grupy niezadowolonych, skrzywdzonych i sponiewieranych iluzją równości oraz sprawiedliwości, lecz w warunkach koncyliacyjnego w swym charakterze systemu demokracji parlamentarnej, premiującego kompromis i medialne efekciarstwo traci impet ideowości i staje się partią skostniałą, organizacją *zombie*. W dużym stopniu jest to proces wynikający ze efektu „spełnienia celu”, obejmujący wszystkie partie polityczne, nie wyłączając z natury perspektywnych ugrupowań lewicowych.

Dla nowych ruchów społecznych w gruncie rzeczy nie jest ważny cel – lecz ruch, czyli eskalacja wysiłku zbiorowego i formy mobilizacji grupowej zmierzające do realizacji tego celu. Stąd też nowym ruchom społecznym – jeśli można tak powiedzieć – „nie pod drodze” z partiami politycznymi (nie wyłączając ugrupowań wspomnianej lewicy), sytuującymi się proceduralnym systemie w demokracji parlamentarnej. Wydaje się jednak, że fenomen nowych ruchów społecznych wyrasta nie tyle z problemów osadzonych na gruncie społecznym i ekonomicznym,

⁶ T. Paleczny, *Nowe ruchy społeczne w warunkach globalizacji*, [w:] *Współczesna przestrzeń polityczna. Ewolucja czy rewolucja?*, red. M. du Vall, M. Majorek, A. Walecka-Rynduch, Kraków 2011, s. 17.

ile dzięki internetowej formie komunikacji, upowszechnieniu wymiany informacji w Sieci. Wpis-akces na blogu, będący niezobowiązującym gestem solidarności z internautami, staje się autentyczną deklaracją uczestnictwa oraz elementem tożsamości grupowej. W anonimowej przestrzeni internetowej rodzi się autentyczna ideowość i zbiorowa tożsamość. Przy czym tożsamość zbiorowa ruchów społecznych nie jest prostą sumą tożsamości indywidualnej (w gruncie rzeczy ta jest bowiem zdeterminowana zbyt wieloma czynnikami) ich członków. Ideowe oblicze ruchu społecznego jest wytworem na wskroś samoistnym, funkcjonującym w wytworzonej dla siebie przestrzeni etycznej i ideowej na poziomie oderwanym od indywidualnych cech osobowości politycznej i interesów, skonsolidowanych zunifikowaną interpretacją pojęcia wolności (w jej różnych aspektach) i wyrażoną ekspresywnie w określonym stanie emocjonalnym, a ponieważ stan ten nigdy nie utrzymuje się na równym poziomie, to wspólnota jest narażona na autodestrukcję, staje się osobowością niestabilną, fluktuacyjną, stąd też wymaga ciągłego wzmacniania potencjału poprzez organizację zbiorowych akcji mobilizacyjnych typu „manifa pod hasłem „wyjdźmy z ukrycia” czy „marsz oburzonych”.

Na tym tle tzw. masowe ruchy emancypacyjne (awangardowe) posiadają utrwaloną, zahartowaną na etapie „wychodzenia z ukrycia” tożsamość ideową i miejsce w systemie podmiotów mobilizacji obywatelskiej, które przez internetowe formy komunikowania stają się jeszcze mocniejsze. Cechą znamionującą ich oblicze ideowe są kwestie światopoglądowe przede wszystkim swoiste dla tej grupy, antytradycjonalistyczne, nietypowe dla ogółu społeczeństwa definiowanie pojęcia wolności (w różnych jej aspektach) i swobód w zakresie wolności seksualnej i alternatywnego stylu życia. Ruchy emancypacyjne (wolnościowe), korzystając z fundamentalnej dla idei demokracji zasady ochrony mniejszości, dążą do uelastycznienia, sztywnych dotąd, osadzonych w tradycji i kulturze społecznej oraz wzmocnionych kodeksem etycznym, granic wolności osobistej i swobód zbiorowych.

W aspekcie aksjologicznym jest to działanie niezwykle pożądane; dzięki czemu idea demokracji zyskuje nowy impuls wzmacniający jej siły, chroniący ją przed stagnacją i petryfikacją sztywnych zasad odnoszących się do takich zagadnień, jak styl życia, etosu edukacyjnego i sposobu wychowywania dzieci, mody, a przede wszystkim kwestii światopoglądowych. Innymi słowy, bez odważnych postulatów ruchów mniejszości, większość (definiowana w ujęciu ilościowym i skali kształtowania opinii publicznej) nie będzie w stanie samoistnie poddać się aksjologicznej weryfikacji tradycyjnych wartości konstytuujących życie

zbiorowe w warunkach demokracji, bez której czeka ją, jak się wydaje, nieuchronny proces starzenia się i powolna agonia. Idea demokracji obecna jedynie w mechanizmach i standardach sprawowania władzy oraz obliczona na prolongowanie „stanu trwania”, pozbawiana impulsów ożywczych dla jej ideałów (wznoszących je na jakościowo wyższy poziom) nie obroni się przed naturalnym zwyrodnieniem.

Na tym tle antytradycjonalistyczne postulaty ruchów emancypacyjnych, czyli *de facto* żądania mniejszości, niejako „dotleniają” ideę demokracji, przydając jej głębszego oddechu, tzn. chroniąc ją przed stanem ideowej płyty, który objawia się częstą praktyką wzbogacania jej form przymiotnikami: (demokracja) „ludowa”, „socjalistyczna”, „narodowa” itp. Z tego punktu widzenia obecność ruchów emancypacyjnych staje się siłą ozdrowieńczą dla różnych systemów demokratycznych, ruchy te inspirują bowiem procesy zmian społecznych, czyli przemodelowanie utrwalonych w tradycji, kulturowo zdeterminowanych schematów życia społecznego i systemów wartości, czego nie czynią partie polityczne ukierunkowane co najwyżej na reformowanie ustroju politycznego i ewolucyjne zmiany w tradycyjnym systemie wartości moralnych i etyki społecznej⁷.

Jednak treść i eskalacyjny charakter zgłaszanych postulatów, konfrontacyjny styl manifestacji poglądów oraz oportunistyczne stanowisko wobec tzw. większości, spychają ruchy emancypacyjne na margines życia politycznego, stają się też dla nich groźnym źródłem ostracyzmu, przede wszystkim demonizowania ich oblicza ideowego i marginalizacji politycznej. W obliczu zjawiska atrofii funkcji artykułacyjnej partii politycznych, ruchy emancypacyjne realizują formy demokracji bezpośredniej, pozbawionej zbędnego procedowania (sejmikowania) eksperckiego opiniowania, konsultacji społecznych oraz różnych form asekuracji politycznej, które spowalniają tempo reformowania życia społecznego i politycznego. Sytuacji tych ruchów nie pomaga proces naturalnej adaptacji społeczeństwa do trudnego otoczenia, zdeterminowany potrzebą asekuracji bezpieczeństwa indywidualnego i stabilizacji. Społeczeństwa łatwiej bowiem dostosowują się do niekorzystnych warunków systemu ekonomiczno-politycznego, aniżeli mobilizują się do jego zmiany. Z tej właśnie potrzeby oraz stabilizacji kulturowej i równowagi społecznej, a przede wszystkim wspomnianej adaptacji (często związanej z cierpieniem i ofiarami), wyrastają źródła niechęci do idei i koncepcji gwałtownych zmian, co zawsze negatywnie rzutuje na kondycję organizacyjną

⁷ J. Bajer, *Polityczne ruchy protestu we współczesnym systemie demokratycznym. Analiza pojęcia*, [w:] *Teoretyczne problemy ruchów społecznych i politycznych*, red. S. Wróbel, Toruń 2011, s. 92.

i skalę społecznego poparcia dla ruchów wolnościowych. Na tym tle ich postulaty i działania zmierzające do rozluźnienia systemu wartości kulturowych (tolerancji) i etycznych, gorsetu ograniczającego wolność jednostki, zmuszają do redefinicji fundamentalnych pojęć, jak np. rodzina, małżeństwo. Z asertywnej i bezkompromisowej postawy tych ruchów rodzą się napięcia społeczne, które podminowują system polityczny i nadwerężają zaufanie do idei demokracji. Co ważniejsze, samorzutnie wyzwalają reakcję grupowej samoobrony wyrażoną w formie coraz liczniejszych stowarzyszeń, ruchów antyliberalnych, inicjatyw protestu, wpisujących się w nurt niekonwencjonalnych zachowań politycznych, które profilują ideowo bazę rekrutacyjną dla ugrupowań politycznych o wyraźnie konserwatywno-nacjonalistycznym obliczu ideowym i radykalnej strategii działania.

Na tej podstawie można spekulować, na ile ugrupowania te współtworząc „politykę sporu”, czyli konfrontacji między elitami decydentkimi a niesformalizowanymi grupami obywateli będą wzmacniać siłę oddziaływania politycznego, zdobywać medialną popularność poprzez forsowanie poglądu, że obrona tradycyjnych wartości religijno-moralnych w sekularyzowanym świecie polityki, nie jest odmianą donkiszoterii ani fundamentalizmu religijnego, lecz naturalnym odruchem wynikającym ze stanu odczuwania i obrony tożsamości zbiorowej. Niezależnie od tego, czy obawy te są uzasadnione, wzrost społecznego zaufania do ugrupowań ideowych jest nieodległą perspektywą najbliższych lat. W jakimś stopniu proces ten potwierdza współczesny politolog Ivan Krastew, który w rozmowie z Jackiem Żakowskim stwierdził: „Demokracja wymaga istnienia silnych podmiotów: silnej władzy, silnej opozycji, silnej lewicy i silnej prawicy. Gdy wszyscy są słabi i nijacy, ten system nie działa. Nie ma po co wybierać. Nie ma się o co spierać. Nie ma powodu głosować [...] wszystko stało się słabe, nijakie. Wszyscy chcą być w bezbarwnym centrum”⁸.

Na tym tle zrozumiałe wydają się tendencje słabnięcia tradycyjnych podmiotów artykulacji interesów społecznych w systemie demokracji przedstawicielskiej na rzecz pozainstytucjonalnych form partycypacji politycznej, przede wszystkim społecznych ruchów awangardowych i samorzutnych inicjatyw obywatelskich. W kontekście procesów globalizacji oraz rozwoju kanałów komunikacyjnych („komunikowania w Sieci”) wzrastać będzie skala oddziaływania tych ruchów, zarówno na poziomie państwa narodowego, jak i w polityce międzynarodowej.

⁸ Cyt. za: K. Jakubowicz, *op. cit.*, s. 81.



JERZY KUCIŃSKI

DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA W PROJEKTACH KONSTYTUCJI RP OGŁOSZONYCH W XXI WIEKU

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Już w niedługim czasie po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (po 17 października 1997 r.) pojawiły się pierwsze propozycje dokonania w niej zmian, a po kilku latach nawet całościowe projekty nowej konstytucji, autorstwa zazwyczaj partii politycznych. Pierwsza „fala” ogłaszania całościowych projektów nowej konstytucji RP lub normatywnych projektów dokonania daleko idących zmian w obowiązującej ustawie zasadniczej miała miejsce w latach 2004–2004. Całościowe projekty konstytucji RP przedstawiły kolejno:

- Samoobrona RP – „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt Samoobrony RP”¹ (dalej: Proj. Sam.);
- Prawo i Sprawiedliwość – „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt Prawa i Sprawiedliwości”² (dalej: Proj. PiS 1);
- Liga Polskich Rodzin – „Projekt Konstytucji Czwartej Rzeczypospolitej”³ (dalej: Proj. LPR).

W 2005 r. ogłoszony został przez Platformę Obywatelską raport zatytułowany „Państwo dla obywateli. Plan zarządzenia 2005–2009”⁴,

¹ www.samoobrona.org.pl.

² www.pis.org.pl.

³ www.lpr.org.pl.

⁴ www.pl.org.pl.

przygotowany – z myślą o zwycięstwie PO w wyborach parlamentarnych w 2005 r. – przez zespół ekspertów utworzony i kierowany przez jednego z czołowych działaczy PO – Jana Rokitę, który, jak zakładano, zostanie prezesem Rady Ministrów. Do raportu dołączono m.in. „Projekt Ustawy Konstytucyjnej o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (zawierała ona propozycje dokonania zmian lub usunięcia 73 artykułów obowiązującej Konstytucji RP i 6 propozycji dodania nowych artykułów) oraz „Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – tekst jednolity”⁵. Choć treść części ustrojowej raportu i rozwiązania zawarte w projekcie nie były identyczne, to mogą być uznane za dorobek myśli politycznej PO wypracowanej przy znaczącym udziale J. Rokity i dlatego wskazany wyżej

- „Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” będziemy przywoływać jako Proj. PO.

Wszystkie wymienione wyżej projekty konstytucji RP stały się już przedmiotem analizy w literaturze naukowej⁶.

Druga „fala” ogłaszania całościowych projektów nowej konstytucji RP miała miejsce w latach 2009–2010. Ogłoszono wówczas:

- w 2009 r. trzy różniące się od siebie wizją systemów rządów propozycje projektów nowej konstytucji RP, sygnowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich⁷ (co na pewno nie należało do jego konstytucyjnych kompetencji). Będziemy je określać jako Proj. RPO 1, Proj. RPO 2, Proj. RPO 3;
- w 2010 r. poprawiony i uzupełniony projekt konstytucji RP autorstwa Prawa i Sprawiedliwości – „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt Prawa i Sprawiedliwości”⁸ (dalej: jako Proj. PiS 2).

Te cztery projekty konstytucji były już również przedmiotem analiz w literaturze przedmiotu⁹.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Zob. zwłaszcza: J. Kuciński, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w projektach konstytucji RP z lat 2004–2005*, Warszawa 2006; B. Banaszak, M. Granat, *O projektach zmiany Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4; M. Lasocki, *Projekty zmiany Konstytucji RP*, „Społeczeństwo i Polityka” 2007, nr 1; R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009, s. 131–160; A. Rogowska, M. Zielinski, J. Żurek, *Analiza projektów zmian Konstytucji 1997–2010*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 74–77.

⁷ www.rpo.gov.pl.

⁸ www.pis.org.pl.

⁹ A. Rogowska, M. Zieliński, J. Żurek, *op. cit.*, s. 77–83; J. Kuciński, *Prawa i Sprawiedliwość koncepcja ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni” 2010, nr 1, s. 1–10.

Wreszcie w maju 2013 r. projekt rozległych zmian w obowiązującej ustawie zasadniczej przedstawiła Solidarna Polska Zbigniewa Ziobry (propozycje zmian dotyczą treści lub uchylenia 83 artykułów obowiązującej konstytucji oraz dodania dziewięciu nowych artykułów), ogłaszając równocześnie:

- „Tekst jednolity Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.”¹⁰ (dalej: Proj. SP).

Problematyka demokracji bezpośredniej w dziewięciu wskazanych wyżej projektach konstytucji RP (w przypadku projektów PiS zwłaszcza w Proj. PiS 2) będzie przedmiotem analizy w tym opracowaniu. Będziemy dokonywać wzajemnych porównań proponowanych w projektach rozwiązań w rozważanych sprawach, a szczególnie porównań z unormowaniami obowiązującej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (dalej Konstytucja RP lub obowiązująca Konstytucja).

ZNACZENIE USTROJOWE DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

Podobnie jak w Konstytucji RP, w żadnym z analizowanych projektów konstytucji nie występuje rzeczownik „demokracja”, jako wskazanie wprost jednej z idei (wartości) konstytucyjnych, do których projekty te się odwołują i na jakich się opierają. Tym bardziej nie ma w nich określeń „demokracja bezpośrednia” czy „demokracja przedstawicielska”, jako wyrażanych preferencji autorów projektów co do postaci realizowanej demokracji.

Tak jak i w Konstytucji RP, znajdujemy natomiast w projektach przymiotnik „demokratyczny” – w różnych przypadkach i w połączeniu z różnymi rzeczownikami lub czasownikami. W projektach mowa jest więc o: „demokratycznym państwie prawnym” (projekty Sam, LPR, PO, PiS 1, RPO 2, RPO 3, SP); „demokratycznym państwie” lub „państwie demokratycznym” (projekty Sam, LPR, PO, RPO 3, PiS 2, SP); „demokratycznym stanowieniu” o losie ojczyzny (projekty LPR, PO, RPO 1, SP); „demokratycznie wybranych przedstawicieli”, przez których naród sprawuje władzę (projekty PiS 1, PiS 2, wszystkie projekty RPO); „metodach demokratycznych” wpływania przez partie polityczne na kształtowanie polityki państwa (projekty Sam, LPR, PiS 1, PiS 2, PO, RPO 1, SP); „demokratycznej kontroli”, jakiej podlegają siły zbrojne (projekty LPR oraz PO). W świetle tych sformułowań, w których użyto przymiot-

ni” 2012, nr 18; R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013, s. 280–291 i 294–307.

¹⁰ www.solidarna.org.pl.

nika demokratyczny można uznać, że *implicite* w projektach uznaje się, chociaż nie w identycznym, ale w zbliżonym stopniu, demokrację jako ideę (wartość), na jakiej projekty się opierają i do jakiej się odwołują.

Pomimo braku w projektach określenia „demokracja bezpośrednia”, w każdym z nich znajduje się sformułowanie, tak jak w Konstytucji RP, że naród, jako zbiorowy podmiot władzy w państwie (określanej czasem jako władza zwierzchnia lub władza publiczna), sprawuje tę władzę przez swoich przedstawicieli (demokratycznie wybranych, co akcentują niektóre projekty) „lub bezpośrednio”. We wszystkich więc projektach przyjmuje się, jako jedną z naczelnych zasad ustrojowych, urzeczywistnianie władzy przez zbiorowego suwerena w dwu postaciach – demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej. Użyty w projektach spójnik „lub” wskazuje na pełną równoprawność obu tych postaci sprawowania władzy przez naród, oraz możliwość wymiennego korzystania albo z przedstawicielskich, albo z bezpośrednich form urzeczywistniania władzy narodu, a zapewne akcentuje również celowość stosowania jednych i drugich form w praktyce ustrojowej. Można więc uznać, że – podobnie jak w Konstytucji RP – w projektach przyjęto jako zasadę ustrojową zasadę łączenia przedstawicielskich i bezpośrednich form sprawowania władzy przez naród. Oznacza to, że w projektach, w ślad za Konstytucją RP, mamy do czynienia z dążeniem projektodawców do swoistego dowartościowania demokracji bezpośredniej.

Należy jednak przy tym wskazać na konsekwencje ustrojowe systematyki wewnętrznej przepisów projektów dotyczących form sprawowania władzy narodu, gdzie najpierw mowa jest o formach przedstawicielskich (przez przedstawicieli), a w drugiej kolejności o formach bezpośrednich (bezpośrednio). Ta systematyka, przyjęta za Konstytucją RP, odzwierciedla realia ustrojowe Polski, w których – z uwagi na szereg różnych czynników – władza narodu będzie w dającej się przewidzieć przyszłości realizowana przede wszystkim w formach przedstawicielskich, a dopiero w drugiej kolejności (subsydiarnie), w formach demokracji bezpośredniej.

Podobnie jak w Konstytucji RP, również w żadnym z projektów nie wyjaśnia się – co oznacza sformułowanie „bezpośrednio”, a więc w jakich formach naród może bezpośrednio sprawować władzę. Z przepisów tych projektów wynika, że większość z nich przewiduje dwie formy bezpośredniego urzeczywistniania władzy przez naród: 1) referendum – o różnym zasięgu i przedmiocie, jako formę władczą, 2) obywatelska inicjatywę ustawodawczą (projekty Sam., LPR, PO, PiS 1, PiS 2, SP), jako formę niewładczą (inspiracyjną). Natomiast projekty RPO (1, 2, 3) znają tylko jedną formę bezpośredniego sprawowania władzy przez na-

ród – obywatelską inicjatywę ustawodawczą. Nie przewidują natomiast zupełnie instytucji referendum. Nie może to nie budzić zdziwienia oraz uwag krytycznych. Oznacza bowiem, że organ będący rzecznikiem praw obywateli opowiedział się w projektach za ogromnym zubożeniem form bezpośredniego sprawowania władzy przez naród, a w skutkach za wydatnym ograniczeniem praw politycznych obywateli polskich. Dla propozycji takich nie sposób znaleźć racjonalnego ustrojowo uzasadnienia.

REFERENDUM JAKO FORMA DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

Podstawy prawne i ranga ustrojowa instytucji referendum

Instytucja referendum występuje w sześciu projektach konstytucji RP: Sam, LPR, PO, PiS 1, PiS 2, SP, i tylko te projekty będą w tym fragmencie opracowania rozważane. W każdym z tych projektów przewiduje się referendum ogólnokrajowe (czasem nazywane krajowym – PiS 1, PiS 2) oraz referendum lokalne (czasem bez nazwy – PiS 1, lub nazywane również jako „inne niż krajowe” – PiS 2). Najbardziej rozbudowane przepisy dotyczące instytucji referendum zawierają dwa projekty – PiS 2 oraz SP.

Spośród wskazanych wyżej sześciu projektów pięć stanowi – tak jak Konstytucja RP – o podmiotowym prawie obywatela do udziału w referendum (projekty LPR, PO, PiS 1, PiS 2, SP), przy czym w trzech projektach wymienia się to prawo przed prawem wybierania do parlamentu, wybierania prezydenta i wybierania do organów samorządu terytorialnego (LPR, PO, SP), a w dwu (PiS 1, PiS 2) po prawie wybierania do tych organów. Podobnie jak w Konstytucji RP, w pięciu wskazanych projektach przewiduje się klauzule pozytywne udziału w referendum – obywatelstwo polskie oraz ukończenie 18 lat, a także klauzule negatywne – ubezwłasnowolnienie, pozbawienie praw publicznych lub praw wyborczych.

Zasługujące na odnotowanie rozwiązanie w sprawie udziału w referendum zaproponowano w Proj. Sam. Otóż wśród obowiązków jednostki wymieniono „obowiązek udziału w referendum” (art. 89 ust. 1). Obowiązek ten dotyczyłby osób, które spełniałyby te same wskazane wyżej klauzule pozytywne i negatywne uczestnictwa w referendum. W Proj. Sam. nie mówi się, jakie sankcje mógłby ponieść obywatel obowiązany do udziału w referendum, który by tego obowiązku nie spełnił.

Wysoką rangę prawnoustrojową proponuje się nadać instytucji referendum w Proj. PiS 2. Znalazło to wyraz w trzech zwłaszcza projektowanych rozwiązaniach:

- 1) „umieszczeniu” podstawowych przepisów o referendum krajowym w pierwszym rozdziale projektu, zatytułowanym „Zasady naczelne” (w art. 8), co oznacza swoistą konkretyzację wcześniejszego sformułowania projektu o sprawowaniu władzy przez naród także bezpośrednio (art. 6), przez wskazanie na główną formę takiego sprawowania władzy, jaką miałyby być referendum krajowe, mające w swym stosowaniu charakter *quasi* zasady ustrojowej;
- 2) wskazanie w przepisie art. 10 ust. 1 zd. 1 projektu, znajdującego się także w rozdziale pierwszym tego projektu, na jednolite podstawowe zasady udziału w referendum zarówno krajowym, jak i w referendum innym niż krajowe, takich mianowicie, jak: powszechność (ta zasada daje się wyinterpretować także z przepisów innych projektów dotyczących instytucji referendum), równość, bezpośredniość i tajność głosowania, przez co wzmocnione zostało prawnoustrojowe znaczenie tych zasad;
- 3) zaproponowanie nowych rodzajów referendów krajowych, nieznanych Konstytucji RP, ani innym projektom.

Również założeniem Proj. SP było zwiększenie roli referendum. Znalazło to wyraz w pewnych propozycjach (będzie o nich dalej mowa), spośród których na szczególne odnotowanie już tutaj zasługuje przepis, w którym przewiduje się obowiązek Sejmu zarządzania referendum ogólnokrajowego na wniosek grupy obywateli (art. 125 ust. 3a).

Referendum ogólnokrajowe (krajowe)

Wskazano już wyżej, że w większości projektów konstytucji RP mowa jest o referendach ogólnokrajowych, w niektórych zaś o referendach krajowych. W tym fragmencie rozważań będziemy je dla ułatwienia nazywać referendum ogólnokrajowymi.

Jeżeli brać pod uwagę zawarte w projektach, a dotyczące referendów ogólnokrajowych, przepisy prawa referendalnego (w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym), to najbardziej rozbudowane są one w Proj. PiS 2 (art. 8, 10, 32, 103, 105, 175, 177). W pozostałych projektach są kształtowane podobnie, jak w Konstytucji RP.

Analogicznie jak w Konstytucji RP, w projektach przewidziano więcej niż jeden rodzaj referendów ogólnokrajowych. We wszystkich projektach znajdziemy znany Konstytucji RP ten rodzaj referendum, które można określić jako „podstawowe” (czy „bazowe”), bowiem jego przedmiot został określony w sposób generalny, a przyjęte rozwiązania proceduralne dotyczą nie tylko referendów tego rodzaju. W pięciu projektach (poza LPR) przewidziano w ślad za Konstytucją RP referendum zasługujące na nazwę „ratyfikacyjne”, ponieważ mogłoby ono znaleźć zastosowanie

w procedurze ratyfikacji przez RP umowy międzynarodowej, na podstawie której Polska przekazywałaby organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Warto wspomnieć, że Proj. SP przewiduje również możliwość przeprowadzenia referendum ratyfikacyjnego w sprawie wypowiedzenia przez prezydenta takiej umowy międzynarodowej (art. 90 ust. 5), jako formy subsydiarnej wobec uchwalenia stosownej ustawy. W czterech projektach (Sam., LPR, PO, SP) przewidziano – tak jak w Konstytucji RP – referendum konstytucyjne, które może znaleźć zastosowanie w procedurze zmiany konstytucji. Wreszcie w Proj. PiS 2 znalazły uregulowanie dodatkowe rodzaje referendum ogólnokrajowych:

- 1) referendum ustawodawcze dotyczące podpisania przez prezydenta ustawy, która ma istotne znaczenie dla finansów publicznych lub wolności i praw obywateli, nazwane „szczególnym wetem ustawodawczym” (art. 103);
- 2) referendum ustawodawcze dotyczące przygotowanego przez prezydenta projektu ustawy przed jego skierowaniem do Sejmu (art. 105);
- 3) alternatywne referendum o charakterze ustawodawczym dotyczące stanowiska RP w sprawach aktów prawnych stanowiących przez organizację międzynarodową, której Polska przekazała kompetencje organów władzy państwowej, jeżeli ustalenie tego stanowiska miałoby zgodnie z prawem być określone w drodze ustawy uchwalonej z inicjatywy rady ministrów (art. 177 ust. 3).

Jeżeli chodzi o charakter referendum ogólnokrajowych, to jedynie Proj. Sam. przewiduje bezwzględnie obligatoryjne referendum konstytucyjne, które musiałoby być zarządzane w przypadku uchwalenia przez parlament (w tym przypadku przez Sejm) ustawy o zmianie konstytucji (art. 218 ust. 5). To rozwiązanie umacniałoby bez wątpienia rolę narodu w realizacji przez parlament funkcji ustrojodawczej, ale mogłoby być uciążliwe w przypadku zmian lub uzupełnień konstytucji dotyczących spraw o mniejszym ciężarze ustrojowym. W trzech projektach (LPR, PO, SP) występuje – podobnie jak w Konstytucji RP – warunkowo obligatoryjne referendum konstytucyjne, polegające na obowiązku zarządzenia przez właściwy podmiot takiego referendum w przypadku, gdy uprawnione podmioty zażądają w trybie określonym w projektach przeprowadzenia takiego referendum. Warunkowo obligatoryjne referendum podstawowe przewiduje Proj. SP. Referendum takie musiałoby być zarządzane, gdyby wniosek w sprawie jego przeprowadzenia złożyła wskazana liczebnie w projekcie grupa obywateli posiadających prawo

wybierania do Sejmu. Wszystkie pozostałe, wymienione wyżej, a przewidziane w projektach rodzaje referendów ogólnokrajowych, miałyby charakter wyłącznie fakultatywny, a więc ich przeprowadzenie zależałoby od woli podmiotu władnego do ich zarządzenia.

Poza referendum podstawowym (bazowym), przedmiot pozostałych referendów ogólnokrajowych został określony w projektach w sposób konkretny. Tak więc:

- 1) przedmiotem referendum konstytucyjnego byłoby wyrażenie stanowiska uczestników referendum w sprawie zmiany konstytucji dokonanej przez parlament. Dodać należy, że projekty LPR, PO i SP przewidują – identycznie jak Konstytucja RP – możliwość przeprowadzenia takiego referendum wówczas, jeżeli ustawa o zmianie konstytucji dotyczyłaby przepisów rozdziałów: „Rzeczpospolita”, „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” oraz „Zmiana konstytucji”. W przypadku zaś Proj. Sam. referendum konstytucyjne przeprowadzane byłoby zawsze, gdy dokonywana byłaby zmiana konstytucji. Wszystkie tego rodzaju referenda konstytucyjne miałyby – jak w obowiązującej Konstytucji RP – charakter referendów zatwierdzających (ratyfikacyjnych);
- 2) przedmiotem referendów ratyfikacyjnych byłoby wyrażenie przez uczestników referendum zgody na ratyfikację przez prezydenta umowy międzynarodowej, na podstawie której Polska przekazywałaby organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach (w projektach procedurę tę przewidziano – tak, jak w Konstytucji RP – jako subsydiarną wobec możliwości wyrażenia zgody na ratyfikację takiej umowy w drodze ustawy uchwalonej przez parlament w specjalnym trybie;
- 3) przedmiotem referendów ustawodawczych (o charakterze ustawodawczym) przewidzianych w Proj. PiS 2 byłoby:
 - a) referendum przewidzianego w art. 103 – wyrażenie stanowiska w sprawie podpisania przez prezydenta ustawy mającej istotne znaczenie dla finansów publicznych lub dla wolności i praw obywateli (referendum w trakcie procedury ustawodawczej);
 - b) referendum przewidzianego w art. 105 – wyrażenie stanowiska w sprawie konkretnego projektu ustawy przygotowanego przez Prezydenta PR – przed jego skierowaniem do Sejmu (referendum wstępne, *ex ante*);
 - c) referendum przewidzianego w art. 177 – wyrażenie stanowiska w sprawie projektu ustawy zgłoszonej przez radę ministrów do-

tyczącego zachowania RP wobec aktów prawnych stanowionych przez organizację międzynarodową, której Polska przekazała kompetencje organów władzy państwowej. Wniosek rady ministrów stanowiłby wówczas podstawę sformułowania pytania w referendum.

W przypadku referendum podstawowego, w większości projektów jego przedmiot określony został identycznie jak w Konstytucji RP – „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Sformułowanie obowiązującej Konstytucji dotyczące przedmiotu takiego referendum stało się wielokrotnie przedmiotem analiz w polskiej nauce; można więc nie podejmować tutaj próby jego wyjaśniania. W Proj. SP określono, że miałyby to być sprawy o „istotnym znaczeniu dla państwa” (art. 125 ust. 1). Wydaje się, że jest to określenie mniej rygorystyczne niż termin „szczególne znaczenie”, pozwalające na większą elastyczność przy zarządzaniu przez uprawnione podmioty referendum podstawowego. Z Proj. PiS 2 wynika natomiast, że referendum ogólnokrajowe mogłoby być zarządzane „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli” (art. 8 ust. 1). Wydaje się, że jest to określenie przedmiotu referendum ogólnokrajowego najbardziej chyba trafne na tle innych projektów. Nawet bowiem jeżeli sformułowanie „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa” *implicite* zawiera w sobie dopuszczalność zarządzania referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla obywateli, gdyż państwo to również wspólnota obywatelska, to określenie przedmiotu referendum ogólnokrajowego w Proj. PiS 2 rozszerza wprost przedmiot takiego referendum i pozwala na uniknięcie ewentualnych sporów na tle innych, bardziej wąsko sformułowanych ujęć. Oczywiście, w każdym przypadku o tym, czy sprawa ma szczególne, ewentualnie istotne znaczenie dla państwa lub szczególne znaczenie dla państwa i obywateli rozstrzygałby organ (organy) uprawniony do zarządzania referendum ogólnokrajowego. W żadnym z projektów, podobnie jak w Konstytucji RP, nie przewidziano jakichkolwiek procedur zapobiegających niekonstytucyjności zarządzania referendum ogólnokrajowego.

Istotnym zagadnieniem dotyczącym referendów ogólnokrajowych w analizowanych projektach jest sprawa podmiotów posiadających prawo zarządzania takim referendami. Prawo to kształtowałoby się różnie w zależności od rodzaju referendum:

- 1) referendum konstytucyjne zarządzałby:
 - a) zgodnie Z Proj. Sam. – prezydent,
 - b) zgodnie z projektami LPR, PO i SP – marszałek sejmu;

- 2) referendum ratyfikacyjne mogłoby zarządzić wyłącznie sejm (projekty Sam., LPR, PiS 1, PiS 2, SP);
- 3) referendum podstawowe mogłoby zarządzić kilka podmiotów:
 - a) zgodnie ze wszystkimi projektami – sejm samodzielnie bezwzględna większością głosów (w niektórych projektach sformułowano dodatkowy wymóg – w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów);
 - b) prezydent samodzielnie (projekty Sam., PO, PiS 2, SP);
 - c) prezydent za zgodą senatu (projekty LPR, PiS 1, PiS 2, PO) wyrażoną bezwzględną większością głosów (to wymóg większości projektów, co służyłoby zapewnieniu pewnej równowagi między parlamentem a prezydentem);
 - d) prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii senatu (Proj. PO); to rozwiązanie wydaje się mało zasadne, pozwalające premierowi na równą pozycję z sejmem i z prezydentem w zakresie zarządzania referendum ogólnokrajowych;
 - e) sejm obligatoryjnie na wniosek złożony przez 300.000 obywateli mających prawo wybierania do sejmu (Proj. SP, art. 125 ust. 3a). Pozytywnie należy ocenić to, że w Proj. SP jako jedynym znalazła się propozycja wprowadzenia w Polsce instytucji obywatelskiej inicjatywy referendalnej, co od dawna postulowała nauka i do czego przychylają się w swych programach niektóre siły polityczne (np. PiS). Wydaje się jednak, że wielkość liczebna uprawnionej do tego grupy obywateli została określona zbyt nisko (PiS opowiada się za liczbą 500 tys.). Doświadczenia z realizacją obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wskazują, że 300 tys. podpisów pod wnioskiem o referendum ogólnokrajowe nie byłoby trudno zebrać. Ponieważ sejm miałby wówczas obowiązek zarządzenia tego referendum, to takie rozwiązanie mogłoby dezorganizować funkcjonowanie państwa i przynieść skutki odwrotne od zamierzonych.

W czterech rozważanych projektach występuje określenie „ważność referendum” ogólnokrajowego (Sam., LPR, PO, SP). Podobnie jednak jak w Konstytucji RP, w żadnym z tych projektów nie wskazuje się – kiedy referendum jest ważne. W projektach stanowi się jedynie, że ważność referendum ogólnokrajowego stwierdzałby sąd najwyższy.

We wszystkich projektach spotykamy określenie „wiązący wynik” referendum ogólnokrajowego. W referendach poszczególnych rodzajów wiążący wynik uzależniony jest od:

- 1) w referendach konstytucyjnych, od samego przeprowadzania tego referendum, a więc w każdym z nich wynik miałby charakter wiążący;

- 2) w referendach ratyfikacyjnych – jeżeli w głosowaniu wzięłaby udział co najmniej połowa uprawnionych (projekty PO, PiS 2, SP);
- 3) w referendach podstawowych:
 - a) jeżeli w głosowaniu wzięłaby udział co najmniej (lub więcej niż) połowa uprawnionych do głosowania ((PiS 1, PO, SP);
 - b) jeżeli w głosowaniu wzięłoby udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania (projekty PiS 2, SP – tu przyjęto rozwiązanie wzorowane na referendach lokalnych);
- 4) w innych referendach proponowanych w Proj. PiS 2 – jeżeli w głosowaniu wzięłoby udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania.

W projektach przewidujących referenda konstytucyjne wprost wskazuje się – kiedy w takim referendum następuje rozstrzygnięcie. I tak w referendum konstytucyjnym nastąpi ono gdy:

- a) za zmianą konstytucji opowie się więcej niż połowa wszystkich, którzy wzięli udział w głosowaniu (Proj. Sam. – większość bezwzględna);
- b) za zmianą konstytucji opowie się większość głosujących (projekty LPR, PO, SP – większość względna).

W żadnym z projektów nie wskazuje się – kiedy następowałoby rozstrzygnięcie w referendach ogólnokrajowych ratyfikacyjnych lub podstawowych.

W projektach znajdują się natomiast postanowienia dotyczące realizacji niektórych rozstrzygnięć, jakie w nich zapadły. Przede wszystkim dotyczy to referendów konstytucyjnych, w których rozstrzygnięcie mające postać zatwierdzenia w referendum zmian dokonanych przez parlament w konstytucji oznaczałoby obowiązek prezydenta podpisania ustawy o zmianie w konstytucji w określonym konstytucyjnie czasie. W referendach ratyfikacyjnych o charakterze wiążącym rozstrzygnięcie mające postać wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej oznaczałoby prawo i obowiązek prezydenta dokonania takiej ratyfikacji, zaś rozstrzygnięcie polegające na wyrażeniu zgody na wypowiedzenie owej umowy międzynarodowej (Proj. SP) oznaczałoby prawo i obowiązek prezydenta dokonania wypowiedzenia takiej umowy. W przypadku referendów o charakterze podstawowym realizacja rozstrzygnięcia podjętego w głosowaniu referendalnym zależałaby od rodzaju sprawy poddanej pod rozstrzygnięcie. Wreszcie, na ciekawe, chociaż kazuistyczne rozstrzygnięcia w dwu ze wskazanych wyżej ogólnokrajowych referendach, nieznanym innym projektom, wskazuje Proj. PiS 2:

- 1) w referendum przewidzianym w art. 103 – jeżeli naród wiążąco wypowiedziałby się za podpisaniem ustawy poddanej pod referendum,

albo jeżeli wynik referendum nie byłby wiążący – prezydent miałby obowiązek podpisania tej ustawy w ciągu 7 dni od ogłoszenia wyniku referendum. Natomiast jeżeli naród wiążąco wypowiedziałby się przeciwko podpisaniu ustawy, postępowanie ustawodawcze byłoby zakończone. W takim przypadku prezydent mógłby w ciągu 14 dni od ogłoszenia wyniku referendum zarządzić skrócenie kadencji sejm;

- 2) w referendum przewidzianym w art. 105: jeżeli naród wiążąco wypowiedziałby się za prezydenckim projektem ustawy poddanym pod referendum, prezydent miałby obowiązek złożyć go marszałkowi sejm w ciągu 7 dni od ogłoszenia wyniku referendum. W takim przypadku sejm i senat mogłyby wносить poprawki do projektu jedynie za zgodą prezydenta, a senat nie mógłby odrzucić ustawy uchwalonej przez sejm. Jeżeli sejm nie uchwaliłby ustawy w ciągu 90 dni od złożenia jej projektu we wskazanym wyżej trybie, prezydent mógłby zarządzić skrócenie kadencji sejm w ciągu 14 dni od bezskutecznego upływu tego terminu, a jeżeli przed jego upływem sejm odrzuciłby projekt ustawy – w ciągu 14 dni od dnia odrzucenia projektu. Natomiast w przewidzianym przez Proj. PiS 2 referendum określonym w art. 177 rozstrzygnięcie zależałoby od pytań poddanych pod głosowanie.

Wszystkie projekty zgodnie stanowią, że zasady i tryb przeprowadzania referendum ogólnokrajowego określi ustawa. Tam zapewne zostałyby uregulowane istotne zagadnienia proceduralne związane z tą instytucją.

Referendum lokalne

We wszystkich projektach Konstytucji RP, w których występują referenda ogólnokrajowe (krajowe), przewidziano instytucję referendum lokalnego (czasem bez tego określenia „lokalne”, ale będziemy je tak nazywać). Propozycje uregulowań prawnych dotyczących referendów lokalnych są – podobnie jak w Konstytucji RP – o wiele mniej rozbudowane niż te dotyczące referendów ogólnokrajowych (krajowych). Proponowane w projektach referenda lokalne miałyby wyłącznie charakter fakultatywny.

Sformułowania projektów dotyczące referendów lokalnych są bez wątplenia wzorowane na art. 170 obowiązującej Konstytucji (nieco inaczej było w przypadku Proj. PiS 1, który jednak, jako zastąpiony przez Proj. PiS 2, nie będzie brany pod uwagę). Uprawnionymi (w przypadku proj. Sam. zobowiązanymi) do decydowania w referendum lokalnym byłiby „członkowie wspólnoty samorządowej”, którzy spełnialiby te

same warunki, jakie byłyby wymagane dla uczestnictwa w referendum ogólnokrajowym.

Jedynie Proj. Sam. określa wyczerpująco, że te wspólnoty samorządowe to samorządy gmin, podstawowych jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządy województw. W świetle Proj. Sam. referendum lokalne mogłoby więc być albo referendum gminnym, albo wojewódzkim. W kilku projektach (LPR, PO, SP) uznaje się – identycznie jak w Konstytucji RP – gminy za podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, odsyłając do określenia w ustawie innych jednostek samorządu regionalnego, albo lokalnego i regionalnego. Dopuszcza się tym samym możliwość dwu- lub trójszczeblowego systemu samorządu terytorialnego, a tym samym możliwość referendum lokalnych gminnych, oraz jeszcze innych – na jednym lub na dwu szczeblach tego podziału. W Proj. PiS 2 mowa jest o gminie jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego oraz o „innych jednostkach samorządu terytorialnego” (art. 153). Wynika z tych sformułowań, że referenda lokalne mogłyby być referendumi gminnymi oraz referendumi w tych innych jednostkach samorządu terytorialnego.

Przedmiot referendum lokalnego określony został w projektach identycznie, jak w Konstytucji RP. Przedmiotem takiego referendum mogłyby być dwie grupy zagadnień:

- 1) sprawy dotyczące danej wspólnoty samorządowej (jedna lub kilka spraw);
- 2) odwołanie pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. W żadnym z projektów nie wskazuje się wprost – które organy samorządu terytorialnego pochodziłyby z wyborów bezpośrednich. W czterech projektach (Sam., LPR, PO, SP) mowa jest – w ślad za obowiązującą Konstytucją – o wyborze „przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego”. O jakie organy chodzi – miałyby rozstrzygnąć ustawy. W proj. PiS 2 w ogóle pominięto problematykę wyborów do organów samorządu terytorialnego, odsyłając w tych sprawach do ustawy (art. 159 ust. 2).

Żadne inne problemy dotyczące referendum lokalnych nie są rozstrzygane w projektach. Miałyby one być regulowane ustawowo.

OBYWATELSKA INICJATYWA USTAWODAWCZA JAKO FORMA DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej znana jest wszystkim analizowanym w opracowaniu projektom Konstytucji RP. W kilku

z nich uregulowana ona została tak samo, jak w Konstytucji RP (projekty Sam., LPR, PO), w kilku podobnie (projekty PiS 1, RPO 1, RPO 2, RPO 3, PiS 2). Najbardziej rozbudowane postanowienia dotyczące obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zawiera Proj. SP. Należy przy tym mieć na uwadze, że sformułowane w projektach wymogi dotyczące składanych sejmowi projektów ustaw, dotyczą także projektów wnoszonych jako obywatelskie.

Sformułowanie przepisów projektów dotyczące obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej pozwalają wyróżnić dwie grupy tych projektów – z punktu widzenia ujęcia inicjatywy obywatelskiej jako jednej z form inicjatywy ustawodawczej:

- 1) w większości projektów (Sam., LPR, PO, PiS 1, RPO 1, SP) potraktowana ona została – tak, jak w Konstytucji RP – jako pewnego rodzaju uzupełniająca (subsydiarna) wobec innych rodzajów inicjatyw ustawodawczych postać tej inicjatywy (wyraża się to w słowach „przysługuje również”, „a także”);
- 2) w kilku projektach (RPO 2, RPO 3, PiS 2) potraktowana natomiast została jako w pełni równorzędna (równoprawna) wobec innych rodzajów inicjatyw ustawodawczych postać tej inicjatywy (świadczy o tym użyty w tych projektach spójnik „oraz”). To ujęcie wydaje się w pełni uzasadnione z punktu widzenia sformułowań projektów o sprawowaniu władzy przez naród także bezpośrednio.

Podmiot obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej określony został w projektach tak, jak w obowiązującej Konstytucji – grupa co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (wybierania posłów). Tak więc obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej miało by nadal przysługiwać jedynie obywatelom polskim (prawo polityczne), którzy spełnialiby wskazane w projektach wymogi dotyczące możliwości ich czynnego uczestnictwa w wyborach do Sejmu (wyborach posłów). Pozostawałoby ono prawem zbiorowym, które mogłoby być realizowane przez określoną liczebną grupą obywateli.

Przedmiot obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej został określony w projektach identycznie, jak w Konstytucji RP – projekt ustawy, aktu normatywnego o wysokiej pozycji w systemie źródeł prawa, uchwalonego przez parlament w trybie ustawodawczym. Jeżeli więc przedmiotem inicjatywy miałyby być projekt ustawy (ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami), to w projektach mamy do czynienia z inicjatywą sformułowaną. W jednym z projektów (RPO 1) wskazano, że projekt obywatelski, tak jak inne rodzaje projektów ustaw, podlegałby wstępnej kontroli marszałka sejmu. Jeżeli projekt ustawy budziłby zastrzeżenia

co do jego zgodności z prawem, marszałek mógłby zwrócić taki projekt wnioskodawcy (art. 80 ust. 2)

Podobnie jak na gruncie Konstytucji RP, również zgodnie z projektami nie wszystkie sprawy stanowiące materię ustawową mogłyby być proponowane do uregulowania przez inicjatywę obywatelską. Wyłączenia dotyczyłyby dwojakiego rodzaju spraw:

- 1) zmiany konstytucji: ze sformułowań większości projektów (Sam., LPR, PiS 1, PO, PiS 2, SP) wskazujących wyczerpująco podmioty uprawnione do przedłożenia projektu ustawy o zmianie konstytucji, wynika, że obywatelskie projekty ustaw nie mogłyby dotyczyć propozycji zmian w ustawie zasadniczej (żaden z tych projektów nie zna instytucji obywatelskiej inicjatywy ustrojodawczej). Nie jest natomiast jasne, czy wyłączenie powyższe sformułować można na gruncie projektów RPO. W projektach tych nie rozstrzyga się wprost, jakie podmioty mają prawo zgłosić projekt ustawy o zmianie konstytucji. W każdym z projektów wskazuje się natomiast podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (zwykłej), wśród których znajduje się we wszystkich tych projektach grupa co najmniej 100 tys. obywateli. Czyżby więc te same podmioty były uprawnione do przedłożenia projektu ustawy o zmianie konstytucji?
- 2) dotyczących budżetu oraz problemów finansowych państwa (wszystkie projekty zgodnie): spośród rozważanych projektów „aktualnych” jedynie proj. SP zawiera postanowienia dotyczące niektórych zagadnień trybu postępowania z obywatelskimi projektami ustaw (poprzednio czynił to także Proj. PiS 1). W Proj. SP znalazły się dwa przepisy dotyczące tych kwestii: a) nakazujący marszałkowi sejmu wprowadzenie obywatelskiego projektu pod obrady sejmu najpóźniej w terminie 6 miesięcy od jego zgłoszenia, b) wykluczający możliwość odrzucenia przez sejm obywatelskiego projektu ustawy w pierwszym czytaniu (art. 118 ust. 4). Oba te przepisy zasługują na pozytywną ocenę, gdyż ich wdrożenie służyłoby umocnieniu rangi obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jako jednej z form bezpośredniego sprawowania władzy przez naród-suwerena.

Pozostałe sprawy związane z obywatelską inicjatywą ustawodawczą miałyby, zgodnie z projektami, regulować stosowne ustawy.

PODSUMOWANIE

W większości projektów konstytucji RP ogłoszonych w XXI wieku (poza wszystkimi trzema projektami Rzecznika Praw Obywatelskich) proble-

matyka demokracji bezpośredniej, jako jednej z postaci sprawowania władzy przez naród-suwerena, znalazła swoje uregulowania odpowiadające jej randze. W żadnym z sześciu projektów (Sam., LPR, PO, PiS 1, PiS 2, SP), stanowiących w szerszym wymiarze o demokracji bezpośredniej i o jej formach propozycje rozwiązań normatywnych dotyczących zagadnień tej demokracji nie odbiegają *in minus* od uregulowań obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. We wszystkich tych projektach uznaje się demokrację bezpośrednią za równoprawną (równoważną) z demokracją postać sprawowania władzy, chociaż zasadnie traktuje się ją normatywnie jako tę, którą należy wymieniać w przepisach projektów w drugiej kolejności.

W sześciu projektach konstytucji (Sam., LPR, PO, PiS 1, PiS 2, SP) zawarto przepisy o dwu formach demokracji bezpośredniej – referendum (ogólnokrajowym i lokalnym), oraz o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej. W żadnym z trzech projektach Rzecznika Praw Obywatelskich nie występuje natomiast instytucja referendum (w jakiejkolwiek postaci), a jedynie instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Powtórzmy, że zasługuje to na zdecydowaną krytykę z punktu widzenia ustrojowego, oznaczałoby bowiem wydatne ograniczenie praw politycznych obywateli RP.

Najwyższą rangę prawnoustrojową nadano instytucji referendum ogólnokrajowych (nazywanych krajowymi) w Proj. PiS 2, umieszczając przepisy dotyczące tego referendum w pierwszym rozdziale projektu, zatytułowanym „Zasady naczelne”, oraz określając – co jest swoistym ewenementem – podstawowe zasady prawa referendalnego (stosowane w referendach krajowych i innych niż krajowe). W kilku projektach ranga prawnoustrojowa instytucji referendum ogólnokrajowych postrzegana jest tak samo (Sam., PO, SP) lub podobnie (LPR), jak w Konstytucji RP.

W większości projektów (Sam., PiS 1, PiS 2, PO, SP) przewidziano dwa rodzaje referendum ogólnokrajowych – ratyfikacyjne dotyczące umów międzynarodowych oraz podstawowe – w ważnych sprawach dla państwa (oraz ewentualnie obywateli). W kilku projektach przewidziano referendum konstytucyjne (Sam., LPR, PO, SP); nie znają takiego referendum projekty PiS (1 i 2), co bez wątplenia oznacza obniżenie stopnia ich demokratyzmu. W proj. PiS przewidziano natomiast trzy rodzaje referendum ogólnokrajowych (krajowych) nieznanych ani Konstytucji RP, ani innym projektom. Dwa ich rodzaje służyłyby nie tylko wzmocnieniu form bezpośredniego sprawowania władzy przez naród, ale również umocnieniu pozycji prawnoustrojowej prezydenta. Godne odnotowania i pozytywnej oceny jest zaś to, że w proj. SP jako w jedynym przewidzia-

no instytucje skutecznej obywatelskiej inicjatywy referendalnej. Rozwiązania projektów dotyczące referendum lokalnych nie odbiegają w swej treści od unormowań w tych sprawach Konstytucji RP.

Instytucję obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej znają wszystkie projekty. W swej treści uregulowania dotyczące tej instytucji wyraźnie nawiązują do odpowiedniego przepisu Konstytucji RP. Jedynie w Proj. SP zaproponowano pewne nieznane obowiązującej Konstytucji ani innym projektom rozwiązania obejmujące pewne elementy trybu uchwalania ustawy przedłożonej jako inicjatywa obywatelska.

Generalnie oceniając na tle Konstytucji RP uregulowania problematyki demokracji bezpośredniej przedstawione w projektach konstytucji RP ogłoszonych w XXI wieku można stwierdzić, że – poza ubogimi w tych sprawach projektami RPO – większość pozostałych projektów zawiera rozwiązania albo takie same, albo podobne jak obowiązująca Konstytucja (projekty Sam., LPR, PO, PiS 1). W dwu projektach (PiS 2 i SP) zaproponowano również uregulowania nowe, rozszerzające formy demokracji bezpośredniej w porównaniu z Konstytucją RP.



BARBARA STOCZEWSKA

KWESTIA BIAŁORUSKA W OPINII POLSKICH STRONNICTW POLITYCZNYCH II RZECZYPOSPOLITEJ¹

BIAŁORUSINI I BIAŁORUSKI RUCH NARODOWY
W II RZECZYPOSPOLITEJ – GŁÓWNE ASPEKTY

Proces kształtowania się narodu białoruskiego w porównaniu z analogicznymi procesami narodotwórczymi zachodzącymi pod koniec XIX wieku w Europie Środkowo-Wschodniej był znacznie mniej zaawansowany. Przyczyn tego zjawiska poszukiwać można w sięgającej średniowiecza historii narodu białoruskiego. Białorusini nie mieli nigdy tradycji własnej państwowości. Ziemie będące kolebką narodu białoruskiego, na których na skutek ekspansji litewskiej nie doszło do ukształtowania się choćby załączków własnej państwowości, zostały ostatecznie wraz z Wielkim Księstwem Litewskim połączone z Polską, by następnie po rozbiorach znaleźć się w całości w granicach imperium rosyjskiego². Ziemie białoruskie należały do najuboższych w europejskiej części Rosji. Białorusini, stanowiący społeczność chłopską, gospodarującą w oparciu o niezwykle prymitywną kulturę rolną, byli w zdecydowanej większości analfabetami. Poza brakiem rodzimej inteligencji, dodatkowym

¹ Obszerne fragmenty tego artykułu pochodzą z mojej książki *Litwa, Białoruś, Ukraina w myśli politycznej Leona Wasilewskiego*, Kraków 2009.

² M. Kosman, *Historia Białorusi*, Wrocław 1979; M. Waldenberg, *Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej. Dzieje konfliktów i idei*, Warszawa 2000.

czynnikiem utrudniającym identyfikację narodową Białorusinów, było zjawisko żywiołowej asymilacji przez dominującą kulturalnie i gospodarczo społeczność polską i rosyjską. Ku tej ostatniej ciążyli zwłaszcza stanowiący aż 75% Białorusini wyznania prawosławnego³. Car Mikołaj I uznał ziemie białoruskie za kraj *istinnorusskij* skażony wpływami polskimi i po stłumieniu powstania listopadowego przystąpił do ich integracji w ramach imperium rosyjskiego. Dało to początek intensywnej rusyfikacji Białorusi.

Co prawda w okresie międzypowstaniowym wystąpiły pierwsze symptomy białoruskiego ożywienia narodowego, jednak jego animatorami byli wyłącznie Polacy. Oni to, wywodzący się z miejscowej szlachty, żyjący wśród białoruskiego chłopstwa, znający język i ludowy folklor, stali się pierwszymi piewcami białoruskiej kultury. W opinii historyków, początki białoruskiego ruchu narodowego należy wiązać z okresem rewolucji 1905 roku, a ściślej z utworzeniem dwa lata wcześniej Białoruskiej Rewolucyjnej Hromady⁴. Jednak organizacja ta była dziełem niewielkiej grupki inteligentów polskiego pochodzenia, a jej program ograniczał się do postulatów o charakterze kulturalnym i oświatowym. Hasła głoszone przez Hromadę nie znajdowały praktycznie żadnego oddźwięku wśród całkowicie biernej społeczności białoruskiej. Natomiast rzeczywistym ośrodkiem krystalizowania się białoruskiego ruchu narodowego stał się ukazujący się od 1906 do 1915 roku periodyk „Nasza Niwa”, którego łamy swoimi utworami wypełniali „budziciele narodu białoruskiego”, spośród których największą popularnością cieszył się wywodzący się z mińskiej szlachty Jan Łucewicz (Janka Ku-pała)⁵. Jednak mimo tego, że w pierwszych latach XX wieku młody ruch białoruski poczynił niewątpliwe postępy, jego animatorami pozostawali niemal wyłącznie inteligenci polskiego pochodzenia. Do czynników hamujących białoruskie aspiracje narodowe zaliczyć należy przede wszystkim, oprócz niedostatku rodzimej inteligencji, także brak narodowego przywódcy oraz silnych organizacji politycznych. W takich warunkach Białorusini nie mogli wykorzystać przemian, jakie przyniosła I wojna światowa. Mimo pewnych inicjatyw, jakie w tym okresie podejmowa-

³ S. Łaniec, *Białoruś w drugiej połowie XIX stulecia*, Olsztyn 1997, s. 16 i nast.; L. Guthier, *The Belorussians: National Identity and Assimilation 1897–1979*, „Soviet Studies” 1977, Vol. 29, No. 1, s. 43; E. Maliszewski, *Białoruś w cyfrach i faktach*, Piotrków 1918, s. 20 i nast.

⁴ Szerzej o działalności Hromady pisze: A. Bergman, *Rzecz o Bronisławie Taraszkiewicz*, Warszawa 1977, s. 12.

⁵ Idem, *Białoruski tygodnik „Nasza Niwa” (10 XI 1906–7 VIII 1915)*, „Kwartalnik Historyczny” 1972, nr 3, w. 563.

no⁶, białoruska idea państwowa ostatecznie nie została urzeczywistniona. W opinii Leona Wasilewskiego, przyczyn jej fiaska poszukiwać należy przede wszystkim w słabości i niedojrzałości narodowego ruchu białoruskiego, kilkakrotnych zmianach władz okupacyjnych, a także braku zainteresowania kwestią niepodległego państwa białoruskiego uczestników paryskiej konferencji pokojowej⁷.

W wyniku postanowień traktatu ryskiego białoruskie terytorium etnograficzne zostało podzielone na dwie części: radziecką zamieszkałą przez nieco ponad 4 miliony ludności oraz polską, z około 2 milionami Białorusinów, których główne skupiska znajdowały się w województwach białostockim, nowogródzkim, poleskim i wileńskim⁸. Podobnie jak w latach poprzedzających wybuch I wojny światowej, Białorusini w II RP stanowili ubogą społeczność chłopską. Inteligencja białoruska była nieliczna. Zaledwie 0,2% tego społeczeństwa posiadało wykształcenie średnie i tylko 0,17% wyższe⁹. Mimo zobowiązań międzynarodowych polityka polska wobec mniejszości białoruskiej pozostawiała wiele do życzenia. Przejawiało się to w wielu dziedzinach. Białorusini traktowani byli jako obywatele drugiej kategorii, element prymitywny i zacofany. W sposób szczególnie dobitny brak konsekwentnej polityki narodowościowej wobec mniejszości białoruskiej przejawiał się w dziedzinie szkolnictwa. Prawa szkół państwowych miało jedynie białoruskie szkolnictwo powszechne, nieliczne szkoły średnie były wyłącznie prywatne. Natomiast zakładanie nowych spotykało się ze sporymi trudnościami. Wobec takiej tendencji w przededniu II wojny światowej szkolnictwo białoruskie praktycznie przestało istnieć. W roku szkolnym 1938/1939 czynne było tylko jedno gimnazjum i liceum białoruskie w Mińsku, liczące 157 uczniów¹⁰.

Problemem niezwykle drażliwym, a także stanowiącym ważny czynnik ograniczający białoruski rozwój narodowy, była sprawa rewindyka-

⁶ J. Turonek, *Białoruś pod okupacją niemiecką*, Warszawa 1993; P. Wróbel, *Kształtowanie się białoruskiej świadomości narodowej, a Polska*, Warszawa 1990; A. Deruga, *Z dziejów sprawy białoruskiej w latach 1917–1918*, „Przegląd Historyczny” 1968, z. 4.

⁷ L. Wasilewski, *Litwa i Białoruś. Przeszłość – teraźniejszość – tendencje rozwojowe*, Kraków 1912, s. 212.

⁸ E. Minorowicz, *Białorusini w Polsce 1944–1949*, Warszawa 1993, s. 38; Z. Urbański, *Mniejszości narodowe w Polsce*, Warszawa 1932, s. 95.

⁹ K. Srokowski, *Sprawa narodowościowa na Kresach Wschodnich*, Kraków 1924, s. 11.

¹⁰ S. Mauersberg, *Szkolnictwo powszechne dla mniejszości narodowych w latach 1918–1939*, Wrocław 1968, s. 113.

cji prawosławnych świątyń przez polski Kościół katolicki¹¹. Pretekstem do akcji rewindykacyjnej było powoływanie się na fakt przejmowania przez Cerkiew w okresie zaborów majątku należącego do Kościoła katolickiego. Jednak w rzeczywistości był to najczęściej majątek pounicki, zaś przejście Cerkwi unickiej do prawosławnej odbywało się wszędzie (z wyjątkiem diecezji chełmińskiej) dobrowolnie i w zgodzie z prawem. Ograniczanie wiernym prawosławnym dostępu do miejsc kultu religijnego odbierane było jako wyraźny przejaw dyskryminacji narodowej, tym bardziej, że wielu z nich wyznanie utożsamiało z odrębnością etniczną. Ponadto akcja rewindykacyjna dokonywana w latach 1937–1939 przez lokalne ośrodki władzy zbiegła się z lansowaną w tym czasie przez oficjalną politykę koncepcją przyśpieszania polonizacji metodami administracyjnymi.

W porównaniu z życiem politycznym innych mniejszości narodowych II RP, białoruski ruch polityczny był znacznie uboższy, ale też bardziej zróżnicowany, a jego jedyną wspólną płaszczyzną była negacja istniejącej rzeczywistości politycznej i ekonomicznej¹². Spośród białoruskich kierunków politycznych największe znaczenie miały lewicowy, reprezentowany przez Komunistyczną Partię Zachodniej Białorusi oraz Białoruską Włościańsko-Robotniczą Hromadę i chrześcijański, którego przedstawicielem była Białoruska Chrześcijańska Demokracja. Oba te nurty, mimo niewątpliwych różnic ideologicznych, swoje programy opierały na wspólnej negacji polskiej państwowości, a także na bardzo radykalnych hasłach społecznych. Koncepcje niezależnej państwowości wiązano z wizją zjednoczenia etnicznych ziem białoruskich w ramach niezależnej republiki z władzą robotniczo-chłopską na wzór radziecki¹³.

PROBLEM BIAŁORUSKI

W KONCEPCJACH GŁÓWNYCH NURTÓW POLITYCZNYCH

Trzeba przyznać, że w opinii polskich stronnictw politycznych II Rzeczypospolitej kwestia białoruska nie stanowiła problemu o szczególnie istotnym znaczeniu, nieporównywalnie mniejszym niż kwestia ukraiń-

¹¹ W. Mysłek, *Przedmurze (szkice z dziejów Kościoła katolickiego w II Rzeczypospolitej)*, Warszawa 1987, s. 162.

¹² P. Trejdeński, *Białoruskie stronnictwa polityczne w Polsce i ich ideologia*, „Sprawy Narodowościowe” 1930, nr 5–6, s. 513; A. Bełcikowska, *Stronnictwa i związki polityczne w Polsce*, Warszawa 1925.

¹³ A. Bergman, *op. cit.*, s. 115.

ska, do której przywiązywano o wiele większą wagę¹⁴. Może to dziwić, zważywszy na znaczną liczebność mniejszości białoruskiej w ówczesnej Polsce, a także radykalizm postulatów wysuwanych przez reprezentujące tę mniejszość partie polityczne. Co prawda Białorusini nie podejmowali jak Ukraińcy akcji terrorystycznych, ale wyrazem ich negatywnego nastawienia do polskich rządów był ruch partyzancki, istniejący w latach 1920–1924 głównie na terenie Białostocczyzny i Grodzieńszczyzny¹⁵. Ruch ten opierał się nie na zorganizowanej armii, lecz luźnych, formowanych doraźnie oddziałach. Najliczniejszy z nich (ok. 200-osobowy) utworzono na terenie powiatu białskiego. W latach 1923–1925 w wyniku masowych aresztowań i wyroków śmierci, a także powołania Korpusu Ochrony Pogranicza i zmilitaryzowania terenów przygranicznych, ruch partyzancki został prawie całkowicie stłumiony.

Mimo powszechnego wśród Białorusinów niezadowolenia z polityki narodowościowej polskich rządów, negacji polskiej państwowości oraz popularności ideologii komunistycznej, ugrupowania polityczne lekcewały problem białoruski, nie dostrzegając w nim – inaczej niż w ukraińskim – istotniejszego zagrożenia dla stabilności młodego państwa polskiego. Wynikało to, jak sędzę, z przekonania o tym, że Białorusini są narodowo bierni i w związku z tym szczególnie podatni na stopniową asymilację. Taki punkt widzenia prezentowali przedstawiciele endecji. Wojciech Wasiutyński, jeden z głównych ideologów „Falangi”, uznawany za specjalistę w zakresie problematyki narodowościowej¹⁶, dowodził, że Białorusini nie zasługują na miano narodu i można mówić o nich jedynie jako „grupie etnicznej” i to „niejednolitej i niezbyt określonej”, należącej do szerszej formacji narodowej – Rosjan”. Pisał w związku z tym: „pełnym organizmem społecznym Białorusini nie są. Ich świadomość narodowa, wspólna przeszłość historyczna – niemal nie istnieją”¹⁷. Odmawianie Białorusinom prawa do nazywania się narodem opierał Wasiutyński na kilku co najmniej argumentach. Najważniejszymi były – w jego przekonaniu – prócz braku świadomości narodowej i samodzielnej kultury brak wyodrębnionego języka. Twierdził, że białoruski był „typowym narzeczem przejściowym”, przypominającym raczej

¹⁴ Szerzej zob.: B. Stoczewska, *Ukraina i Ukraińcy w polskiej myśli politycznej od końca XIX wieku do wybuchu II wojny światowej*, Kraków 2013.

¹⁵ A. Bergman, *op. cit.*, s. 20, 23 i 207; A. Chojnowski, *Koncepcje polityki narodowościowej rządów polskich w latach 1921–1939*, Wrocław 1979, s. 45.

¹⁶ B. Smolik, *Myśl polityczna Wojciecha Wasiutyńskiego*, Toruń 2004; W. Turek, *Wojciech Wasiutyński (1910–1994). Biografia polityczna*, Kraków 2008.

¹⁷ W. Wasiutyński, *Zagadnienie ziem wschodnich*, Warszawa 1936, s. 11.

mieszaną gwarę o silnych naleciałościach polskich i rosyjskich. Zdaniem tego autora te względy przekreślały jakiekolwiek szanse na powodzenie kiedykolwiek w przyszłości białoruskiego procesu państwowotwórczego. Przekonywał, że w tej sytuacji Białorusini mogą się jedynie dostać „w orbitę wpływów Moskwy lub Warszawy”. Proces pełnej narodowej asymilacji Białorusinów, danie im „wyższej i lepszej kultury polskiej” postrzegał nie tylko w kategoriach prawa państwa polskiego, ale wręcz jego moralnego obowiązku uzasadnionego „etnicznie, historycznie i cywilizacyjnie”¹⁸. Równocześnie skuteczność procesów asymilacyjnych uzależniał od podjęcia konkretnej polityki opartej na kilku fundamentalnych zasadach. Pierwsza dotyczyła narodowego szkolnictwa. Jednak koncesje, jakie Wasiutyński proponował przyznać w tym zakresie Białorusinom były niezwykle ograniczone. Umożliwienie im nauki w ojczystym języku miało się jego zdaniem sprowadzać tylko do bardzo podstawowego poziomu i to z polską pisownią i czcionką łańską. Potem jednak stopniowo powinno się przechodzić do języka polskiego, już bezwzględnie obowiązującego w urzędach i szkolnictwie średnim. Nastawienie swojego stronnictwa do białoruskiej literatury określał jako „najbardziej pozytywne”, ale pod warunkiem „była była pisana polską pisownią i w łańskim alfabecie”. Kolejnym elementem właściwej polityki asymilacyjnej miało być – w przekonaniu Wasiutyńskiego – przyznanie możliwie największej roli białoruskiemu chłopstwu. Powinno się to dokonywać na drodze dopuszczenia go do parcelacji. Wyrażał ponadto krytykę prowadzonej przez polskie czynniki rządzące polityki kolonizacyjnej ziem zamieszkiwanych przez mniejszość białoruską. Pisał, że ze względu na ubogą glebę i prymitywne warunki gospodarcze, kolonizacja i tak nie doprowadziłaby do zmniejszenia przeludnienia wsi polskiej, natomiast jej niewątpliwe negatywnym skutkiem byłoby powstanie wśród Białorusinów silnego ruchu antypolskiego. Kolejnym warunkiem powodzenia polityki asymilacyjnej powinno być – zdaniem Wasiutyńskiego – stworzenie „wspólnego frontu antyżydowskiego i w konsekwencji antykomunistycznego”. Koncepcję tę uzasadniał następująco. Pisał mianowicie, że ze względu na wysoki, bo sięgający 15% odsetek ludności żydowskiej, zamieszkującej mieszane narodowo tereny wschodnie Rzeczypospolitej, to właśnie Żydzi są „sojusznikami” Białorusinów w zetknięciu z polską biurokracją. Z drugiej jednak strony Żydzi dominujący w handlu wyzyskują białoruskiego chłopca ekonomicznie, a to z kolei stwarza podatny klimat dla antysemityzmu, który trzeba wykorzystać. Wasiutyński jednoznacznie stwierdzał, że antyse-

¹⁸ *Ibidem*, s. 12.

micka propaganda państwa polskiego mogłaby odnieść niezwykle pożądane skutki w procesie asymilacji ludności białoruskiej. Pisał, że „przez antysemityzm Białorusin poczuje swój związek z polskim chłopem, w odrębności od Żydów i komunizmu”¹⁹.

Podobne poglądy prezentował Jędrzej Giertych, uchodzący za czołowego ideologa Młodych. Uważał, że potrzeby społeczności białoruskiej w zakresie prawa do posługiwania się językiem narodowym, który nazywał „narzeczem” powinny być zaspokojone, ale wyłącznie jako element ogólnonarodowej, polskiej tradycji²⁰. Twierdził bowiem, że „Białorusini nie są nam ludźmi narodowo obcymi: widzimy w nich niedostatecznie jeszcze z nami duchowo zespolone szczepy naszego narodu”. Uważał, że tendencje separatystyczne, mające wśród Ukraińców pewną już utrwaloną tradycję, wśród Białorusinów reprezentowane są wyłącznie przez „pojedynczych działaczy i agitatorów o częstokroć płynnym i zmieniającym się składzie, którzy akcję swą traktują wyłącznie po karierowiczowsku, albo z nienawiści do Polski”²¹. Dlatego też twierdził, że ich poczynania powinny być, jako destrukcyjne dla całego państwa polskiego, „z całą stanowczością ukrócone”.

Również socjaliści do kwestii białoruskiej nie przywiązywali zbyt wielkiego znaczenia, a w każdym razie uznawali ją za mniej ważną od ukraińskiej²². Wynikało to z niskiej oceny poziomu białoruskiej świadomości narodowej. W 1929 roku Mieczysław Niedziałkowski pisał, że Białorusini stosunkowo późno obudzili się z „wielowiekowego uśpienia”²³ oraz, że są „tak pod względem kulturalnym, jak i społecznym mniej dojrzały”. Taka opinia o stopniu narodowej dojrzałości społeczności białoruskiej spowodowało, że w projektach nadania w Polsce autonomii terytorialnej, jakie wysuwała PPS, przyznanie takiego statusu Białorusinom budziło poważne (i chyba uzasadnione) wątpliwości. Można powiedzieć, że jeśli wobec mniejszości ukraińskiej działaczom PPS udało się wypracować konkretny projekt ustroju autonomicznego, to w odniesieniu do Białorusinów uważali, że ze względu na ich małe wyrobienie kulturalno-polityczne powinni dopiero dojrzeć do autonomii terytorialnej w warunkach zapewniających im swobodę rozwoju narodowo-

¹⁹ *Ibidem*, s. 13.

²⁰ J. Giertych, *O program polityki kresowej*, Warszawa 1932, s. 113.

²¹ *Ibidem*.

²² E. Koko, *W nadziei na zgodę. Polski ruch socjalistyczny wobec kwestii narodowościowej w Polsce (1918–1939)*, Gdańsk 1995, s. 125.

²³ M. Niedziałkowski, *Zagadnienie tzw. mniejszości narodowych*, cz. 3, „Robotnik” 1929, nr 198.

-kulturalnego. Równocześnie jednak domagając się nadania białoruskiej mniejszości w Polsce podstawowych praw kulturalno-oświatowych, nie sformułowali w tej kwestii żadnego konkretnego programu. Rozwiązanie białoruskiej instytucji zabiegającej o utworzenie narodowego szkolnictwa prasa socjalistyczna przyjęła co prawda z ubolewaniem, ale też bez szerszego komentarza²⁴. Zdaniem E. Koko, PPS nie traktowała białoruskich aspiracji jako takich, które mogą zagrozić integralności Rzeczypospolitej. Nie traktowała postulatów oderwania od Polski Ziemi Zachodniej Białorusi w kategoriach politycznego realizmu.

Inny punkt widzenia prezentował natomiast Leon Wasilewski, socjalista, piłsudczyk, znawca problematyki narodowościowej. Należał do grona publicystów wskazujących na pilną potrzebę reformy polityki narodowościowej wobec mniejszości białoruskiej. Od innych jednak wyróżniało go to, że kwestii białoruskiej poświęcił najwięcej opracowań, a jego książka o Litwie i Białorusi, która ukazała się w 1925 roku, była w omawianym okresie jedynym opracowaniem dającym historyczno-polityczny zarys stosunków narodowościowych Białorusi, nietraktującym tego problemu jedynie na tle innych kwestii etnicznych Rzeczypospolitej. Ponadto tym, co go wyróżniało także od innych reprezentantów jego środowiska, było bardzo silne eksponowanie zagrożenia, jakie dla trwałości polskich Kresów płynie z radzieckiej Białorusi, która dzięki odpowiedniej polityce narodowościowej stara się odgrywać rolę swoistego „Piemontu”, „raju bolszewickiego” i przyciągać do siebie mniejszości sąsiednich państw. Oddziaływanie radzieckie na Białorusinów uważał Wasilewski za niebezpieczniejsze niż na Ukraińców, ponieważ w zasięgu tych wpływów znalazła się – jak pisał – nie tylko „większość etnograficznego obszaru Białorusi, ale przede wszystkim jej naturalny ośrodek ruchu narodowego – Mińsk” Pozwala to Sowiecom – stwierdzał – „regulować kwestię białoruską bez oglądania się na kogoś innego i wprowadzać ruch białoruski w łożysko, odpowiadające potrzebom i interesom polityki komunistycznej”²⁵.

Kwestię białoruską uważał Wasilewski za niezwykle ważną także z innych powodów, to znaczy ze względu na – po pierwsze – wysoką liczebność mniejszości białoruskiej, dającej jej drugie po Ukraińcach miejsce na mapie etnicznej Polski oraz – po drugie – jej szczególnie niekorzystną sytuację. Białorusinów uważał Wasilewski za najbardziej „upośledzonych” spośród wszystkich innych mniejszości²⁶. Co więcej, twierdził, że położenie mniejszości białoruskiej w Polsce jest najgorsze

²⁴ E. Koko, *op. cit.*, s. 125.

²⁵ *Białoruś i ruch białoruski*, „Przegląd Współczesny” 1924, nr 26, s. 395.

²⁶ *Ibidem*, s. 248.

także w porównaniu z sytuacją tych mniejszości w innych krajach, takich jak chociażby Łotwa, gdzie dla „kilkudziesięciu tysięcy Białorusinów udało się stworzyć normalne szkolnictwo średnie i elementarne”²⁷. Zwracał ponadto uwagę na przychylną Białorusinom politykę rządu czeskiego, który funduje młodzieży białoruskiej stypendia, umożliwia jej studia w Pradze. Po trzecie waga problemu białoruskiego w Polsce zwiększała się, w przekonaniu Wasilewskiego, w związku ze stałym wzrostem poziomu ich świadomości narodowej. Co prawda, jej stan w porównaniu „nie tylko z Ukraińcami z Galicji Wschodniej, ale nawet z Wołyniem” był jeszcze bardzo niski, ale Wasilewski przewidywał jej dalszy rozwój. W jego przekonaniu stałym elementem dynamizującym ten proces było powolne, ale jednak postępujące zjawisko powiększania się liczebności białoruskiej inteligencji²⁸. Czwartym i bodaj najistotniejszym problemem wskazującym na doniosłość kwestii białoruskiej w Polsce było – zdaniem Wasilewskiego – wspomniane wcześniej niebezpieczeństwo płynące z Białoruskiej Republiki Socjalistycznej, której przykład miał destrukcyjnie i antypaństwowo oddziaływać na polskich Białorusinów. Tym bardziej więc należało zabiegać o poprawę ich położenia, aby zmniejszyć ten drastyczny kontrast w położeniu białoruskiej mniejszości po obu stronach granicy. Takiego stanowiska nie podzielało jednak samo środowisko piłsudczyków, z którego przecież wywodził się Wasilewski. Można powiedzieć, że w eksponowaniu znaczenia problemu białoruskiego był na tym tle wręcz odosobniony, gdyż znamienne dla tego obozu było raczej bagatelizowanie kwestii białoruskiej. Walde-
mar Paruch wskazał na kilka przyczyn takiego stanu²⁹. Najważniejszą był brak zainteresowania samego Marszałka, który problem białoruski uznawał za najmniej istotny spośród wszystkich pozostałych kwestii narodowych Rzeczypospolitej. Można ponadto sądzić, że zdecydowany w konkretnych akcjach politycznych, nie miał wyrazistej koncepcji rozwiązania problemu mniejszości narodowych. Co więcej, przeciwny mitologizowaniu znaczenia kwestii narodowościowej, skłonny był sądzić, że prędzej czy później ulegnie ona złagodzeniu, a świat „zobojętnieje na tę sprawę”³⁰. Stosunek piłsudczyków do kwestii białoruskiej zasadzał się z jednej strony na przekonaniu o jej niewielkiej stosunkowo wadze,

²⁷ *Ibidem*, s. 394.

²⁸ L. Wasilewski, *Sprawa kresów wschodnich (zagajenie ankiety)*, „Droga” 1924, nr 5, s. 17.

²⁹ W. Paruch, *Od konsolidacji państwowej do konsolidacji narodowej. Mniejszości narodowe w myśli politycznej obozu piłsudczykowskiego (1926–1939)*, Lublin 1997, s. 208.

³⁰ A. Chojnowski, *op. cit.*, s. 72.

z drugiej zaś na traktowaniu problemu Białorusinów w Polsce z uwzględnieniem takich elementów, jak specyficzne cechy psychiczne tej mniejszości i jej niezwykle skromne warunki życia. Piłsudczycy zwracali też uwagę na wynikającą ze słabej kondycji ekonomicznej Białorusinów ich szczególną podatność na radykalne hasła społeczne, a zwłaszcza komunizm. Brak tradycji państwowej w przeszłości, a także nikłość postulatów o charakterze państwowotwórczym, połączona z negacją polityki narodowościowej Polski, rodziła postawy proradzieckie, skłonność do wiązania przyszłych losów narodu białoruskiego ze Związkiem Radzieckim. Takie zagrożenie, wiążące się przecież z osłabieniem integralności państwa polskiego, nie mogło nie zostać dostrzeżone przez obóz Marszałka Piłsudskiego. W związku z tym politycy w nim skupieni zalecali stosowanie wobec mniejszości białoruskiej polityki asymilacji państwowej, która miała polegać na „związaniu” jej z Polską, poprzez wytworzenie postawy lojalności i zaufania, przekonania o zaspokojeniu praw narodowych, oddziaływania wychowawczego przy pomocy zabiegów kulturowych, postępu oświatowego i gospodarczego³¹. Stojąc na gruncie polityki asymilacyjnej, prezentowali wobec mniejszości białoruskiej program szkolny, który charakteryzował się z jednej strony odrzuceniem koncepcji utrakwizmu (dwujęzyczności), ale z drugiej strony polegał na przyjęciu zasady dominacji szkół polskich, w których język białoruski będzie miał co prawda zapewnione miejsce, ale tylko jako jeden z przedmiotów nauczania. Piłsudczycy wyrażali bowiem przekonanie, że Białorusini świadomi wyższego poziomu szkół polskich i tak do nich przede wszystkim chcą posyłać swoje dzieci, aby uczyły się w języku, który „jest językiem wyższej kultury”³². Nie oznaczało to oczywiście deprecjacji języka białoruskiego, jednak Piłsudczycy jego rolę ograniczali wyłącznie do funkcji kulturowych. Co więcej, zalecali naukę tego języka także młodzieży polskiej po to, by lepiej mogła poznawać tradycje ludowe i obyczaje ludności autochtonicznej oraz w przyszłości stanowić bazę polskiej administracji na kresach. Piłsudczykowska koncepcja polityki szkolnej wobec mniejszości białoruskiej zakładała także upaństwowienie szkolnictwa białoruskiego oczywiście w granicach „uzasadnionych obiektywnymi potrzebami ludności białoruskiej”, zwiększenie udziału procentowego młodzieży białoruskiej w szkołach zawodowych, technicznych i średnich, utworzenie seminarium nauczycielskiego, a także

³¹ S. Ełski (S. Łaniewski), *Sprawa białoruska. Zarys historyczno-polityczny*, Warszawa 1931, s. 77–78, cyt. Za: W. Paruch, *op. cit.*, s. 212.

³² *Ibidem*.

reformę Uniwersytetu im. Stefana Batorego w Wilnie przez kreowanie katedr języka białoruskiego oraz kultury i historii narodu³³.

Problem mniejszości narodowych, a wśród nich mniejszości białoruskiej zajmował ważne miejsce w myśli politycznej chadecji. Stronnictwo rozumiało wagę tego zagadnienia w wielonarodowej Polsce, toteż nie dziwi odwoływanie się do problemu narodowego w każdym z programów uchwalanych podczas kolejnych zjazdów i kongresów partii. Równocześnie formułując podstawowe założenia programowe i ideologiczne, chadecja stanowczo odcinała się od przypisywania jej tendencji nacjonalistycznych, co wynikało zapewne z częstego kojarzenia jej z endecją i zarzutami o brak samodzielności³⁴.

Nie można jednak zapominać, że rozważania chadecji odnośnie do problematyki mniejszości narodowych zdominowane były przez skrajnie negatywny stosunek do Żydów. Politycy tego ugrupowania wyrażali przekonanie, że polityka państwa polskiego odnośnie do kwestii żydowskiej powinna opierać się na całkowicie odmiennych zasadach niż stosowana wobec pozostałych mniejszości narodowych, a zwłaszcza ukraińskiej i białoruskiej. Różnica ta polegała przede wszystkim na skłonnościach asymilacyjnych tych mniejszości, które o ile występują wśród Białorusinów i Ukraińców, o tyle przez Żydów są stanowczo odrzucane. Związany z chadecją wybitny polski karnista Juliusz Makarewicz, odmawiał Żydom prawa do nazywania się narodem oraz twierdził, że zjawisko asymilacji rozumianej jako „porzucenie swojej grupy, przejście do grupy przeciwnej”, akceptacja „jej ideałów, wierzeń i zasad” wśród nich występuje niezwykle rzadko³⁵. Inaczej niż u Białorusinów, których podatność na asymilację oceniali bardzo wysoko. Asymilacja tej mniejszości stanowiła wręcz fundament postulowanego przez chadeków rozwiązania kwestii białoruskiej w Polsce. Takie hasło zostało wyraźnie sformułowane w programie tego stronnictwa z 1925 roku. Jego autorzy pisali, że „celem, do którego dąży Chrześcijańska Demokracja jest asymilacja państwowa naszych narodowych mniejszości”³⁶. Podobnie jak endecy, nie przypisywali Białorusinom cech nowoczesnego narodu, traktowali ich jak swojego rodzaju „materiał etnograficzny”. Prowadzić to musiało do sytuowania Białorusinów na pozycjach obywateli drugiej kategorii. W sposób bardzo dobitny wyraził to Makarewicz pełniący

³³ *Ibidem*, s. 213.

³⁴ B. Stoczewska, *Ukraina i Ukraińcy...*, s. 334.

³⁵ J. Makarewicz, *Przebudowa społeczna*, Lwów–Warszawa 1923, s. 249.

³⁶ *Zarys programu polskiego Stronnictwa Chrześcijańskiej Demokracji*, Kraków 1925, s. 36.

w partii funkcję przewodniczącego komisji ds. mniejszości narodowych. Pisał, że tylko Polacy są gospodarzami w swym własnym kraju, a mniejszości narodowe nie są „współwłaścicielami” Polski. W związku z tym zakładał, że urzędnikiem na Kresach może być wyłącznie Polak, a nie „ulegający terrorowi ludności miejscowej” przedstawiciel mniejszości. Choć większość środowiska chadeckiego nie identyfikowała się z wyrażaniem nacjonalistycznymi hasłami Narodowej Demokracji i nie akceptowała głoszonych przez nią postulatów przymusowej polonizacji, to jednak wśród przedstawicieli Chrześcijańskiej Demokracji znajdowali się zwolennicy takiej polityki³⁷. Ta część działaczy pozostawała pod wpływem niektórych duchownych Kościoła rzymskokatolickiego działających na Kresach. Wśród nich szczególnie aktywny był arcybiskup Romuald Jałbrzykowski, który prowadził politykę rugowania języka białoruskiego z liturgii kościelnej³⁸.

Stronnictwa ludowe II RP, przynajmniej do chwili ich zjednoczenia w 1931 roku, nie prezentowały wobec problematyki narodowościowej całkowicie jednolitego stanowiska. W sposób najbardziej wyrazisty przejawiało się to w koncepcjach dwóch najważniejszych i konkurujących ze sobą partii PSL „Piast” i PSL „Wyzwolenie”. Poglądy działaczy Stronnictwa Chłopskiego odnośnie do omawianej kwestii w znacznym stopniu oscylowały ku drugiemu z wyżej wymienionych. Tym, co w znacznym stopniu zbliżało stanowiska obu partii, był popierany także przez Stronnictwo Chłopskie postulat autonomii terytorialnej³⁹. Nie ulega wątpliwości, że stanowisko najbardziej przychylne Białorusinom i do pewnego stopnia zbliżone do socjalistycznego, prezentowali zwłaszcza w latach 20. ludowcy skupieni w „Wyzwoleniu”. Oni też, jako jedyni spośród pozostałych odłamów ruchu ludowego, wystąpili z postulatem nadania mniejszościom narodowym autonomii terytorialnej, choć postulat ten sformułowany został przez nich bardzo ogólnikowo i nigdy nie zyskał takiej konkretyzacji, jak podobny projekt wysunięty przez PPS. O ile „Wyzwolenie” od początku i to w sposób konsekwentny stało na stanowisku poszanowania praw i aspiracji mniejszości narodowych, o tyle druga z ludowych partii PSL „Piast” prezentowała wobec mniejszości białoruskiej (podobnie zresztą jak do ukraińskiej) postawę zdecydowanie bardziej krytyczną, a nawet nieprzychylną. Reforma rolna na-

³⁷ B. Pawłowski, *Mniejszości narodowe w myśli politycznej Chrześcijańskiej Demokracji*, [w:] *Mniejszości narodowe w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. J. Jachymek, Lublin 1992, s. 76.

³⁸ *Ibidem*, s. 77.

³⁹ A. Węzikowa, *Stronnictwo Chłopskie (1926–1931)*, Warszawa 1963, s. 86.

zywana przez ludowców „kamieniem węgielnym przyszłości” miała być w ujęciu „Wyzwolenia” dokonana w sposób równomierny, z uwzględnieniem potrzeb i interesów mniejszości narodowych⁴⁰. Natomiast w publicystyce ludowców z PSL „Piasta” akcenty były rozłożone zupełnie inaczej. Z większym naciskiem podkreślano gorsze położenie znajdujących się w mniejszości Polaków i pisano, że skazani są wręcz na „załładę”⁴¹. Zwracano uwagę na jaskrawe przejawy „niszczenia polskości” zwłaszcza w dziedzinie szkolnictwa”. Po zjednoczeniu ruchu ludowego w 1931 roku, stanowisko wobec mniejszości białoruskiej i szerzej wobec problematyki narodowościowej było pewnego rodzaju kompromisem dotychczasowych poglądów zintegrowanych stronnictw. Trzeba jednak przyznać, że odnośnie do problematyki narodowościowej, ogłoszony 15 marca 1931 roku program Stronnictwa Ludowego w większym stopniu nawiązywał do linii reprezentowanej przez PSL „Piaś”, a w mniejszym do PSL „Wyzwolenia” czy Stronnictwa Chłopskiego. Można powiedzieć, że wątkiem wyraźnie nawiązującym do wcześniejszego stanowiska było przypomnienie idei współpracy z włościanstwem innych narodowości, zwłaszcza w dziedzinie gospodarczej⁴².

Ruch konserwatywny był w latach II RP zróżnicowany i niejednorodny organizacyjnie. Ta właściwość znamionująca środowisko zachowawcze jeszcze w okresie poprzedzającym odzyskanie niepodległości, po odrodzeniu się polskiej państwowości uległa znacznemu nasileniu⁴³. Jednak mimo słabości organizacyjnej skutkującej nikłością oddziaływania w praktyce politycznej, polscy konserwatyści w omawianym okresie dysponowali rozbudowaną i zróżnicowaną myślą polityczną⁴⁴. Bogactwo koncepcji politycznych prezentowane przez poszczególne ugrupowania i środowiska konserwatywne przejawiało się również w ich poglądach na problem mniejszości narodowych. O ile można powiedzieć, że istotnie – zgodnie z głoszonymi przez siebie hasłami – konserwatyści byli rzecznikami współpracy z mniejszościami narodowymi, to wachlarz odcieni ich poglądów odnośnie do rozumienia tej współpracy oraz jej zasięgu był

⁴⁰ *Stosunki na Kresach Wschodnich*, „Wyzwolenie”, 2 grudnia 1923, s. 6.

⁴¹ *Niszczenie polskości na Kresach*, „Piaś”, 4 listopada 1928.

⁴² *Program Stronnictwa Ludowego, 1931, marzec 15, Warszawa*, [w:] *Programy stronnictw ludowych. Zbiór dokumentów*, oprac. S. Lato, W. Stankiewicz, Warszawa 1969, s. 299.

⁴³ B. Stoczewska, *Ukraina i Ukraińcy...*, s. 193 i nast.; W. Mich, *Publicystyka polityczna „Naszej Przyszłości 1930–1939”*, Lublin 2009, s. 8 i nast.

⁴⁴ W. Mich, *Problem mniejszości narodowych w myśli politycznej polskiego ruchu konserwatywnego (1918–1939)*, [w:] *Mniejszości narodowe w polskiej myśli...*, s. 83.

rzeczywiście ogromny. W sposób szczególnie jaskrawy to zróżnicowanie ujawniało się wobec kwestii ukraińskiej. Najbardziej liberalne w tej mierze były środowiska krakowskiego „Czasu”, a także „Buntu Młodych” i „Polityki”. Piszący na ich łamach publicyści deklarowali się jako ci, którzy „głoszą politykę pojednania, sprawiedliwą i pozbawioną wszelkiego zabarwienia w guście metod bismarckowskich”⁴⁵. „Czas” tradycyjnie głosił krytykę endecji i nacjonalizmu i opowiadał się za federacyjną polityką pilsudczyków wobec kresów wschodnich. Jednak na tle poglądów konserwatystów na inne kwestie narodowe, problem mniejszości białoruskiej był przez nich traktowany raczej marginalnie. Poza tym, o ile bez większych zastrzeżeń uznawali prawo Ukraińców do nazywania się narodem, to w odniesieniu do Białorusinów stanowiska takiego już nie podzielali. Twierdzili, że Białorusini nie są narodem, a jedynie masą włościańską bez dorobku kulturalnego i aspiracji do samodzielności⁴⁶. Nie dostrzegali w ruchu białoruskim żadnych przejawów o charakterze narodowym, a skłonni byli przypisywać mu wyłącznie cechy socjalne. Z dość charakterystycznym dla swego środowiska poczuciem wyższości cywilizacyjnej, twierdzili, że problem białoruski będzie można stosunkowo łatwo rozwiązać na drodze asymilacji białoruskiej społeczności, prowadzenia polityki „oświeconego absolutyzmu na kresach”. Program zespolenia kresów z Polską stanowił fundament konserwatywnej polityki narodowościowej wobec mniejszości białoruskiej. Byli zdecydowanymi krytykami polityki polskich rządów, zwłaszcza wobec Kresów. Wskazywali na szereg czynników osłabiających więzi Polski z jej ziemiami na wschodzie. Zaliczali do nich między innymi wadliwą politykę agrarną, która zrodziła zjawisko „masowego przechodzenia ziemi pochodzącej z parcelacji w ręce żywiołu niepolskiego”⁴⁷, a także katastrofalnie niski poziom gospodarczy na tych terenach. Polskiemu ziemiaństwu zarzucali bierność i defetyzm, który przeciwstawiali zwłaszcza ukraińskiej „agresywności w dziedzinie gospodarki”. Lekarstwem na uzdrowienie sytuacji na kresach miała być w przekonaniu konserwatystów sprawna i uczciwa administracja, a także zaspokojenie białoruskich aspiracji, ale w sposób niekolidujący z polskim interesem. Powiększenie polskiego stanu posiadania na ziemiach kresowych oraz polską dominację w organizacjach kulturalnych i społeczno-politycznych uważali za warunek panowania Polski na Kresach. Czynnikiem stabilizacji miały być – w ujęciu konserwatystów – instytucje religijne: Kościół katolicki i Cerkiew

⁴⁵ *Sprawa mniejszości*, „Czas”, 27 stycznia 1927.

⁴⁶ W. Mich., *op. cit.*, s. 87.

⁴⁷ *Kto zaprzepaszcza polską ziemię?*, „Czas”, 23 września 1939.

prawosławna, jednak pod warunkiem jej derusyfikacji i wprowadzenia autokefalii. Jedynie środowisko wileńskiego „Słowa” opowiadało się zachowaniem rosyjskiego charakteru Cerkwi, dostrzegając w niej narzędzie polityki imperialnej zmierzającej do rozbitcia ZSRR⁴⁸.

PODSUMOWANIE

Podsumowując należy stwierdzić, że bez wątpienia wszystkie nurty polskiej myśli politycznej okresu międzywojennego podejmowały problematykę narodowościową⁴⁹. Nie może to dziwić w warunkach państwa o tak skomplikowanej strukturze etnicznej, jakim była II Rzeczypospolita. Jednak nie do wszystkich kwestii narodowych poszczególne stronnictwa polityczne odnosiły się z równym zainteresowaniem. Bez wątpienia na czoło wysuwał się problem ukraiński, który stanowił ze względu nie tylko na liczebność tej mniejszości zagadnienie pierwszoplanowe. Choć – jak wiadomo – i wobec tej kwestii nie udało się w okresie II RP wypracować praktycznie żadnego konkretnego i zadowalającego obie strony programu, to jednak nie można zaprzeczyć, że mimo okresów bardzo silnych napięć, większość polskich ugrupowań politycznych podejmowała wysiłki mające na celu zawarcie z Ukraińcami jakiegoś porozumienia.

Kolejnymi kwestiami narodowymi, które zaprzętały uwagę polskich stronnictw politycznych w okresie międzywojennym był problem żydowski oraz niemiecki. Powody, dla których te właśnie kwestie stanowiły przedmiot ożywionego zainteresowania stronnictw politycznych, wydają się dość oczywiste. Można zatem stwierdzić, że na tle pozostałych problemów narodowościowych, kwestia białoruska nie była tematem, który skupiał znacznie większą uwagę polityków i publicystów w oma-

⁴⁸ W. Mich, *op. cit.*, s. 90.

⁴⁹ Wyjątek stanowi KPP, która nie podejmowała głębszych rozważań nad kwestią mniejszości narodowych. Było to podyktowane dość oczywistymi względami, spośród których najistotniejszym jest to, że postrzeganie tego problemu przez komunistów było uwarunkowane charakterem tej partii, która kwestię mniejszości narodowych rozpatrywała w kategoriach sił sprawczych rewolucji. Komuniści bez wątpienia dostrzegali niezadowolenie mniejszości narodowych z prowadzonej wobec nich, w dużym stopniu dyskryminacyjnej, polityki władz politycznych Polski, jednak stojąc na stanowisku negacji ustroju II RP, w odniesieniu do mniejszości narodowych przede wszystkim eksponowali czynnik destrukcyjny. Problemy i aspiracje tych mniejszości komunistów zupełnie nie interesowały. K. Trembicka, *Między mitem a rzeczywistością. Myśl polityczna Komunistycznej Partii Polski (1918–1938)*, Lublin 2007, s. 46.

wianym okresie. Choć Białorusini stanowili mniejszość bardzo liczną (ok. 2 mln), jednak zagadnienie białoruskie traktowane było raczej marginalnie, nie dostrzegano w nim zagrożenia dla stabilności Polski, a spektakularnego sukcesu głoszącej radykalne hasła Hromady po jej likwidacji nie udało się powtórzyć⁵⁰. Bagatelizowanie kwestii białoruskiej wynikało też, jak się wydaje, z powszechnego wśród większości stronnictw przekonania, że Białorusini stanowią tak naprawdę jedynie materiał etnograficzny, który z łatwością podda się asymilacji i ciężąc ku wyższej kulturowo i cywilizacyjnie Polsce, dołączy do grona jej lojalnych obywateli. Zaspokojenie najbardziej podstawowych praw narodowych mniejszości białoruskiej, głównie w zakresie elementarnego szkolnictwa i kultury, nie było zbyt wygórowaną ceną, którą za tę lojalność władze polityczne Polski skłonne były zapłacić.

⁵⁰ K. Petrusiewicz, *Proces Hromady*, Wilno 1928.

MAŁGORZATA LEŚNIAK

ROMOWIE W POLSCE: MIĘDZY INTEGRACJĄ A MARGINALIZACJĄ

Już dawno przeminęła pora
Cyganów, którzy wędrowali.
(Papusza, *Woda, która wędruje*)

Znakomity, nieżyjący już, znawca kultury Romów w Polsce, Jerzy Ficowski w przedmowie do pierwszego wydania zbioru poezji wybitnej romskiej poetki Papuszy napisał, że dyskutujący o procesach przemian wśród Cyganów w Polsce rzadko zdają sobie sprawę z tego, że wraz z pozytywnymi i negatywnymi przejawami emancypacji Cyganów, występuje wielki, a zarazem tragiczny dramat tego ludu, najdotkliwiej odczuwany w początkowych etapach wprowadzania w życie nowych zasad postępowania. Nie na drodze stopniowej ewolucji, ale gwałtownie, po wiekach nieprzerwanej wędrowności zamknęły się drogi tego, co było wyznacznikiem i ich cechą charakterystyczną – cygańskich włóczęg. Definitywny zakaz koczowania, zdecydowanie egzekwowany przez władze administracyjne Polski Ludowej nastąpił w 1964 r., choć już od 1950 r. wiadomo było, jaki jest cel tych poczynań. Często nowo osiedleni Cyganie traktowali swoją sytuację jako stan, który należało przetrwać, a przerwane wędrowanie było treścią ich najserdeczniejszych wspomnień i nadziei na przyszłość¹.

¹ J. Ficowski, *Papusza i jej pieśń*, [w:] Papusza, *Lesie, ojciec mój*, Warszawa 2013, s. 10–11.

W powszechnej świadomości często utrzymują się utarte i fałszywe wyobrażenia o Cyganach, pokutują uparcie trzy wersje owych wyobrażeń: „demoniczna”, „przestępcza” i „operetkowa”. Jak zauważył Ficowski, zazwyczaj mamy do czynienia z mieszkanką wszystkich wymienionych wyobrażeń, połączonych w różnych proporcjach, ale z reguły nacechowaną całkowitą nieznajomością prawdziwego oblicza tego ludu². O tym, że trudno odrzucić stereotyp Roma jako przestępcy i lenia uchylającego się od jakiejkolwiek pracy, a zarazem obficie korzystającego ze świadczeń pomocy społecznej, przekonują nas rozliczne doniesienia medialne. Ten przekaz, choć piętnujący agresywne zachowania nieromskiego otoczenia społecznego, bardzo często miast walczyć ze stereotypami, stereotyp ten utrwała. Jako przykład niech posłuży sprawa konfliktu wrocławskich i andrychowskich Romów z władzami i mieszkańcami tych miast. Kilkudziesięciu Romom mieszkającym na terenie nieformalnego obozowiska przy ul. Kamińskiego we Wrocławiu zagraża przymusowe wysiedlenie po otrzymaniu wezwania do opuszczenia terenu, który zamieszkują. Władze miasta nie przeprowadziły rzetelnych konsultacji z mieszkańcami na temat możliwości przesiedlenia w inne miejsce, mimo że są świadome złej sytuacji materialnej i socjalnej tej społeczności. Rodziny już teraz nie mają zapewnionych odpowiednich warunków zamieszkania, a ewentualne wysiedlenie może skazać te osoby, w tym 45 dzieci, na bezdomność.

Społeczność Romów rumuńskich przybyła do Wrocławia w latach 90. Obozowisko przy ul. Kamińskiego powstało około trzy lata temu, po tym jak Romowie zostali wysiedleni z poprzedniego miejsca, które zajmowali. Teren, na którym znajduje się obozowisko, należy do gminy Wrocław. Ponieważ mieszkańcy obozowiska nie mają tytułu prawnego do ziemi, są narażeni na wszczęcie postępowania sądowego przeciwko nim i przymusowe wysiedlenie. Zgodnie z powszechnie obowiązującymi standardami praw człowieka i zobowiązaniami, które wynikają z prawa międzynarodowego, jeśli władze decydują się na przeprowadzenie wysiedlenia, musi ono być poprzedzone rzeczywistymi konsultacjami z osobami wysiedlanymi, a władze muszą także zapewnić, że wskutek wysiedlenia nikt nie będzie narażony na bezdomność. Zwraca uwagę na ten fakt między innymi Amnesty International, które rozpoczęło akcję w obronie wysiedlanych Romów. Zdania zarówno władz samorządowych Wrocławia, jak i samych mieszkańców, są podzielone. Jedni nie wyobrażają sobie w mieście nielegalnego koczowiska, drudzy chcieliby

² M. Ziemia, *Odrzucanie stereotypu*, „Dialog-Pheniben. Pismo Stowarzyszenia Romów w Polsce” 1996, nr 3–4, s. 71.

rozwiązać problem na drodze negocjacji i z zachowaniem standardów obowiązującego prawa. Jedni proponują rozwiązania siłowe, drudzy odżegnują się od tego. Na portalu społecznościowym Facebook lokalni politycy wymieniają między sobą uwagi dotyczące sposobu zlikwidowania romskiego obozowiska:

Dzisiaj Międzynarodowy Dzień Romów, a jutro kończy się ultimatum miasta dla społeczności romskiej z wrocławskiego koczowiska. Rozumiem irytację mieszkańców, którzy nie mogą się pogodzić z uciążliwym sąsiadem. Bo to nie jest łatwe sąsiedztwo. Ktoś powinien o standard życia wrocławian dbać... Jeszcze bardziej rozumiem strach romskich dzieci z koczowiska, bo dla nich to ich dom, ich życie. Nie rozumiem za to, jak Wrocław – metropolia nad Odrą, którą Jan Paweł II nazwał „miastem spotkań”, kandydat do miana Europejskiej Stolicy Kultury, kandydat do EXPO, miasto „wielu kultur” z wielkimi aspiracjami, lider polskich samorządów i jedno z najbogatszych miast w Polsce z wielomiliardowym budżetem... nie jest w stanie zaproponować innego rozwiązania niż pozbycie się Romów

– to słowa rzecznika wojewody dolnośląskiego, któremu natychmiast odpowiada rzecznik prezydenta miasta:

Tak się składa, że wszelkie narzędzia do rozwiązania tej sprawy i wszystkich podobnych spraw na terenie kraju leżą w rękach administracji rządowej: Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Straży Granicznej, Policji i Sanepidu, więc przestań rozdzierać szaty i poproś swojego szefa, by wziął się do roboty³

Nie lepiej przedstawia się sytuacja Romów w małopolskim Andrychowie. Nagonka na tutejszych Romów wybuchła po wydarzeniach z 13 sierpnia 2013 r. 16-letni Rom zaatakował w centrum Andrychowa cztery lata młodszego chłopaka i próbował odebrać mu rower. Według relacji lokalnej policji, zanim interweniowali przechodnie, kilka razy uderzył 12-latkę w twarz i kopnął w głowę. Napadnięty chłopak wylądował w szpitalu. Napastnik był już wcześniej karany. Andrychów to 20-tysięczne miasto na skraju Małopolski. Kojarzone z tym, że leży koło Wadowic, ma też swój własny wyrazisty symbol. To mniejszość romska – około 140 Romów, którzy żyją w zaniedbanych kamienicach w samym centrum miasta. Spora część mieszkańców Andrychowa nazywa ich „największym społecznym problemem”, a pod koniec sierpnia zażądali, aby ich wypędzić. Taki cel otwarcie postawili administratorzy „Antyromskiego Ruchu Andrychowskiego” – strony na Facebooku, któ-

³ *Wrocławscy Romowie muszą opuścić obozowisko. Sprawa budzi kontrowersje*, www.mmwroclaw.pl/445138/2013/4/9/wroclawscy-romowie-z-ul-kamienskigo-musza-opuscic-obozowisko-sprawa-budzi-kontrowersje-zdjecia?category=news.

ra w ciągu doby zyskała 1,5 tys. fanów. Chcieli wymusić na władzach pozbycie się Romów. Strona szybko została zamknięta po zgłoszeniach, że szerzy rasizm i nienawiść. Przytłaczająca liczba komentarzy odnosiła się pozytywnie do zaproponowanego „wypędzenia”. Były też komentarze wulgarne porównujące Romów do śmieci i zarazy. Całe zło Andrychowa zyskało twarz Roma. Nie brakowało wpisów osób, które proponowały „siłowe rozwiązanie problemu” i chciały zamienić słowa w czyn: wyjść na ulicę i pokazać, do kogo należy Andrychów. Po protestach części internatów stronę zablokowano, nie na długo jednak, ponieważ w miejsce zablokowanej szybko powstała nowa – „Nie dla Romów w Andrychowie”. Na pobicie nastolatka mieszkańcy Andrychowa zareagowali nie tylko w wirtualnej rzeczywistości. Zawiazali komitet społeczny Bezpieczne Miasto, który chce wpłynąć na burmistrza, aby „przestał zmiatać problem Romów pod dywan”. Przewodzi mu lokalny społecznik związany z Prawicą Rzeczypospolitej⁴. Zarówno sprawa wrocławskiego obozowiska, jak i konfliktu w Andrychowie pokazuje, że z jednej strony, kwestia romska w Polsce wciąż pozostaje nierozwiązana, a z drugiej prezentuje mechanizmy powstawania i utrwalania negatywnego wizerunku romskiej mniejszości – na ten wizerunek wpływają przede wszystkim jednostkowe przypadki łamania prawa i życia niezgodnego z powszechnie akceptowanymi normami społecznymi. Przykłady Wrocławia i Andrychowa są jednymi z wielu. W tej sytuacji trudno nie przyznać racji Ficowskiemu, który pisał o trzech wyobrażeniach Cygana; w tych konkretnych, wrocławskim i andrychowskim, przypadkach, są to wyobrażenia przede wszystkim przestępcze, z dużą domieszką demonicznych i operetkowych.

Na stereotypowy wizerunek Roma w Polsce wpływa przede wszystkim charakter przekazu dostarczanego odbiorcom przez środki masowego komunikowania, w tym Internet. Szczególnie to ostatnie medium wydaje się tu jednym z najważniejszych, bo, jak stwierdził Grzegorz Miecugow: „Przyszłość mediów stoi pod znakiem zapytania przez to, że internet robi się wszechwładny”. Tymczasem tylko pobieżny przegląd internetowych wpisów dostarcza codziennie przykładów na to, że stereotyp Roma jako złodzieja i pasożyta ma się bardzo dobrze. Oto przykłady wypowiedzi internautów z kilku forów dyskusyjnych: „nikt z nich nie odpisze, chyba wiecie czemu”, „preferowałbym użycie czegoś bardziej mocniejszego jak MG 42 lub broń masowego rażenia”, „cygańskie

⁴ Ł. Woźnicki, *1,5 tysiąca internautów zażądało wypędzenia Romów z Andrychowa*, www.wyborcza.pl/1,75478,14537174,1_5_tys__internautow_zazadalo_wypedzenie_Romow_z_Andrychowa.html.

pasożyty”, „Cygan jak wchodzi do sklepu, to się mówi: zamykamy, proszę wyjść”, „Żal mi tych ludzi co się tak patyczkują, jedna jedyna akcja! Konkretnie pierdolnięcie kawałkiem cegły, rurki czy innego elementu stałego zlikwidowałoby sprawę, zero dyskusji, szybki strzał i po sprawie. A teraz wersja light dla każdego zatroskanego obywatela czującego okrutny niepokój ze strony niegodziwych elementów społecznych: polecam nosić garść soli w kieszeni, jebniesz w oczy, a nie zabijesz, a unieszkodliwisz momentalnie Rumuna, natrętnego transa, menela, dresa, 100% sprawdzone i humanitarne!” Wspomniany już znany polski publicysta i dziennikarz, Grzegorz Miecugow, wywołał ostatnio prawdziwą burzę swoim stwierdzeniem dotyczącym mediów i ich odbiorców:

Mam teorię dosyć obrazoburczą: dziś największą słabością mediów jest odbiorca. Gdy mówimy o tabloidytacji mediów, to mówimy właśnie o tabloidytacji odbiorców. Na rynku nie można abstrahować od tego, czego chce widz. To, że filmy Woody’ego Allena chodzą po godzinie 23, to nie jest wybór właściciela telewizji. To wybór widza, który chce o 20.00 oglądać rozrywkę prząsną. Telewizje komercyjne zwracają się w stronę większości, która woli „naparzanekę”⁵.

Tymczasem odbiorcy nie interesują programy publicystyczne rzetelnie omawiające kwestie romskie. Wystarczy przypomnieć cykl programów dotyczących tej problematyki emitowanych w paśmie lokalnym małopolskiej telewizji. Program zniknął z ekranów. Sporą popularnością cieszą się zaś programy rozrywkowe – w tym między innymi relacje z festiwalu kultury romskiej, po obejrzeniu których raczej utrwała się stereotypowy obraz Roma jako utalentowanego muzyka i tancerza; nie dostarcza jednak wiedzy o romskiej codzienności i problemach tej grupy mniejszościowej.

Romowie jako grupa etniczna zajmują specyficzne, marginalne miejsce w przestrzeni społecznej, wyznaczone z jednej strony przez ich poczucie odrębności i silny ekskluzywizm, z drugiej zaś przez zasięg dystansu etnicznego i społecznego określany przez nie-Romów, a zawarty właśnie w stereotypie. Pokreślić w tym miejscu należy, że fakt bezpośredniej bliskości terytorialnej obu odmiennych kulturowo grup (Romów i nie-Romów) i wynikająca z tego możliwość weryfikacji ogólnych opinii i sądów traktujących o Cyganach, nie miał i nie ma zasadniczego wpływu na kształt panującego na temat Romów stereotypu.

Pod koniec lat 70. Lech Mróz przeprowadził na Podlasiu badania mające na celu odtworzenie dystansu etnicznego Polaków wobec Cyganów

⁵ S. Kucharski, *Tabloidyztacja mediów. Grzegorz Miecugow, to nie widzowie, to media posunęły się za daleko*, www.wyborcza.pl/1,76842,12561451,Tabloidyztacja_mediow__Grzegorz_Miecugow__to_nie_widzowie_.html.

oraz określenie zestawu cech uznawanych za typowe dla nich. Około 300 osobom przedstawiono listę 10 narodowości, 6 europejskich i 4 różniących się antropologicznie i kulturowo z prośbą o zaznaczenie stosunku emocjonalnego wobec nich. Narody nienależące do rasy białej uplasowały się na końcowych pozycjach, a Romowie zajmowali przeciętnie 8–9 miejsce. Następnie poproszono badanych o sporządzenie listy charakterystycznych dla Cyganów cech i na tej podstawie stwierdzono, że w świadomości ankietowanych funkcjonują oni jako osobnicy sprytni, leniwi, fałszywi, brudni, weseli i nachalni oraz urodziwi i napastliwi. Analogiczna lista dla Polaków wykazała, że są oni: odważni, dumni, weseli i otwarci⁶.

Rosnący niechętny stosunek do Cyganów zarejestrowała w swych badaniach przeprowadzonych w 1991 r. na 2466-osobowej grupie studentów Barbara Wilska-Druszyńska. Badaczka przedstawiła studentom listę 30 narodowości, na której mieli zaznaczyć, czy daną nację darzą sympatią czy niechęcią. Za „sympatycznych” uznało Romów tylko 5,9% badanych, a swą niechęć do Cyganów ujawniło wtedy prawie 60% ankietowanych. Również konsekwentnie wskazywano w tych badaniach Cyganów jako najmniej pożądanych partnerów w sytuacjach kontaktu bezpośredniego (40–60% osób nastawionych negatywnie), czyli jako kolegów na wakacjach (57% wyborów negatywnych), kolegów w szkole, na studiach, przyjaciół, członków rodziny (60% wyborów negatywnych), zwierzników (62% wyborów negatywnych). Również w pytaniu o akceptowanie praw mniejszości narodowych do posiadania własnych szkół, religii, kultury oraz uczestnictwa we władzach lokalnych i Sejmie, Romowie pozostali grupą najbardziej deprecjonowaną. I tak 26% badanych studentów odmówiło Romom prawa do uczenia się swojego języka w polskiej szkole, 8% nie wyrażało zgody na uczestnictwo Romów w nabożeństwach w swoim języku, 11% było przeciwnych pielęgnowaniu przez Romów swojej kultury i języka, 34% nie wyraziło zgody na to, aby Romowie zasiadali we władzach lokalnych i prawie połowa badanych (48%) nie życzyła sobie, aby Romowie zasiadali w Sejmie⁷.

Podobnie nietolerancyjną postawę i niechęć do bliższych kontaktów z Cyganami zadeklarowali w 1992 r. uczniowie szkół ponadpodstawowych. Prawie co trzeci nastolatek za niepożądanego kolegę w ławce szkolnej uznawał Cygana (29% wskazań). Gorzej widziani byli jedynie homoseksualiści (49%) i chorzy psychicznie (60%)⁸.

⁶ L. Mróz, *Badania dystansu etnicznego*, „Etnografia Polska” 1978, t. 22, z. 2.

⁷ B. Wilska-Druszyńska, *Swoi i inni*, „Rzeczpospolita”, 27 sierpnia 1991.

⁸ Sondaż Pracowni Badań Społecznych na zlecenie „Gazety Wyborczej”, „Gazeta Wyborcza”, 14 lipca 1992.

Również wyniki badań przeprowadzonych przez Demoskop w 1991 r. na ogólnopolskiej 938-osobowej grupie dorosłych Polaków potwierdziły stereotypowe sądy na temat Romów. Zasadnicze pytanie tych badań brzmiało „Czy przedstawiciele którejs z wymienionych grup etnicznych zachowują się w naszym kraju w sposób, który wywołuje wobec nich wrogość otoczenia?”. Około 40% respondentów nie wskazało żadnej grupy, ale około 22% uznało za taką grupę Cyganów (dla porównania: 15% Niemcy, 8% Żydzi, poniżej 5% obywatele byłego ZSRR). Zadziwiający jest aż tak wysoki procent osób uznających Romów za potencjalnych wrogów, zarówno w kontekście znikomości kontaktów międzyetnicznych, jak i ze względu na to, że nie stanowią oni żadnej, nawet hipotetycznej siły społecznej czy politycznej. Tłumaczyć to zjawisko może jedynie moc funkcjonującego stereotypu⁹.

Bardziej optymistyczne były wyniki badań CBOS z października 2002 r. Mimo że Romowie byli postrzegani z niechęcią (przed Arabami), to jednak od 1994 r. niechęć wobec nich zmalała o 15%, a sympatia wzrosła o 9%¹⁰. Również badania OBOP wciąż wykazują najwyższy stopień niechęci do Romów. Na pytanie: „Gdyby ktoś z zaprzyjaźnionych z Tobą osób chciał zawrzeć związek małżeński z Arabem, Chińczykiem, Cyganem, Murzynem, Rosjaninem, Żydem, to odradzałbyś mu” – 48% badanych respondentów odradziłoby (dla porównania 44% w przypadku Araba, 36% Chińczyka, 36% Murzyna, 30% Rosjanina, 33% Żyda), a 45% nie zrobiłoby tego (w przypadku Araba 48%, Chińczyka 55%, Murzyna 57%, Rosjanina 62%, Żyda 59%). Tych samych respondentów zapytano: „Gdybyś miał przyjąć transfuzję krwi, to czy przyjąłbyś zdrową krew od Araba, Chińczyka, Cygana, Murzyna, Rosjanina, Żyda”. Odpowiedzi „tak” w przypadku Cyganów udzieliło 76% badanych (dla porównania od Araba 80%, Chińczyka 80%, Murzyna 79%, Rosjanina 84%, Żyda 79%). Odpowiedzi „nie” były następujące: Arab 16%, Chińczyk 15%, Cygan 19%, Murzyn 17%, Rosjanin 13%, Żyd 16%. Jak widać, najwięcej negatywnych opinii wiąże się z Cyganami, a najmniej przychylnych opinii także dotyczy Cyganów. Również na skali uczuć od 1 do 7 (poniżej 4 zaczynała się niechęć) Polacy umieszczali Romów na samym dole, oceniając swą niechęć na 3,28¹¹.

⁹ J. Gorlewska, *Wizerunek Cygana w świadomości Polaków*, [w:] *U nas dole i niedole. Sytuacja Romów w Polsce*, red. E. Nowicka, Kraków 1999, s. 60–61.

¹⁰ *Jak dobrze mieć sąsiada*, „Gazeta Wyborcza”, 6 stycznia 2003.

¹¹ A. Bartosz, *Nie bój się Cygana*, Sejny 2004, s. 72–73.

Kolejnym ciekawym przykładem badań potwierdzających stereotypową wiedzę na temat Romów były badania Ewy Nowickiej i Justyny Gorlewskiej przeprowadzone w latach 1994–1997 w małopolskich wsiach zamieszkałych przez Romów z grupy Bergitka – w Ochotnicy Górnej, Czarnej Górze, Jurgowie oraz Łososinie. Przedmiotem tych badań był stosunek do niewielkiej grupy mniejszościowej w świadomości i społecznym odbiorze większości, czyli nieromskich mieszkańców tych miejscowości. Autorki postawiły w tych badaniach tezę o wielowarstwowym charakterze poczucia swojskości i obcości w stosunkach lokalnych zbiorowości wiejskich z Romami. Społeczność wiejska, w opinii Ewy Nowickiej, tworzy sieć więzi, które sprawiają, że na jednych poziomach współzycia mniejszość etniczna postrzegana jest w kategoriach obcości, zaś na innych w kategoriach swojskości. Badania miały charakter głównie jakościowy, a autorki formułowały swe wnioski w oparciu o materiał zgromadzony w trakcie obserwacji uczestniczącej, a także długich swobodnych wywiadów pogłębionych z mieszkańcami interesujących je miejscowości. W efekcie zgromadzony materiał badawczy pozwolił autorkom na następującą konstatację: dystans społeczny wobec Romów, wyrażający się znacznym poczuciem obcości czy też przewagą obcości nad swojskością na wielu płaszczyznach kontaktów, w lokalnej społeczności wiejskiej, w której Romowie od pokoleń byli zadomowieni i z którą współżyli i współdziałali, był ogromny. Wyrażał się na wszystkich możliwych płaszczyznach swojskości i obcości: w sferze ubogiej wiedzy i braku motywacji poznawczej w kontaktach z Cyganami, na płaszczyźnie poczucia odrębności, a także w aspekcie emocjonalnego kontekstu poznawania i oceniania Romów jako dziwacznych, śmiesznych, głupich, odrażających, a nawet groźnych¹². Równie mało optymistyczne są wyniki badań zrealizowanych w 2008 i 2012 r. przez autorkę niniejszego opracowania. Badania z 2008 r. (na zlecenie Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie) dotyczyły poznania opinii mieszkańców kilku wybranych miast Małopolski zamieszkałych przez Romów. Narzędziem badawczym był kwestionariusz ankiety rozdawany w miejscach, w których często przebywają Romowie – w pobliżu sklepów, placów zabaw, romskich bloków i osiedli. W badaniach wzięły udział 254 dorosłe osoby. Dobór badanej grupy był przypadkowy.

Pierwsze pytanie ankiety dotyczyło oceny poziomu wiedzy respondentów na temat Romów. Przyjęto, że fakt zamieszkiwania w najbliższym sąsiedztwie powinien niejako wymusić na badanych chęć po-

¹² E. Nowicka, *Rom jako swój i jako obcy. Zbiorowość Romów w Polsce*, [w:] *U nas dole i niedole. Sytuacja Romów w Polsce*, red. E. Nowicka, Kraków 1999, s. 36.

głębiania swojej wiedzy na temat historii, języka i obyczajów tej grupy etnicznej. Okazało się jednak, że prawie co drugi respondent (42,5%) ocenia swoją wiedzę na 2 (w badaniach użyto „szkolnej” skali ocen: 1 – ocena niedostateczna, 5 – ocena bardzo dobra). Ocenę dostateczną wystawiło sobie 29,5% badanych, 16,5% ocenę niedostateczną i tylko 11,4% ocenę dobrą i bardzo dobrą. Średnią ocen stanowiło zatem 2,39, przy modalnej ocenie „dopuszczającej”. Jak widać z powyższego, ta wiedza wciąż jest niewystarczająca. Zapytano przy tej okazji o źródła wiedzy na temat Romów. Niewiele więcej niż połowa respondentów swoją wiedzę na ich temat czerpie przede wszystkim z telewizji (56,3%), w dalszej kolejności z prasy (31,1%) oraz z bezpośrednich kontaktów z Romami (prawie 27% badanych). Biorąc pod uwagę, że w telewizji w dalszym ciągu brak jest programów popularyzujących wiedzę o tej grupie mniejszościowej (jak wspomniano, te które są, to zazwyczaj programy relacjonujące festiwale cygańskiej muzyki i tańca), a prasowe doniesienia dotyczą w głównej mierze zdarzeń o charakterze kryminalnym z udziałem Romów, to trudno mówić o nabyciu rzetelnych i pozbawionych emocji informacji na ich temat. Również fakt bliskiego zamieszkiwania w pobliżu Romów nie powoduje, że respondenci byłiby skłonni do poszukiwania wiedzy na temat swoich romskich sąsiadów. Warte podkreślenia jest również to, że prawie co piąty badany (18,1%) deklaruje, iż problematyka romska w ogóle go nie interesuje. W tej sytuacji nie powinna budzić zdziwienia tak niska samoocena wiedzy respondentów na temat ich romskich sąsiadów. Jednocześnie tylko co dziewiąty badany (11,2%) deklaruje chęć poszerzenia swojej wiedzy na temat Romów.

Zapytano także respondentów o to, jakie cechy przypisują swym romskim sąsiadom. Na pierwszym miejscu, wśród zestawu różnych cech, znalazł się spryt (prawie 60% badanych uznało to jako cechę wyróżniającą Romów). W dalszej kolejności lenistwo (sądził tak co drugi badany), solidarność wewnętrzna i życie chwilą (odpowiednio 44% i prawie 44% wskazań). Takie cechy, jak szczerłość, uczynność, inteligencja i pracowitość znalazły się na ostatnich miejscach tego swoistego rankingu. Szczególnie pracowitość nie znalazła uznania w oczach badanych – zaledwie 6 osób stwierdziło, że ich romscy sąsiedzi zasługują na miano pracowitych. Z kolei respondenci pytani o cechy przypisywane swoim nieromskim sąsiadom, na pierwszym miejscu wymienili religijność (41,7%), następnie pracowitość, gościnność i zaradność. Takie cechy, jak brak inteligencji, dziwaczność i niezaradność znalazły się na końcu listy wskazań, co potwierdzałoby opinię, że autostereotyp jest o wiele korzystniejszy niż obiegowe, zabarwione wartościująco i raczej

negatywne opinie składające się na stereotyp; stereotypowy Rom według respondentów jest bowiem osobą leniwą, choć sprytną, ceniącą życie rodzinne, solidarną ze współplemieńcami, jednak żyjącą chwilą. Nie troszczy się o byt materialny, izoluje się od swoich nieromskich sąsiadów i z pewnością nie jest inteligentny. Na tym tle autostereotyp wypada o wiele korzystniej, skoro we własnych oczach jesteśmy przede wszystkim narodem osób religijnych, nadto pracowitych i gościnnych. Trudno nam zarzucić brak inteligencji i zaradności. Warto w tym miejscu podkreślić, że respondenci w 27% przypadków uznali Romów za skłonnych do agresji i przemocy, gdy tymczasem taką cechę swoim nieromskim sąsiadom przypisują jedynie w 15% przypadków.

Negatywny stosunek do Romów, rozpowszechniony i w dalszym ciągu trwający, wykazują nie tylko polskie sondaże opinii. Również w innych krajach europejskich sytuacja pod tym względem wygląda podobnie. Po rozpadzie wielu „starych” państw naszego kontynentu, Romowie często występowali w roli kozłów ofiarnych – nazbyt często obwiniano ich za własne, nienajlepsze położenie ekonomiczne, napięcia polityczne i trudności socjalne. Nierzadko wzbudzali otwartą agresję. Adam Bartosz opisując sytuację Romów w Europie stwierdził, że dopóki panował w Europie Środkowej ustrój totalitarny, obowiązywał zakaz działalności partii politycznych innych niż oficjalnie reprezentujących siłę rządzącą, dopóty wszelka niechęć do mniejszości była skrywana, nie miała możliwości ujawnienia się, a w przypadku wybuchu była pacyfikowana. Sprawność cenzury nie dopuszczała do publikowania opinii skrajnie nacjonalistycznych czy rasistowskich. Jednak ówczesne sondaże ujawniały wrogie etniczne nastawienia¹³. Skala dystansu etnicznego współbrzmiała z dystansem „prywatnym”. Im bliżej miał być Rom, tym, paradoksalnie, dystans był większy. Zapytano również mieszkańców badanych miast o to, w jakich rolach byliby skłonni zaakceptować Roma. Okazało się, że najchętniej w roli kolegi w szkole, na studiach bądź kolegi w pracy (obie role uzyskały ponad 50% wskazań). Najmniej chętnie widzieliby nasi respondenci Romów w roli członka rodziny i zwierzchnika w pracy. Warto dodać, że wyniki tych badań niewiele różniły się od wyników uzyskanych w latach 70. i 90. w podobnych sondażach. Niechęć do wchodzenia w bliższe, rodzinne czy przyjacielskie kontakty z Romami wciąż jest duża, mimo upływu lat i lepszej dostępności do informacji na temat tej grupy mniejszościowej.

Deklarowana niechęć do Romów nie oznacza jednak, że respondenci nie dostrzegli możliwości posiadania przez Romów pewnych praw.

¹³ A. Bartosz, *op. cit.*, s. 68.

Prawie 90% respondentów (87,4%) uznało, że Romowie powinni mieć prawo do pielęgnowania swojej kultury i języka, uczestniczenia w nabożeństwach w swoim języku (nieco ponad 67%), a także nauki swojego języka w polskich szkołach (prawie 65%). Znacznie gorzej respondenci ocenili możliwość zasiadania przez Romów we władzach lokalnych i samorządowych (niecałe 40% wskazań), a najgorzej możliwość zasiadania przez Romów w Sejmie i Senacie (tylko co trzeci respondent widział taką możliwość).

Kolejne pytanie ankiety dotyczyło zachowań przedstawicieli różnych grup etnicznych, które mogą wywoływać wobec nich wrogość otoczenia. Prawie połowa respondentów (44,88%) uznała, że to właśnie Romowie są taką grupą; na drugim miejscu znalazła się kategoria „trudno powiedzieć”, zaś na trzecim Żydzi. Przypomnijmy, że na analogiczne pytanie o zachowanie różnych grup mniejszościowych w 1991 r. Polacy ulokowali Cyganów na drugim miejscu, po stwierdzeniu, że żadna z grup mniejszościowych nie zachowuje się w naszym kraju tak, iż wzbudza to wrogie reakcje otoczenia¹⁴. Jeśli zaś chodzi o motywację tak deklarowanej niechęci, nasi respondenci twierdzą, że bierze się ona przede wszystkim z poczucia krzywd doznanych przez Polaków ze strony innych narodów (35,04%), z odmienności religii i obyczajów tych grup (34,65%) oraz, że mniejszości same izolują się od otoczenia (32,68%). Jedynie niespełna 6% respondentów uważa, że w Polsce nie ma niechęci i wrogości wobec mniejszości i grup etnicznych. Wspomniany już Adam Bartosz zauważył, że niechęć do Romów ma podłoże irracjonalne, biorąc pod uwagę, że naród ten nie uczynił nigdy żadnej krzywdy innemu narodowi, nie ma wpływów ekonomicznych, a i odmienność religijna w przypadku Romów nie jest usprawiedliwieniem owej niechęci, zważywszy na to, że w olbrzymiej większości wyznają oni wiarę swojego otoczenia. Natomiast kłuje w oczy odmienność kulturowa. Nienawidzi się Romów za cechy dla otoczenia absolutnie nieszkodliwe. Wrogość wobec obcego wynika z tego, że jest obcy, często odmienny, a nie z tego powodu, że stanowi realne zagrożenie¹⁵.

Kolejną kwestią rozważaną w tych badaniach było postrzeganie miejsca zamieszkania respondenta jako bezpiecznego bądź nie. Przyjęto założenie, że tak często deklarowany przez Polaków negatywny stosunek do tej grupy, dodatkowo potęgowany bliskim sąsiedztwem spowoduje, że respondenci nie będą się czuć bezpiecznie w miejscu swojego

¹⁴ P. Kuczyński, *Postawy wobec mniejszości etnicznych*, „Rzeczpospolita”, 18 czerwca 1991.

¹⁵ A. Bartosz, *op. cit.*, s. 68–71.

zamieszkania, a Romów postrzegać będą jako potencjalnie najbardziej zagrażającą im grupę. Okazało się jednak, że aż 70,87% badanych – bliskich sąsiadów Romów – czuła się bezpiecznie w swoim miejscu zamieszkania. Realnym zagrożeniem nie są Romowie (nieco ponad 14% wskazań), ale grupy agresywnie zachowującej się młodzieży – prawie trzy czwarte respondentów właśnie ich bało się najbardziej. Na drugim miejscu znalazły się osoby pod wpływem alkoholu, zaś na trzecim nieostrożni kierowcy. Nieco ponad 36% badanych bała się również narkomanów. Zatem to nie Cyganie są tymi, których ich sąsiedzi nie-Romowie obawiają się najbardziej.

Co piąty badany mieszkaniec Krakowa, Tarnowa, Nowego Sącza, Oświęcimia i Bochni (w tych miastach realizowano badania) nie czuł się zagrożony żadną formą przemocy ze strony Romów. Natomiast ci respondenci, którzy takie zagrożenie deklarowali, najczęściej wymieniali kradzież (63% wskazań), wymuszenie („że ktoś przemocą odbierze mi pieniądze lub inne przedmioty”) – nieco ponad 21% wskazań oraz pobicie – 18,5% wskazań. Również rozkład odpowiedzi na to pytanie sugerowało raczej obecność i siłę stereotypu niż realne zagrożenie; „Cyganie wszak przede wszystkim kradną” – ten stereotyp, mimo że nieznajdujący realnego potwierdzenia w życiu respondentów, wciąż jest w tym życiu obecny. Z odpowiedzi na kolejne pytanie wynikało bowiem, że tylko 4,33% respondentów (11 osób) było w ciągu ostatniego roku ofiarą jakiegokolwiek pokrzywdzenia ze strony Roma. Te kilkanaście osób na pytanie o charakter tego pokrzywdzenia wymieniło takie oto zdarzenia (fragmenty wypowiedzi respondentów): „Regularne awantury i bójki – sąsiadów Romów; Próba wyłudzenia i kradzieży. Po nieudanej próbie zostałam wyzywana; Może to nie przestępstwo, ale... Zaczepił mnie młody chłopak. Chciał, abym kupiła kasety lub płyty, gdy odmówiłam – zwyzywał mnie!; Napadnięto mnie kiedy zamykałam sklep i próbowano mnie okraść; Wdałam się w bójkę spowodowaną przez Roma. Sprowokował mnie wyśmiewaniem mojej rodziny”. Były to jedyne zgłaszane przez respondentów zdarzenia z udziałem przedstawiciela romskiej społeczności na terenie badanych miejscowości. Jednak prawie nikt z pokrzywdzonych nie odpowiedział na pytanie, czy zgłosił ten fakt policji i czy jest z interwencji policji zadowolony; dwie osoby spośród poszkodowanych zgłaszających ten fakt policji nie wierzyło, że policja jest w stanie działać skutecznie.

Ostatnie pytanie tej krótkiej ankiety dotyczyło poziomu akceptacji respondentów dla różnych inicjatyw podejmowanych na rzecz Romów przez państwo polskie. Nie od dziś bowiem wiadomo, że wiele takich

inicjatyw spotyka się z niechęcią czy wręcz wrogością nieromskiego otoczenia. Również i działania podejmowane w ramach programów rządowych na rzecz społeczności romskiej nie znalazły u wszystkich uznania; niektórzy bowiem sądzili, że jest to marnotrawienie publicznych środków i przeznaczenie ich dla tych, którym się takie wsparcie nie należy. Ponadto i socjologowie wielokrotnie podkreślają, że system zapomóg różnego rodzaju, świadczeń w postaci nie tylko finansowej demoralizuje świadczeniobiorców, ponieważ może utrwalać postawy roszczeniowe, miast im przeciwdziałać. Nie jest to optymistyczna konstatacja, a przykłady choćby beneficjentów pomocy społecznej wyraźnie pokazują, że system taki utrwała kulturę ubóstwa i powoduje wytworzenie się swoistej podkultury, żyjącej, mimo finansowego i nie tylko wsparcia, na marginesie społeczeństwa.

Pytanie ankiety brzmiało następująco: „Czy państwo powinno wspierać Romów jakimiś działaniami?” Respondenci chcieli, aby przede wszystkim państwo wspierało Romów organizując dla nich kursy i szkolenia przygotowujące do pracy – 68,9% wskazań; aby romskim dzieciom finansować obiady w szkole – 66,9%; należy również wspierać rękodzieło i rzemiosło romskie – 61,02% wskazań, a także pomagać w zakupie romskim dzieciom podręczników i pomocy szkolnych – prawie 56% wskazań. Bezpłatna pomoc prawna, tworzenie miejsc pracy specjalnie dla Romów, zapewnienie lepszych warunków mieszkaniowych, zwiększenie nakładów na policję w celu poprawy bezpieczeństwa tej społeczności nie były działaniami, w opinii respondentów, priorytetowymi. Jednocześnie badani podkreślali, że takie działanie, jak podniesienie kwoty comiesięcznych świadczeń otrzymywanych z pomocy społecznej nie jest działaniem właściwym. Organizowanie kursów i szkoleń przygotowujących do pracy – tak, ale nie zwiększanie wydatków przeznaczonych na zasiłki i zapomogi. Warte podkreślenia jest to, że respondenci widzieli potrzebę wspierania edukacji i prawidłowego rozwoju dzieci romskich. Znalazło to również odzwierciedlenie w odpowiednich zapisach obu Programów (pilotażowego i rządowego) na rzecz społeczności romskiej w Polsce¹⁶. Podobne wyniki uzyskała autorka realizując w 2012 r. badania dotyczące stereotypu Roma wśród studentów jednego z kierunków Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. W tym badaniu wzięło udział tylko 44 (37 kobiet, 7 mężczyzn) studentów; nie należy więc jego wyników uogólniać, choć są zbieżne z wcześniej realizowanymi badaniami na ten temat. W pytaniu pierwszym respondenci mieli sami oce-

¹⁶ M. Leśniak, *Romowie, bliscy czy dalecy? Realizacja zadań w ramach Rządowego programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce*, Kraków 2009.

nić swoją wiedzę dotyczącą kultury, języka, obyczajów romskiej grupy mniejszościowej. Żaden z respondentów nie ocenił tej wiedzy na ocenę bardzo dobrą. Zdecydowana większość, bo aż 61% badanych, swoją wiedzę oceniło na ocenę najwyżej dopuszczającą. Tylko 1 osoba stwierdziła, że ta wiedza jest na poziomie dobrym (respondentka uczestniczyła w warsztatach antydyskryminacyjnych). Średnia ocena wiedzy na temat kultury i historii Romów to 2,32. Tradycyjnym źródłem wiedzy na temat Romów jest telewizja i Internet (odpowiednio 66% i 43% wskazań). Co trzeci badany student tego kierunku swoją wiedzę czerpie też z bezpośrednich kontaktów z przedstawicielami tej grupy etnicznej. O tym, jaki jest charakter tego kontaktu można się było przekonać analizując odpowiedzi na pytanie dodatkowe (otwarte) ankiety, dotyczące uprzednich doświadczeń respondentów wyniesionych z tych kontaktów. „Wystarczy popatrzeć jakimi samochodami jeżdżą, choć mieszkają w kłitkach. Na każdym kroku poniżają innych. Raz mi się przytrafiła natarczywa próba wejścia do mojego mieszkania; gdy odmówiłam, usłyszałam obraźliwe słowo na swój temat; Kiedyś Cyganka prosiła mnie o wodę – wpuściłam ją do mieszkania, bo źle się poczuła, ale za nią weszła trójka jej braci. Trudno się było ich pozbyć z mieszkania; Kiedy się opalałam, jakiś Rom robił mi zdjęcia z ukrycia i kpił ze mnie. Innym razem dałam żebrzącej Cygance z dzieckiem na rękę kilka bułek. Zamiast je zjeść, to wyrzuciła je do kosza i jeszcze mnie przeklinała, Oni są strasznie upierdliwi, wymuszają, kręcą, no i są leniwi, Cyganka, która mi wróżyła próbowała mnie okraść, Romowie okradli moją starszą sąsiadkę”. Kolejne pytanie ankiety dotyczyło zamiarów respondentów związanych z pogłębianiem w przyszłości swojej wiedzy na temat Romów. Tylko 3 osoby (7%) wyraziły wolę pogłębiania tej wiedzy. Pozostali nie mieli takiego zamiaru (43%), bądź trudno im było powiedzieć (połowa spośród 44 badanych). Biorąc pod uwagę kierunek studiów respondentów, te dane wydają się dość szokujące. Na kolejne pytanie dotyczące poziomu akceptacji Roma w różnych rolach społecznych najwięcej pozytywnych wskazań otrzymał Rom/-ka jako kolega/koleżanka na studiach. W tym przypadku 84% badanych nie ma nic przeciwko temu. Na drugim miejscu, z 71% wskazań, znalazł się Rom w roli kolegi z pracy. Co drugi badany nie ma nic przeciwko temu, by jego sąsiadem był Rom i prawie tyle samo nie widzi problemu, by spędzić z nim wakacje. Mniej wskazań otrzymał zwierzchnik w pracy – 41%; najmniej – członek rodziny. Tylko co trzeci badany zaakceptowałby Roma w tej roli.

Dwa ostatnie pytania ankiety dotyczyły opinii badanych na temat przysługujących Romom praw. Respondenci uważają, że Romowie

mają prawo do pielęgnowania swojej kultury i języka (86% wskazań), uczestnictwa w nabożeństwach w swoim języku (77% wskazań) oraz uczenia się swojego języka w szkołach (70% wskazań). Prawie połowa respondentów nie miałaby nic przeciwko temu, by Romowie zasiadali we władzach samorządowych (45% wskazań), ale tylko 39% przyznało im prawo do zasiadania w Sejmie i Senacie. Studenci psychologii uznali także, że państwo powinno przede wszystkim finansować romskim dzieciom posiłki w szkole (75%), organizować kursy i szkolenia przygotowujące do pracy (73%), finansować zakup romskim dzieciom podręczników szkolnych (57%), zapewnić Romom bezpłatną pomoc medyczną (55%) oraz wspierać rękodzieło i rzemiosło romskie (54%). Tylko 29% badanych uznało, że właściwą pomocą byłoby tworzenie miejsc pracy specjalnie dla Romów, podniesienie kwoty comiesięcznych świadczeń z pomocy społecznej (27%) oraz podnosząc nakłady na policję w celu poprawy bezpieczeństwa romskich społeczności (23%).

Przedstawione powyżej rezultaty badań pokazują w swym negatywnym wymiarze wyraźną konsekwencję: niechęć do Cyganów jest funkcją stałą, trwale wpisaną w strukturę modelu swój-obcy, stanowiącą jego dolną granicę. Bardziej obcej i mniej tolerowanej w Polsce grupy etnicznej nie ma. W tej sytuacji nie może dziwić fakt, że Romowie należą do grup szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym i marginalizacją.

Najogólniej rzecz ujmując termin „wykluczenie społeczne” określa sytuację, w której dana jednostka będąca członkiem społeczeństwa nie może uczestniczyć w działaniach tego społeczeństwa na równi z innymi jego członkami, przy czym ograniczenie to nie wynika z jej wewnętrznych przekonań, ale znajduje się poza kontrolą wykluczonej jednostki. Wykluczenie społeczne jest zjawiskiem wielowymiarowym i w praktyce oznacza niemożność uczestnictwa w życiu gospodarczym, politycznym i kulturowym, w wyniku braku dostępu do zasobów, dóbr i instytucji, ograniczenia praw społecznych oraz deprywacji potrzeb. Często błędnie pojęcie wykluczenia społecznego utożsamia się z pojęciem ubóstwa. Mimo że są to pojęcia pokrewne, to wykluczenie społeczne jest pojęciem szerszym, gdyż oprócz niskich dochodów, zwraca też uwagę na inne czynniki powodujące wyłączenie jednostek z funkcjonowania w życiu społecznym. Zależność między ubóstwem a wykluczeniem społecznym może mieć charakter sprzężenia zwrotnego, tzn. ubóstwo może powodować wykluczenie, ale i może być jego skutkiem¹⁷.

¹⁷ *Narodowa strategia integracji społecznej dla Polski*, www.mpips.gov.pl/userfiles/File/mps/NSIS.pdf, s. 21.

W zgodnej opinii socjologów, polityków społecznych oraz innych osób zajmujących się tą kwestią, wykluczenie społeczne dotyczy osób, rodzin lub grup ludności, które: żyją w niekorzystnych warunkach ekonomicznych (ubóstwo materialne); zostają dotknięte niekorzystnymi procesami społecznymi, wynikającymi z masowych i dynamicznych zmian rozwojowych, np. dezindustrializacji, kryzysów, gwałtownego upadku branż czy regionów; nie zostały wyposażone w kapitał życiowy umożliwiający im normalną pozycję społeczną, odpowiedni poziom kwalifikacji, wejście na rynek pracy lub założenie rodziny, co dodatkowo utrudnia dostosowywanie się do zmieniających się warunków społecznych i ekonomicznych; nie posiadają dostępu do odpowiednich instytucji pozwalających na wyposażenie w kapitał życiowy, jego rozwój i pomnażanie, co ma miejsce w wyniku niedorozwoju tych instytucji spowodowanego brakiem priorytetów, brakiem środków publicznych, niską efektywnością funkcjonowania; doświadczają przejawów dyskryminacji, zarówno na skutek niedorozwoju właściwego ustawodawstwa, jak i kulturowych uprzedzeń oraz stereotypów; posiadają cechy utrudniające im korzystanie z powszechnych zasobów społecznych ze względu na zaistnienie niepełnosprawności, uzależnienie, długotrwałą chorobę albo innych cech indywidualnych, a także są przedmiotem niszczącego działania innych osób, np. przemocy, szantażu, indoktrynacji. Jak twierdzą politycy społeczni, do grup poważnie zagrożonych wykluczeniem społecznym w Polsce należą: dzieci i młodzież wypadająca z systemu szkolnego, osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych oraz długookresowo bezrobotne, osoby opuszczające jednostki penitencjarne i zakłady poprawcze, niektóre kategorie ludności wiejskiej, osoby bezdomne i zagrożone eksmisją z zamieszkiwanych lokali, osoby uzależnione od alkoholu i narkotyków, imigranci zarobkowi, kobiety samotnie wychowujące dzieci i pozostające poza rynkiem pracy, ofiary patologii życia rodzinnego, osoby niepełnosprawne i chronicznie chore, osoby starsze, jak również, a może przede wszystkim, osoby należące do romskiej grupy mniejszościowej.

Zgodnie z wytycznymi Strategii lizbońskiej, od 2000 r. rozpoczęto proces wdrażania i konkretyzacji unijnej strategii spójności społecznej i walki z ubóstwem. Uzgodniono, że polityka przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu powinna łączyć Krajowe plany działań oraz programy przygotowane przez Komisję Europejską, a promujące współpracę w dziedzinie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Mimo licznych programów rządowych i projektów unijnych, proces wykluczenia i marginalizacji, choć w części zatrzymany, nie został całkowicie roz-

wiązany, a wręcz – w niektórych obszarach – te niekorzystne procesy powiększają swój zasięg. W licznych dokumentach unijnych poświęconych problemom Romów przeczytać możemy, że: „Mamy do dyspozycji niezbędne narzędzia, aby poprawić sytuację Romów – trzeba jednak, aby wszystkie siły zostały skierowane i aby wszyscy współdziałali dla osiągnięcia celu”. Takim narzędziem stały się europejskie fundusze strukturalne (na przykład Europejski Fundusz Społeczny) oraz wszelka europejska pomoc przydzielona krajom w okresie przed przystąpieniem do Unii. Tylko w latach 2000–2006 przekazano 275 milionów euro na projekty związane z Romami, dodatkowy miliard euro przeznaczony został na wspieranie i ochronę tzw. słabych grup. W walce z dyskryminacją Unia Europejska zaleciła wprowadzenie dyrektywy „w kwestii równego traktowania bez względu na rasę oraz pochodzenie etniczne” (numer 2000/43/UE) oraz właściwą transpozycję prawa wspólnotowego na grunt krajów członkowskich. Najważniejszym elementem integracji Romów jest zdolność poszczególnych krajów członkowskich do zapewnienia im, na przykład, dostępu do edukacji, zatrudnienia oraz integracji społecznej. W tych obszarach Unia Europejska jedynie koordynuje działania poszczególnych krajów oraz poprzez swoje agendy wspiera wnioski o pomoc z europejskich funduszy strukturalnych¹⁸.

Obecna sytuacja Romów w Europie, w opinii wielu znawców romskiej problematyki, a i samych Romów, daje poważne powody do niepokoju. W wielu pracach poświęconych temu zagadnieniu od dawna wskazuje się na to, że Romowie są ofiarami ekonomicznej niepewności, nietolerancji w stosunku do ich charakterystycznego stylu życia; ofiarami głęboko zakorzenionego i rozpowszechnionego uprzedzenia, prowadzącego do dyskryminacji, a często przeradzającego się w przemoc. Wielokrotnie również wskazywano uwagę na to, że Romowie jako ofiary rozpadu wielonarodowych krajów Europy Środkowej i Wschodniej, traktowani są jako osoby nieposiadające żadnego obywatelstwa, a co za tym idzie, nie są chronione stosownymi aktami normatywnymi danych państw i wpływającymi zeń prawami i obowiązkami regulującymi życie społeczne.

Romanistan – cygańskie państwo, nie powstało nigdy. Kto zatem zajmuje się sprawami Romów? Zazwyczaj są to państwa macierzyste mniejszości, natomiast przy mniejszościach nieterytorialnych rolę tę biorą na siebie organizacje międzynarodowe. I tak, w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz instytucji europejskich przyjęto szereg dokumentów odnoszących się wyłącznie do Romów. Spośród naj-

¹⁸ www.cafebabel.pl/article/26126/ue-na-temat-romow.html.

ważniejszych warto wymienić: Rezolucję nr 65 Komisji Praw Człowieka ONZ z 4 marca 1992 r. o ochronie Romów/Cyganów, Rekomendację Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 563 z 1969 r. o sytuacji Cyganów i innych wędrowców w Europie, Rekomendację Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1203 z lutego 1993 r. o Cyganach w Europie, Uchwałę Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy nr 243 z 16–18 marca 1993 r. o Cyganach w Europie: rola i odpowiedzialność władz lokalnych i regionalnych, Rekomendację Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy nr 11 z 1995 r. „Ku tolerancyjnej Europie: wkład Romów/Cyganów”, Rekomendację Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji Rady Europy nr 3 z 1997 r. „Walka z rasizmem i nietolerancją wobec Romów/Cyganów”, Deklarację brukselską z 12 lipca 1996 r. uczestników rozmów okrągłego stołu w Parlamencie Europejskim dotyczących Romów/Cyganów w Europie. Sytuacja Romów w Europie oceniana jest, między innymi w oparciu o raport Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych OBWE z marca 2000 r., jako często najgorsza ze wszystkich grup zamieszkujących w obszarze OBWE. Również deputowani do Parlamentu Europejskiego wykazują daleko idące zaangażowanie; wielokrotnie zapowiadali aktywne stymulowanie przede wszystkim Komisji Europejskiej do dalszych działań na rzecz społeczności romskich w państwach członkowskich i kandydujących. W wielu dokumentach w dalszym ciągu eksponowane jest zainteresowanie stworzeniem i finansowaniem przede wszystkim programów edukacyjnych, dających Romom większe szanse na rynku pracy oraz innych programów finansowanych z własnych środków budżetowych zainteresowanych państw oraz z wykorzystaniem środków pomocowych Unii Europejskiej.

W państwach europejskich, w których mieszkają Romowie od wielu już lat podejmowane są działania zmierzające do poprawy sytuacji tej grupy mniejszościowej. W Bułgarii, Czechach, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, na Litwie, Węgrzech, w Mołdawii, Słowacji, Rumunii, w dawnej Serbii i Czarnogórze, a także Polsce istnieją programy obejmujące takie dziedziny, jak edukacja, zdrowie, zwalczanie bezrobocia, poprawa warunków socjalnych.

Tadeusz Paleczny w *Socjologicznych refleksjach na temat polskich Romów*, podkreśla, że mniejszość romska w Polsce nie uległa asymilacji, wciąż nie przyjęła całkowicie obyczajów, języka, religii oraz wzorów organizacji większości. Ponadto odrębność, według niego, tej grupy mniejszościowej posiada trzy wymiary; strukturalny – charakteryzujący się bardzo wysokim wskaźnikiem biedy i bezrobocia, niskim prestiżem

społecznym, zawodowym i ekonomicznym, brakiem dostępu do organów władzy, upośledzeniem edukacyjnym oraz wysokim odsetkiem osób niepiśmiennych. Ta swoista „inność” społeczna Romów szczególnie drastyczne formy przyjmuje w skupiskach lokalnych, nie tylko na poziomie globalnym społeczeństwa obywatelskiego. W wymiarze kulturowym, w opinii Palecznego, Romom przysługują pełne prawa obywatelskie, w tym ekonomiczne i polityczne, jednakże czym innym jest wykładnia prawna, a czym innym rzeczywisty użytek z obowiązujących przepisów. Romowie mają prawo do podtrzymywania odrębności kulturowej, w tym językowej, ale polskie szkoły pełnią raczej funkcje asymilacyjne, dążąc do wyrwania młodych Romów z ich etnicznego otoczenia, natomiast środowisko większościowe traktuje językowe i kulturowe zróżnicowanie Romów jako rodzaj upośledzenia i nieprzekraczalnej bariery integracyjnej, a przecież odrębność kulturowa przejawia się między innymi poprzez zachowywanie języka. Innym czynnikiem, w opinii Palecznego, jest bardzo niski współczynnik amalgamacji – małżeństwa mieszane między Romami i Polakami w zasadzie nie występują, a w tych nielicznych przypadkach, gdy do nich dochodzi, traktuje się je jako wyraźne przekroczenie granic grupowych i pogwałcenie obowiązującej normy. Trzecim wymiarem odrębności grupowej Romów jest wymiar osobowościowy, przejawiający się w postawach, zachowaniach i cechach psychicznych. Odmienność Romów jest cechą stałą, ustaloną w postaci stereotypu, autostereotypu, a to z kolei prowadzi do utrwalenia poczucia niższości, wynikającego z nadawanych im przez nie-Romów określeń ludzi leniwych, unikających wysiłku, zorientowanych jedynie na zabawę i konsumpcję¹⁹.

Polska, w ślad za innymi krajami europejskimi, przyjęła szereg aktów prawa międzynarodowego, w których znalazły się regulacje dotyczące ochrony mniejszości narodowych. Należy tu wymienić między innymi Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., Międzynarodową Konwencję w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej z 7 marca 1966 r., Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r., Konwencję Praw Dziecka z 20 listopada 1989 r. oraz Konwencję ramową Rady Europy o ochronie mniejszości etnicznych, ratyfikowaną przez Polskę 10 listopada 2000 r. Wewnętrzną kwestię mniejszości narodowych i etnicznych reguluje w naszym kraju Ustawa z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regio-

¹⁹ T. Paleczny, *Socjologiczne refleksje na temat polskich Romów*, Oświęcim 2003, s. 7–8.

nalnym (Dz.U. Nr 17, poz. 141). Obowiązujący stan prawny (np. Ustawa o pomocy społecznej) oraz sytuacja społeczno-ekonomiczna Romów w Polsce wymusiła więc wprowadzenie Pilotażowego programu rządowego na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001–2003, ustanowionego uchwałą Rady Ministrów z 13 lutego 2001 r. Program ten obejmował obszar powiatów limanowskiego, nowosądeckiego, nowotarskiego i tatrzańskiego, zamieszkałych przez Romów z grupy Bergitka oraz Tarnowa, zamieszkałego przez Polską Romę (najliczniejsza z czterech tradycyjnie zamieszkujących Polskę grup). Według ówczesnych szacunków, na obszarze tym mieszkało ok. 3–3,5 tys. Romów (ok. 10% wszystkich Romów mieszkających w Polsce). Program pilotażowy kontynuowany był jako Program rządowy (2004–2013), obejmujący populację Romów na terenie całej Polski. Oprócz tych dwóch, najbardziej znanych, są także inne inicjatywy podejmowane na rzecz tej grupy mniejszościowej, tak na poziomie lokalnym, jak i globalnym, obejmującym terytorium całej Polski.

Kluczowe dla problemów poruszanych w niniejszym artykule jest zwrócenie uwagi na przyjęte przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO). Zgodnie z nimi, całość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w latach 2007–2013 została ujęta w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Program składa się z 10 Priorytetów, realizowanych równolegle na poziomie centralnym i regionalnym. Celem Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki jest umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich przez wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej, m.in. poprzez aktywizację zawodową, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa i zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego. Problematyka związana z integracją społeczności Romów znalazła tam swoje miejsce jako poddziałanie 1.3.1 „Projekty na rzecz społeczności romskiej” w ramach priorytetu I „Zatrudnienie i integracja społeczna” w działaniu 1.3 „Ogólnopolskie programy integracji i aktywizacji zawodowej”. Załączone do konkluzji Rady Europy z 8 czerwca 2009 r. wytyczne dla instytucji wspólnotowych i państw członkowskich przy opracowywaniu i wdrażaniu polityk i projektów integracyjnych wobec Romów, to między innymi: konstruktywne, pragmatyczne i nie-dyskryminacyjne strategie; podejście międzykulturowe; świadomość wymiaru związanego z płcią; zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych; udział społeczeństwa obywatelskiego i aktywne uczestnictwo Romów. W licznych dokumentach unijnych, w raportach diagnozujących sytuację Romów, w dyskursie publicznym dominują opinie wskazujące

na niską skuteczność dotychczas prowadzonych działań integracyjnych adresowanych do Romów. Stan taki w opinii ekspertów warunkuje wiele czynników. Jako najważniejsze wymienia się: nieefektywne, fragmentaryczne i rozproszone rodzaje polityki wobec Romów prowadzone przez państwa członkowskie; niewystarczającą koordynację działań prowadzonych na trzech poziomach: unijnym, krajowym, lokalnym; brak zgody społeczności romskich w sprawie modelu integracji odpowiadającego ich aspiracjom, potrzebom i interesom; społeczne stereotypy, resentymenty, uprzedzenia i niechęć wobec mniejszości romskiej, popierane przez część środowisk politycznych Unii Europejskiej²⁰.

Poddziałanie 1.3.1 „*Projekty na rzecz społeczności romskiej*” Priorytetu I „*Zatrudnienie i integracja społeczna*”, w zamierzeniu miało się przyczynić do osiągnięcia zamierzonych celów przez podejmowanie działań z zakresu: zatrudnienia, edukacji, integracji społecznej, zdrowia i aktywizacji społeczno-zawodowej społeczności romskiej. Zgodnie ze stosownym dokumentem wydanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, główne problemy społeczności romskiej wiążą się z bardzo niskim poziomem edukacji, złą sytuacją materialną, wysokim wskaźnikiem bezrobocia, niską aktywnością obywatelską i integracją społeczną, problemami zdrowotnymi, a także niewielką i obciążoną stereotypami wiedzą obywateli o społeczności romskiej. Najpoważniejszym problemem jest bardzo niski wskaźnik wykształcenia Romów. Do najważniejszych potrzeb społeczności romskiej w zakresie edukacji należy zaliczyć m.in. poprawę stanu edukacji wśród Romów przez zwiększenie współczynnika uczestnictwa dzieci romskich w zajęciach przedszkolnych, ukończenia szkoły oraz poprawę frekwencji uczniów w zajęciach szkolnych oraz pozaszkolnych (np. świetlicowych), przez poprawę wyników nauczania dzieci i młodzieży romskiej, a także ułatwienie młodzieży romskiej kontynuowania nauki w szkołach ponadpodstawowych i wyższych. Jednocześnie działania w dziedzinie edukacji mają zapobiec zwiększeniu liczby bezrobotnych i nieposiadających kwalifikacji zawodowych osób pochodzenia romskiego, a także powstrzymać proces dziedziczenia biedy przez następne pokolenia. Brak odpowiedniego wykształcenia generuje niskie kwalifikacje zawodowe przedstawicieli społeczności romskiej, a co za tym idzie, ich niekonkurencyjność na rynku pracy i wysoki wskaźnik bezrobocia. Niezbędne są więc działania zmierzające do organizacji poradnictwa zawodowego oraz szkoleń podwyższających konkurencyjność na rynku pracy, a także nakierowanych na aktywizację zawo-

²⁰ J. Szymańczak, *Społeczność Romów w Polsce*, Warszawa 2011; eadem, *Działania Unii Europejskiej na rzecz Romów*, Warszawa 2012.

dową Romów, zwłaszcza samozatrudnienie, inspirowanie do czynnego poszukiwania pracy, rozbudzenie motywacji do podniesienia poziomu wiedzy ogólnej, przygotowanie do pracy w zawodzie poszukiwanym na rynku pracy oraz wspieranie przedsiębiorstw i inicjatyw romskich²¹.

W Raporcie okresowym Komisji Europejskiej z 2002 r., oceniającym przygotowanie Polski i innych krajów kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej, odnosząc się do realizacji Pilotażowego programu rządowego na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001–2003, pozytywnie oceniono podjęte przez administrację rządową działania na rzecz poprawy sytuacji Romów. Jednak autorzy raportu zauważyli, że realizacja programu została poważnie ograniczona z powodu niedostatecznego finansowania ze środków budżetowych. Należy przy okazji pamiętać, że w poprzednich raportach zwracano uwagę na brak w naszym kraju strategii integracji społeczności romskiej, której realizacja koordynowana byłaby przez administrację rządową²². Również w Raporcie Komisarza Praw Człowieka Rady Europy Alvaro Gil-Roblesa z pobytu w Polsce w 2002 r., znalazła się pozytywna ocena działań podjętych przez administrację w ramach Pilotażowego programu rządowego. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy zwrócił jednak uwagę, że Program obejmował niewielką część społeczności romskiej; konieczne zatem stało się zastosowanie jego rozwiązań w całym kraju²³.

W ocenie autorów Programu rządowego, sytuacja polskich Romów wynikała między innymi z polityki władz PRL, która, podobnie jak w innych państwach komunistycznych, zakładała przymusową asymilację. W Polsce głównym narzędziem tej polityki stała się tzw. akcja produktywizacyjno-osiedleńcza, której kulminacją było przymusowe osiedlenie w 1964 r. większości Romów prowadzących koczowniczy tryb życia. Tych, którzy należeli do grup: Polska Roma, Kełderasza i Lowari (Romowie z grupy Bergitka prowadzili od kilku stuleci osiadły tryb życia) osiedlano, najczęściej w zdegradowanych społecznie i socjalnie dzielnicach miast, niszcząc tym samym ekonomiczne podstawy ich bytu, związane z wędrownym trybem życia. Natomiast Romów wyzynnych zatrudniano jako niewykwalifikowaną siłę roboczą.

²¹ www.msw.gov.pl/portal/pl/451/5318/Informacje_o_PO_KL.html.

²² *Omówienie okresowego raportu Komisji Europejskiej o postępach Polski na drodze do członkostwa w UE*, www.polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Omowienia_raportow_okresowych_Komisji_Europejskiej/RKE2002omowienie.pdf.

²³ *Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce*, www2.mswia.gov.pl/download.php?s=4&id=2.

Autorzy ewaluacji działań podejmowanych na rzecz Romów w ramach Programu rządowego na rzecz społeczności romskiej w Polsce, a także działań w ramach Poddziałania 1.3.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, wskazali na następujące słabe i mocne ich punkty: program w latach 2004–2013 obrał adekwatną do sytuacji społeczności romskiej strategię – opartą głównie na zaspokajaniu potrzeb podstawowych, realizacji projektów nakierowanych na wypełnienie potrzeb praktycznych tej społeczności (zapewniających minimum bytowe). W obecnej sytuacji jest to już niewystarczające – brak jest projektów nastawionych na rozwój, na wprowadzenie nowych jakości do społeczności romskiej, a ciekawe projekty realizowane w ramach Programu są słabo upowszechniane. Przeważającą część projektodawców stanowi administracja samorządowa. Jednak badania terenowe ewaluatorów pokazały, że wiele samorządów nie postrzega problemów społeczności romskiej jako ważnych z punktu widzenia zarządzania wspólnotą samorządową oraz z punktu widzenia dbania o jakość życia mieszkańców danej społeczności. Angażowanie się w rozwiązywanie problemów społeczności romskiej jest często barierą w uzyskaniu poparcia wśród większości nie-romskiej w wyborach samorządowych, a co za tym idzie, tematyka ta nie jest chętnie podejmowana przez samorządowców. Samorządy, mimo rekomendacji Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, nie współpracują lub w niewielkim stopniu współpracują ze społecznością romską na etapie planowania projektów oraz włączania Romów w ich realizację. Samorządy stanowią odrębny pion administracji publicznej niepodlegający wojewodzie, jednak polityka integracji mniejszości etnicznych, w tym romskiej, jest jednym z kluczowych elementów strategii polityki/integracji społecznej, za której opracowanie odpowiada urząd marszałkowski, a której zapisy mają swoje odniesienie na poziomie strategii lokalnych/gminnych. Rolą Ministerstwa Spraw Wewnętrznych jest m.in. dbanie o spójność prowadzonej polityki społecznej przez te dwa pionierzy administracji publicznej.

Głównym Celem Programu jest integracja społeczności romskiej. Cel ten jest przede wszystkim realizowany przez podniesienie statusu życia (edukacja, sytuacja bytowa, zdrowotna itp.) społeczności romskiej i zrównanie go ze statusem społeczności polskiej. Projektodawcy nie myślą jednak w kategoriach celu, lecz zadań. Program dofinansowuje działania, których głównymi beneficjentami ostatecznymi są Romowie/Romki. Założenia polityki integracyjnej mówią, że jest to polityka obustronna, a więc aby się udała, należy także prowadzić działania w grupie większościowej, a w tym obszarze wciąż jest jeszcze wiele do zrobienia.

Program obejmuje wszystkie dziedziny uznane przez Komisję Europejską za priorytetowe dla integracji Romów. Pośród 8 dziedzin, efekty (rozumiane jako stopień zadowolenia beneficjentów ostatecznych) są dostrzegane w obszarach: edukacja, poprawa sytuacji bytowej, zachowanie tradycji i kultury. W pozostałych obszarach trudno stwierdzić, czy został osiągnięty istotny postęp. Romowie doceniają i chwalą działania związane z edukacją dzieci i młodzieży. Nastąpiło zwiększenie liczby dzieci realizujących obowiązki szkolny – głównie na poziomie szkoły podstawowej. Szkoła dzięki asystentom staje się miejscem przyjaznym dla dzieci, a także rodziców romskich. Jest to instytucja, z którą Romowie czują się najbardziej związani, najbardziej bezpiecznie. Asystent edukacji romskiej to funkcja oceniana jako ważna i potrzebna. Często jego rola wykracza poza działania o charakterze edukacyjnym. Staje się pośrednikiem między Romami a urzędami. Nauczyciel wspomagający występuje rzadziej niż asystent. Jego rola jest jasno zdefiniowana, a pomoc doceniana przez Romów. Asystent edukacji romskiej – jego rola, mimo formalnych zapisów, jest różnie postrzegana i sprawowana. Różne zakresy zadań oraz niewielkie kompetencje powodują, że bywają niedoceniani przez nauczycieli i przez to mniej skuteczni. System stypendialny jest słabo znany przez Romów. Choć spory odsetek deklaruje udział, nie rozumieją systemów stypendialnych, nie odróżniają ich od pomocy samorządu. Trudno więc mówić, by miał on czynnik motywujący.

Wiele rodzin romskich bez wątpienia skorzystało na remontach mieszkań. Najczęściej jednak uważają je za niefachowo wykonane (niestarannie), ale doceniają ten rodzaj wsparcia jako najbardziej wymierny. Jednocześnie jest to rodzaj wsparcia, który budzi kontrowersje zarówno wśród Romów, jak i społeczeństwa większościowego. Romowie jako nietrafione uważają działania związane z rynkiem pracy. Nie potrafią ponadto rozdzielić działań związanych z Komponentem Romskim PO KL i Programem rządowym. Romowie z dużych miast mówią o przesycie szkoleniami, które nie dają potem gwarancji zatrudnienia. Nie są to działania motywujące. W obszarze pracy nieobecne są lokalne służby zatrudnienia. Zaznacza się wyraźny brak współpracy z urzędami pracy. Tymczasem znaczna część Romów chce pracować. Najczęściej dotyczy to młodych kobiet, które chcą lepszego losu dla swoich rodzin. Jest to grupa, z którą warto pracować. Ważnym zjawiskiem mającym wpływ na rynek pracy jest duża migracja społeczności romskiej, która w wielu wypadkach uniemożliwia podjęcie przez nich zatrudnienia.

Przedmiotem ewaluacji był także obszar związany z poprawą zdrowia romskiej grupy mniejszościowej. Mimo niewątpliwej poprawy

w tym zakresie, Romowie generalnie nie znają pojęcia „białe dni”. Nie cenią tego rodzaju wsparcia. Skala angażowanych środków w stosunku do efektów jest nieadekwatna. Romowie rzadko korzystają z pomocy pielęgniarek środowiskowych, gdyż jest ich mało.

Dzięki środkom na zajęcia kulturowe (np. kursy tańca) kontynuowana jest tradycja, co jest bardzo doceniane przez Romów. Część z nich jest zdania, że bez tego rodzaju działań ich kultura może zanikać. Sami Romowie są zdania, że festiwale romskie to dobra droga promowania ich kultury. Z pewnością jest to także ten wycinek tradycji, którym chcą się dzielić ze społeczeństwem większościowym. Nie wszystkie festiwale traktowane są jako „prawdziwie” romskie, niektóre według Romów budują nieprawdziwy obraz kultury romskiej. Jednak kultura to nie tylko taniec i muzyka, ale także normy i obyczaje, a te nie są znane w społeczności polskiej.

Wykonawcy Programu są przekonani o słuszności podejmowanych przez siebie działań, ale równocześnie w wielu wypadkach rozczarowani brakiem entuzjazmu Romów. Działania nie są konsultowane ze społecznościami, stąd ich niechęć i brak aktywnego udziału. Pomimo funkcjonowania 8 dziedzin Programu, wiele instytucji z tych obszarów nie zostało zidentyfikowanych jako partnerzy instytucjonalni. Tak dzieje się w przypadku: służby zdrowia, policji, urzędów pracy, organizacji pozarządowych promujących rozwój obywatelski. Praca urzędników zajmujących się wdrażaniem Programu na szczeblu regionalnym została podczas badań ewaluacyjnych dobrze oceniona. Wśród urzędników panuje duże zróżnicowanie wiedzy na temat społeczności romskiej, doświadczenia w zakresie współpracy ze społecznością romską, umiejętności i możliwości kreowania polityki wielokulturowej w ramach regionalnej polityki. Procedura przyznania środków jest bardzo długa (od momentu złożenia wniosku do otrzymania decyzji trwa czasem nawet rok). Otrzymywanie środków finansowych z Programu jest jednym z czynników konfliktotwórczych w środowiskach romskich. Projektodawcy żalili się, że nie są im znane przyczyny zmniejszenia dotacji.

Mówienie o efektach Programu, w opinii autorów badań ewaluacyjnych, jest bardzo trudne, gdyż, mimo iż w realizowane projekty wpisany był obowiązek sprawozdawczości, nie dokonywano oceny efektywności działań w dłuższej perspektywie. Nie było tego mechanizmu zarówno na poziomie regionalnym, jak i centralnym. Trudno więc orzekać, które działania przynoszą wymierne efekty. Z pewnością organizacje działające na rzecz społeczności romskiej dzięki wdrażaniu Programu wzmocniły się, uległy profesjonalizacji. Powstała również duża grupa nowych

organizacji mających charakter lokalny, działających na rzecz najbliższego środowiska. Dzięki nim więcej osób ze społeczności romskiej ma kontakty ze środowiskiem zewnętrznym. Warto zauważyć, że badania ewaluacyjne pokazały, iż obecny system umożliwia samorządom dokonywanie nadużyć związanych z wykorzystywaniem środków z subwencji oświatowej przeznaczonej na działania na rzecz społeczności romskiej niezgodnie z ich przeznaczeniem. Widoczne jest słabe przygotowanie merytoryczne i brak wiedzy dyrektorów szkół na temat możliwości wykorzystywania części oświatowej subwencji ogólnej na działania edukacyjne przeznaczone dla dzieci romskich, a szereg obiektywnych kosztów dotyczących obsługi działań organizowanych w ramach Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce (np. koordynacji), nie jest kwalifikowanych. Również wielość organizacji działających na rzecz społeczności romskiej nie zawsze przekłada się na realne zwiększenie wsparcia z Programu. Wyróżnić tu można organizacje działające profesjonalnie, efektywnie oraz podmioty profesjonalne, ale charakteryzujące się już mniejszą skutecznością, a także organizacje efemeryczne, które w zasadzie istnieją tylko na papierze²⁴.

Na stereotypowy obraz Roma, a co za tym idzie, na marginalizację tej grupy mniejszościowej w opinii osób zajmujących się tą problematyką, pracują obie strony; zarówno sami Romowie, jak i członkowie społeczeństwa większościowego. Romowie, bo mimo wielowiekowej (w przypadku grupy Bergitka Roma, ale także grupy Polska Roma) obecności na ziemiach polskich, mają poważne problemy z integracją; członkowie społeczeństwa większościowego, gdyż wciąż brak jest im wystarczającej wiedzy na temat romskiej mniejszości etnicznej, brakuje także chęci, by tę wiedzę pozyskać. Powoduje to nie tylko utrzymywanie się wciąż tych samych stereotypów, ale też istnienie bariery kulturowej, której obie społeczności – romska i polska – zawzięcie bronią. Jak można zauważyć – Romowie z trudnością poddają się praktykom unifikacyjnym, tak charakterystycznym dla społeczeństw industrialnych i postindustrialnych. To powoduje, że dla otoczenia pozostają *orbis exterior* – obcym elementem w homogenicznym społeczeństwie większościowym.

²⁴ Raport końcowy z Badania ewaluacyjnego „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce” realizowanego w ramach projektu „Q jakości – poprawa jakości funkcjonowania Programu Romskiego”, www.mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/12/Raport-z-badania-ewaluacyjnego-Programu-na-rzecz-spolesznosci-romskiej-w-Polsce.pdf; M. Walczak, J. Talewicz-Kwiatkowska, M. Skrzyński, P. Wójcik, Ł. Kutyło, *Ocena zakresu i ukierunkowania Poddziałania 1.3.1 POKL w kontekście efektów wcześniejszych działań na rzecz społeczności romskiej*, www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/6_064.pdf.

Czy możliwe jest zatem przełamanie bariery obustronnej niechęci i uprzedzeń? Wydaje się, że tak. Dużą rolę w przełamywaniu tych barier mogliby odegrać liderzy romscy, będący autorytetem dla członków swojej grupy, bo, jak zapewne przyzna większość z nas: „łatwiej słuchać swojego, aniżeli obcego”. Informowanie opinii publicznej o Romach, którym się powiodło, propagowanie dobrych praktyk związanych z integracją romskiej grupy mniejszościowej – to kolejne czynniki ułatwiające pokonywanie przeszkód na drodze do wzajemnego poznania. Nie należy zapominać przy tym, by poddać redefinicji pojęcie pomocy społecznej, ponieważ dotychczasowa w wielu wypadkach utrwała raczej postawy roszczeniowe, powoduje pogłębienie marginalizacji, niż rozwiązuje nabrzmiałe problemy osób, które z niej korzystają. Badanie potrzeb, obustronna edukacja (międzykulturowa) i dialog to najpilniejsze zadania, które stoją przed osobami i instytucjami zajmującymi się problematyką romską w naszym kraju²⁵.

²⁵ M. Leśniak, *Edukacja, zatrudnienie kultura – kierunki integracji małopolskich Romów*, [w:] *Kierunki integracji małopolskich Romów*, red. M. Leśniak, S. Sorys, Kraków 2014, s. 125–127.



JOLANTA KURKIEWICZ

RELACJE MIĘDZY GENERACJAMI W KONTEKŚCIE DEMOGRAFICZNEGO STARZENIA SIĘ LUDNOŚCI W POLSCE

WPROWADZENIE

Demograficzne starzenie się jest procesem, który pojawił się na pewnym etapie przemian populacji ludzkich. Do jego wystąpienia konieczne było bowiem osiągnięcie takiego poziomu rozwoju, aby w odpowiedzi na zmniejszającą się umieralność, społeczeństwo było zdolne do ograniczania płodności. Starzenie się populacji jest zjawiskiem możliwym do przewidzenia. Skomplikowane okazuje się natomiast określenie jego skali, tempa, zasięgu oraz konsekwencji. Jest to proces typowy dla demograficznego obrazu krajów rozwiniętych, w których wzrost liczby i odsetka ludności w starszym wieku jest skutkiem równoczesnego obniżania się płodności i umieralności. W kontekście wydłużania życia należy go rozważać wśród osiągnięć współczesnych społeczeństw. Lutz i Skirbekk¹ zwracają uwagę na to, że jedynymi bez zastrzeżeń dopuszczalnymi i moralnie akceptowalnymi działaniami w zakresie polityki demograficznej i społecznej są te rozwiązania, które mają na celu wydłużenie życia, co jest równoznaczne ze wzmacnianiem demograficznego starzenia się. Oznacza to, że mamy do czynienia z procesem nieuchron-

¹ W. Lutz, V. Skirbekk, *Policies Addressing the Tempo Effect in Low-Fertility Countries*, „Population and Development Review” 2005, Vol. 31 (4).

nym². Ze zmianami ilościowymi (wzrost rozmiarów i udziału populacji w starszym wieku) współwystępują przekształcenia o charakterze jakościowym. Współcześni ludzie starsi są zdrowsi i lepiej wykształceni niż ich rówieśnicy w przeszłości. Będą więc żyli nie tylko dłużej, ale również częściej bez poważnych problemów zdrowotnych.

Pomimo tych pozytywów, wraz ze starzeniem się populacji mogą pojawić się niekorzystne efekty. W wymiarze demograficzno-ekonomicznym łączą się one między innymi ze starzeniem się i redukcją zasobów pracy. Rozmiary generacji wchodzących na rynek pracy zmniejszają się z powodu spadku płodności. Z kolei w związku z wydłużaniem życia oraz osiąganiem wieku emerytalnego przez pokolenia wyżu demograficznego, zwiększa się liczebność populacji opuszczających ten rynek. W rezultacie wzrastające liczebnie generacje w wieku poprodukcyjnym będą musiały być dłużej wspierane przez zmniejszające się liczebnie i starsze populacje w wieku produkcyjnym³.

W rozważaniach nad demograficznym starzeniem się koncentruje się uwagę przede wszystkim na ludności w starszym wieku. Tymczasem zjawisko to dotyka całej populacji. Podkreślają to między innymi autorzy projektów „How demographic changes shape intergenerational solidarity” (2008–2011) oraz „Active ageing and solidarity between generations” (2012)⁴. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie, jak zmieniają się demograficzne relacje między generacjami w związku ze starzeniem się ludności Polski. Rozważania otwiera prezentacja zmian płodności w kontekście jednego z czynników kształtujących strukturę populacji, następnie przedstawiono zmiany umieralności i trwania życia, rozważono strukturę ludności Polski w 2011 r. jako efekt przeszłych zmian płodności, umieralności i wydarzeń historycznych. Ukazano także perspektywę do 2035 r. w świetle prognozy demograficznej GUS. Oceniono również konsekwencje długotrwałej stabilizacji płodności

² D. Coleman, *Population Ageing: An Unavoidable Future*, „Social Biology and Human Affairs” 2001, No. 66; R.D. Lee, *The Formal Demography of Population Ageing. Transfers and the Economic Life Cycles*, [w:] *Demography of ageing*, eds. L.G. Martin, S.H. Preston, Washington 1994.

³ R.C. Schoenmaeckers, *Starzenie się ludności i wynikające z niego wyzwania dla polityki społecznej – Population Ageing and Its Challenges to Social Policies*, „Biuletyn” 2006, nr 50 (Rządowa Rada Ludnościowa).

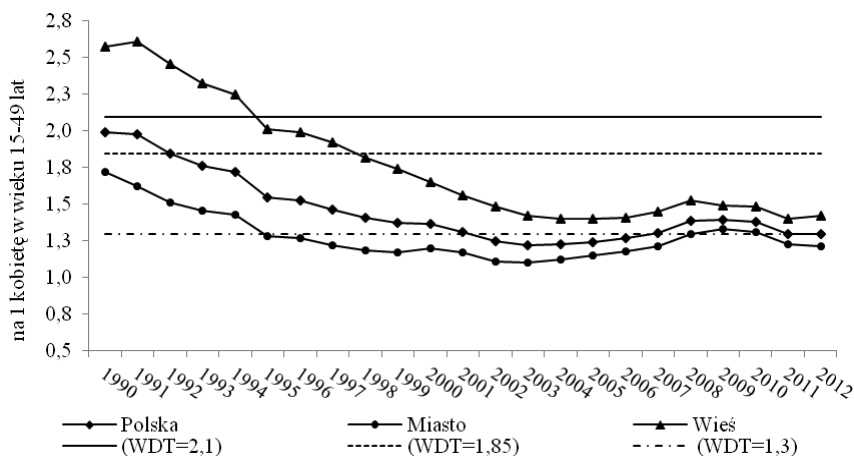
⁴ *How Demographic Changes Shape Intergenerational Solidarity, Well-being, and Social Integration: A Multilinks Framework*, Seventh Framework Programme Theme 8 Socio-Economic Sciences and Humanities (SSH), Coordinator P.A. Dykstra, Rotterdam 2008–2011; Eurostat, *Active Ageing and Solidarity between Generations, A Statistical Portrait of the European Union*, 2012.

i umieralności na poziomie z 2011 r. Pracę zamyka dyskusja nad skutkami starzenia się ludności Polski w kontekście demograficznych relacji między generacjami.

ZMIANY POZIOMU PŁODNOŚCI JAKO CZYNNIK KSZTAŁTUJĄCY STRUKTURĘ LUDNOŚCI

Polska należy do krajów o bardzo niskiej płodności, dalekiej od zagwarantowania prostego odnawiania się pokoleń. Ten poziom reprodukcji wymaga bowiem, by współczynnik dzietności teoretycznej (WDT)⁵, przy aktualnym poziomie umieralności był równy 2,1, czyli 1000 kobiet w ciągu okresu rozrodczego powinno urodzić 2100 dzieci. Współczesny spadek płodności w Polsce ze szczególnym nasileniem pojawił się w latach 90. Ilustrują to trendy współczynnika dzietności teoretycznej przedstawione na rysunku 1, na którym zaznaczono też (linią ciągłą) poziom odpowiadający prostej zastępowalności pokoleń.

Rysunek 1. Współczynniki dzietności teoretycznej w Polsce w latach 1990–2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz „Rocznika Demograficznego” (2012).

⁵ Współczynnik dzietności teoretycznej informuje, jaka jest średnia liczba dzieci żywo urodzonych przez kobietę w ciągu całego okresu zdolności rozrodczej (tzn. w wieku 15–49 lat), przy założeniu że natężenie urodzeń według wieku matek (wzorzec płodności) pozostaje ustalone na poziomie zaobserwowanym w danym okresie kalendarzowym (zob. J. Kurkiewicz, *Analiza płodności*, [w:] *Procesy demograficzne i metody ich analizy*, red. J. Kurkiewicz, Kraków 2010).

W 1990 r., a więc na początku transformacji systemowej, tylko populacja mieszkańców wsi charakteryzowała się płodnością odpowiadającą reprodukcji rozszerzonej. Począwszy od 1995 r. we wszystkich wziętych pod uwagę ujęciach (ogółem w Polsce w miastach i na wsi) reprodukcja prosta już nie jest gwarantowana. Oceniając sytuację w zakresie możliwości reprodukcyjnych na podstawie współczynnika dzietności teoretycznej należy pamiętać, że mierzy on poziom płodności w danym okresie kalendarzowym i ujmuje także przesunięcia urodzeń. W okresie odroczeń jego wartość się obniża, a wzrasta w okresie rekompensaty, nawet jeśli zachowania prokreacyjne się nie zmieniają. Zjawisko to jest określane mianem translacji demograficznej⁶. Jeszcze w 1998 r., na podstawie obserwacji generacji rzeczywistych, demografowie oceniali możliwość powrotu do poziomu prostej reprodukcji jako wysoce prawdopodobną. Wskazywało na to kształtowanie się potomstwa całkowitego generacji urodzonych w latach 1960–1968⁷. Świadczą o tym wartości podane tabeli 1.

Tabela 1. Potomstwo całkowite generacji 1960–1968

GENERACJA	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
POTOMSTWO	2,18	2,14	2,11	2,07	2,03	2,00	1,98	1,96	1,91

Źródło: Recent Demographic Development, Council of Europe (2002).

Płodność generacji 1960–1963 odpowiadała reprodukcji prostej, a w przypadku pozostałych pokoleń zbliżała się tej „magicznej” granicy 2,1. Jeszcze w połowie lat 90. konstruuując projekcje demograficzne w ONZ, przyjmowano założenie o konwergencji płodności do tej wartości. Począwszy od 1999 r. obniżono ją do 1,85⁸. Na rysunku 1 odpowiada jej linia przerywana. Płodność niższą od tego poziomu osiągnięto odpowiednio: w Polsce ogółem w 1993 r., w miastach w 1990 r., a na wsi w 1998 r. W ocenie możliwości reprodukcyjnych uwzględnia się jeszcze jedną wartość współczynnika dzietności teoretycznej. Jest to 1,3.

⁶ N.B. Ryder, *The Process of Demographic Translation*, „Demography” 1964, No. 1; N. Keilman, *Demographic Translation: From Period to Cohort Perspective and Back*, „Memorandum” 2000, No. 6, www.sv.uio.no/sosoek [dostęp 07.10.2013].

⁷ Potomstwo całkowite jest to średnia liczba dzieci urodzonych w ciągu okresu rodniczego (15–49 lat) przez kobietę z danej generacji (J. Kurkiewicz, *Analiza płodności...*).

⁸ W. Lutz, V. Skirbekk, M.R. Testa, *The Low Fertility Trap Hypothesis: Forces That May Lead to Further Postponement and Fewer Births in Europe*, Vienna Yearbook of Population Research, 2006.

Jeśli średnia liczba dzieci urodzonych okresie zdolności rozrodczej nie przekracza tego progu (1300 urodzeń na 1000 kobiet), to taką płodność określa się jako najniższą wśród niskich (*lowest low*). Na rysunku 1 poziom ten wyznacza linia przerywana z kropkami. Dla bardziej przejrzystego ukazania omawianej sytuacji, w tabeli 2 podano wartości współczynników dzietności teoretycznej w Polsce w latach 2000–2012.

Tabela 2. Współczynniki dzietności teoretycznej w Polsce w latach 2000–2010

ROK	POLSKA	MIASTO	WIEŚ
	w przeliczeniu na 1 kobietę w wieku 15–49 lat		
2000	1,37	1,20	1,65
2001	1,32	1,17	1,56
2002	1,25	1,11	1,49
2003	1,22	1,11	1,42
2004	1,23	1,12	1,40
2005	1,24	1,15	1,40
2006	1,27	1,18	1,41
2007	1,31	1,22	1,45
2008	1,39	1,30	1,53
2009	1,40	1,33	1,50
2010	1,38	1,31	1,49
2011	1,30	1,23	1,40
2012	1,30	1,21	1,43

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz „Rocznika Demograficznego” (2012).

W. Lutz, V. Skirbekk, M.R. Testa⁹ przyjęli poziom odpowiadający wartości współczynnika dzietności teoretycznej równej 1,3, jako ten, który wiedzie populację do pułapki niskiej płodności. Ideę tę wyprowadzili z rozważań P. McDonalda¹⁰, który wyróżnił dwie grupy krajów o niskiej płodności. Do pierwszej zaliczył te, w których współczynnik dzietności teoretycznej kształtuje się powyżej 1,5, a drugą tworzą te,

⁹ W. Lutz, V. Skirbekk, *Policies Addressing...*

¹⁰ P. McDonald, „Low Fertility in Singapore: Causes, Consequences and Policies”, Paper presented at the Forum on Population and Development in East Asia, Beijing, May 16–17, 2005.

w których ustalił się on poniżej tego poziomu. Uznał on, że w przypadku osiągnięcia przez WDT wartości 1,3–1,4 i utrzymywania się jej przez dłuższy okres, powrót do poziomu 1,5–1,6 będzie już bardzo trudny. W. Lutz, V. Skirbekk, M.R. Testa rozpatrzyli wejście w taką pułapkę jako rezultat wzajemnie wzmacniających się trzech mechanizmów natury demograficznej, społecznej i ekonomicznej. Kształtują one liczbę urodzeń poprzez oddziaływanie na płodność kohortową (potomstwo całkowite) i okresową (współczynnik dzietności teoretycznej).

Mechanizm demograficzny objawia się jako ujemne momentum wzrostu populacji. Liczba urodzeń w danym okresie zależy bowiem nie tylko od aktualnych zachowań prokreacyjnych, ale także od struktury populacji ukształtowanej przez płodność, umieralność oraz migracje w przeszłości. Jeśli wówczas liczba urodzeń była niska, to z odpowiednim opóźnieniem do wieku zdolności rozrodczej będą dochodzić kohorty o coraz mniejszej liczebności. Liczba urodzeń będzie się zmniejszać nawet wówczas, gdy płodność będzie zbliżona do poziomu prostej reprodukcji. Pojawia się więc spirala napędzająca spadkowy trend liczby urodzeń.

Oddziaływanie mechanizmu społecznego, który wpływa na płodność kohortową, ujawnia się w kontekście socjologicznym jako funkcjonująca w świadomości jednostki idealna wielkość rodziny. Kształtują ją normy społeczne, proces wychowania i warunki życia w domu rodzinnym. Mała rodzina będzie postrzegana jako idealna wśród osób wzrastających w rodzinach o małej liczbie dzieci. Zmniejszająca się liczba urodzeń wzmacnia ten ideał.

Wpływ mechanizmu ekonomicznego na spadek liczby urodzeń wiąże się z luką, jaka występuje między aspiracjami konsumpcyjnymi a oczekiwanym dochodem¹¹. Jeśli ocena przyszłej sytuacji ekonomicznej będzie pesymistyczna, to wysokie aspiracje konsumpcyjne, które ukształtowały się w domu rodzinnym w okresie gospodarczej prosperity można zaspokoić ograniczając rozmiary rodziny. Procesy te w kontekście zmian struktury ludności powodują starzenie się populacji, którego skutki odczuwają także młode pokolenia. Negatywna ocena przyszłych dochodów spowoduje nie tylko obniżenie poziomu płodności, ale również odraczenie urodzeń (translacja płodności kohortowej w przekrojową).

Płodność w Polsce oscyluje wokół „newralgicznego” poziomu (1,3), który trwale występuje w populacji miast. Współczynnik dzietności teo-

¹¹ Ujęcie tego mechanizmu nawiązuje do hipotezy Easterlina, który rozpatruje dochód względny w odniesieniu do aspiracji konsumpcyjnych ukształtowanych w trakcie wychowywania w domu rodzinnym (R.A. Easterlin, *Birth and Fortune: The Impact of Numbers on Personal Welfare*, New York 1980).

retencyjnej na wsi jeszcze przewyższa tę wartość, ale od 2002 r. (oprócz lat 2008 i 2009) nie osiągnął poziomu 1,5.

Początki współczesnej zmiany demograficznej sięgają połowy lat 60. ubiegłego wieku, gdy zaczęła się kształtować nowa demografia Europy. Zmieniał się wówczas reżim demograficzny. Następowало przejście od panującego w okresie 1830–1965 systemu altruistycznego (pierwsze przejście demograficzne) do indywidualistycznego, który rozpoczął się w 1965 r. (drugie przejście demograficzne¹²) w krajach europejskich o rozwiniętej gospodarce rynkowej. Istotą nowej demografii ujął syntetycznie D.J. van de Kaa¹³. Zwrócił uwagę na to, że obok par małżeńskich, zaczęły rozpowszechniać się związki określane jako kohabitacyjne. W rezultacie różnicowała się struktura rodzin i gospodarstw, co doprowadziło do powstania różnorodnych ich form. Dziecko utraciło centralne miejsce w rodzinie na rzecz pary rodzicielskiej. Przemiany te wspomagało rozpowszechnienie efektywnych metod i środków antykoncepcyjnych, co pozwoliło zastąpić antykoncepcję zapobiegawczą świadomym kształtowaniem wielkości i struktury rodziny. Zmiany te realizowały się w różnym tempie. W chwili formułowania koncepcji, D.J. van de Kaa wyróżnił grupy krajów o różnym stopniu zaawansowania drugiego przejścia demograficznego. Do pionierów należały: Finlandia, Norwegia, Wielka Brytania, Austria, Belgia, Dania, Francja, RFN, Holandia, Szwajcaria, Włochy. Nieco później omawiane zmiany rozpoczęły się w Grecji, Hiszpanii, Portugalii, na Maltzie oraz w krajach byłej Jugosławii. W Europie Środkowo-Wschodniej, do których należy Polska, drugie przejście demograficzne, w jego początkowej fazie miało specyficzny przebieg, w znacznej mierze związany z panującym wówczas ustrojem politycznym, który utrudniał kontakty z Zachodem. Rządy podejmowały próby narzucania nowych struktur i norm. Reakcją ze strony społeczeństwa było zachowywanie w życiu prywatnym obyczajów tradycyjnych. Po upływie ćwierć wieku od sformułowania teorii drugiego przejścia demograficznego przez D.J. van de Kaa i R. Lesthaeghe'a¹⁴, procesy te objęły już całą Europę. Różne oblicza europejskiego drugiego przejścia demograficznego ze szczególnym

¹² Pojęcie to zostało zaproponowane przez R. Lesthaeghe'a i D.J. Van de Kaa w 1986 r. w holenderskim socjologicznym czasopiśmie „Mens en Maatschappij” (zob. też: D.J. Van de Kaa, *Is the Second Demographic Transition a Useful Research Concept. Questions and Answers*, „Vienna Yearbook of Population Research” 2004).

¹³ D.J. van de Kaa, *Europe's Second Demographic Transition*, „Population Bulletin” 1987, Vol. 2.

¹⁴ R. Lesthaeghe, *The Second Demographic Transition in Western Countries: An Interpretation*, „IPD Working Paper” 1991, No. 2.

zwróceniem uwagi na kraje Europy Środkowo-Wschodniej, omawia T. Sobotka¹⁵.

Na sytuację, jaka współcześnie ukształtowała się w Polsce, wpływają uwarunkowania drugiego przejścia demograficznego ze szczególnym znaczeniem przemian w sferze świadomości (warstwa kulturowa). Objawem ich jest, między innymi, dążenie do samorealizacji. Ponadto z transformacją systemową pojawiły się nowe uwarunkowania, które wzmacniały drugie przejście demograficzne i nadawały mu specyficzny przebieg. W latach 90. XX w. otworzyły się nowe możliwości kształcenia, szczególnie na poziomie wyższym. Skorzystały z tego przede wszystkim kobiety. Zdobywszy wykształcenie, weszły na rynek pracy i pochłonęła je kariera zawodowa. W zakresie zachowań reprodukcyjnych objawiło się to jako odraczanie wstępowania w związki oraz odkładanie urodzeń. Zjawiskiem zupełnie innej natury, które wywołało podobne skutki było pojawienie się bezrobocia, a z nim niepewna przyszłość i zagrożenie ubóstwem. Można zatem uznać, że ważnym czynnikiem zmian w zakresie zachowań demograficznych jest sytuacja na rynku pracy (wzrost uczestnictwa kobiet i ryzyko bezrobocia). Nie bez znaczenia jest także sytuacja mieszkaniowa.

Spadek płodności jest jednym z czynników kształtujących strukturę populacji. Proces ten jest przyczyną demograficznego starzenia się, które wzmacnia spadek umieralności, a z nim wydłużenie życia.

WYDŁUŻANIE SIĘ ŻYCIA A ZMIANY STRUKTURY POPULACJI

Umieralność jest procesem, który wraz z rozrodczością wpływa na strukturę populacji według wieku i płci. Odzwierciedleniem spadku umieralności jest wydłużenie życia. Średnie trwanie życia całej populacji mierzy oczekiwane trwanie życia noworodka (e_0). Dla pełniejszego opisu należy go uzupełnić oczekiwanym trwaniem życia populacji, która dożyła pewnego wieku. Na rysunkach 2–5 przedstawiono trendy oczekiwanego trwania życia noworodka (e_0) oraz ludności w wieku 45 (e_{45}), 60 (e_{60}) i 75 (e_{75}) lat w okresie 1950–2012.

Po długotrwałych niekorzystnych trendach umieralności i trwania życia, przede wszystkim dorosłych mężczyzn w latach 1966–1991, pojawiły się pozytywne zmiany. Były one efektem obniżenia się umieralności niemowląt, a dzięki wprowadzeniu i rozpowszechnieniu zaawan-

¹⁵ T. Sobotka, *The Diverse Faces of the Second Demographic Transition in Europe*, „Demographic Research” 2008, Vol. 19.

sowanych metod leczenia chorób serca i układu krążenia zmniejszyła się umieralność i wydłużyło się życie szczególnie mężczyzn po czterdziestym roku życia (zob. rys. 3). Dla bardziej przejrzystego ukazania tych zmian, zamieszczono w tabeli 3 wartości oczekiwanego trwania życia w wybranych latach kalendarzowych.

Tabela 3. Oczekiwanie trwania życia dla wybranych lat życia i lat kalendarzowych

Rok	MĘŻCZYŹNI				KOBIETY			
	e_0	e_{45}	e_{60}	e_{75}	e_0	e_{45}	e_{60}	e_{75}
1950	56,07	25,46	14,55	6,92	61,68	29,23	17,05	7,80
1966	66,87	28,18	16,17	7,75	72,85	32,26	19,25	8,93
1992	65,88	25,65	15,12	7,42	75,06	32,74	19,78	9,27
2012	72,71	30,17	18,59	9,72	80,98	37,13	23,77	12,19

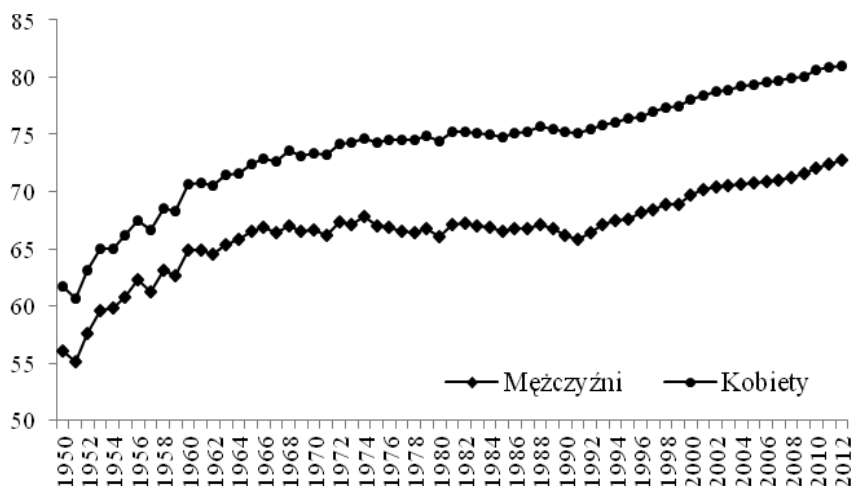
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, *Trwanie życia*, www.stat.gov.pl [dostęp: 07.10.2013].

Wydłużanie się życia zasługuje na szczególną ocenę, gdy towarzyszy mu poprawa stanu zdrowia¹⁶. Posługujemy się więc miarą oczekiwanego trwania życia w zdrowiu, to znaczy bez niepełnosprawności (*Healthy Life Years* – HLY)¹⁷. Rysunek 6 ilustruje zmiany tej miary, której wartości zostały wyznaczone dla noworodków oraz dla osób w wieku 65 lat według płci w latach 2007–2011. Zestawiono je odpowiednio z ogólnym oczekiwanym trwaniem życia noworodka i osoby w wieku 65 lat. We wszystkich ujęciach zaobserwowano trendy rosnące. Ponadto z dłuższym oczekiwanym trwaniem życia kobiet współwystępuje dłuższe oczekiwane trwanie ich życia w zdrowiu. Interesujących informacji dostarczają procentowe udziały oczekiwanego trwania życia w zdrowiu w ogólnym trwaniu życia. Zamieszczono je w tabeli 4. Statystycznie mężczyźni żyją krócej niż kobiety.

¹⁶ B. Wojtyniak, J. Stokwiszewski P. Goryński, A. Poznańska, *Długość życia i umieralność ludności Polski*, [w:] *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, red. B. Wojtyniak, P. Goryński, B. Moskalewicz, Warszawa 2012.

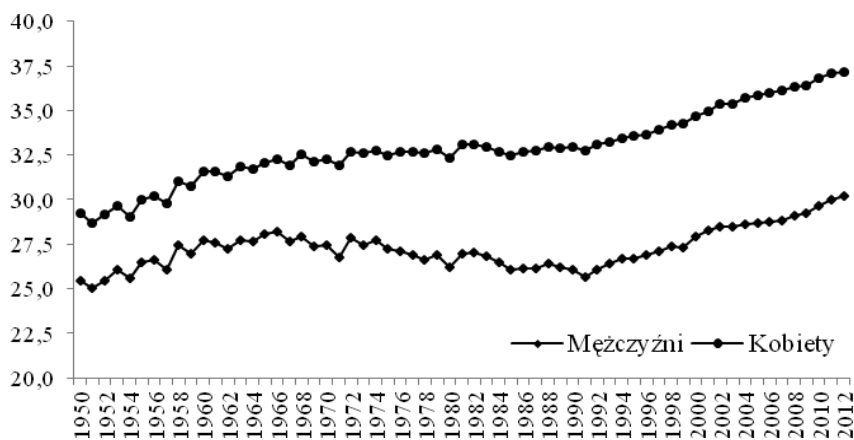
¹⁷ M.J. Wysocki, L. Gromulska, J. Car, P. Goryński, I. Sakowska, *HLY (Healthy Life Years) i inne syntetyczne mierniki sytuacji zdrowotnej ludności*, [w:] *Epidemiologia w zdrowiu publicznym*, red. J. Bzdęga, A. Gębska-Kuczerowska, Warszawa 2010; W. Wróblewska, *Summaryczne miary stanu zdrowia populacji*, „*Studia Demograficzne*” 2008, nr 1–2.

Rysunek 2. Oczekiwane trwanie życia noworodka w Polsce w latach 1950–2012



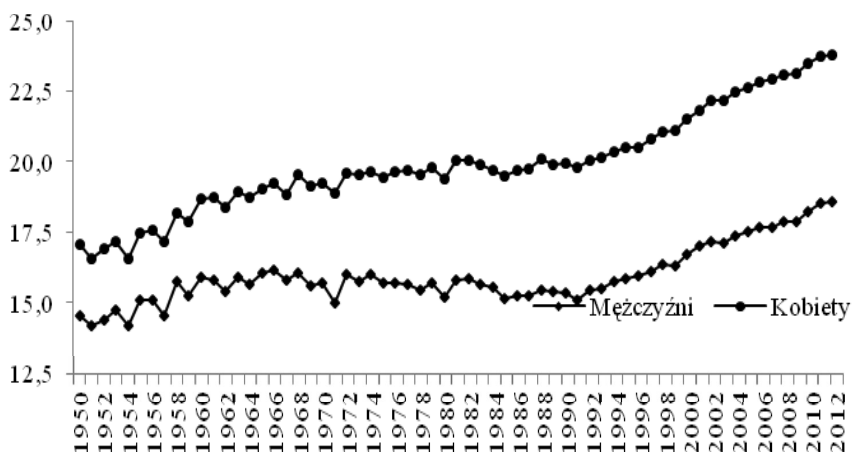
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl (dostęp 7.10.2013).

Rysunek 3. Oczekiwane trwanie życia w wieku 45 lat w Polsce w latach 1950–2012



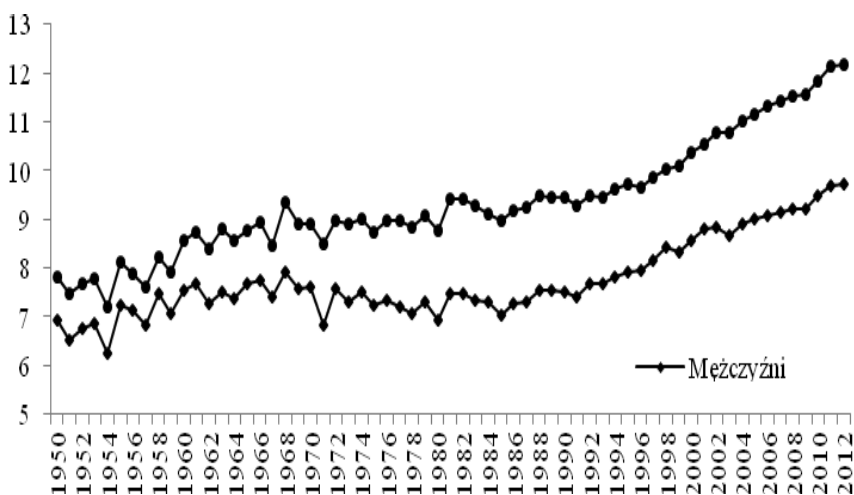
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl (dostęp 7.10.2013).

Rysunek 4. Oczekiwane trwanie życia w wieku 60 lat w Polsce w latach 1950–2012



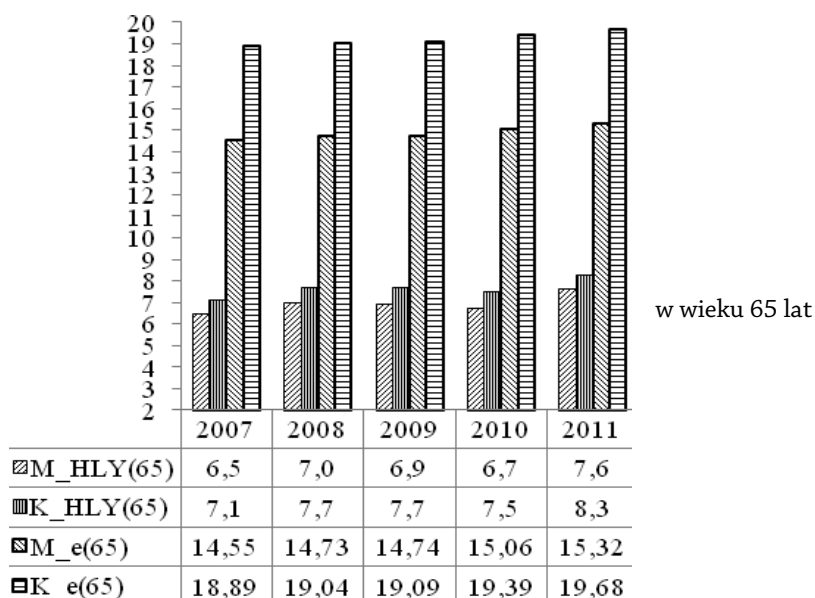
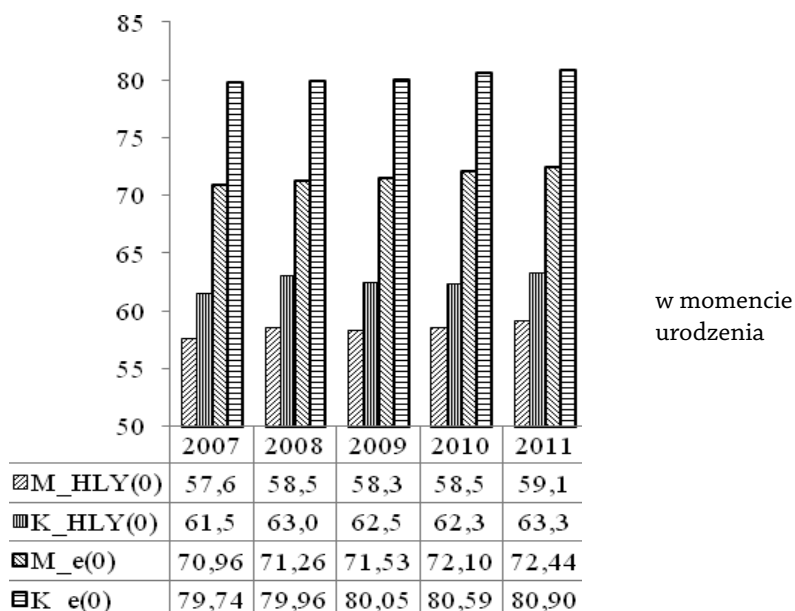
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl (dostęp 7.10.2013).

Rysunek 5. Oczekiwane trwanie życia w wieku 75 lat w Polsce w latach 1950–2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl (dostęp 7.10.2013).

Rysunek 6. Oczekiwane trwanie życia w zdrowiu w momencie urodzenia oraz w wieku 65 lat w Polsce w latach 2007–2011



Źródło: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Healthy_life_years_statistics [dostęp: 07.10.2013].

Tabela 4. Procentowy udział oczekiwanego trwania życia w zdrowiu w ogólnym trwaniu życia

ROK	MĘŻCZYŹNI	KOBIETY	MĘŻCZYŹNI	KOBIETY
	w procentach ogólnego oczekiwanego trwania życia			
	w momencie urodzenia		w wieku 65 lat	
2007	81,17	77,13	44,67	37,59
2008	82,09	78,79	47,52	40,44
2009	81,50	78,08	46,81	40,34
2010	81,14	77,30	44,49	38,68
2011	81,58	78,24	49,61	42,17

Źródło: obliczenia własne.

Krótsze jest także ich średnie trwanie życia bez niepełnosprawności, ale udział oczekiwanego życia w zdrowiu jest wśród nich wyższy niż wśród kobiet.

STRUKTURA LUDNOŚCI POLSKI

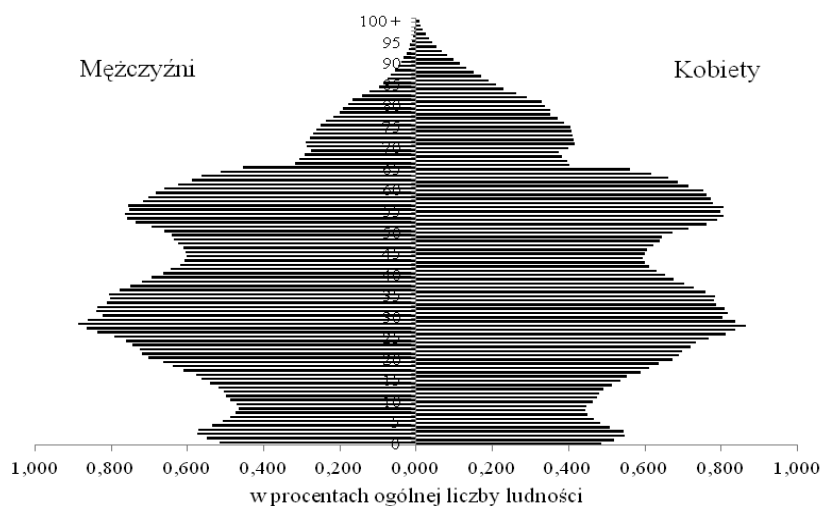
– STAN AKTUALNY I PRZEWIDYWANIA DO ROKU 2035

Współczesną strukturę ludności Polski ukształtowały zmiany płodności i trwania życia oraz historyczne wydarzenia, a dokładnie obydwie wojny światowe. Jej charakterystyczne cechy w 2011 r. odzwierciedla piramida wieku, którą przedstawia rysunek 7. Wpływ przedstawionych wyżej współczesnych zmian płodności na strukturę populacji można dostrzec w dolnej części piramidy wieku.

Liczebność generacji przychodzących na świat w latach 1980–2003 z roku na rok były coraz mniejsza. W 2011 r. była to populacja w wieku 8–27 lat, w której udział co młodszych roczników obniżał się. Począwszy od roku 2003 liczba urodzeń zaczęła się zwiększać i w rezultacie w 2011 r. udział roczników 2–7 lat wykazał nieznaczny wzrost. Ta krótkotrwała tendencja była rezultatem dwóch czynników. Z jednej strony wpłynęła na to korzystna z punktu widzenia rozrodczości struktura populacji. Wiek zdolności rozrodczej o najwyższym natężeniu urodzeń, tj. 25–29 lat, osiągały bowiem wyższe generacje z lat 1982–1984. Z drugiej zaś był to okres realizowania urodzeń odroczonych w okresie transformacji systemowej. Tendencje te zaczęły wygasać w 2009 r., a w 2010 r. liczba urodzeń była już niższa niż w roku poprzednim. Spa-

dek liczby urodzeń był kontynuowany w latach 2011 i 2012, ponieważ struktura populacji stała się mniej korzystna, a odroczenia urodzeń już zostały zrealizowane. Następuje więc zwężanie się podstawy piramidy wieku. Struktura ludności Polski wciąż odzwierciedla demograficzne skutki wojen światowych, które objawiają się jako fale niżów i wyżów demograficznych. W 2011 r. do generacji powojennego wyżu demograficznego z lat 1947–1961 były w wieku 50–64 lata. Przeżyły one wiek o najwyższej zdolności rozrodczej (20–34 lata) w okresie 1967–1995, na który powinno przypadać wyżowe echo demograficzne. Na piramidzie wieku z 2011 r. sytuuje się ono w wieku 28–44 lata (urodzeni w okresie 1967–1983). Zatem echo to trwało krócej, bo począwszy od 1983 r. liczba urodzeń zaczęła się obniżać. Wojenne pokolenia z lat 1939–1945 w 2011 r. były w wieku 66–72 lata, a ich niżowym echem były generacje w wieku 43–49 lat.

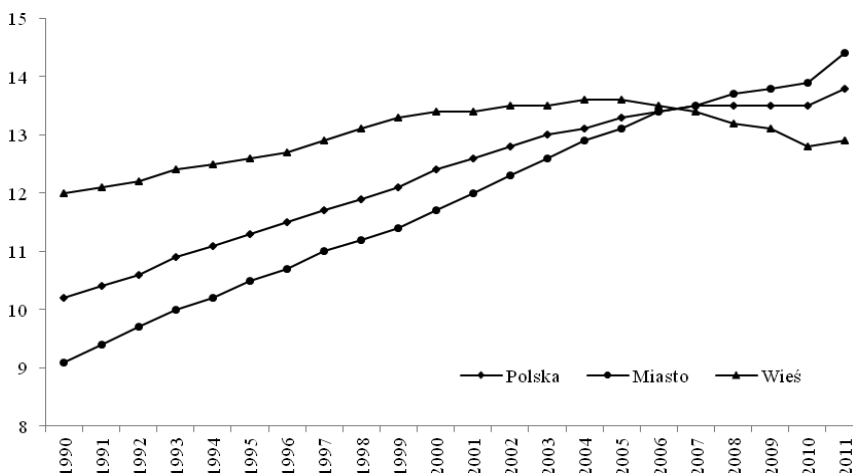
Rysunek 7. Struktura ludności Polski według wieku i płci w 2011 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie „Rocznika Demograficznego” GUS 2012, www.sta.gov.pl [dostęp: 07.10.2013].

Obniżanie się płodności i wydłużanie życia przyczyniło się do starzenia się populacji. Objawem tego procesu jest rosnący udział ludności w starszym wieku. Przyjęto 65 lat za próg starości, czyli wiek, od którego populację uznano za starszą. Jak można zauważyć na rysunku 8, w okresie 1990–2011 następowało się starzenie się ludności Polski.

Rysunek 8. Odsetek ludności w wieku przynajmniej 65 lat w Polsce w latach 1990–2011

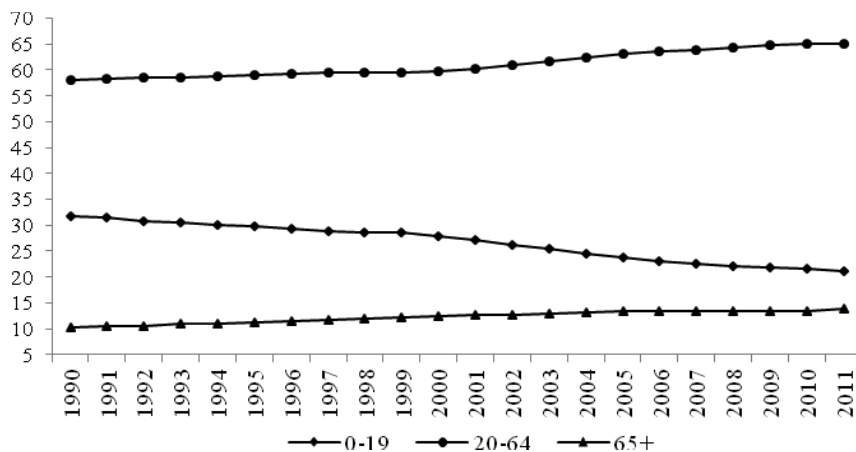


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz „Rocznika Demograficznego” 2012.

W latach 1990–2006 zaawansowanie tego procesu było większe na wsi niż w mieście. Począwszy od 2008 r. to w miastach odsetek ludności starszej jest wyższy. Jak wcześniej zwrócono uwagę, proces starzenia się dotyka całej populacji. Relacje między wyróżnionymi jej segmentami odzwierciedlają współczynniki obciążenia demograficznego, albo współczynniki wsparcia. Jako miarę obciążenia demograficznego przyjęto liczbę osób w wieku przynajmniej 65 lat w przeliczeniu na 100 osób w wieku 20–64 lata. Współczynnik wsparcia jest odwrotnością tej relacji. Ponadto wyznaczono stosunek populacji dziadków (65 i więcej lat) do populacji dorosłych dzieci i wnuków (20–64 lata)¹⁸. Tendencje rozwojowe tych miar można prześledzić na rysunkach 9–12. W rozważanym okresie wzrastał udział ludności w starszym wieku (65+), a obniżał się odsetek populacji w wieku 0–19 lat. Dzięki powojennemu wyżowi demograficznemu wzrastał udział ludności w wieku 20–64 lata odpowiadający okresowi aktywności ekonomicznej (rys. 9).

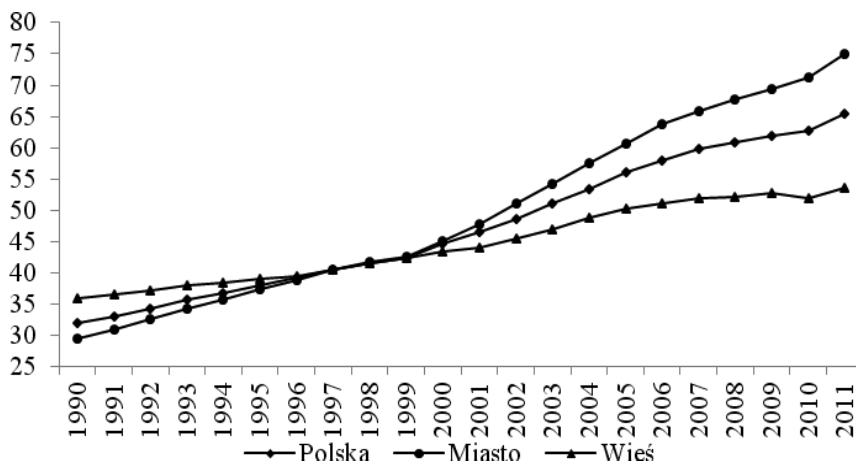
¹⁸ Analizując starzenie się populacji często posługujemy się indeksem starości, który jest relacją populacji w starszym wieku (65 i więcej lat) do populacji wieku 0–14. Interpretuje się ją jako liczbę dziadków na 100 wnuków.

Rysunek 9. Odsetki ludności w wybranych grupach wiekowych w Polsce w latach 1990–2011



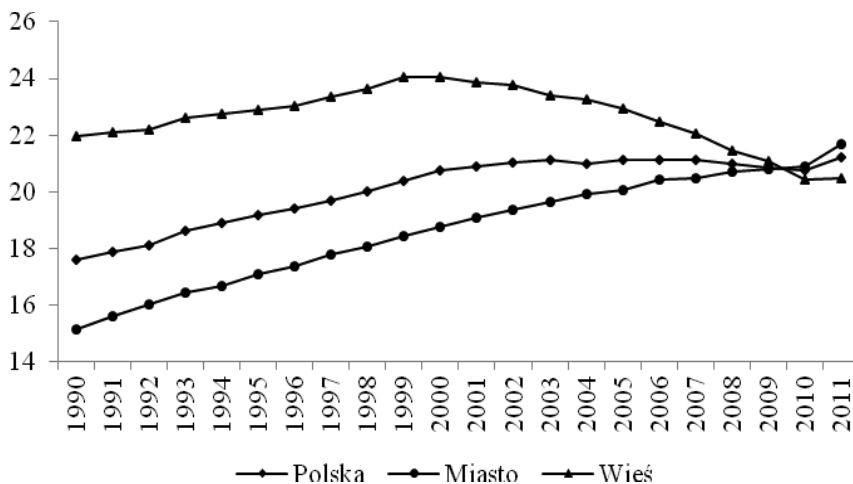
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl.

Rysunek 10. Liczba ludności w wieku 65+ na 100 osób w wieku 0–19 lat w Polsce w latach 1990–2011



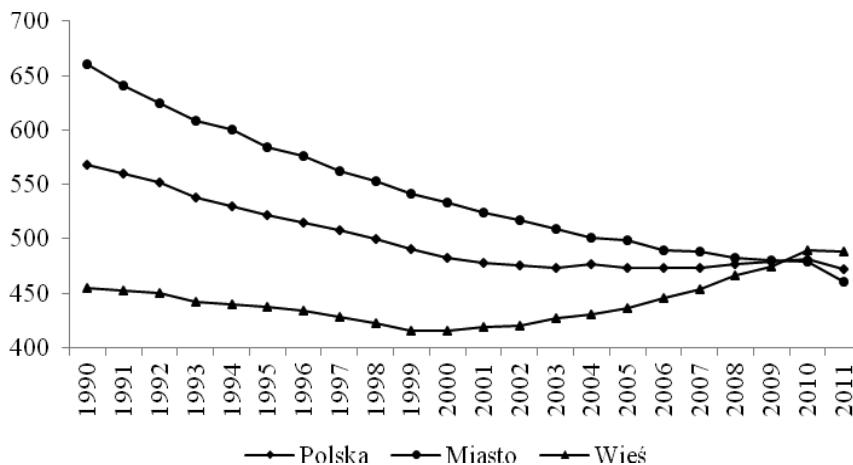
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl.

Rysunek 11. Liczba ludności w wieku 65+ na 100 osób w wieku 20–64 lata w Polsce w latach 1990–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl.

Rysunek 12. Liczba ludności w wieku 20–64 na 100 osób w wieku 65 i więcej lat w Polsce w latach 1990–2011

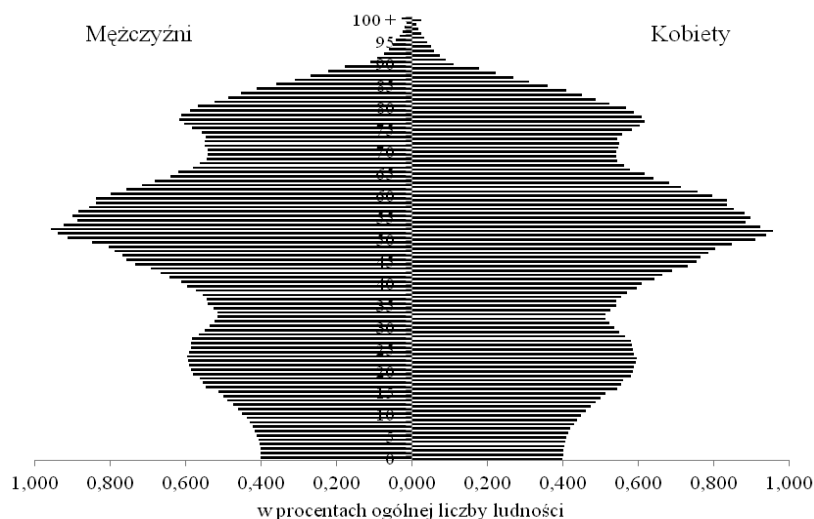


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl.

O niekorzystnych relacjach między generacjami świadczy rosnąca liczba ludności w starszym wieku, przypadająca na 100 osób w wieku 0–19 lat (rys. 9). Współczynnik obciążenia ludnością w wieku poprodukcyjnym wykazuje tendencję rosnącą poza środowiskiem wiejskim, gdzie od 2000 r. zaczął się obniżać.

Zachodzące współcześnie procesy demograficzne (płodność, umieralność, migracje) ukształtują demograficzną sytuację w przyszłości. Strukturę populacji Polski przewidywaną przez GUS na rok 2035 ilustruje piramida wieku na rysunku 13.

Rysunek 13. Struktura ludności Polski według wieku i płci w 2035 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL, www.stat.gov.pl [dostęp: 07.10.2013].

Populację żyjącą w chwili konstruowania prognozy poddano procesowi postarzania zgodnie z przewidywanymi tablicami trwania życia. Wiek wszystkich tych osób od 2008 do 2035 r. wzrósł więc o 27 lat i wszystkie generacje na piramidzie wieku przesunęły się ku wierzchołkowi. Jako wyżowe pojawią się generacje urodzone w okresie wzrostu liczby urodzeń na początku XXI w. W 2035 r. będą w wieku 25–30 lat. Starszy wyż stanowi pokolenie urodzone na początku lat 80. i najbliższej wierzchołka znajdzie się powojenny wyż demograficzny w wieku 75–88 lat. Podstawa piramidy jest rezultatem założeń co do przyszłej płodności. Przyjęto, że współczynnik dzietności teoretycznej będzie wzrastał

i w 2035 r. osiągnie wartość 1,45 (1400 urodzeń na 1000 kobiet w ciągu okresu zdolności rozrodczej. Podstawa piramidy nieznacznie będzie się rozszerzać. Postępować będzie proces starzenia się populacji. Udział ludności w wieku przynajmniej 65 lat będzie odpowiednio równy ogółem w Polsce 23,22%, w miastach 24,26% oraz 21,73% na wsi.

KONSEKWENCJE DŁUGOTRWALEJ STABILIZACJI PŁODNOŚCI I UMIERALNOŚCI NA POZIOMIE Z 2011 R.

Przedstawione perspektywy demograficzne Polski do 2035 r. opierają się na scenariuszu, który autorzy projekcji w GUS uznali za najbardziej prawdopodobny. Ocena konsekwencji długotrwałej stabilizacji płodności i umieralności ma natomiast charakter scenariusza ostrzegawczego. Oparto go na modelu ludności ustabilizowanej, zgodnie z którym przyjęto założenie, że w długim okresie (przynajmniej kilka dziesięcioleci) poziom płodności i umieralności pozostanie taki, jak w 2011 r. Ponadto jest to populacja zamknięta, a więc bez migracji. Przyrost naturalny mierzy się za pomocą współczynnika przyrostu naturalnego Lotki, który jest także nazywany współczynnikiem przyrostu naturalnego populacji ustabilizowanej lub właściwym współczynnikiem przyrostu naturalnego¹⁹. Jest on zdefiniowany następującym wzorem:

$$r - \text{Lotki} = \frac{\bar{x} - \sqrt{\bar{x}^2 - 2s^2 \cdot \ln R(0)}}{s^2} \quad (1)$$

gdzie:

$\bar{x}$ – średni wiek matek w chwili rodzenia córek

s^2 – wariancja wieku matek w chwili rodzenia córek

$R(0)$ – współczynnik reprodukcji netto dany wzorem:

$$R(0) = \frac{U_d}{U} \cdot \sum_{x=15}^{49} W[U(x)] \cdot \frac{L(x, f)}{l(0, f)} \quad (2)$$

w którym:

U_d – liczba dziewczynek żywo urodzonych w okresie zdolności rozrodczej matek

U – ogólna liczba urodzeń żywych w okresie zdolności rozrodczej matek

$W[U(x)]$ – cząstkowe współczynniki płodności według wieku matek

¹⁹ J. Paradysz, *Reprodukcja populacji*, [w:] *Procesy demograficzne i metody ich analizy...*

$L(x, f)$ – odczytana z tablic trwania życia średnia liczba kobiet dożywających wieku x ukończonych lat

$l(0, f)$ – początkowa liczebność generacji kobiet przyjęta w tablicach trwania życia jako równa 100000

Współczynnik reprodukcji netto podaje liczbę dziewczynek, które dożyją średniego wieku trwania generacji i zastąpią w prokreacji swoją matkę. Jeśli jest on większy od jedności, to mówi się o reprodukcji rozszerzonej, równy jedności wskazuje na reprodukcję prostą, a więc tylko jedna córka zastąpi swoją matkę. Gdyby współczynnik ten wahał się wokół jedynki w dostatecznie długim okresie, to populacja charakteryzować się będzie stałą liczebnością, ponieważ liczba urodzeń będzie równa liczbie zgonów. Współczynnik reprodukcji netto mniejszy od jedności wskazuje na zawężony typ zastępowalności generacji. Pokolenie córek jest bowiem mniejsze niż pokolenie matek. Utrzymywanie się takiej sytuacji w długim okresie spowoduje (w warunkach *ceteris paribus*) trwały spadek liczby ludności, czyli doprowadzi do depopulacji.

Na podstawie danych opisujących demograficzną sytuację w zakresie płodności i umieralności w Polsce w 2011 r. otrzymano: średni wiek matek w chwili rodzenia córek $\bar{x} = 28,84$ [lata], wariancję wieku matek $s^2 = 31,92$ [lata²], współczynnik reprodukcji netto $R(0) = 0,628$ (reprodukcja zawężona). W rezultacie współczynnik przyrostu naturalnego Lotki przyjął wartość: $r - Lotki = -0,016$. Oznacza to, że jeśli poziom umieralności i płodności z 2011 r. ustabilizuje się na długi okres (kilka dziesięcioleci), to z roku na rok populacja będzie się zmniejszać o 16 osób w przeliczeniu na 1000 mieszkańców. Przyjmując obliczoną wartość współczynnika reprodukcji Lotki skonstruowano populację ustabilizowaną, której strukturę wyznaczono zgodnie ze wzorem²⁰:

$$c(x) = \frac{e^{-r \cdot x'} \cdot L(x)}{\sum_{x=0}^{100+} e^{-r \cdot x'} \cdot L(x)} \quad (3)$$

gdzie:

r – współczynnik przyrostu naturalnego Lotki

$L(x)$ – średnia liczba dożywających wieku x ukończonych lat, odczytana z tablic trwania życia

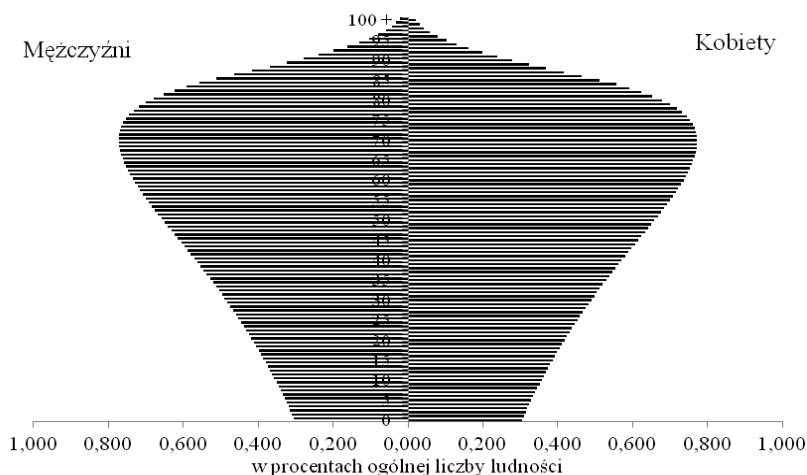
x' – środek przedziału wieku

e – podstawa logarytmów naturalnych

²⁰ Populację ustabilizowaną konstruuje się najpierw oddzielnie dla mężczyzn i kobiet, ze względu na zróżnicowaną umieralność w tych grupach.

Następnie populacji tej przyporządkowano strukturę ludności Polski z 2011 r. Przedstawia ją piramida wieku na rysunku 14. Nietrudno zauważyć, że skutkiem długotrwałej stabilizacji płodności i umieralności byłby nasilony proces starzenia się ludności. Wąska u podstawy piramida rozszerza się w miarę przesuwania się ku wierzchołkowi. Najwyższy odsetek wśród mężczyzn przypadałby na wiek 58 lat, a wśród kobiet jest to 70 lat. Udział ludności w starszym wieku (przynajmniej 65 lat) byłby równy 30,47%.

Rysunek 14. Populacja ustabilizowana przyporządkowana strukturze ludności Polski według wieku i płci w 2012 r.



Źródło: opracowanie własne.

KONSEKWENCJE STARZENIA SIĘ LUDNOŚCI POLSKI W KONTEKŚCIE RELACJI MIĘDZY GENERACJAMI

W dotychczasowych rozważaniach nad demograficznym starzeniem się wykorzystywano mierniki opisujące zmiany struktury populacji. Innym podejściem jest rozpatrzenie, jak zmienia się oczekiwane trwanie życia w wyróżnionych fazach cyklu życia w miarę jego wydłużania się. Takie podejście przyjmują H. Preston i L. G. Martin²¹. Wyróżnili oni trzy fazy

²¹ H. Preston, L.G. Martin, *Ageing, Transfers and the Economic Life Cycles*, [w:] *Demography of Population Ageing*, eds. L.G. Martin, S.H. Preston, Committee on Population, National Research Council 1994.

przypadające odpowiednio na wiek: 0–14 lat: ekonomiczna zależność, 15–64 lata: aktywność ekonomiczna oraz 65 i więcej lat: ekonomiczna zależność. W ujęciu demograficznym fazom tym przyporządkowali odpowiednie oczekiwane trwanie życia. Na podstawie modelowych tablic trwania życia²² określili demograficzny wzorzec cyklu życia, który pokazuje, jak oczekiwane trwanie życia rozkłada się na poszczególne jego fazy, gdy następuje przejście od umieralności wysokiej do niskiej (zob. tab. 5). W przypadku umieralności wysokiej ($e_0 = 20$ lat) liczba lat przeżytych w przedziale 0–14 lat jest niska (7,2 lat), ale stanowi aż 36% oczekiwanego trwania życia. Przy niskiej umieralności ($e_0 = 80$ lat), w przedziale tym jest przeżywane 14,9 lat (18,625% oczekiwanego trwania życia). W najstarszej grupie wieku (65 i więcej lat) w warunkach krótkiego oczekiwanego trwania życia przeżywa się tylko 0,6 lat, a przy długim oczekiwanym trwaniu życia jest to 16,1 lat. Interesujące jest także porównanie, jak wydłużenie średniego trwania życia o jeden rok rozkłada się na wyróżnione fazy. Przedstawia to tabela 6.

Tabela 5. Rozkład oczekiwanego trwania życia przy przechodzeniu od wysokiej do niskiej umieralności

WIEK	$e_0 = 20$ lat		$e_0 = 80$ lat	
	osobo-lata	udział w e_0 (%)	osobo-lata	udział w e_0 (%)
0–14	7,2	36,00	14,9	18,625
15–64	12,2	61,00	49,0	61,250
65+	0,6	3,00	16,1	20,125

Źródło: opracowano na podstawie H. Preston i L.G. Martin, *Ageing, Transfers...*

Tabela 6. Rozkład jednorocznego zysku w oczekiwanym trwaniu życia pomiędzy poszczególne fazy cyklu życia

WIEK	wzrost od $e_0 = 20$ do 21 lat	wzrost od $e_0 = 75$ do 76 lat
	liczba lat	
0–14	0,22	0,04
15–64	0,70	0,34
65 i więcej	0,08	0,62

Źródło: opracowano na podstawie H. Preston i L.G. Martin, *Ageing, Transfers...*

²² A.J. Coale i P. Demeny opracowali dla regionów świata modelowe tablice trwania życia, przyporządkowane różnym wartościom oczekiwanego trwania życia noworodka.

Zatem jeśli umieralność obniża się w warunkach długiego oczekiwanego trwania życia, to nawet jeśli wydłuży się ono w każdej fazie, to największy jego przyrost przypada na najstarsze lata życia (65+). Proces demograficznego starzenia się jest więc nieuchronny. Będzie on ulegał wzmocnieniu również w rezultacie świadomego kształtowania umieralności i trwania życia.

Osiągnięcie wieku emerytalnego oznacza przejście w fazę bierności zawodowej, czyli ekonomicznej zależności. W tym okresie konsumpcja przewyższa dochody²³. Powstaje problem, jak nadwyżka wytworzona w okresie produkcyjnym ma być przekazywana (transferowana) populacjom w wieku nieprodukcyjnym. Celem transferów między populacjami w różnym wieku jest alokacja wsparcia w różnych cyklach życia. Może się ona odbywać przez trzy instytucjonalne kanały, którymi są rodzina, sektor publiczny i rynki finansowe. Alokacje mogą odbywać się w formie: akumulacji kapitału, poprzez transakcje kredytowe oraz transfery między grupami wieku. Istotnym elementem funkcjonowania transferów jest struktura populacji według wieku. Warunkują je bowiem odpowiednie relacje między populacjami zależnymi i niezależnymi ekonomicznie. Strukturalne relacje między generacjami w Polsce w 2011 r., przewidywane w 2035 r. oraz wynikające z długookresowej stabilizacji płodności i umieralności na poziomie 2011 r. (populacja ustabilizowana), przedstawiono w tabeli 7.

Na zwrócenie uwagi zasługuje kształtowanie się współczynników obciążeń i będących ich odwrotnością współczynników wsparcia. W 2011 r. na 100 osób w wieku 20–64 lata, przypadało około 21 osób w starszym wieku (ogółem w Polsce 21,20; w miastach 21,69 oraz 20,48 na wsi). Według przewidywań GUS, w 2035 r. obciążenie populacji w wieku produkcyjnym ludnością w starszym wieku znacznie wzrośnie i będzie znacznie wyższe w miastach (41,57) niż na wsi (36,52). W warunkach długotrwałej stabilizacji procesów demograficznych na poziomie 2011 r. (model populacji ustabilizowanej), na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadałoby blisko 56 osób.

²³ R. Lee, Sh. Tuljapurkar, *Death and Taxes: How Longer Life Will Affect Social Security*, „004 Working Papers”, University of California 1987.

Tabela 7. Mierniki starzenia się ludności Polski w 2011 r., przewidywane w 2035 r. oraz w populacji ustabilizowanej przyporządkowanej ludności Polski w 2011 r.

WIEK	2011			2035			Populacja ustabilizowana
	POLSKA	MIASTO	WIEŚ	POLSKA	MIASTO	WIEŚ	
	w procentach						
0–19	21,1	19,2	24,1	17,82	17,39	18,44	15,03
20–64	65,1	66,4	63,0	58,96	58,35	59,83	54,50
65 i więcej	13,8	14,4	12,9	23,22	24,26	21,73	30,47
w przeliczeniu na 100 osób							
65+/0–19	65,40	75,00	53,53	130,3	139,5	117,83	202,66
65+/20–64	21,20	21,69	20,48	39,38	41,57	36,32	55,91
20–64/65+	471,74	461,11	488,37	253,92	240,57	275,32	178,87

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl [dostęp: 07.10.2013].

Zmiany struktur ludności, szczególnie według wieku i płci, pociągają za sobą skutki odczuwane w sferze ekonomiczno-społecznej. W kontekście ekonomicznym w całej populacji zmniejsza się udział ludności w wieku produkcyjnym, starzeją się zasoby pracy, następuje wzrost rozmiarów populacji konsumentów w porównaniu z liczebnością producentów. Zwiększenie populacji w starszym wieku dotyka wielu sfer. Wpływa na system emerytalny, opiekę zdrowotną i społeczną, rynek pracy, rynek dóbr konsumpcyjnych i rynki kapitałowe oraz kształtuje poziom życia ludności. W warunkach starzenia się populacji utrzymanie (wzrost) poziomu życia będzie musiało być osiąganym przy mniejszych i starszych zasobach pracy²⁴. W literaturze wskazuje się różne sposoby łagodzenia konsekwencji starzenia się populacji. Najczęściej postuluje się: wzrost aktywności zawodowej starszych pracowników, zwiększenie uczestnictwa kobiet na rynku pracy, opóźnienie momentu przejścia na emeryturę (wzrost wieku emerytalnego), wzrost produktywności. Bardziej uciążliwym rozwiązaniem jest wydłużenie tygodniowego czasu pracy czy podwyższenie składki emerytalnej. Zaniechanie wszelkich

²⁴ A. Börsch-Supan, *Labour Market Effects of Population Aging*, „Review of Labour Economics and Industrial Relations” 2002, Vol. 17; A. Prskawetz, T. Fent, R. Guest, *Workforce Ageing and Labour Productivity: The Role of Supply and Demand for Labour in the G7 Countries*, „Population and Development Review” 2008, Vol. 34.

działań doprowadzi do obniżenia poziomu życia. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez E. Soję i M. Stonawskiego²⁵, w warunkach polskich wysoce efektywnymi działaniami mającymi łagodzić skutki starzenia się populacji jest zwiększenie aktywności starszych pracowników i kobiet, przy czym bardziej efektywny jest wzrost aktywności starszych pracowników.

Jako ogólne podsumowanie rozważań nad konsekwencjami starzenia się ludności przytoczymy pogląd sformułowany przez Notesteina²⁶ w czasach, gdy proces demograficznego starzenia się dopiero zaczynał obejmować kraje rozwinięte. Wówczas uznał on, że traktowany jako całość problem starzenia się nie jest wcale problemem. To tylko pesymistyczny sposób spojrzenia na wielki triumf cywilizacji: „viewed as a whole the ‘problem of ageing’ is no problem at all. It is only the pessimistic way of looking at a great triumph of civilization”.

²⁵ E. Soja, M. Stonawski, *Wpływ starzenia się populacji na poziom życia ludności*, [w:] *Starzenie się ludności w Polsce na tle krajów europejskich – demograficzne uwarunkowania i społeczno-ekonomiczne konsekwencje*, red. J. Kurkiewicz, Kraków 2012.

²⁶ N. Keyfitz, *Some Demographic Aspects of Ageing*, „Proceedings of the American Philosophical Society” 1954, Vol. 98, No. 1.



DOMINIKA SOZAŃSKA

ROZUMIENIE SPRAWIEDLIWOŚCI W PROGRAMACH KOALICJI I OPOZYCJI

WPROWADZENIE

Pojęcie sprawiedliwości stanowi przedmiot zainteresowania nie tylko prawników, ale także filozofów, etyków, socjologów teologów, wreszcie politologów i polityków. Analiza tego, jak politycy pojmują sprawiedliwość jest istotna, ponieważ przez swoje działania są oni w stanie wywierać znaczący wpływ na rzeczywistość. Innymi słowy, ich rozumienie sprawiedliwości może mieć przełożenie na praktykę społeczną.

Zbadanie całego dyskursu politycznego wydaje się zadaniem niewykonalnym – mnogość wypowiedzi w prasie, telewizji oraz mediach elektronicznych, jak np. Twitter, uniemożliwia wyczerpującą analizę tematu. Dlatego też poszukując sposobu, w jaki politycy definiują sprawiedliwość, skoncentruję się na dokumentach programowych partii politycznych.

W Polsce są zarejestrowane 82 partie¹, ale tylko kilka odgrywa znaczącą rolę. W tym artykule rozpatrzone zostaną jedynie najnowsze programy partii, mających swoją reprezentację w parlamencie: Platformy Obywatelskiej (PO), Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), Prawa i Sprawiedliwości (PiS), Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) oraz Twojego Ruchu (dawniej Ruchu Palikota).

¹ Wykaz partii politycznych, www.pkw.gov.pl/wykaz-partii-politycznych/wykaz-partii-politycznych.html [11.11.2013].

Artykuł składa z trzech części: pierwsza poświęcona jest przeglądowi wybranych definicji sprawiedliwości, druga analizie treści programów wymienionych wyżej partii politycznych, w trzeciej zostaną porównane rozumienia pojęcia sprawiedliwości zawarte w programach polskich ugrupowań z definicjami znajdującymi się w manifestach partii europejskich: Europejskiej Partii Ludowej (European People's Party), brytyjskiej Partii Pracy (Labour Party) oraz brytyjskiej Partii Konserwatywnej.

WYBRANE DEFINICJE SPRAWIEDLIWOŚCI

Sprawiedliwość jest najczęściej przedstawiana jako kobieta z zasłoniętymi oczami, dzierżąca miecz i wagę. Opaska ma symbolizować neutralność, waga sądenie, a miecz wymierzanie kary². Kobięca postać ma przedstawiać Temidę, grecką boginię sprawiedliwości, obyczaj i porządku. Jej zadaniem było także ożywianie ducha dobra i prawości oraz opieka nad biedakami i potrzebującymi pomocy.

Pojęcie sprawiedliwości, w przeciwieństwie do swojej personifikacji, nie posiada tak jednoznacznych skojarzeń. Sprawiedliwość może być zarówno cnotą, jak i zasadą społeczną czy obowiązkiem. Z kolei jej brak, czyli doświadczenie niesprawiedliwości, może rodzić poczucie pokrzywdzenia, wynikające nie tyle z obiektywnego charakteru danej sytuacji, ile z jej subiektywnej interpretacji³.

Próby określenia zakresu semantycznego pojęcia sprawiedliwość podejmowane były od starożytności. Według Demokryta sprawiedliwość to wykonywanie obowiązku, dla Sokratesa to przestrzeganie prawa, dla Platona była zarówno najważniejszą z czterech cnót (pozostałe trzy to mądrość, męstwo i opanowanie), jak i zasadą społeczną polegającą na harmonijnych relacjach we wspólnocie⁴. Rzymski prawnik Ulpian zasadę tę określił jako „trwałą i niezmienną wolę oddawania każdemu tego, do czego ma prawo”⁵.

² W. Kopaliński, *Słownik symboli*, Warszawa 1990, hasło: *Miecz*, s. 222; J. Hall, *Leksykon symboli sztuki Wschodu i Zachodu*, Kraków 1997, s. 267.

³ W. Wosińska, *Fenomenologiczny i behawioralny wymiar zjawiska sprawiedliwości*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie interpersonalne w świetle współczesnych teorii i badań*, red. W. Wosińska, Z. Ratajczak, Katowice 1988, s. 11.

⁴ W. Lang, *Sprawiedliwość*, [w:] *Encyklopedia socjologii. Suplement*, red. Z. Bokszański et al., Warszawa 2005, s. 289.

⁵ B. Szlachta, *Sprawiedliwość*, [w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta et al., Kraków 2004, s. 1343.

Arystoteles, kontynuując myśl Platona, także uważał sprawiedliwość za największą z cnót. Definiował ją jako trwałą dyspozycję, dzięki której człowiek jest w stanie działać sprawiedliwie zarówno wobec wspólnoty, jak i innych ludzi⁶. Stagiryta określa też relację sprawiedliwości do prawa. Ponieważ prawo nakazuje postępować zgodnie z cnotami, przestrzeganie prawa będzie jednocześnie praktykowaniem sprawiedliwości, a niesprawiedliwość występowaniem przeciw prawu⁷. Tak więc sprawiedliwość jako cnota człowieka zyskuje powiązanie z szerszym kontekstem społecznym⁸. Arystoteles wyróżnił ponadto sprawiedliwość dystrybutywną, inaczej rozdzielczą oraz komutatywną, czyli zamienną lub wyrównawczą⁹. Sprawiedliwość rozdzielcza odnosi się do relacji wspólnoty do jej członków i dotyczy podziału dóbr i ciężarów społecznych. Ten typ sprawiedliwości nie opiera się na zasadzie równości, ale proporcjonalności, gdzie dobra rozdzielane są adekwatnie do zasług¹⁰. Z kolei sprawiedliwość zamienna jest cechą stosunków międzyludzkich i dotyczy zobowiązań, jakie mamy wobec innych. Wymaga ona równości przy wymianie dóbr i usług, jak również wynagradzania za wyrządzoną krzywdę¹¹.

Mówiąc o sprawiedliwości nie wolno pominąć refleksji chrześcijańskiej. Na pierwszym miejscu jest tu pojmowanie sprawiedliwości jako cnoty kardynalnej, sprawności sprawność moralnej zajmującej centralną pozycję pośród innych cnót. *Katechizm Kościoła katolickiego*¹² wymienia cztery cnoty kardynalne: roztropność, sprawiedliwość, męstwo i umiarkowanie¹³. Sprawiedliwość w życiu jednostki powinna być uzupełniana przez inne cnoty, takie jak łaskawość, życzliwość, hojność, szlachetność, uprzejmość, cześć, gościnność¹⁴. Zarówno *Katechizm* (1994, 1807), jak

⁶ Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, [w:] idem, *Dzieła wszystkie*, t. 5, Warszawa 2000, s. 168–169.

⁷ *Ibidem*, s. 174, 1131b.

⁸ B. Szlachta, *op. cit.*, s. 1348–1349.

⁹ W. Lang, *op. cit.*, s. 290; M. Maciejewski, *Szkic z dziejów idei sprawiedliwości od czasów starożytnych do współczesności*, www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/41099/01_Marek_Maciejewski.pdf, s. 10 [21.10.2013].

¹⁰ W. Piwowarski, *Sprawiedliwość*, [w:] *Słownik katolickiej nauki społecznej*, red. W. Piwowarski, Warszawa 1003, s. 172.

¹¹ Arystoteles, *op. cit.*, s. 172.

¹² Zarówno w przypadku *Katechizmu*, jak i *Kompendium*, numer odnosi się do paragrafu a nie strony. *Katechizm Kościoła katolickiego*, b.a. Poznań 1994; *Kompendium nauki społecznej Kościoła*, Papieska Rada Iustitia et Pax, Kielce 2005.

¹³ *Katechizm* 1994, 1805, 1807.

¹⁴ K. Ilski, *Sprawiedliwość jako zasada życia społecznego*, Poznań 2005, s. 14–15.

i *Kompendium nauki społecznej Kościoła* (2005, 201) przytaczają klasyczną definicję sprawiedliwości, podaną przez św. Tomasza z Akwinu. Mówi ona, że sprawiedliwość jest „cnotą moralną polegającą na stałej i trwałej woli oddawania Bogu i bliźniemu tego, co im się należy”.

Istoty sprawiedliwości św. Tomasz upatrywał w uprawnieniu, rozumianym jako należność, którą jesteśmy winni drugiemu człowiekowi: „Sprawiedliwość różni się od innych cnót tym, że wprowadza porządek w sprawach dotyczących stosunków jednych ludzi do drugich. Oznacza bowiem pewne wyrównanie, na co wskazuje sama jej nazwa (łacińska) *iustitia* pochodząca od czasownika *iustari*, który znaczy «wyrównywać»” Według Akwinaty sprawiedliwość jest więc cnotą warunkującą ład w relacjach międzyludzkich¹⁵. Uprawnienie to, jak pisze Andrzej Maryniarczyk, jest należnością, „racją, dla której coś się komuś od nas należy lub nam należy od innych. Korelatem uprawnienia będzie obowiązek”. Jak już zostało wspomniane, *Katechizm Kościoła katolickiego*, odwołując się do św. Tomasza, wyróżnia trzy rodzaje sprawiedliwości: wymienną, legalną i rozdzielczą¹⁶.

Umowy podlegają *sprawiedliwości wymiennej*, która reguluje wymianę między osobami z uwzględnieniem poszanowania ich praw. Sprawiedliwość wymienna obowiązuje w sposób ścisły; domaga się ochrony praw własności, spłaty długów i dobrowolnego wypełnienia zaciągniętych zobowiązań. Bez sprawiedliwości wymiennej nie jest możliwa żadna inna forma sprawiedliwości.

Odróżnia się sprawiedliwość *wymienną* od sprawiedliwości *legalnej*, która dotyczy tego, co obywatel słusznie winien jest wspólnocie, i od sprawiedliwości *rozdzielczej*, która reguluje to, co wspólnota winna jest obywatelom proporcjonalnie do ich wkładu i ich potrzeb¹⁷.

Analizując społeczną naukę Kościoła, trzeba wspomnieć o jeszcze jednej koncepcji, a mianowicie sprawiedliwości społecznej. Jej katechizmowa definicja wydaje się jednak zbyt ogólna. *Katechizm* stwierdza, że

Społeczeństwo zapewnia sprawiedliwość społeczną, gdy urzeczywistnia warunki pozwalające zrzeszeniom oraz każdemu z osobna na osiągnięcie tego, co im się należy, odpowiednio do ich natury i powołania. Sprawiedliwość społeczna łączy się z dobrem wspólnym i ze sprawowaniem władzy¹⁸.

¹⁵ św. Tomasz z Akwinu *Summa teologiczna* II-II q.57, [w:] *Sprawiedliwość – idee a rzeczywistość*, red. P. Jaroszyński et al., Lublin 2009.

¹⁶ T. Borutka, *Propedeutyka katolickiej nauki społecznej*, [w:] T. Borutka, J. Mazur, A. Zwoliński, *Katolicka nauka społeczna*, Częstochowa 2004, s. 52.

¹⁷ *Katechizm...*, 1994, 2411, kursywa jak w oryginale.

¹⁸ *Ibidem*, s. 1928.

Osiągnąć ją można poprzez poszanowanie transcendentnej godności osoby ludzkiej i jej praw. Bardziej konkretny opis znajdziemy w *Słowniku katolickiej nauki społecznej*¹⁹:

Rządzi ona [sprawiedliwość społeczna – DS] stosunkami między grupami społecznymi o różnych interesach, przy czym wzajemne uprawnienia i obowiązki opierają się na idei proporcjonalności. Sprawiedliwość społeczna koncentruje się na dobru wspólnym: wymaga od grup świadczenia na rzecz szerszego dobra wspólnego i tworzenia w społeczeństwie globalnym możliwości korzystania przez owe grupy z tegoż dobra wspólnego zgodnie z kierunkiem ich własnych potrzeb. W sprawiedliwości społecznej wyraża się więc przede wszystkim funkcja sprawiedliwości legalnej i rozdzielczej, gdyż odnosi się ona do budowania dobra wspólnego i udziału w nim.

Można zatem uznać, że w ujęciu katolickiej nauki społecznej zadaniem sprawiedliwości społecznej będzie łagodzenie napięć w społeczeństwie oraz dbanie o to, by rozkład praw i obowiązków był proporcjonalny do możliwości.

Podobne, choć nie identyczne rozumienie sprawiedliwości społecznej, znajdziemy w nurcie egalitarystycznym XX-wiecznej refleksji nad naturą sprawiedliwości²⁰. Na nurt ten silnie wpłynęły idee socjaldemokracji oraz powstanie doktryny państwa opiekuńczego. Aktywnym aktorem jest tutaj państwo, którego zadaniem jest zmniejszenie nierówności, wyrównywanie szans oraz ochrona najsłabszych grup w społeczeństwie.

Funkcjonująca w tym nurcie koncepcja sprawiedliwości społecznej zakłada, że wszyscy ludzie mają identyczne prawo do dóbr społecznie pożądanых, jak również do podobnego standardu życia. Postulaty te mają być realizowane poprzez redystrybucję dochodu narodowego²¹.

Sprawiedliwość społeczna tak rozumiana jest ściśle związana z ideą równości, charakterystyczną dla myśli socjalistycznej zarówno w wersji klasycznej, jak i odnowione, socjaldemokratycznej. Socjaliści będą upatrywać źródła nierówności w zróżnicowaniu dochodów, a kapitalizm traktować jako system sprzyjający egoizmowi i rywalizacji²². Socjaldemokrację z kolei cechuje odrzucenie merytokracji i wiara w możliwość usuwania przeszkód strukturalnych uniemożliwiają-

¹⁹ W. Piwowarski, *op. cit.*, s. 172.

²⁰ W. Lang, *op. cit.*, s. 294.

²¹ *Ibidem*.

²² A. Heywood, *Ideologie polityczne. Wprowadzenie*, Warszawa 2008, s. 125.

cych redukcję nierówności²³. Dla nowych socjaldemokratów²⁴, równość będzie związana z redystrybucją dochodu narodowego, który nie może być oddzielona od systemu zabezpieczeń społecznych. Podejście takie jest krytykowane przez nurty liberalne i neoliberalne. Tu sprawiedliwość pojmuje się jako równość wobec prawa oraz równe traktowanie²⁵. Ludzie rodzą się równi w swojej naturze, a państwo powinno zagwarantować identyczne szanse na rozwój i awans społeczny, nie odpowiada ono natomiast za to, jak jednostka je wykorzysta. Takie myślenie prowadzi do poparcia merytokracji jako sposobu na sprawiedliwe urządzenie społeczeństwa, także w aspekcie ekonomicznym. Rozwarstwienie jest w tym ujęciu bodźcem do większych starań o poprawę własnego losu²⁶.

Na końcu ze względu na jej szeroki rezonans wypada omówić teorię sprawiedliwości, formułowaną przez Johna Rawlsa. Nawiązując do koncepcji umowy społecznej Rawls rozumiał sprawiedliwość jako bezstronność, która ma cechować instytucje i stanowić podstawę ładu społecznego. Według niego, sprawiedliwość opiera się na dwóch zasadach. Pierwsza mówi o równym dostępie do swobód obywatelskich, takich jak wolność słowa, zgromadzeń czy praktyk religijnych. Druga zapewnia, „że wszelkie społeczne i ekonomiczne nierówności, będą tak ułożone, by zagwarantować największą korzyść dla najbardziej upośledzonych przy zachowaniu równości szans dla wszystkich”²⁷. Zadaniem instytucji społecznych, zarówno politycznych, jak i gospodarczych, jest według Rawlsa realizowanie drugiej zasady sprawiedliwości, czyli dbanie to to, aby bogactwo płynęło od grup uprzywilejowanych do tych mniej zasobnych. Można zatem powiedzieć, że Rawls skłania się ku idei państwa opiekuńczego²⁸.

Omówione powyżej definicje sprawiedliwości mają posłużyć jako swego rodzaju wzorce, z którymi zostaną porównane koncepcje zawarte w programach polskich partii politycznych. Mamy zatem następujące rozumienia sprawiedliwości:

²³ D. Sozańska, *Specyfika polskiego rozumienia lewicy*, [w:] *Polska lewica w XX wieku. Historia – ludzie – idee*, red. T. Ślęzak, M. Śliwa, Kraków 2004, s. 383.

²⁴ W latach 90. europejska socjaldemokracja zrewidowała swój program, nadając mu bardziej centrowy charakter.

²⁵ W. Lang, *op. cit.*, s. 294.

²⁶ A. Heywood, *op. cit.*, s. 48–49.

²⁷ K. Chojnicka, W. Kozub-Ciembroniewicz, *Doktryny polityczne XIX i XX wieku*, Kraków 2000, s. 95; P. Palczuk, *Teoria sprawiedliwości Johna Rawlsa (zarys)*, [w:] *Sprawiedliwość. Wybrane koncepcje*, red. B. Kruszewska, P. Polaczuk, L. Świto, Olsztyn 2010.

²⁸ *Ibidem*, s. 98–99.

- sprawiedliwość jako cnota,
- sprawiedliwość jako przestrzeganie prawa,
- sprawiedliwość dystrybutywna,
- sprawiedliwość zamienna (wyrównawcza),
- sprawiedliwość społeczna akcentująca równość w dostępie do dóbr,
- sprawiedliwość według Johna Rawlsa jako zasada bezstronności, realizująca się poprzez państwo opiekuńcze.

Jakkolwiek przy każdym rozumieniu akcent położony jest na inną kwestię, wszystkim koncepcjom sprawiedliwości wspólne jest uznanie jej za warunek ładu społecznego.

SPRAWIEDLIWOŚĆ

W PROGRAMACH POLSKICH PARTII POLITYCZNYCH

Do analizy programów polskich partii politycznych zostały wybrane te ugrupowania, które zasiadają obecnie²⁹ w parlamencie (Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Polskie Stronnictwo Ludowe i Twój Ruch). Badanie kolejnych wersji programu każdej partii od momentu jej powstania przekroczyłoby ramy tego artykułu, toteż pod uwagę wzięte zostały jedynie najnowsze programy: z roku 2008 i 2009 w przypadku PSL, z roku 2011 w przypadku, PO, SLD i PiS, oraz z roku 2013 dla Twojego Ruchu.

Szukając rozumienia pojęcia sprawiedliwości w manifestach wymienionych ugrupowań, posłużyłam się metodą analizy treści. W pierwszej kolejności dokumenty programowe zostały zbadane pod kątem występowania takich słów, jak: sprawiedliwość, niesprawiedliwość, dyskryminacja, obowiązek, równość, równość płci, podział [środków], dystrybucja, dobro wspólne, wykluczenie, dostęp, ład. Następnie, przez badanie kontekstów, w jakich te słowa zostały użyte, zrekonstruowane zostały sposoby pojmowania sprawiedliwości, które można przypisać poszczególnym partiom.

Koalicja

Najnowszy program Platformy Obywatelskiej *Następny krok razem. Program wyborczy 2011*, zamieszczony na stronie internetowej tej partii (www.platforma.org), liczy 194 strony i koncentruje się głównie na omówieniu własnych dokonań z poprzedniej kadencji oraz prezentacji planów na przyszłość. Program nie zawiera deklaracji ideowych ani od-

²⁹ Sejm VII kadencji, rozpoczętej 9 października 2011 r.

wołania do wartości. Stanowi raczej zbiór punktów i wytycznych, mających wskazać kierunki dalszej polityki partii.

Całość składa się z czterech części, z których każda poświęcona jest innej problematyce: pierwsza edukacji, przedsiębiorczości i kapitałowi społecznemu, druga bezpieczeństwu, obronności i rodzinie, trzecia wymiarowi sprawiedliwości i administracji państwowej, czwarta i ostatnia gospodarce, emeryturom i rolnictwu.

Biorąc pod uwagę strukturę programu nie dziwi fakt, że sprawiedliwość jest jedynie wątkiem pobocznym, jeżeli nie marginalnym. Pomimo to warto wskazać te miejsca, w których PO do sprawiedliwości się odnosi.

Najczęściej pojawiającym się złożeniem, nawiązującym do sprawiedliwości jest „wymiar sprawiedliwości” oraz „minister sprawiedliwości”. Przymiotnik „sprawiedliwy” występuje dwa razy, w pierwszy kontekście (s. 49) chodzi o kryteria, według których przyznawane są środki na kulturę, w drugim (s. 182) wypowiedź dotyczy „sprawiedliwego, prostego i przejrzystego systemu dopłat bezpośrednich”.

Kwestiom, którym PO poświęca stosunkowo najwięcej miejsca jest wykluczenie. Według PO, „Brak dostępu i niekorzystanie z technologii cyfrowych staje się obecnie takim samym wykluczeniem społecznym, jak kiedyś ubóstwo lub brak edukacji” (s. 62). Na wykluczenie cyfrowe według PO bardziej narażeni są mieszkańcy wsi (s. 183) oraz osoby starsze (s. 64).

Program Platformy Obywatelskiej z 2011 roku nie pozwala na zbudowanie spójnej koncepcji sprawiedliwości. Nie jest to fakt zaskakujący – partie liberalne zazwyczaj nie rozwijają nadmiernie tej problematyki. Program Platformy z 2007 roku potwierdza te tezę³⁰. W 2007 roku PO, choć nie podaje żadnej definicji, poświęca sprawiedliwości więcej miejsca: wraz z dobrem wspólnym i bezpieczeństwem jest podstawową wartością, którą ma chronić państwo (s. 7), w parze z własnością prywatną ma stanowić postawę przedsiębiorczości (s. 19), niskie proste i sprawiedliwe czyli liniowe mają być podatki (s. 26–27).

Platforma Obywatelska jest partią, którą raczej interesują sprawy ekonomiczne. Akcent jest położony na rozwój³¹ gospodarczy i modernizację. Problematyka związana z podziałem dóbr poruszana jest w sposób bardzo ogólny, stąd brak kontekstów, w których pojawiałyby się kwestie związane ze sprawiedliwością.

³⁰ *Podstawy programu politycznego Platformy Obywatelskiej*, 2007, www.platforma.org.

³¹ Słowo „rozwój” pojawia się w programie z 2011 r. 95 razy.

Drugi koalicjant – Polskie Stronnictwo Ludowe, w programie z 2008 roku³² prezentuje podobną wizję rzeczywistości, co Platforma Obywatelska. Głównymi zagadnieniami są tu edukacja, rozwój³³ gospodarczy, wzmocnienie wsi czy też bezpieczeństwo energetyczne.

Odmienny charakter ma ogłoszony przed wyborami do Parlamentu Europejskiego program z roku 2009 *NARODOWE PRIORYTETY EUROPEJSKIEJ POLITYKI PSL. Deklaracja wyborcza Polskiego Stronnictwa Ludowego Sukces Europy, Sukces dla Polski*³⁴. PSL opowiada się tu za realizacją zasady „sprawiedliwości społecznej – dla poprawy szans życiowych i zapewnienia godnych warunków życia każdemu z obywateli. Aby wszyscy mogli rozwijać swoje możliwości z korzyścią dla siebie i dla całego narodu” (s. 5).

Również proponowana przez PSL koncepcja społecznej gospodarki rynkowej (s. 13, 15–16) zakłada promowanie społecznej równości i równoważenie gry rynkowej zabezpieczeniami socjalnymi³⁵. Sprawiedliwość wymieniana jest dalej (s. 11) jako jedna z podstawowych wartości, na których powinien opierać się europejski ład:

Dążymy do najszerszego zastosowania i ugruntowania zasadniczych wartości europejskich w Polsce i we wszystkich krajach UE – przestrzegania zasad pokojowego rozwoju oraz praw człowieka i obywatela – wolności, demokracji, solidarności, sprawiedliwości i godności ludzi – zakorzenionych w chrześcijańskiej tradycji i etyce Europy. [...] Solidarność i sprawiedliwość są najmocniejszymi fundamentami każdej wspólnoty, zapewniającymi jej trwałość i rozwój.

Można zatem powiedzieć, że w manifestie Polskiego Stronnictwa Ludowego znajdują się dwie z omówionych koncepcji sprawiedliwości: sprawiedliwość jako wartość gwarantująca ład społeczny oraz sprawiedliwość społeczna, której zadaniem jest wyrównywanie szans i poziomu życia.

³² Polskie Stronnictwo Ludowe wobec problemów i wyzwań dla Polski, Warszawa, 8 listopada 2008 r.

³³ W liczącym 16 stron programie, słowo „rozwój” występuje 82 razy.

³⁴ *NARODOWE PRIORYTETY EUROPEJSKIEJ POLITYKI PSL Deklaracja wyborcza Polskiego Stronnictwa Ludowego Sukces Europy. Sukces dla Polski*, Warszawa 2009, www.psl.org.pl (kapitałiki jak w oryginale).

³⁵ *Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej. Podstawy, doświadczenia i nowe zadania*, z przedmową dr. Gerharda Stoltenberga, b. ministra finansów Republiki Federalnej Niemiec, brak numeracji stron, Warszawa 2002.

Opozycja

Już sama nazwa największej partii opozycyjnej, Prawo i Sprawiedliwość³⁶, zachęca do zbadania, czy w programie tego ugrupowania pojawiają się jakieś odniesienia do sprawiedliwości. I faktycznie, oczekiwanie, że tak będzie, znajduje potwierdzenie. W manifestie z 2011 roku³⁷, znajdziemy co najmniej kilka koncepcji sprawiedliwości.

Pierwsza z nich pokazuje sprawiedliwość jako wartość czy też cnotę, mającą obok wartości chrześcijańskich, stanowić podstawę ładu społecznego (s. 6). Wartości chrześcijańskie są tu rozumiane jako poszanowanie godności osoby ludzkiej, ochrona życia ludzkiego od chwili poczęcia, sprzeciw wobec eutanazji i zapłodnienia *in vitro*.

Kolejny sposób rozumienia sprawiedliwości to równość wobec prawa: „Wspólne jest nam rozumienie rządów prawa jako stanu, w którym z żelazną konsekwencją przestrzega się zasady równości wobec prawa, a konstytucja i ustawy nie tylko ograniczają władzę publiczną, lecz także zobowiązują ją do efektywnej ochrony wolności i praw obywateli” (s. 7, równość wobec prawa jest wspomniana także na stronach 12, 14, 27, 28, 100).

Jednakże koncepcją, której Prawo i Sprawiedliwość poświęca najwięcej miejsca, jest sprawiedliwość społeczna. Jak przystało na partię chadecką, PiS w swoim programie kładzie duży nacisk na zabezpieczenia socjalne. Do swoich sukcesów zalicza wdrożenie takich świadczeń, jak becikowe, dożywianie dzieci, prorodzinne podatki (rozumiane jako ulgi podatkowe na dzieci), dotacja dla obszarów wiejskich, mieszkania dla ludzi o przeciętnych dochodach (s. 21). Według PiS, celem zabezpieczeń jest budowanie „realnej solidarności między grupami społecznymi, pokoleniami i regionami”. Prawo i Sprawiedliwość postuluje też rozwój centrów pomocy socjalnej na szczeblu lokalnym, zwiększenie liczby zatrudnionych tam osób (s. 168–169). Obniżenie świadczeń na cele socjalne, w tym komercjalizacja służby zdrowia, są tu wskazane jako przykłady błędnych posunięć rządu Donalda Tuska (s. 44–45). PiS zwraca też uwagę (s. 192) na problematykę nierówności i wykluczenia (s. 16)

³⁶ Zwrot „prawo i sprawiedliwość” w Biblii Tysiąclecia pojawia się 19 razy, wyłącznie w kilku księgach Starego Testamentu: Ps 33:5, 99:4; Jr 22:3; 22:15; 23:5; 33:15; Ez 18:5; 18:19; 18:21; 18:27; 33:14; 33:16; 33:19; 45:9; 1 Krl 10:9; 2 Krn 9:8; Koh 5:7; Iz 9:6 33:50. Por. analizę oryginału greckiego (Septuaginta) i tłumaczenia łacińskiego (Wulgata) w: T. Sozański, *Spółeczne i wspólne. Studium socjologiczno-filologiczne*, Kraków 2013, s. 238, przyp. 14.

³⁷ *Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2011, www.pis.org.pl.

jako elementów stanowiących zaprzeczenie idei solidarności i spójności społecznej.

W sferze społecznej mamy do czynienia z ogromnym zróżnicowaniem dochodów i poziomu życia obywateli, z pozostawianiem dużych grup społecznych na skraju lub w obrębie wykluczenia społecznego, z dziedziczeniem niekorzystnych elementów statusu społecznego – biedy, niskiego wykształcenia, braku nie tylko możliwości, ale i ambicji i woli zmiany swojego położenia – wśród dużej części mieszkańców naszego kraju.

Nierówności mają miejsce w dostępie do bezpieczeństwa osobistego (s. 18), do informacji w tym dotyczącej działania państwa, do szerokopasmowego Internetu (s. 44) i ochrony zdrowia (s. 60). Receptą na wskazane tu bolączki ma być system edukacji wyrównujący szanse młodych ludzi na każdym etapie kształcenia (s. 152–153) oraz oparta na zasadzie solidarności polityka, której celem „będzie wyrównanie szans rozwojowych tych obszarów, które bez pomocy państwa skazane są na marginalizację lub długotrwałe problemy strukturalne” (s. 193).

Przyglądając się programowi Prawa i Sprawiedliwości można powiedzieć, że partia ta uważa, iż polityka Platformy Obywatelskiej przez utrwalenie postkomunistycznego ładu pogorszyła kondycję kraju i gospodarki oraz zdeorganizowała społeczeństwo (s. 14–15, 192). Jej skutkiem jest rozpad spójności społecznej oraz powstanie nierówności. Według PiS, jednym z wymiarów naprawy państwa jako całości ma być poprawa losu tych, którzy nie skorzystali na transformacji. Poprawa ta ma być osiągnięta przez równość wobec prawa oraz rozbudowa świadczeń socjalnych, mających niwelować negatywne skutki liberalnej polityki PO.

Kolejna partia opozycyjna Sojusz Lewicy Demokratycznej, w swoim manifestie programowym³⁸ odwołuje się do dwóch z omówionych koncepcji sprawiedliwości: sprawiedliwości jako równości wobec prawa (s. 16) i sprawiedliwości społecznej.

Podobnie jak inne omówione już partie, tak SLD przedstawia ocenę stanu społeczeństwa. W diagnozie, jaką stawia Sojusz, głównymi problemami są ubóstwo, bezrobocie, umowy śmieciowe i rozwarstwienie dochodów (s. 102). Biedę potęgują zbyt niskie świadczenia ze strony państwa. W przeciwieństwie do partii liberalnych, postrzegających pomoc społeczną jako „rozdawnictwo” i „kulę u nogi gospodarki” (s. 101–102), dla SLD jest ona instrumentem wyrównywania szans i znoszenia nierówności (s. 101). W podrozdziale *Sprawiedliwy podział* (s. 104) Sojusz przedstawia szczegółowy plan, mający poprawić sytuację życiową

³⁸ *Jutro bez obaw. Program dla Polski 2011*, www.sld.org.pl.

osób najuboższych. Najważniejszym krokiem jest zorientowanie polityki społecznej na osoby naprawdę potrzebujące. W tym celu należy między innymi zwiększyć liczbę świadczeń, podnieść ich wysokość, zrównać świadczenia na rzecz dzieci w rodzinach pełnych i niepełnych, umożliwić czasowe łączenie świadczeń z dochodami z pracy (s. 104–105).

Drugim tematem związanym z równością jest równouprawnienie płci. Na początku SLD przywołuje artykuł 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mówiący o równości wszystkich obywateli wobec prawa oraz artykuł 33 stwierdzający równość kobiet i mężczyzn w życiu politycznym społecznym i gospodarczym. Stan prawny ma według Sojuszu niewiele wspólnego ze stanem faktycznym. Rzeczywista równość płci w Polsce wciąż pozostaje w sferze postulatów. Mentalność zmienia się bardzo powoli, brak czynnej polityki państwa nie poprawia sytuacji. Proponowanym przez Sojusz rozwiązaniem jest w pierwszej kolejności zmiana ustawy aborcyjnej. SLD, choć krytykuje obecny kształt ustawy, nie określa wprost na co chce ją zmienić. W swoim programie pisze o nowoczesnym, opartym na wiedzy prawie, szanującym prawa człowieka i gwarantującym dostępność wszystkich metod planowania rodziny (s. 118). Kolejnymi zmianami są: refundowanie metody *in vitro*, wprowadzenie edukacji seksualnej do szkół, walka z przemocą w rodzinie. Dopiero jako szósty punkt pojawia się deklaracja zrównania płac kobiet i mężczyzn oraz równouprawnienie w miejscu pracy (s. 119). Innymi formami dyskryminacji wspomnianymi przez SLD jest brak lekcji etyki w szkołach publicznych, sytuacja imigrantów oraz osób niepełnosprawnych. (s. 120–121).

Ostatnia partia opozycyjna, Twój Ruch, w dokumencie *Deklaracja i tezy programowe* (2013), w pierwszym zdaniu jako swój cel określa wolność jednostki ograniczoną jedynie wolnością innych ludzi (s. 9). W tym kontekście podstawowym zadaniem państwa jest ochrona praw i wolności. Wątek ten, przewijający się przez cały, 48-stronicowy program, określa sposób, w jaki Twój Ruch postrzega sprawiedliwość. Rozumieniem, które wydaje się być najważniejsze, jest równość obywateli wobec prawa:

Państwo musi traktować wszystkich obywateli jednakowo. [...] Państwo respektujące równość obywateli musi z szacunkiem i empatią odnosić się do sytuacji grup mniejszościowych oraz aktywnie zwalczać przejawy dyskryminacji w życiu publicznym i społecznym (s. 9).

Brak uprzedzeń wobec mniejszości można też kojarzyć z ideą bezstronności zawartą w koncepcji Johna Rawlsa. Z równością wobec prawa wiąże się postulat wyrównywania szans:

Imperatyw wyrównania szans jest najsilniejszy w tych obszarach, w których nierówność wynika nie ze spontanicznego działania sił społecznych i rynkowych (bo tam interwencja, choć moralnie słuszna, może być zbyt kosztowna), lecz z ustanowionej przez państwo prawa (s. 47).

W praktyce oznacza to dla Twojego Ruchu wprowadzenie ustawy o związkach partnerskich oraz obsadzanie stanowisk państwowych zgodnie z parytetem płci. Warto zwrócić uwagę, że Twój Ruch choć wyraża chęć zwalczania nierówności ekonomicznych i społecznych (s. 9) nie postuluje tutaj nakładów na pomoc społeczną jako zbyt drogą. Kwestia równości jest szczególnie ważna w przypadku kobiet, kiedy to wyrażać się będzie taką samą płacą, równością szans na rynku pracy, wyeliminowaniem dyskryminacji nie tylko ze względu na płeć, ale i „orientację seksualną, wiek, kolor skóry, narodowość lub przynależność etniczną, światopogląd, stan cywilny oraz rodzinny” (s. 19). Zrównanie płci powinno być strategią polityczną na szczeblu państwowym i lokalnym oraz w sferze kultury, ekonomii i edukacji.

W manifestie Twojego Ruchu sprawiedliwe jest to, co sprzyja wolności i równouprawnieniu mniejszości. Partia ta, choć prezentuje liberalne spojrzenie na sferę moralną i popiera interwencjonizm państwowy (s. 10), nie skłania się ku rozbudowanym programom socjalnym. Nie można jej zatem kojarzyć z klasyczną lewicą.

Partie europejskie

Pisząc o postrzeganiu sprawiedliwości przez partie polityczne warto wspomnieć w kilku słowach o partiach europejskich i sprawdzić, czy ich podejście do kwestii sprawiedliwości jest podobne do ugrupowań polskich.

Jako swego rodzaju typy idealne do analizy zostały wybrane trzy partie, reprezentujące różne nurty ideowe: chadecka Europejska Partia Ludowa (European People's Party, EPP), brytyjska Partia Konserwatywna (Conservative Party) i również brytyjska Partia Pracy (Labour Party), przykład partii socjaldemokratycznej. Słowa kluczowe, których będę poszukiwała w manifestach programowych tych partii to: *justice* (sprawiedliwość), *fair* (uczciwy, sprawiedliwy, bezstronny, honorowy, fair, rzetelny) oraz *equality* (równość).

Brytyjska Partia Konserwatywna sprawiedliwości poświęca bardzo mało miejsca. Pojęcie to nie pojawia się w ogóle pośród centralnych wartości tej partii. Wymienione są za to: odpowiedzialność, przedsiębiorczość, aspiracje, decentralizacja władzy, ambicja³⁹. Sprawiedliwość

³⁹ *Invitation to Join the Government of Britain*, www.conservatives.com, *Foreword*, s. vii.

jest rozumiana głównie jako sprawiedliwość karna (*criminal justice*). Zwrot „sprawiedliwość społeczna” (*social justice*) w ogóle się nie pojawia w programie. Stosunek do nierówności wynika z wymienionych wyżej wartości. Konserwatyści dostrzegają istnienie nierówności, jednak sposobu ich zniesienia upatrują we wzmocnieniu małych przedsiębiorstw (s. 16) czy dostępie do edukacji (s. 17), a nie w rozdzielaniu środków publicznych.

Odmienne stanowisko wobec sprawiedliwości i równości prezentuje Partia Pracy⁴⁰. Tu sprawiedliwość społeczna oraz uczciwość/bezstronność (*fairness, fair*) znajduje się w centrum rozważań nad porządkiem społecznym (s. 0:2, numeracja stron jak w oryginale).

Według Partii Pracy dobrobyt powinien być dostępny dla wszystkich (s. 2:2). Ponieważ panujący w Wielkiej Brytanii kryzys ekonomiczny przyczynił się do zubożenia znacznej części społeczeństwa, brytyjscy socjaldemokraci proponują wdrożenie szeregu działań zabezpieczających byt najuboższych. Pierwszą kwestią ma być sprawiedliwe podwyższenie podatków (s. 0:4, s. 1:4), przeniesienie ciężaru spłacenia deficytu budżetowego na osoby lepiej sytuowane (s. 0:4). Dalej postuluje się wprowadzenie polityki wyrównywania szans, w tym edukacyjnych (s. 2:4), opracowanie systemu budownictwa, dzięki któremu ludzie o dochodach zbyt niskich, aby kupić mieszkanie na wolnym rynku, ale zbyt wysokich, aby otrzymać mieszkanie socjalne, mogliby pozwolić sobie na własne lokum (s. 2:5), bezpłatną opiekę nad dzieckiem (s. 3:2) czy darmowe obiady w szkołach (s. 3:5).

Interesujące jest, że ugrupowanie to jako jedyne z omówionych w tym artykule, odnosi się wprost do koncepcji sprawiedliwości wyrównawczej. Planując wprowadzenie nowych regulacji prawnych, postrzegają tę koncepcję jako czynnik służący zwiększeniu zadowolenia policji i ofiar z działań mających zapewnić bezpieczeństwo (s. 5:3).

Partią, która także również poświęca wiele miejsca sprawiedliwości jest Europejska Partia Ludowa. W W przeciwieństwie do Partii Pracy sprawiedliwość określana jest tu słowem *justice, fair/fairness* nie pada w programie ani raz. EPP postrzega sprawiedliwość jako jedną ze swoich *core values*: „Tymi wartościami są godność życia ludzkiego na każdym etapie istnienia, wolność i odpowiedzialność, równość i sprawiedliwość, prawda, solidarność i subsydiarność”⁴¹. Jak widać z poniższego

⁴⁰ *The Labour Party Manifesto 2010, A Future Fair for All*, www.labour.org.uk, 11.2013.

⁴¹ *Party Platform, EPP Statutory Congress*, 17–18 October 2012, [b.a.], Bucharest, Romania, www.epp.eu, 2013, s. 3.

fragmentu programu, praktykowanie sprawiedliwości ma konkretne znaczenie dla społeczeństwa:

Z samego pojęcia sprawiedliwości wynika, że w każdym czasie muszą być zapewnione niezbędne warunki, aby jednostki, jak również wspólnoty mogły korzystać z wolności. Sprawiedliwość odznacza się tym, że każdej jednostce przypisane są pewne obowiązki, cechą sprawiedliwości jest też czynne dążenie do większej równości szans i życia w społeczeństwie opartym na wzajemnym szacunku. Państwo, partnerzy społeczni i społeczeństwo obywatelskie ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie sprawiedliwości społecznej poprzez prawodawstwo, partnerstwo i partycypację na wszystkich poziomach: prywatnym, narodowym i międzynarodowym. [...] Jednym z wymiarów sprawiedliwości jest szacunek dla prawa i jego bezstronne stosowanie. Obywatele muszą być równi wobec prawa. Przepisy prawa nieprzerwanie ewoluują dostosowując się do zmian cywilizacyjnych i postępu technicznego, wszelkie zmiany muszą być jednak wprowadzane z poszanowaniem ludzkiej godności i prawa człowieka, aby mogły zostać dobrowolnie zaakceptowane przez ludzi i wspólnoty [s. 9–10, tłumaczenie własne – D.S.].

Na podstawie tego dość długiego cytatu można powiedzieć, że Europejska Partia Ludowa postrzega sprawiedliwość jako warunek wolności, poczucie obowiązku wobec wspólnoty, dążenie do zniesienia nierówności społecznych i różnic wobec prawa oraz przestrzeganie prawa.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że programach polskich partii politycznych sprawiedliwość jest rozumiana na kilka sposobów, żaden nie jest jednak wyrażony *expressis verbis*. Trzeba je rekonstruować na podstawie kontekstu, w jakim się pojawiają. Sprawiedliwość, choć jest wymieniana jako wartość, nie zawsze bezpośrednio wiąże się z ładem społecznym. Łączy się z nim poprzez sprawnie działający wymiar sprawiedliwości.

Widać wyraźnie, że sposób, w jaki podejmowana jest problematyka sprawiedliwości zależy od tego, do jakiego nurtu ideowego zalicza się dana partia. Partie o liberalnym podejściu do gospodarki, kładące nacisk na osobiste osiągnięcia nie rozbudowują w swoich manifestach ani równości, ani kwestii socjalnej.

Z kolei u partii chadeckich i lewicowych, które żywo interesują się podziałem dóbr, problematyka sprawiedliwości i równości jest elementem centralnym. U podstaw leży przekonanie, że każdy powinien mieć dostęp do dóbr społecznie uznanych za konieczne, a w przypadku, gdy

nie jest to możliwe, państwo powinno trudną sytuację życiową kompensować zabezpieczeniami. Prawidłowości te są widoczne zarówno u polskich, jak i zagranicznych ugrupowań.

Podsumowując, sprawiedliwość w programach polskich partii politycznych, bez względu na sposób definiowania, jest wątkiem pobocznym, nieorganizującym ani struktury, ani treści manifestów. Można to wytłumaczyć próbą zbudowania takiego programu, który będzie atrakcyjny dla wyborców. Zamieszczanie w swoich manifestach tylko niektórych typów sprawiedliwości, bądź też pomijanie tej tematyki, wiązać się będzie zatem z nurtem ideowym, do którego należy dane ugrupowanie, z bieżącą sytuacją polityczną i odpowiedzią na konkretne potrzeby chwili, jak i z możliwością przełożenia danej koncepcji na konkretną praktykę polityczną lub hasło wyborcze. Tym samym oznacza to, że dopiero zmiany, jakie mogą zajść w rzeczywistości społecznej mogą sprawić, iż sprawiedliwość we wszystkich swoich rozumieniach może stać się centralnym elementem dyskursu społecznego.

UDO ARNOLD

DER DEUTSCHE ORDEN IN WISSENSCHAFT UND ÖFFENTLICHKEIT IN POLEN UND DEUTSCHLAND HEUTE

Für den Historiker gehören wissenschaftliche Kontroversen zum täglichen Geschehen seiner Wissenschaft – die unterschiedliche Beurteilung und Bewertung von Fakten ist einer Geisteswissenschaft systemimmanent und irritiert ihre Angehörigen daher nicht weiter. Auch sind wir uns im klaren, dass unterschiedliche Bewertungen deutlich sozialisationsgebunden sind, d.h. abhängig von der Lebenserfahrung des Beurteilenden; dabei ist unbedingtes Bemühen um wissenschaftliche Redlichkeit, um „Objektivität“ prinzipiell als Voraussetzung wissenschaftlicher Arbeit unterstellt.

Schwieriger wird die Situation, wenn Geschichtsbetrachtung über den sozialisationsgebundenen Standort hinausgehend ein Teil aktueller politischer Auseinandersetzungen wird, wenn also Politik zur besseren Argumentation nicht nur Beispiele aus der Vergangenheit heranzieht, sondern die Interpretation der Vergangenheit zusätzlich den aktuellen politischen Zielen unterwirft, vergrößern und sagt wenn die Politik die Geschichte als Argumentationshilfe verbiegt, gar missbraucht. Beispiele dafür erleben wir recht regelmäßig im innenpolitischen Raum, aber auch auf dem Feld außenpolitischer Beziehungen. Letzteres kann einen nationalen Anstrich haben, wie wir es im deutsch-französischen Verhältnis kennen, aber auch einen national- und systembedingten Charakter, wie wir es in den Nachkriegsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den sogenannten Ostblockstaaten allzu deutlich erlebt haben. Dabei bleibt festzuhalten, dass solche Beurtei-

lungsprobleme bzw. Beurteilungspraktiken keineswegs einen einseitigen Vorgang darstellen, sondern normalerweise auf beiden Seiten auftreten, wobei es unwesentlich ist, dann die Frage nach Henne oder Ei zu stellen.

Je wichtiger für eine Gruppe, eine Nation, einen Staat die Basierung auf der Vergangenheit ist, eine desto bedeutendere Rolle nimmt die Beurteilung dieser Vergangenheit ein. Das sehen wir im Deutschland des 19. Jahrhunderts sehr deutlich, das eine wesentliche Strukturveränderung seiner Staatlichkeit erfuhr vom Heiligen Römischen Reich deutscher Nation über eine große Zahl souveräner Fürstentümer hin zu einem neuen Kaiserreich, womit gleichzeitig die Umpolung von einer habsburgisch geprägten zu einer brandenburgisch-preußisch geformten Tradition einherging. In derselben Zeit sehen wir die bedeutende Rolle der Vergangenheit als Hilfe zur Bewältigung der Gegenwartssituation in Polen, am Ende des 18. Jahrhunderts unter Russland, Preußen und Österreich aufgeteilt. In Deutschland wie in Polen entstanden Vergangenheitsbeurteilungen, die sich gerade in den Berührungs- und Überschneidungsräumen teilweise hart im Raum stießen. Das gilt beispielsweise für Schlesien, aber auch für Ost- und Westpreußen.

Gerade die ost- und westpreußische Geschichte ist auf weite Strecken eine Geschichte beider Länder. Solche Gemeinsamkeitsbereiche bergen in der Beurteilung stets eine besondere Problematik in sich. Wenn eine Seite einen Teil der beide Partner berührenden Vergangenheit in ganz besonderem Maße hochstilisiert für die Fundierung der eigenen politischen Position, bleibt die Reaktion der anderen Seite nicht aus – der strahlende Held des einen wird zum Teufel des anderen. Ein ganz besonderes Beispiel dafür, in seiner allgemeinen Bedeutung sehr wohl über das preußisch-polnische bzw. deutsch-polnische Verhältnis hinausreichend, ist die Darstellung der Geschichte des Deutschen Ordens in seinem mittelalterlichen Territorium Preußen. Die Beurteilungskontroverse der preußischen Deutschordensvergangenheit hat seit zwei Jahrhunderten Stoff für Historiker in Deutschland wie in Polen geliefert und steht als deutlichster Dissens auch am Beginn jener Periode, die im 20. Jahrhundert einen Neuanfang bringen sollte.

Mit den Ostverträgen der Bundesrepublik Deutschland mit der Sowjetunion, der Volksrepublik Polen und der Deutschen Demokratischen Republik ist 1970 eine neue Epoche der Nachkriegszeit eingeläutet worden, an deren vorläufigem Endpunkt die sogenannte „samtene“ Revolution der Jahre 1989/90 und der Beitritt der Republik Polen zur Europäischen Union 2004 stehen. Zum Komplex der Annäherung gehörte

als wesentlicher Punkt auch der Versuch, im Bereich der Geschichtswissenschaft die Epoche der Sprachlosigkeit, vielleicht besser gesagt die Epoche des Aneinandervorbeiredens abzulösen durch ein Miteinanderreden. Als besonders wichtiges Mittel dazu wurden Gespräche über die Darstellung der Geschichte (und Geographie) in den Schulbüchern der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen angesehen.¹ Sie waren ein deutlich politisch motiviertes Mittel, Kontroversen über die gemeinsame Geschichte anzugehen, zu diskutieren und auf eine mögliche Konsensfähigkeit zuvor in der Wissenschaft, dann jedoch auch in der Öffentlichkeit zu untersuchen. Hier sei nicht auf deren Inhalte und Verlauf eingegangen, nur soviel sei festgestellt, dass bis zum Ende des ersten Durchgangs der Konferenzen 1976 sich der Charakter der Gespräche wandelte, mehr und mehr zur Untersuchung einer Beziehungsgeschichte und weniger zum Versuch, die polnische Geschichte in Deutschland bekannter zu machen. Einseitigkeiten der Beurteilungen wurden zurückgenommen, auf beiden Seiten war deutlich spürbar, Kontroversen abzubauen und zu Kompromissen, wenn nicht gar zum Konsens in der Beurteilung zu kommen.

Allerdings gab es im Gesamtkomplex eine Ausnahme: *Uneinigkeit herrscht nur noch über die Ordensritter*. Diese Überschrift eines Zeitungsberichts über die 6. Konferenz der Gespräche 1974 war gewiss ein Anreißer,² kennzeichnete aber auch eine in etwa charakteristische Situation, sowohl im jeweiligen Bevölkerungsbewusstsein Polens und der Bundesrepublik als auch im wissenschaftlichen Dialog. Diese Bewusstseins- und Beurteilungsgegensätze kamen noch deutlich zum Ausdruck in den Empfehlungen von 1976:

¹ Publikationen für die Jahre 1956–2010: www.deutsch-polnische.schulbuchkommission.de/publikationen/einzelveroeffentlichungen.html [29.07.2014]. Die meisten sind kurze Veröffentlichungen oder auf eine ausgewählte Fragestellung bezogen; besonders hervorzuheben aus der Frühzeit der Gespräche: U. Arnold, *Rozmowy między Republiką Federalną Niemiec a Polską Rzeczpospolitą Ludową w sprawie podręczników szkolnych: rozwój, problemy, perspektywy*, [in:] *Polska Rzeczpospolita Ludowa – Republika Federalna Niemiec. Bilans stosunków wzajemnych. Problemy i perspektywy normalizacji*, red. J. Sułek et al., Warszawa 1979, S. 241–264; auch in deutsch erschienen. Die wichtigsten jüngeren Publikationen: E. Nasalska, *Polsko-niemieckie dyskursy edukacyjne. Lata 1949–1999*, Warszawa 2004; K. Ruchniewicz, *Der Entstehungsprozess der Gemeinsamen deutsch-polnischen Schulbuchkommission 1937/1938–1972*, „Archiv für Sozialgeschichte“ 2005, Nr. 45, S. 237–252; T. Strobel, *Die Gemeinsame deutsch-polnische Schulbuchkommission. Ein spezifischer Beitrag zur Ost-West-Verständigung 1972–1989*, [in:] *ebd.*, S. 253–268.

² „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, Nr. 229, 03.10.1974, S. 23.

In den polnischen Schulbüchern wird vor allem die säkular-staatliche und militärisch-expansive Rolle des Ordens hervorgehoben, in den westdeutschen seine zivilisatorische und missionarische Aufgabe betont. Dieser Sachverhalt spiegelt zu einem guten Teil die grundsätzlich bzw. punktuell kontroverse Einschätzung des Deutschen Ordens wider, welche daher bei der Behandlung folgender wesentlicher Fakten der Ordensgeschichte zukünftig zu berücksichtigen ist: [folgt ein Katalog von acht Sachbereichen]. Dieser Problemkomplex bedarf trotz gewisser Fortschritte, die... erzielt werden konnten, noch weiterer gründlicher Behandlung.³

Diese Empfehlung zeigt, wie gering die Gemeinsamkeit der Orientierung, wie wenig tragend der Grundstein für das Gebäude einer gemeinsamen Beurteilung der Deutschordensgeschichte vor vier Jahrzehnten war. Die Deutschordensgeschichte stellte den empfindlichsten Punkt des historischen Dialogs zwischen Deutschland und Polen in Wissenschaft wie Öffentlichkeit dar, nicht etwa die Besetzung Polens im Zweiten Weltkrieg oder Flucht und Vertreibung der deutschen Bevölkerung 1945.⁴ Diese Situation galt es aufzubrechen, und es war eine besondere Leistung, dass das mithilfe der Kollegen beiderseits der Grenze in relativ kurzer Zeit gelungen ist.

Stationen dazu waren Jahrestagungen der „Historischen Kommission für ost- und westpreußische Landesforschung“, die seit 1977 regelmäßig polnische Gastreferenten hatten,⁵ zwei thematische Tagungen

³ *Empfehlungen für Schulbücher der Geschichte und Geographie in der Bundesrepublik Deutschland und in der Volksrepublik Polen*, Schriftenreihe des Georg-Eckert-Instituts für internationale Schulbuchforschung 22, Braunschweig 1977, S. 17 (deutsch, polnisch S. 16).

⁴ Vgl. U. Arnold, *Deutschordensgeschichte und deutsch-polnische Schulbuchgespräche*, [Mit einem] Anhang: *Konferenz der Historiker aus der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen zur Geschichte des Deutschen Ordens in Schulbüchern. Bericht*, gemeinsam mit Z. Nowak, [in:] *Von Akkon bis Wien. Studien zur Deutschordensgeschichte vom 13. bis zum 20. Jahrhundert. Festschrift zum 90. Geburtstag von Althochmeister P. Dr. Marian Tumler O.T. am 21. Oktober 1977*, hrsg. U. Arnold (Quellen und Studien zur Geschichte des Deutschen Ordens 20), Marburg 1978, S. 344–361. Der Anhang auch gedruckt als: *Konferencja historyków z Republiki Federalnej Niemiec i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dotycząca dziejów Zakonu Krzyżackiego w podręcznikach szkolnych*, [in:] *Rola Zakonu Krzyżackiego w podręcznikach szkolnych Republiki Federalnej Niemiec i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław 1976, S. 100–111. Das in Deutschland verantwortliche Internationale Schulbuchinstitut in Braunschweig wollte den Bericht nicht veröffentlichen.

⁵ Als erster Prof. Dr. Marian Biskup, Polnische Akademie der Wissenschaften, Außenstelle Toruń.

des „Konstanzer Arbeitskreises für mittelalterliche Geschichte“,⁶ die 1981 an der Universität Toruń begründete internationale Konferenzserie „Ordines militares. Colloquia Torunensia Historica“, welche 2015 ihre 18. Tagung haben wird,⁷ sowie die 1985 in Wien erreichte Gründung der „Internationalen Historischen Kommission zur Erforschung des Deutschen Ordens“, der inzwischen Historiker aus 14 europäischen Staaten angehören.⁸

Handelte es sich dabei um Treffen der Wissenschaftler, so wurden die Kooperationsergebnisse anlässlich des 800jährigen Gründungsjubiläums des Deutschen Ordens 1990 in mehreren Großausstellungen der Öffentlichkeit an Orten ehemaliger Niederlassungen des Ordens präsentiert: 1990 in Nürnberg,⁹ 1991 auf der Insel Mainau im Bodensee,¹⁰ 1992 im belgischen Alden Biesen.¹¹ Eine in Polen vorgesehene Ausstellung konnte nicht realisiert werden: Die junge Regierung Mazowiecki war zwar willens, aber nicht in der Lage, eine längerfristige Finanzausgabe für eine große Ausstellung zu geben. Es sollte noch bis 2007 dauern, bis sich eine polnische Schau realisieren ließ. In diesen Ausstellungen ging es darum, für eine internationale Öffentlichkeit ein modernes Bild der Deutschordensgeschichte zu präsentieren, für eine Öffentlichkeit, die noch in ganz anderen Denkstrukturen hinsichtlich dieses Themas sozialisiert war. Gerade in Polen wurden die Ausstellungen nebst zugehörigen Katalogen mit großer Aufmerksamkeit

⁶ Vgl. *Die geistlichen Ritterorden Europas*, hrsg. J. Fleckenstein, M. Hellmann, [Vorträge und Forschungen XXVI], Sigmaringen 1980.

⁷ Bis 2013 erschienen unter diesem Titel 18 Bände als Tagungsbericht bzw. als Jahrbuch.

⁸ Vgl. U. Arnold, *Zwanzig Jahre Internationale Historische Kommission zur Erforschung des Deutschen Ordens. Bilanz und Perspektiven*, [in:] *L'Ordine Teutonico tra Mediterraneo e Baltico, incontri e scontri tra religioni, popoli e culture. Der Deutsche Orden zwischen Mittelmeerraum und Baltikum. Begegnungen und Konfrontationen zwischen Religionen, Völker[n] und Kulturen*, hrsg. H. Houben et al., [Acta Theutonica 5], Galatina 2008, S. 15–27 (italienisch S. 28–33).

⁹ *800 Jahre Deutscher Orden. Ausstellung des Germanischen Nationalmuseums Nürnberg in Zusammenarbeit mit der Internationalen Historischen Kommission zur Erforschung des Deutschen Ordens (Katalog)*, hrsg. G. Bott, U. Arnold, Gütersloh–München 1990.

¹⁰ *Kreuz und Schwert. Der Deutsche Orden in Südwestdeutschland, in der Schweiz und im Elsaß. Ausstellungskatalog Schloß Mainau*, Red. U. Arnold et al., Mainau 1991.

¹¹ *Ritter und Priester. Acht Jahrhunderte Deutscher Orden in Nordwesteuropa. Ausstellung der Landcommanderij Alden Biesen... (Katalog)*, hrsg. U. Arnold et al., [Alden Biesen] 1992.

und ausführlichen Rezensionen beachtet und die thematische Diskussion auf einem Niveau geführt, das in der deutschen Presse nicht erreicht wurde.

Was Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts noch als staunenswerter Erfolg verbucht werden konnte, ist im Wissenschaftsraum heute, über zwei Jahrzehnte später, eine absolute Normalität geworden. Allerdings muss man für die deutsche Seite sagen, dass die Deutschordensgeschichte, vor allem die preußische, ihren einstigen Stellenwert in der nationalen Historiographie Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg verloren hat – das preußisch-deutsche Interesse des 19. Jahrhunderts ist einem bundesrepublikanisch-rheinischen Desinteresse der Nachkriegsepoche gewichen. Das zeigt sich deutlich an der deutschen Forschungssituation: Im Blick auf das Ordensterritorium Preußen ist es eine „Forschung im Exil“ ohne landschaftlichen Rückhalt in der Herkunftsregion, mit entsprechend negativen Auswirkungen auf den Nachwuchs. Denn es gibt – mit Ausnahme eines Archivars im Geheimen Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz Berlin – keine berufliche Möglichkeit mit entsprechender Themenstellung. Ähnliches gilt für die deutschen Universitäten, an denen es bis 2013 außer in Hamburg keinen Schwerpunkt zur Erforschung des Deutschen Ordens mehr gab. Damit ist die Deutschordensforschung in Deutschland weitestgehend zu einer „Feierabendforschung“ geworden. Wie wichtig jedoch eine Verankerung auch in der Universitätslehre und damit nicht zuletzt für die zukünftigen Lehrer als Multiplikatoren der wissenschaftlichen Ergebnisse ist, hat mir meine 40jährige Lehrtätigkeit an der Universität Bonn gezeigt.

In Polen galten und gelten die ehemaligen deutschen Ostgebiete als „wiedergewonnene Nord- und Westgebiete“. Der damit verbundene politische Ansatz bedingte nach dem Krieg auch eine enorme Aufmerksamkeit für diese Gebiete in der Wissenschaft einschließlich eines hohen Potentials an Wissenschaftlerstellen. Zentren sind für die Deutschordensgeschichte die Universitäten Poznań/Posen, Toruń/Thorn mit einem sehr großen Historischen Institut, Gdańsk/Danzig und Olsztyn/Allenstein. Hinzu kommen die Außenstellen des Historischen Instituts der Polnischen Akademie der Wissenschaften in Poznań und Toruń sowie die Wissenschaftlichen Gesellschaften, vor allem in Toruń, Gdańsk und Olsztyn. Alle haben großzügige Veröffentlichungsmöglichkeiten. Bei allen Institutionen gibt es den Schwerpunkt der Regionalgeschichte, und damit auch der Geschichte des Deutschen Ordens

im mittelalterlichen Preußen. Damit sind die organisatorischen Voraussetzungen für historische Forschungen gegenüber der Vorkriegszeit auf polnischer Seite deutlich verbessert und übertreffen bei weitem die deutsche Situation.

Von großem Vorteil für die polnische Forschung ist ihre Verwurzelung in der Region. Das bedeutet auch ein öffentliches Interesse an den wissenschaftlichen Ergebnissen bei der Bevölkerung. Das Problem des Nachwuchses stellt sich daher ebenfalls nicht, wenngleich die Sprachbarriere erheblich ist, da der größte Teil der zu benutzenden Quellen nur in (mittelhoch)deutscher Sprache vorliegt. Die preußische Deutschordensgeschichte kann in Polen im breiten Spektrum betrieben werden in Archäologie, Geschichte, Kunstgeschichte mit allen Einzelsparten des jeweiligen Faches.

Während die Ergebnisse jener Forschung anfangs fast alle ausgerichtet waren an historischer Faktographie ohne Beeinflussung durch den Historischen Materialismus, allerdings geprägt durch den nationalen Ansatz des 19. und 20. Jahrhunderts in seiner antideutschen Stoßrichtung – den es genauso zu überwinden galt wie in der Bundesrepublik Deutschland die antipolnische Tradition aus derselben Zeit –, stellt das heute kein Problem mehr dar. Denn inzwischen ist eine andere Wissenschaftlergeneration führend, die nicht mehr geprägt ist durch die Zeit des Zweiten Weltkrieges und die sich nach 1990 vom Kommunismus sehr rasch abgewandt hat, sofern sie sich jemals mit ihm identifizierte. Außerdem hat gerade auch bei den Jüngeren die persönliche Begegnung eine prägende Rolle gespielt. So sind beispielsweise heute führende Kollegen in früheren Jahren Stipendiaten an meinem Universitätsinstitut gewesen oder haben gar als Teilnehmer in meinen Vorlesungen oder Seminaren gesessen. Dieses gute persönliche Verhältnis überträgt sich auch auf die Nachwuchsgeneration, wie deutlich sichtbar wird am Nachwuchsforum, das inzwischen jeder Konferenz der „Ordines militares“ in Torun vorangeht. Das Ergebnis ist die Erkenntnis der Notwendigkeit einer Kooperation, die bewusst als wissenschaftliche und persönliche Chance von beiden Seiten begriffen und gerne ergriffen wird.

Die Forschungsquantität ist aufgrund der besseren Ausgangslage in Polen erheblich höher, die Qualität in beiden Ländern identisch. Die Nationalismen des 19./20. Jahrhunderts tauchen so gut wie nie mehr auf. Diese Qualität liegt auch daran, dass wir inzwischen in einem internationalen Netzwerk arbeiten mit neuen Standorten in Belgien

(Alden Biesen)¹², Italien (Lecce)¹³ und seit kurzem an der Universität Würzburg¹⁴ sowie verstärkter Hinwendung zur vergleichenden Ritterordensforschung, nicht mehr nur Johanniter oder nur Deutscher Orden. Internationalisierung aber bedeutet ein Ende der Nationalismen. Das geht bis hinein in die Sprache der Veröffentlichungen: Die Konferenzbände der „Ordines militares“ in Torun erscheinen in deutsch und englisch, die Bände der Universität Lecce in italienisch, englisch und deutsch, die Bände des „Historisch Studiecentrum Alden Biesen“ in niederländisch und deutsch.

Ein Veröffentlichungsprojekt zeigt diese Zusammenarbeit sehr gut. Zwei polnische Bearbeiter, Prof. Dr. Marian Biskup und seine Gattin Dr. Irena Janosz-Biskupowa mit mir als deutschem Redakteur haben eine Quelledition zu den Visitationen im Deutschen Orden im Mittelalter herausgegeben mit Quellen von Palermo bis Tallinn/Reval quer durch Europa und veröffentlichten das Werk in einer Buchreihe, die unter der Patronanz des gegenwärtigen Deutschen Ordens erscheint.¹⁵ Dies zeigt vielleicht am besten den heutigen Stand der Kooperation. Inzwischen ist es auch zur Normalität geworden, in Zeitschriften des jeweils anderen Landes zu veröffentlichen oder ganze Monographien zur Ordensgeschichte zu übersetzen.¹⁶ Es soll aber deutlich gesagt werden, dass die deutsche Forschung über den Deutschen Orden nicht zuletzt

¹² Historisch Studiecentrum Alden Biesen; vgl. Jozef Mertens und Udo Arnold, 25 Jahre, 'Historisch Studiecentrum' Alden Biesen. Grenzübergreifende Deutschordensforschung in Belgien, „Rheinische Vierteljahrsblätter“ 2013, Nr. 77, S. 231–265; niederländisch in: „Limburg – Het Oude Land van Loon“ 2013, No. 92, S. 3–52.

¹³ Centro Interdipartimentale di Ricerca sull'Ordine Teutonico nel Mediterraneo, Università del Salento, Lecce, unter Leitung von Prof. Dr. Hubert Houben.

¹⁴ Forschungsstelle Deutscher Orden an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg, unter Leitung von Prof. Dr. Helmut Flachenecker; vgl. Forschung mit internationaler Strahlkraft, „Die Tagespost“ Nr. 80, 08.07.2014, S. 5 sowie www.deutscher-orden.at/site/home/article/410/html [29.07.2014].

¹⁵ *Visitationen im Deutschen Orden im Mittelalter*, hrsg. M. Biskup, I. Janosz-Biskupowa, unter der Redaktion von U. Arnold, 3 Bde. [Quellen und Studien zur Geschichte des Deutschen Ordens 50/I–III = Veröffentlichungen der Internationalen Historischen Kommission zur Erforschung des Deutschen Ordens 10/I–III], Marburg 2002, 2004, 2008.

¹⁶ Zum Beispiel: M. Biskup, G. Labuda, *Die Geschichte des Deutschen Ordens in Preußen: Wirtschaft, Gesellschaft, Staat, Ideologie*, Osnabrück 2000 (polnisch 1986 und 1988); K. Militzer, *Historia zakonu krzyżackiego*, Kraków 2007 (deutsch Stuttgart 2005).

ihre Impulse aus jener Internationalisierung erhält und vor allem daher für Jüngere interessant ist. Hinzu kommt die nicht hoch genug anzusetzende Bedeutung der Veröffentlichungsreihe „Quellen und Studien zur Geschichte des Deutschen Ordens“ mit ihren inzwischen über 70 Bänden, ohne die diese Entwicklung nicht möglich gewesen wäre.

Doch wie sieht das in der allgemeinen Öffentlichkeit aus? In Deutschland ist die Kenntnis über den Deutschen Orden nur sehr rudimentär vorhanden. Die bundesdeutschen Schulbücher erwähnen ihn allenfalls im Rahmen der deutschen Ostsiedlung oder als militärischen Gegenpart der polnischen Entwicklung.¹⁷ Außerdem vollzieht die Verkürzung der Schulzeit vor allem Einschnitte bei der mittelalterlichen Geschichte, so dass in vielen Curricula das Thema völlig ausgeklammert wird. Die neuzeitliche Entwicklung des Ordens fehlt völlig. Daher ist es nur ein regionales, heimatkundliches Thema, wenn man an manchen Orten über die Ordensvergangenheit sozusagen stolpert, wie etwa in Bad Mergentheim als ehemaligem Sitz des Hochmeisters. Dies bleibt aber letztlich marginal, von einem allgemeinen Öffentlichkeitsbewusstsein lässt sich in Deutschland nicht sprechen. Und wenn das Thema in einem Berührungsbereich zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit, also in einer Ausstellung erscheint, wie es 2009 in Berlin in der Ausstellung „Deutsche und Polen“ der Fall war, dann blamieren sich leider auch Wissenschaftskollegen aufgrund mangelnder Kenntnisse.¹⁸ So gut sich das Thema also in der engeren Fachwissenschaft präsentiert, so schlecht ist es in der deutschen Öffentlichkeit verankert.

Und in Polen? Dort ist die Bewusstseinsstradition eine andere, wurde das Thema der „krzyżacy“ doch bis weit in die 70er Jahre des 20. Jahrhunderts als politisches Kampfmittel gegen die Bundesrepublik Deutschland benutzt. Seit dem 19. Jahrhundert war Krzyżak – Kreuzritter in Polen ein Schimpfwort und bezeichnete alles verhasste Preußisch-Deutsche. Daher verstand selbst jedes Kind das Titelblatt der Warschauer Boulevardzeitung „Fakt“ vor der Europameisterschaft im Fußball 2008 – am 8. Juni stand ein Spiel Deutschland gegen Polen an. Michael Ballack im Ordensmantel mit preußischer Pickelhaube kniete vor dem schwertschwingenden niederländischen Trainer der polni-

¹⁷ Vgl. als jüngste Schulbuchuntersuchung: *Ziemie pruskie w podręcznikach Polski, Niemiec, Litwy i Rosji. Porównawcza analiza regionalnych konstrukcji tożsamości w XX–XXI wieku*, red. I. Lewandowska, S. Zloch, Olsztyn 2013; 2014 auch in deutsch erschienen.

¹⁸ Vgl. *Deutsche und Polen. Abgründe und Hoffnungen*, eine Ausstellung der Stiftung Deutsches Historisches Museum, Berlin 2009.

schen Nationalmannschaft Leo Beenhakker, und die Titelzeile lautete, an den Trainer gerichtet: *Leo, powtórz Grunwald!*

Doch auch dieses Bild wandelt sich. Das Interesse am Thema ist in Polen aufgrund breiterer Grundkenntnisse deutlich größer als in Deutschland. So werden wissenschaftliche Konferenzen auch deutlich stärker von Nichtwissenschaftlern besucht als in Deutschland, so dass neue Sichtweisen zumindest bei der Intelligenz allmählich ankommen. Die breite Masse jedoch erreicht man heute nicht mit wissenschaftlichen Konferenzen, sondern viel besser mit optischer Präsentation eines Themas in Ausstellungen oder im Fernsehen.

Da gab es in Polen 2007 geradezu eine sensationelle Schau in Malbork/Marienburg. „*Imagines Potestatis*“, Insignien der Macht des polnischen Königtums und des Deutschen Ordens in einer Ausstellung gemeinsam zu präsentieren – damit hatte sich die Leitung der Marienburg ein hohes Ziel gesteckt.¹⁹ Es sollte die erste Ausstellung nach dem Zweiten Weltkrieg in Polen sein, die den Orden nicht im alten, dem Roman von Henryk Sienkiewicz vom Jahre 1900 oder dem (künstlerisch ausgezeichneten) Film von Aleksander Ford von 1960 nachempfundenen Bild des Kreuzritters präsentierte, der mordend und brennend durch die Landschaft ritt. Der Hochmeister des Deutschen Ordens in Wien entschied sich für eine großzügige Unterstützung mit Leihgaben aus der Ordensschatzkammer und dem Zentralarchiv des Ordens. In ständiger Gegenüberstellung von polnischem Königtum und Deutschem Orden wurde eine Zeit vom Späten Mittelalter – schwerpunktmäßig vom 14. Jahrhundert an – bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts präsentiert, überwiegend in kostbaren Originalen. Der militärische Aspekt der Vergangenheit wurde bewusst zurückgenommen mit dem Argument, das kenne man in Polen sowieso. Gerade für den geistlichen Bereich waren jedoch ganz besondere Stücke zu sehen.

Neben vielen kostbaren Leihgaben bot der Orden letztlich auch den Rahmen für die Präsentation. Sie fand statt im Hochmeisterpalast und im sehr gut restaurierten und aus diesem Anlass wiedereröffneten Großen Remter des Mittelschlusses der Marienburg, dem mittelalterlichen Hochmeistersitz. Der terminliche Anlass der Ausstellung band ebenfalls den Orden ein, wenngleich in historisch leidvoller Beziehung zu Polen: Am 8. Juni 1457, vor genau 550 Jahren, musste der Hochmeister

¹⁹ *Imagines Potestatis. Insignia i znaki władzy w Królestwie Polskim i Zakonie Niemieckim. Katalog wystawy w Muzeum Zamkowym w Malborku*, hrsg. J. Trupinda, Malbork 2007; die Beiträge waren polnisch, deutsch und englisch. Es folgte im selben Jahr ein rein deutschsprachiger Katalog.

die Marienburg räumen, da er sie seinen Söldnern verpfändet hatte, die er aber nicht bezahlen konnte und die deshalb die Burg an den polnischen König weitergaben, der ihnen mit dem Geld Danzigs ihren Sold zukommen ließ.

Schloss dieser für den Orden so negative Vorgang nicht die Beteiligung an einer aus jenem Anlass eröffneten Ausstellung aus? Der Hochmeister, der eigens zur Eröffnung nach Marienburg gereist war, hat im Grußwort des Kataloges wie bei der Eröffnung die Frage angesprochen:

Wenn aus diesem Anlaß der Deutsche Orden heute vom Hochmeistersitz Wien aus sich an einer großen Ausstellung „Imagines Postestatis“ mit wichtigen Leihgaben beteiligt, dann ist das scheinbar genauso historisch unlogisch wie die Tatsache, daß Polen das Schloß der einstigen Gegner in hervorragender Form restaurierte und in die UNESCO-Liste des Weltkulturerbes hat eintragen lassen. Beide Vorgänge machen deutlich, daß es heute nicht mehr um die Pflege einer historischen Gegnerschaft geht, sondern um eine Kooperation zur Aufdeckung kultureller Gemeinsamkeiten in einem bereits im Mittelalter – erst recht aber in der Gegenwart – vorhandenen gesamteuropäischen Rahmen, in dem sich die Geschichte des Deutschen Ordens wie auch Polens abspielte und weiterhin abspielen wird.

Der Besuch war bis zum Ende der Ausstellung allen Burgbesuchern ohne zusätzlichen Eintritt möglich. Es blieb über das polnische gute Presse-Echo hinaus ein anderes, revidiertes Bild des Ordens für den normalen polnischen Besucher – wenn nur 20 % der normalen Burgbesucher des Sommers 2007 die Ausstellung besuchten, darunter sehr viele Schulklassen, waren das rund 80.000! Hinzu kam ein opulenter Katalog, der in mehrfacher Hinsicht auffällt. Zum einen stellte der Kurator der Ausstellung an den Beginn einen Beitrag „Der Deutsche Orden als geistliche Gemeinschaft“. Auch die Sprachregelung signalisiert eine andere Sichtweise: Es heißt nicht mehr „Krzyżacy“, „Kreuzritter“, sondern „Zakon Niemiecki“, „Deutscher Orden“; damit wurde der eigentliche Name gewählt.

Es handelte sich um die größte Ausstellung, die in der Marienburg nach dem Krieg gezeigt wurde, um die erste, die in Polen den Deutschen Orden mit ins Zentrum stellte, und schließlich um die für das Bild des Ordens in Polen wichtigste. Sie zeigte ein Umdenken nicht nur im Wissenschaftsbereich, sondern auch im Blick auf die Öffentlichkeit. Natürlich musste eine solche Ausstellung von Wissenschaftlern vorbereitet werden, und die Katalogbeiträge mussten von renommierten Fachleuten geschrieben werden, doch das geschah – wie 1990 in Nürnberg – in internationaler Kooperation. Damit wollte man sich bewusst mit einem

anderen Bild des Ordens der Öffentlichkeit stellen, an einem Ort, der wie kein zweiter in Polen das Bild des Ordens nachhaltig prägt und in dem Wissen, dass die Marienburg zu den fünf meistbesuchten Stätten in Polen gehört. Er zeigte die andere Form, die Öffentlichkeit anzusprechen, als mit dem Ballack-Titelbild.

Dass eine solche Entwicklung nicht jedem passt, belegt ein Artikel vom August 2009 in der deutschen, marxistisch orientierten Tageszeitung „Junge Welt“, in der der Hochmeister aufgrund seines Katalogvorwortes mit Heinrich Himmler verglichen und dem polnischen Staatspräsidenten Lech Kaczyński Fraternisierung damit vorgeworfen wurde.

Doch zurück von jener Polemik auf den Boden sachlicher Tatsachen. Die Kooperation in der Wissenschaft bedeutet keineswegs, dass die Deutschordensgeschichtsschreibung sich in ihren Bewertungen absolut einig wäre, dass es keine wissenschaftliche Diskussion mehr gäbe. Im Gegenteil, sie ist oftmals direkter, offener als zuvor geworden. Sie entbehrt aber weitestgehend der nationalen Töne, sie ist vielmehr eine grenzübergreifende fachwissenschaftliche Auseinandersetzung, ohne die die historische Forschung nicht leben kann, ohne die es auch keinen Erkenntnisfortschritt gibt. Und diese Form des Herangehens an ein einst so umstrittenes Thema wird sich desgleichen mehr und mehr in der Öffentlichkeit durchsetzen.

Nehmen wir das schon angesprochene Beispiel der Schlacht bei Tannenberg/Grunwald 1410. Der Wegfall der politischen Lager des Kalten Krieges, die Annäherung zwischen Polen und Deutschland hat dem Symbol Grunwald in Polen die Kraft genommen, die das Symbol Tannenberg in Deutschland bereits lange vorher verloren hatte.²⁰ Nachwirkungen in der breiten Bevölkerung wie bei jenem Ballack-Titelbild werden wir sicher noch einige Zeit erleben, doch spielen sie keine nachhaltige Rolle mehr. Andere Eindrücke treten an dessen Stelle. Dazu gehörten internationale Konferenzen, wie sie 2010 anlässlich des 600. Jahrestages der Schlacht 1410 beispielsweise in Malbork/Marienburg und Kraków/Krakau,²¹ aber auch in Wien stattfanden, letztere

²⁰ Vgl. U. Arnold, *Tannenberg/Grunwald als politisches Symbol im 19./20. Jahrhundert*, [in:] *Krajobraz grunwaldzki w dziejach polsko-krzyżackich i polsko-niemieckich na przestrzeni wieków. Wokół mitów i rzeczywistości*, hrsg. J. Gancewski, [„Biblioteka Mrągowskich Studiów Humanistycznych. Historia“ 1], Olsztyn 2009, S. 7–18.

²¹ Vgl. *Conflictus magnus apud Grunwald 1410. Między historią a tradycją*, red. K. Ożóg, J. Trupinda, Malbork 2013 (enthält aber nicht alle Vorträge).

veranstaltet vom Deutschen Orden, der Internationalen Historischen Kommission zur Erforschung des Deutschen Ordens und dem Wissenschaftlichen Zentrum der Polnischen Akademie der Wissenschaften in Wien.²² Sie präsentierten ihre Ergebnisse in gemeinsamer Diskussion, eine nationale oder gar nationalistische Sicht existierte nicht mehr. Dazu korrespondierte die Sichtweise der herausragenden und für das Thema zentralen Ausstellung auf dem Wawel, die auf Internationalität weitgehend verzichten konnte.²³

Ein besonderes in der polnischen Öffentlichkeit wahrgenommenes Ereignis stellte die Gedenkfeier auf dem Schlachtfeld von 1410 am 15. Juli 2010 dar. Sie vereinte zum ersten Mal die Nachfolger der seinerzeitigen Kriegsparteien, denn Präsident Lech Kaczyński hatte eine Einladung zur Teilnahme an den Hochmeister des Deutschen Ordens P. Dr. Bruno Platter ausgesprochen, die sein Nachfolger Bronisław Komorowski, nach dem Tod Kaczyńskis als Sejmmarschall kommissarisch amtierend, überbringen ließ. Der Hochmeister akzeptierte und hielt neben Komorowski, der litauischen Staatspräsidentin Dalia Grybauskaitė und dem Präsidenten des Europäischen Parlaments Jerzy Buzek eine vielbeachtete Ansprache.²⁴ Er führte aus, dass in der Sicht auf die Ordensgeschichte heute

der europäische Gedanke eine entscheidende Rolle [spielt]: das friedliche Zusammenleben der Völker Europas und das gemeinsame Arbeiten an einer gerechten und sozialen Gesellschaft, in der auch die fundamentalen Grundsätze einer christlichen Lebensgestaltung ihren Platz haben. Grunwald/Tannenberg kann nunmehr stehen für eine positive Aufarbeitung einer gemeinsamen Vergangenheit, für die Überwindung von Gegensätzen, für den Willen zu Versöhnung, Frieden und Völkerverständigung. Die Auseinandersetzung mit Schwert und Waffen weicht dem Dialog und grenzüberschreitenden Begegnungen.... [Es geht] heute um die gemeinsame europäische Zukunft, um gegenseitigen Respekt und Freundschaft. Wenn das im Jahre 2010 die Botschaft von Grunwald sein kann, dann hat diese Feier ihren neuen, modernen Sinn erhalten.²⁵

Auf dem ehemaligen Schlachtfeld wurde ein doppelter Paradigmenwechsel sichtbar. Der politische Missbrauch, den die Geschichte des

²² Vgl. *Tannenberg/Grunwald 2010. Gesammelte Beiträge*, [„Miscellanea Ordinis Teutonicus“ 1], Wien 2010.

²³ *Na znak świetnego zwycięstwa w sześćsetną rocznicę bitwy pod Grunwaldem. Katalog wystawy*, 2 Bde., Kraków 2010.

²⁴ Druck in: *Tannenberg/Grunwald 2010* (wie Anm. 22), S. 63–66 (mit Abbildungen); Neudruck in: *Ökumenischer Pilgerweg. Pielgrzymka ekumeniczna 2014*, Greiffenberg 2014, S. 88–95 (polnisch und deutsch).

²⁵ Zitiert nach: *Tannenberg/Grunwald 2010* (wie Anm. 22), S. 65.

Deutschen Ordens im 19. und 20. Jahrhundert erfahren hatte,²⁶ spielte keine Rolle mehr. Damit aber war auch die Gleichsetzung von Deutschem Orden mit dem Königreich Preußen, dem Deutschen Kaiserreich über die Weimarer Republik und das nationalsozialistische „Dritte Reich“ bis hin zur Bundesrepublik Deutschland aufgegeben worden – nicht der deutsche Bundespräsident war nach Grunwald eingeladen worden, sondern der Hochmeister des Deutschen Ordens. 600 Jahre nach der Schlacht stimmten die Koordinaten wieder. Es war nicht der erste Besuch des Hochmeisters in Polen, schon sein Vorgänger war nach Malbork/Marienburg eingeladen worden, aber es war sicher der wichtigste, stellte er doch das deutlichste offizielle Signal einer Normalisierung im Blick auf ein so lange problematisches historisches Thema dar.

Dass es in der polnischen Öffentlichkeit inzwischen auch andere Sichtweisen gibt, gar nicht politisch, zeigt gerade das Thema Grunwald. So ist es beispielsweise kein nationales Drama mehr, wenn bei den jährlichen Spielen, die die Schlacht auf dem mittelalterlichen Schlachtfeld nachstellen, der Darsteller des Königs Jagiello einmal vom Pferd fällt – Grunwald gehört inzwischen in das Genre „son e lumière“. Nach einer Konferenz in Olsztyn, bei der ich über den Orden als Objekt politischer Ideologie im 19./20. Jahrhundert referiert hatte,²⁷ war der Hochmeister zu Gast in Klebark Wielki/Groß Kleeberg im Ermland. Angeregt durch den Vortrag hatten quasi über Nacht Jugendliche und ihr Kunsterzieher ihre Sicht des Themas Grunwald in 16 Karikaturen geformt – ungezwungen und weit ab jeder historisch-nationalistischen Reminiszenzen.²⁸ Polen in der Europäischen Union benötigt den Mythos Grunwald nicht mehr. Die jüngste Vergangenheit hat gezeigt, dass Grunwald völlig zurücktritt hinter den leidvollen Ereignissen des 20. Jahrhunderts – welch ein Wandel zu den Ergebnissen der Schulbuchgespräche vor 40 Jahren!

Und die Öffentlichkeit in Deutschland? Sie wundert sich allenfalls, wenn sie Deutschordensbrüder oder -familien in ihren Mänteln sieht, fragt, wer das denn sei und schüttelt ungläubig den Kopf, wenn man

²⁶ Vgl. U. Arnold, *Nationalismus, Nationalsozialismus und der Missbrauch der Deutschordenstradition in Deutschland*, [in:] *Der Deutsche Orden und die Ballei Elsaß-Burgund. Die Freiburger Vorträge zur 800-Jahr-Feier des Deutschen Ordens*, hrsg. H. Brommer, Bühl-Baden 1996, S. 205–222.

²⁷ U. Arnold, *Zakon krzyżacki jako obiekt ideologii politycznej w wiekach XIX i XX*, [in:] *Zakon krzyżacki w historii, ideologii i działaniu – symbole dziejowe. Der Deutsche Orden in Geschichte, Ideologie und Wirkung – historische Symbole*, hg. J. Gancewski, Olsztyn 2010, S. 149–156; deutsche Fassung S. 141–147.

²⁸ Druck in: *Tannenberg/Grunwald 2010* (wie Anm. 22), S. 59–62.

sagt, der Deutsche Orden. Denn wenn die fragende Person noch etwas aus der Schule behalten hat, weiß sie, dass es den Orden doch seit 1525 nicht mehr gibt, oder sie zuckt nur mit den Schultern – es gibt eben viele Vereine, auch bei kirchlichen Veranstaltungen wie der Fronleichnamsprozession. Mehr Aufmerksamkeit erregt schon ein Fernsehfilm mit dem Titel „Die Deutschen Ordensritter“, der als polnisch-deutsch-französische Gemeinschaftsproduktion am 6. November 2011 erstmals von „arte“ gesendet und seitdem mehrfach wiederholt wurde. Er war nach dem Film „Schwarzes Kreuz auf weißem Grund – Deutschordensritter machen Geschichte“ des Zweiten Deutschen Fernsehens 1993 im Nachgang zum Jubiläum 1990 das beste Werk seines Genres.

Es ließen sich noch weit mehr Beispiele aufzeigen, wenngleich nicht alle gleichermaßen aussagekräftig. Als Fazit lässt sich jedoch feststellen: Die Entnationalisierung, die Internationalisierung der Wissenschaft macht das Thema interessant für die jüngere Generation; damit bleibt – wie es auch in den letzten Jahren bereits der Fall war, vor allem in Polen – vorsichtig auf weiteren Nachwuchs zu hoffen, der die Deutschordensgeschichte in ihrem internationalen Rahmen sieht und in der Form des internationalen Netzwerkes weiterentwickelt. Neben die wissenschaftliche Aufarbeitung hat jedoch ebenfalls der Schritt an die Öffentlichkeit zu treten, in unterschiedlicher Form: Ausstellungen und populäre Veröffentlichungen auch für den Nichtwissenschaftler, Vorträge vor interessierten Nichthistorikern, Lehre in Universitäten und Schulen. Dass der Nachholbedarf gerade in der Öffentlichkeit erheblich ist, zeigt das Nichtwissen in Deutschland und das erst langsam sich abbauende alte Bild in Polen. Der Weg ist beschritten, doch bedarf er noch deutlicher Unterstützung, damit nicht nur von Globalisierung gesprochen wird, sondern sie auch weiterhin realisiert werden kann. Das Thema „Deutscher Orden“ hat dies aufgrund seiner über 800jährigen, weite Teile der europäischen Entwicklung mitprägenden Vergangenheit sehr wohl verdient.



PAŃSTWO
W GOSPODARCE I SPOŁECZEŃSTWIE



BOGDAN SZLACHTA

ŚW. AMBROŻY Z MEDIOLANU (UWAGI WSTĘPNE O DOKTRYNIE POLITYCZNEJ)

Niekiedy przyjmuje się w literaturze, że św. Ambroży, biskup Mediolanu, należał do grona tych myślicieli wczesnochrześcijańskich, którzy w IV i V w. po Chr. kształtowali podstawy tzw. doktryny dualistycznej, określającej charakterystyczną dla Zachodu relację między dwie sferami: duchową i doczesną, oraz między odpowiednimi dla nich dwoma rodzajami zwierzchnictwa: tym, które oparte jest na perswazji (*auctoritas*), i tym, które sięga po przymus (*potestas*). Znacznie częściej podnosi się, że pod jego wpływem pozostawał daleko bardziej od niego znany i pamiętany myśliciel, również włączany do grona przygotowujących doktrynę dualistyczną, mianowicie św. Augustyn, biskup afrykańskiej Hippony. Aby więc zrozumieć stanowisko św. Augustyna, warto przyrzeć się przynajmniej części rozważań biskupa Mediolanu.

Obaj autorzy chrześcijańscy żyli przed upadkiem cesarstwa zachodniego, przed okresem panowania Justyniana I Wielkiego, za to po ustaleniu głównych instytucji prawa rzymskiego, bo po śmierci Paulusa, Gajusza i Ulpiana. Obaj, jak się wydaje, znali lub znać mogli te instytucje i byli, lub mogli być, świadomi treści przypisywanej im przez rzymskich prawników, w szczególności krytykowanego później przez kilku papieży ujęcia własności zwanego właśnie „rzymskim”, zgodnie z którym prawo własności było nie tylko „głównym i najważniejszym prawem rzeczowym, ograniczanym przez inne prawa rzeczowe, ale także obejmującym dwie charakterystyczne funkcje: dodatnią, przejawiającą się w możliwości dowolnego rozporządzania rzeczą, tudzież ujemną, dozwalającą na wykluczenie od wpływu na daną rzecz osób trzecich”¹.

¹ W. Osuchowski, *Zarys rzymskiego prawa prywatnego*, Warszawa 1966, s. 304.

Pomijając w tym miejscu znane rzymskim prawnikom odróżnienie trzech rodzajów własności (kwirytarna, bonitarna i własność peregrynów), warto zatrzymać się przez chwilę na przywołanych, znanych nie tylko rzymskim prawnikom, ale i jurystom nam współczesnym, a prawdopodobnie także św. Ambrożemu i św. Augustynowi, dwóch funkcjach własności: dodatniej i ujemnej, uzasadniającej możliwość dowolnego rozporządzania rzeczą oraz pozwalającej na wykluczenie od wpływu na daną rzecz osób trzecich. Obie funkcje ogniskują bowiem naszą uwagę na pozycji właściciela jako tego, który swobodnie, ograniczany jedynie umowami, przepisami ustawy mającymi na względzie interes publiczny oraz zasadami prawa sąsiedzkiego, mógł korzystać z rzeczy i rozporządzać nią z wyłączeniem wszystkich innych osób; nie ciążyły na nim zatem żadne inne powinności o charakterze prawnym, jak tylko te, które przyjął na siebie dobrowolnie w umowie z inną osobą lub innymi osobami, oraz te, które wskazywały ustawy albo zasady prawa sąsiedzkiego². Pomijając w tym miejscu argumenty i krytyczne względem nich kontrargumenty, formułowane, jak wspomniano, przez wielu późniejszych krytyków chrześcijańskich, należy podkreślić, że interesujące nas ujęcie rzymskie, charakteryzowane przez funkcje dodatnią i ujemną, stanowiło przedmiot krytycznego namysłu już pierwszych myślicieli chrześcijańskich, mających w pamięci nie tylko wyraźną w Nowym Testamencie „Chrystusową opcję preferencyjną na rzecz ubogich”, ale i problem majątku Kościoła (zwłaszcza świątyń) poświęconego bezpośrednio Bogu, choć znajdowanego w planie doczesnym, pośród innych dóbr, także nieruchomości.

Do grona krytyków tak charakteryzowanego prawa własności lub wręcz własności jako takiej należał z pewnością św. Ambroży. Pochodził z zasobnej rodziny, a jednak to w jego pismach i mowach znajduje się

² Warto w tym miejscu przypomnieć ważne spostrzeżenie Harolda J. Bermiana, że „klasyczne i poklasyczne prawo rzymskie odróżniało wyraźnie władanie od własności. Mówiąc bardzo ogólnie, prawo rzymskie ujmowało własność jako pojęcie «binarne»: albo się ma prawo własności, albo się go nie ma, a jeśli się je ma, to ma się pełnię praw władania, użytkowania i dysponowania majątkiem. To pojęcie, nawet jeśli uwzględnić jego ograniczenia, nieprzydatne było do opisu feudalnego władania ziemią, kiedy do każdej posiadłości jakieś prawa mieli lenni zwierzchnicy i subatneri. Trudno było powiedzieć, że pan «posiadał» nadaną mu ziemię, skoro ciążyły na niej powinności i skoro po jego śmierci wracała do suwerena, jeśli dziedzic nie zapłacił «odszkodowania». Istotę prawa feudalnego, przynajmniej zachodniego, stanowiło to, że z ziemią związane były różne interesy, że nie istniało absolutne indywidualne jej posiadanie” (*Prawo i rewolucja. Kształtowanie się zachodniej tradycji prawnej*, tłum. S. Amsterdamski, Warszawa 1995, s. 524).

więcej argumentów krytycznych wobec własności niż w wypowiedziach Augustyna, syna niezamożnego obywatela rzymskiego Patriciusa i chrześcijanki Moniki, bohatera słynnej „nocy mediolańskiej”, upodabniającego swój dom biskupi do wspólnoty klasztornej. Można próbować uzasadniać, że Augustyn nie tyle negował, ile próbował zrozumieć i zreinterpretować klasycznie rzymskie kategorie prawne i polityczne, w szczególności eksponując potrzebę rozeznawania przez piastunów władztwa i właścicieli treści dobra określającego sposób ich działania i w momencie stanowienia norm, i w momencie rozporządzania własną rzeczą.

Jak św. Paweł nakazuje chrześcijanom, by spełniali obowiązki względem władzy (posłuszeństwo, podatek, cześć), tak Ambroży i Augustyn zdają się akceptować tezę: „Nikommu nie bądźcie nic dłużni, poza wzaajemną miłością” (Rz 13,8), i zwracać uwagę nade wszystko na „moment miłości”, który w nauczaniu chrześcijańskim zastępuje w pewnej mierze „moment poznawczy” właściwy myśli greckiej; na miłości na zostać oparta nie tylko relacja poddanych względem władców, nie tylko ma ona stanowić oś relacji łączącej władcę z poddanymi, ale także właściciel rzeczy, nawet niebędący „ojcem rodziny”, ma uwzględniać ów „moment”, działając na rzecz jedności raczej niż tego, co partykularne³. To

³ Uwagi te stanowią dla niektórych historyków doktryn politycznych zbiór racji wystarczających za punkt wyjścia rozumowania prowadzącego do wykazania, że św. Augustyn był zwolennikiem „wspólnej własności”. „Główną wytyczną”, która rzuca „nader znamienne światło na tendencję całej augustyńskiej myśli społecznej”, znajduje np. Wiktor Kornatowski w swym *Zarysie dziejów myśli politycznej starożytności* (Warszawa 1968, s. 233) w następujących zdaniach Augustyna: „Ten, kto boleje z nieszczęśliwymi, spełnia obowiązek miłości bliźniego, wołałby jednak z pewnością, jeżeli jest szczerze miłosierny, ażeby nie było w ogóle powodu, dla którego by bolał” (*Wyznania*, 3.2.3). Albo, w innym ujęciu: „Nie powinniśmy pragnąć, żeby istnieli nieszczęśliwi, którym moglibyśmy świadczyć miłosierdzie. Dajesz chleb głodnemu – ale lepiej by było, gdyby nikt nie cierpiał głodu i gdybyś nie miał komu dawać chleba! Odziewasz nagiego – oby wszyscy byli odziani i nie istniała w ogóle taka konieczność! [...] Spraw, by nie było nieszczęśliwych, a ustaną dzieła miłosierdzia” (*In epist. Ioann. ad Parthos*, 8.5). Istotnie, św. Augustyn, negujący pogląd donatystów refutujący zasadność współpracy chrześcijan z państwem, nie wydawał się akceptować pytania św. Optata: „cóż mają chrześcijanie wspólnego z ziemskimi królami?” Także Augustyn bowiem, zresztą podobnie jak św. Ambroży, odróżniał dwa rodzaje zwierzchnictwa: skoro człowiek składa się z ducha i materii, jego część wzniolejsza i bardziej rzeczywista nie może podlegać tym samym prawdom, co druga, podlejsza i pozorna. Duchowa część człowieka nie może podlegać władzy zmuszającej, nie ma bowiem wiele wspólnego ze światem zmysłowym, zmiennym i podrzędnym, w którym „rządy miecza” są skuteczne. „Władztwo moralne, kierunkujące” winno powo-

z wystąpieniem św. Ambrożego zwykło się łączyć idee, które pozwoliły przekroczyć kategorie hellenistyczne, tak ważne na przykład w podjętej przez Euzebiusza, biskupa Cezarei, uzasadnienia panowania „chrześcijańskiego cesarza” Konstantyna I Wielkiego w pierwszej połowie IV w po Chr. Wiosną 385 r., już po wydaniu przez cesarza Teodozjusza aktu czyniącego religię chrześcijańską oficjalną religią Rzymu, biskup Mediolanu stanął w obronie Bazyliki u Bramy, której wydania żądał cesarz, by przeznaczyć ją na miejsce ariańskiego kultu jego matki i jej dworu. Znajdując poparcie w ludzie, Ambroży nie ustąpił; kilka tygodni później cesarz żądał wydania innej, Nowej Bazyliki, a cesarzowa nakazała skonfi-

dować jego życiem duchowym, bo jedynie ono nie ulega zmianie jako oparte na miłości ku Temu, który się nie zmienia. Dwa rodzaje zwierzchnictwa są tedy właściwe dwóm odmiennym, niezależnym do pewnego stopnia sferom; z racji fundamentalnej różnicy je dzielącej, które nie mogą na siebie „zachodzić”, nie można łączyć aktywności w obu sferach wbrew przeświadczeniu dominującemu wśród zwolenników „chrześcijaństwa hellenistycznego”, niezdolnego oddzielić aktywności teoretycznej i praktycznej. W sferze duchowej zwierzchnikiem pozostaje Chrystus, władca Państwa Bożego, przedmiot miłości nakierowującej człowieka na to, co niezmiennie, na Boga jako przedmiot uwielbienia i więzi poznawczej; Chrystus, którego odzwierciedleniem są w planie doczesnym biskupi Jego Kościoła. W „sferze cielesnej” zwierzchnikami pozostają władcy świeccy, ta bowiem nie jest po upadku człowieka zgodna ze „sferą duchową” – jako taka, nie może podlegać hierarchom Kościoła, jak nie podlega wprost działaniom Chrystusa. Człowiek wyposażony przez Boga w arbitralną wolność, zanegował swe człowieczeństwo, w akcie grzechu pierworodnego zaprzeczył swej naturze, tym samym zniweczył harmonię duszy i ciała, a co za tym idzie harmonię obu sfer. Panując dotąd nad sobą jako integralną jednością, po upadku stracił kontrolę nad cielesnością, a raczej poddawał się jej dyspozycji; jął pożądać miast miłować, wybierał to, co pozorne, nie to, co rzeczywiste, przedkładał to, co względne ponad to, co istotne a osiągalne mimo cielesności. W świecie upadłego człowieka Bóg dopuścił władzę, by możliwe było doprowadzenie w elementarnym zakresie do pokoju, do uporządkowania poczynąń pożądanymi jednostek. Władza w tej sferze nie była zgodna z ludzką naturą nieskażoną, jego istnienia ludzka natura wcale nie wymagała, było ono jednak konieczne nie tylko ze względu na moralną, ale i z uwagi na intelektualną ułomność człowieka. Skoro tak, niepodobna uznać, że władza sprawowana w tej sferze mogła zbliżać jednostkę do osiągnięcia jej celu rzeczywistego, odpowiadającego wymaganiom natury gatunkowej, że mogła ona spełniać funkcje pozytywne. Przeciwnie, należało przyjąć, że ma ona do spełnienia jedynie funkcję negatywną, „powstrzymującą”. Jeśli zgodzimy się z przedstawionymi założeniami, zmuszeni będziemy wyrazić zdziwienie z powodu nieznamośności racji, dla których autor polskiego opracowania myśli polityczno-prawnej św. Augustyna gotów był napisać, że ustalenia tego rodzaju odnoszą się do Kościoła i państwa, z których obie wspólnoty są „doskonałe, wolne i autonomiczne” w zakresie swych kompetencji.

skować Bazylikę u Bramy. Mimo aresztowań i kar pieniężnych, stosując „bierny opór”, św. Ambroży – znów wsparty przez lud – wyszedł zwycięsko również z tej potyczki, uświadamiając sobie jednak, że akceptowana dotąd także przez niego doktryna nakazująca identyfikować sprawę Kościoła ze sprawą „państwa”, nie jest zadowalająca. Gdy na początku 386 r. cesarz wydał edykt przyznający arianom równe prawa z katolikami, uzasadniający w istocie również wydawanie arianom kościołów, Ambroży po raz kolejny wyraził sprzeciw: z pewnością świadom sankcji określonej w edyktie („próba przeciwstawienia się siłą pokojowemu rozporządzeniu” cesarza miała być karana śmiercią, sprawcy traktowani być mieli jako „podżegacze do buntu” i „burzyciele pokoju Kościoła”, a nawet winni byli zbrodni „obrazy majestatu”⁴), wezwany do pałacu cesarskiego dla wyjaśnienia stanowiska przed sędziami świeckimi, biskup napisał list do cesarza, w którym sprzeciwiał się próbom poddania go pod osąd świeckich sędziów, powołując się na prawa ustanowione przez poprzedników Walentyniana II, iż „w sprawach wiary lub w jakiejś kwestii dotyczącej stanu duchownego powinien sąd sprawować tylko człowiek, który nie różni się [od sądanego] pod względem zakresu władzy i pozycji prawnej”⁵, podnosząc tedy, że biskupów mogą sądzić tylko biskupi, a nie arbitrzy świeccy, choćby wskazywani przez cesarza.

Wykazując Walentynianowi, że działa wbrew woli swego ojca, Ambroży czynił w ten sposób sprawiedliwość prawa cesarskiego, nieidentyfikowanego z jego wolą, narzędziem swej obrony, akcentując zarazem ideę zupełnie obcą Euzebiuszowi z Cezarei, mającym wolę władcy za „żywe prawo”: to, co cesarz uczynił „obowiązującym dla innych”, dotyczy także jego, bo „cesarz ustanawia prawa, których sam jako pierwszy powinien przestrzegać”, nie będąc w żadnym razie „inkarnacją prawa”, ale – w pewnym sensie zgodnie z nastawieniem Cyncerona i Juliana Apostaty (że przywołamy tak różne przykłady, wspominając argumenty prześladowanych chrześcijan II w.) – jedynie jego wykonawcą⁶.

Przekonania św. Ambrożego, odczytanego w klasycznej literaturze rzymskiej i greckiej, znającego konkurencyjne wizje polityczne: hellenistyczną i rzymską (republikańsko-pryncypacką), osobiście sięgającego do spuścizny Cyncerona, uzasadniały tezę, że „państwo” ustanowione zostało przez Boga, a raczej, że Jego wola i skłonności człowieka, których

⁴ H. Rahner, *Kościół i państwo we wczesnym chrześcijaństwie*, tłum. M. i J. Radożycy, Warszawa 1986, s. 76–77.

⁵ Ambroży z Mediolanu, *List do cesarza Walentyniana II z marca 386 r.*, [cyt. za:] H. Rahner, *op. cit.*, s. 105–106.

⁶ *Ibidem*, s. 107.

sprawcą także był On, zdecydowały ołączeniu się ludzi we wspólnotę dla wzajemnej służby. Powtarzając niemal dosłownie Cyncerona, Ambroży czynił sprawiedliwość, a w drugiej kolejności miłość, fundament wspólnoty ludzkiej, stawiając nad prawem cesarskim prawo Boże, które zastępowało Cynceronową Naturę. Pisał: „Nie mógłbym pragnąć, żeby prawo Twoje (cesarzu) było ponad prawem Bożym. Prawo Boże uczy nas, jaką mamy iść drogą, prawa ludzkie zaś tego uczyć nie mogą. One zwykły wymuszać na ludziach bojaźliwych zmianę poglądów, lecz nie są w stanie wpoić wiary”⁷. Wbrew hellenistycznej idei królewskości i łączącej się z nią idei prawa, Ambroży nie przypisywał więc już prawu cesarskiemu „funkcji pedagogicznych”, przygotowując tym samym tezę o konieczności dystynkcji dwóch systemów normatywnych, porządkujących intencje i zachowania ludzi w dwóch różnych sferach, którą rozwijać będzie św. Augustyn, a po nim dwaj papieże: św. Leon I Wielki i św. Gelazy I. Tym samym przekraczał jednak także stanowisko Cyncerona, nie mając jedynie zgodnego z naturą prawa stanowionego za źródło więzi obywateli państwa: eksponując dystynkcję prawa Bożego i prawa ludzkiego wiązał wyraźnie pierwsze z tym, co powoduje człowiekiem „od wewnątrz”, ułatwia mu dążenie do właściwego mu celu, gdy drugie, niezdolne przejąć zadania pierwszego, ograniczało się już do porządkowania „zachowań zewnętrznych” i jako takie, miało walor zmuszający, a nie „kierunkujący” ku celowi ostatecznemu.

Zwracając szczególną uwagę na wspólnotę własności i władzy, Ambroży przedstawił wizję idealnego państwa używając obrazu wspólnotowego życia żurawi. „Nastawienie do władzy, do służby wojskowej jest (u żurawi) czymś naturalnym, nie tak jak u nas (ludzi) wymuszonym, służalczym”. Nawet w locie trzymają się porządku, dzięki czemu „ogromnie ułatwiają sobie pracę, gdyż na zmianę obejmują kierownictwo”, a przecież nie ma nic piękniejszego „nad to, że praca i honor są (u nich) wspólne, że oddaje się władzę nie jednostkom”, lecz przekazuje ją „poniekąd dobrowolnie wszystkim”. Taki był wzór „wolnego państwa” realizowany przed upadkiem także przez ludzi⁸. Mimo tak jednoznacz-

⁷ *Ibidem*.

⁸ „Początkowo – powiada Ambroży – ludzie pod wpływem natury układali swój stosunek do niego za przykładem ptaków. Wspólna była praca, wspólna godność. Każdy na zmianę uczył się brać udział w troskach rządzenia, posługi. Rozkazy dzielili między siebie, nikt nie był pozbawiony zaszczytu, nikt wolny od pracy. Był to stan najpiękniejszy. Nikogo nie wbiła w pychę stała potęga, nikt nie załamywał się służbą. Nie było zazdrości, bo urząd spełniano w określonym porządku i w określonym czasie i łatwiej było znosić jego brzemień, ponieważ nad jego wykonywaniem czuwano wspólnie. Nikt się nie odważał dokuczać temu,

nej deklaracji pozytywnej wobec „pierwotnej demokracji”, jak mogliby powiedzieć niektórzy dzisiejsi badacze, Ambroży nie potępiał „idei monarchicznej”, skoro głosił, że niektóre ptaki zachowują ustroj państwowy i „trzymają się w swym życiu prawa” obowiązującego wszystkich, gorliwie przestrzegane przez tych, którzy szanują ojców, żyją w jednym mieście i ogarnięci są jednym duchem. Taki model ustroju znajdował u pszczół, zatem także w świecie naturalnym, pszczoły mających wspólne potomstwo, żyjących w jednej ojczyźnie i jednym mieszkaniu, wspólnie pracujących, żywiących się i działających, wybierających króla i podlegających mu, same z siebie tworzących „lud”, a jednak wolnych i zachowujących przywilej własnego zdania. Pisał bowiem Ambroży, że mają one „wiernopoddane uczucia dla króla, miłują tego, którego wybrały, czczą go całym rojem. Jednak nie losowanie, wołanie nieświadomego ludu” ani następstwo wyznacza króla. Dzieląc „romańskie” idee Cyclerona, wiele mając w tym względzie wspólnego z Julianem Apostatą i Libaniosem, Ambroży dowodził, że „pszczołom wyznaczają króla wyraźne wskazówki. Odznacza się słusznym wzrostem i pięknnością, a co najważniejsze u króla łagodnością usposobienia. Ma ostrza, ale nie używa ich dla pomsty. Są prawa natury, nie pisane literami, lecz wyryte w obyczajach, aby ci, którzy posiadają najwyższą władzę byli łagodniejszymi w karaniu”; cieszą się przy tym taką powagą, że nieposłuszne jego rozkazom pszczoły same zadają sobie śmierć uznając swą winę, jakby wiedząc, że ład rządzący ich życiem, określający ich obowiązki, wskazujący, że słabość ciała nie ma wielkiego znaczenia w porównaniu z „mądrością i ukochaniem cnoty”, skłania ich, by bronić króla „z jak największym oddaniem”, nie zmieniając o nim zdania w trakcie jego życia, ani

który go pełnił z obawy ściągnięcia niechęci, gdyby ów objął po nim stanowisko. Nikomu nie wydawała się ciężka praca, od której przyszła godność miała uwolnić. Skoro jednak chciwość władzy zaczęła sobie przywłaszczać urzędy i nie chciała zrzec się posiadanych niesłusznie, skoro służba wojskowa przestała być prawem ogólnym, a stała się niewolą, skoro przestano trzymać się porządku w obejmowaniu godności, lecz usilnie zabiegać o otrzymanie, wykonywanie pracy zaczęło stawać się ciężarem. Praca jeśli nie jest dobrowolna wnet staje się niedbała. Jakże niechętnie ludzie przyjmowali obowiązek czuwania na czatach, z jakąż przykrością każdy pełni straż na niebezpiecznym stanowisku, którego obronę powierzył mu rozkaz królewski! [...] Przymus, który wbrew woli nakłada jakiś obowiązek przeważnie wywołuje niechęć. Jeśli czynisz przymuszony to nie ma niczego tak lekkiego, co nie byłoby ciężarem. Ciągła praca zniechęca, a długie piastowanie władzy rodzi pychę. Czy znajdziesz człowieka, który dobrowolnie zrzeka się rządów i składa oznakę swej władzy i z własnej woli staje się z pierwszego ostatnim?” (*Hexaameron*, V, 15, 50–52, tłum. W. Szołdrski, Warszawa 1969, s. 167–168).

nie odwracając od niego swych uczuć, jakby wiedząc, że „gdy go stracą, wierność (zostanie) złamana i same miód rozgrabią, ponieważ zginął ten, który nimi rządził”⁹.

Taki obraz idealnego państwa odzwierciedlał opcję uwzględnianą w hellenistycznej myśli politycznej, bliską Atanazemu raczej niż Euzebiuszowi, która stawiając wyżej zasadę monarchiczną niż republikańską wskazywała, że „ład naturalny” nie może istnieć bez władcy, on bowiem (odpowiedni dla danego gatunku, a nie „uniwersalne ważny”) odzwierciedla ład właściwy doskonałemu Królestwu Niebieskiemu¹⁰. Ambroży, kierujący się właśnie takimi przeświadczeniami, kreślił w mowach pogrzebowych po Walentynianie II (nazwanym *parens publicus*) i Teodozjuszu Wielkim ideał chrześcijańskiego władcy, uznając sprawiedliwość kojarzoną z ładem naturalnym za wyznacznik królewskości, uznając „świętą duszę” zmarłego Walentyniana za patrzącą „z wyższego miejsca”, za tę, która „wyszła z ciemności tego świata i błyszczący jak księżyc, świeci jak słońce, a pożyczwszy światła od Słońca Sprawiedliwości, jasny dzień sprowadza”¹¹. Była to jednak sprawiedliwość szczególna: nie mściwa, lecz miłosierna, skoro nawet w mowie żałobnej po skarconym za życia Teodozjuszu Ambroży nie tyle chwalił jego pobożność i wierność, ile równał pobożność i wierność władcy z jego miłosierdziem: „Cóż wspanialszego nad wiarę władcy, którego nie unosi potęga, nie nadyma pycha, lecz nakłania pobożność?”. Jakże „wielką jest rzeczą odłożyć groźbę potęgi, a podjąć przyjemność łaski”, dać się odwieść „uczuciu litości” choć „władza popycha do mściwości”, słowem: „mając władzę nad wszystkimi”, działać raczej jak żądający ojciec niż karzący sędzia, jak „sędzia sprawiedliwy”, który mogąc karać nigdy nie odmawia przebaczenia wyznającemu winę¹². Ten, który umiłował Pana, nie jest zdolny myśleć „wysoko o swej sile”, nie jest zdolny działać z bezwzględnością wymaganą niekiedy przez prawo ludzkie, lecz – jak Teodozjusz – zdolny jest wybaczać, a przez to „spodziewać się łaski bożej” i dlatego zwyciężać. Sprawiedliwość bowiem jest jakby otoczona „podwójnym ogrodzeniem miłosierdzia”; nie ma „sprawiedliwości bez miłosierdzia ani spra-

⁹ Św. Ambroży, *Hexameron*, V, 21, 69–71, *op. cit.*, s. 177–178.

¹⁰ W tym kontekście Dvornik zdaje się sugerować, że stanowisko Ambrożego jest ściśle hellenistyczne, że władca to „żywe prawo”, kreujący (jako *ktistes*) wspólnotę polityczną. Na dowód przytacza fakt, że w *De officiis min.* (II, 7, 31–34) Ambroży zwie władcę „nowym Dawidem i Mojżeszem”, stylizując się na Filona (*op. cit.*, t. 2, s. 676).

¹¹ *Pocieszenie na zgon Walentyniana*, 64; [w:] św. Ambroży, *Mowy*, tłum. J. Czuj, *Pisma Ojców Kościoła*, t. 21, s. 227.

¹² *Mowa na zgon Teodozjusza*, 12 i 13, [w:] *Mowy...*, s. 241–242.

wiedliwości bez litowania się, ponieważ napisane jest: «Nie bądź ponad miarę sprawiedliwym» (Ekl 7,17). Co jest ponad miarę, chociażby było dobre, jednak ty tego nie udźwigasz... Zachowaj miarę, byś według miary otrzymał». Miłosierdzie nie przeszkadza sprawiedliwości, lecz „jest samą sprawiedliwością”, wymagając wspierania ubogich i słabych, darowania grzechów: porównując cesarza i Chrystusa, twierdzi nawet Ambroży, uzupełniając namysł Cyncerona, „że sprawiedliwość jest miłosierdziem, a miłosierdzie sprawiedliwością”¹³.

Inaczej niż Cynceron ujmował zatem biskup sprawiedliwość, nie tylko identyfikując ją z miłosierdziem, ale i ujmując w funkcji określenia „stosunku człowieka do Boga”¹⁴. Jedyne, nieznanego rzymskiemu myślucielowi I w. przed Chr.; stosunku, który – co szczególnie ważne – miał walor osobowy i jako taki, wymagał okazywania miłości należnej Bogu, rodzicom i krewnym, miłości osobowej właśnie, która zastępowała kluczową u Cyncerona miłość należną ojczyźnie (nie Bogu), a w dalszej kolejności jedynie rodzicom i krewnym. Z tego powodu dla Ambrożego naczelną zasadą miłości-sprawiedliwości stawiała się już „ofiarna służba bliźniemu” a nie ojczyźnie¹⁵, w następstwie czego musiał on odrzucić pierwszą zasadę sprawiedliwości Cyncerona („nie należy krzywdzić innej osoby, chyba że samemu zostało się skrzywdzonym”) jako niechrześcijańską z jednej strony – z powodu swoistego zapośredniczenia stosunku względem drugiego w Chrystusie i Jego Kościele (skoro podstawą sprawiedliwości stała się wiara w Chrystusa, Kościół zaś uznany został za „formę sprawiedliwości”), z innej zaś – z racji odsunięcia na drugi plan tak ważnego dla Cyncerona pożytku wynikającego ze wspólnego bytowania w państwie, wymagającego uwzględniania „własnego pożytku” jako podstawy współżycia z innymi.

Termin *fides*, który u Cyncerona wyznaczał podstawę sprawiedliwości, oznaczając rzetelność (stałość w przyrzeczeniach i umowach), zyskał

¹³ *Ibidem*, 25 i 26, s. 247–248.

¹⁴ „Podstawą więc sprawiedliwości jest wiara. Myśli bowiem sprawiedliwych zajęte są sprawami wiary, a sprawiedliwy, który sam siebie oskarża, opiera swą sprawiedliwość na wierze; albowiem wtedy okazuje się jego sprawiedliwość, gdy wyznaje prawdę. Prócz tego jeszcze Pan mówi przez Izajasza: «Otóż ja założę w fundamentach Syjonu kamień», to znaczy Chrystusa jako fundament Kościoła. Wiarą bowiem wszystkich jest Chrystus; Kościół zaś to pewnego rodzaju forma sprawiedliwości: wszyscy mają prawo do niego, za wszystkich się modli, dla dobra wszystkich działa i razem ze wszystkimi przechodzi próbę” (*Obowiązkach duchownych*, tłum. K. Abgarowicz, I, 29, Warszawa 1967, s. 142).

¹⁵ „Tu – powiada Ambroży – rodzi się owa miłość chrześcijańska, która innym daje pierwszeństwo przed sobą nie szukając swego, co jest naczelną zasadą sprawiedliwości” (*Obowiązkach duchownych*, I, 27, *op. cit.*, s. 127).

u Ambrożego nową konotację: został związany z wiarą w Chrystusa. Również druga zasada sprawiedliwości Cyserona (dobra wspólne własnością publiczną, a dobra osobiste – własnością prywatną), co jeszcze bardziej problematyczne, została oceniona krytycznie i uznana za niezgodną z wolą Stwórcy jako Tego, który darował ziemię wszystkim, by łatwiej osiągnęli cel istnienia¹⁶.

Doktryna Ambrożego kojarzyła elementy rzymskie i hellenistyczne; apoteozę zmarłych władców łączyła z tezą, że władca stoi ponad prawem ludzkim, o ile nie jest sprawiedliwie, i odpowiada za działania przed Bogiem (analiza *Psalmów* 118 i 40), nie znała jednak terminu „żywe prawo”, przywołując jako kluczowy element podległość Dawida wobec Jahwe, uznanie przez króla, że związany jest Jego prawem; wskazywała zarazem, że żaden chrześcijanin nie może negować tezy, zgodnie z którą król jest jedynym źródłem prawa na ziemi, lecz jako taki, winien spełniać wymagania sprawiedliwości. Niejednoznaczność wypowiedzi wskazuje jednak, że Ambroży nie był zdecydowany przyjąć jednej opcji; że w listach i fragmentach analizy *Księgi Daniela* gotów był – wzorem Rzymian – ogłosić supremację prawa ludzkiego względem woli władcy, natomiast wzorem hellenistów wykazywać, że władca działając sprawiedliwie, tzn. zgodnie ze swą wolą jako jedynym źródłem „doczesnej sprawiedliwości”, naśladuje Boga i doń się zbliża. Wydaje się jednak, że w jego rozumowaniu przeważał wątek rzymski, skoro władca wprowadzając prawo i wiążąc nim poddanych miał szanować nade wszystko prawo, zatem postępować jak władcy okresu pryncypatu, mający się nie za „inkarnację prawa”, ale uznający moc norm wprowadzonych przez siebie i poprzedników¹⁷. Dlatego mógł być uzupełniać rozumowanie wezwaniem władców chrześcijańskich do respektowania „reguły Konstantyna”, który „nigdy naprzód nie ogłosił żadnego prawa, lecz dawał kapłanom możliwość swobodnego wyrażenia swego sądu”, pozostawiając im władzę roztrząsania spraw wiary między sobą, tj. „w Kościele”¹⁸.

Jeśli uwzględnimy, że broniąc bazylik mediolańskich Ambroży przypominał tradycyjny podział na to, co boskie i to, co cesarskie, i twierdził, że skoro Kościół należy do Boga, to cesarz nie ma żadnego prawa do sprawowania władzy nad Jego świątynią i nie może żądać wydania

¹⁶ A. Nawrocka, „*De officiis*” Cyserona i „*De officiis ministrorum*” św. Ambrożego. Problem recepcji etyki Cyserona w etyce chrześcijańskiej św. Ambrożego, „*Studia Antiquitatis Christianae*”, t. 8, Warszawa 1988, s. 62 i nast. oraz 85–87.

¹⁷ F. Dvornik, *Early Christian and Byzantine Political Philosophy. Origins and Background*, t. 2, Washington 1966, s. 680.

¹⁸ Ambroży z Mediolanu, *List do cesarza Walentyniana II...*, s. 108.

bazylik ni przedmiotów w nich się znajdujących jako należących wprost do Chrystusa i jako takich wyjętych spod jurysdykcji cesarskiej, to wspomniane uzupełnienie mieć będzie istotny walor¹⁹. Przyjmie ono jeszcze wyraźniejszy kształt w przypadku uwzględnienia innych tez Ambrożego, choćby tej, że cesarz nie może rościć pretensji do roli nauczyciela i zwierzchnika Kościoła, będąc jego synem, pozostając „w nim”, a nie stojąc „ponad nim” (*imperator intra ecclesiam, non supra ecclesiam est*), że winien uszanować Chrystusowy podział na to, co boskie, i to, co cesarskie, nie tylko jako ustanawiający regułę podwójnej lojalności, ale i jako nakazujący uznanie niezależności tego, co bezpośrednio należy do Boga²⁰, Jeśli, w końcu, uwzględnimy tezę, wokół której wkrótce ogniskować się będzie namysł Augustyna, że wiara, a nie prawo państwowe, zgromadziło Kościół, i jeszcze ważniejsze, że prawo jako takie, osobliwie prawo państwa ziemskiego „nie wywodzi się z wiary, gdyż «sprawiedliwy z wiary żyć będzie» (Ga 3,11)”; że „wiara czyni człowieka sprawiedliwym, a nie prawo, ponieważ sprawiedliwość nie rodzi się z prawa, lecz z wiary w Chrystusa. Kto zaś odrzucając wiarę prawem przepisuje normy, sam daje świadectwo o sobie jako o niesprawiedliwym, ponieważ sprawiedliwy żyje z wiary. Czy więc może ktoś przestrzegać tego prawa, które utwierdza sobór w Arminium, gdzie Chrystusa nazwano stworzeniem?”²¹.

¹⁹ W *Mowie przeciwko Auksencjuszowi*, wygłoszonej w Niedzielę Palmową w 386 r. Ambroży uczył: „jeśli zażąda się czegoś, co do mnie należy, jak na przykład ziemi, domu, złota czy srebra, gotów jestem z chęcią to oddać, lecz nie pozwolę niczego zabrać ze świątyni Bożej, ani przekazać rzeczy, które przejąłem, aby ich strzec, a nie oddawać. Zresztą myślę także o zbawieniu cesarza, gdyż jak mnie nie wolno tych naczyni wydawać, tak jemu ich przyjmować” (cyt. za: H. Rahner, *op. cit.*, s. 110).

²⁰ W. Ullmann, *The Growth of Papal Government in the Middle Ages. A Study in the Ideological Relation of Clerical to Lay Power*, London 1955, s. 13.

²¹ Ambroży z Mediolanu, *Mowa przeciwko Auksencjuszowi...*, s. 116–117. Wskazując taką podstawę sprawiedliwości, Ambroży głosi, że jedynie „ten, kto jej hołduje władny jest ustalać treść prawa sprawiedliwego, że jedynie ten naród może sądzić, w którego sercu jest nie ludzkie, a Boże prawo, nie wypisane atramentem, lecz duchem Boga żywego, nie utrwalone na pergaminie, lecz wryte w sercu prawo łaskawości, a nie okrucieństwa. Stwierdzenie to pojawia się w następującym fragmencie: Bóg powiada: «Słuchaj Mnie ludu mój znający sprawiedliwość», a Auksencjusz powiada: «wy nie znacie sprawiedliwości». Widzicie więc, że samym Bogiem pogardza w was ten, który odrzuca niebieskie słowa proroka. Słuchaj Mnie, ludu mój – rzecze Pan – ale nie mówi – słuchajcie Mnie poganie, nie mówi – słuchajcie Mnie Żydzi. Albowiem ten naród, który był niegdyś narodem Boga, stał się narodem błędu, a ten, który był narodem błędu, zaczął być

Sprawiedliwość rodzi się z wiary, nie z prawa, które o tyle jest sprawiedliwe i zasadnie nazywane jest prawem, o ile opiera się na wierze w Chrystusa jako podstawie sprawiedliwości i, pośrednio, wszelkiego prawa. Jeśli władca działa zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości, to nie należy się go obawiać; ale nawet wówczas, gdy jego prawa nie są sprawiedliwe, niewiele mogą one zdziałać przeciw sprawiedliwym, honorującym będącą z wiary sprawiedliwość, trwającym „dla imienia Chrystusa”, pomnym, że nie należy służyć „obcym panom”, skoro jest tylko jeden Pan, to jest Chrystus²². Inny jest „wizerunek Boga, a inny wizerunek świata”, dlatego „nie ma Chrystus wizerunku cesarza, bo jest obrazem Boga”; więcej, „nie ma Piotr wizerunku cesarza, powiedział bowiem: «Otośmy opuścili wszystko i poszliśmy za tobą» (Mt 19,27)”. Ambroży pyta tedy: „Jeśli więc (Pan) nie miał wizerunku cesarza, dlaczego czynsz płacił? Nie spłacał go za siebie, lecz zwracał światu, co było świata. I ty, jeśli nie chcesz podlegać cesarzowi, nie chciej mieć tego, co jest ze świata. Lecz masz bogactwa, poddany jesteś cesarzowi. Jeśli chcesz, abyś nic nie był winien królowi ziemskiemu, porzuć wszystko, co twoje i idź za Chrystusem”²³.

Ambroży nie zaleca obstawania przy dobrach ziemskich, uznaje więc, że Kościół także winien płacić podatki z należących do niego dóbr ziemskich, wzywa nawet, by nie sprzeciwiać się cesarskim roszczeniom do gruntów należących do Kościoła. Należy bowiem pamiętać, że Chrystus wyzwolił ludzi „przez posłuszeństwo; jeżeli więc On był posłuszny, to niechaj moi przeciwnicy przyjmą naukę posłuszeństwa, którą my się kierujemy mówiąc do tych, co starają się wzbudzić wrogość cesarza do nas: dajmy cesarzowi to, co należy do cezara, a Bogu to, co należy do Boga. Podatek należy do cezara – dlatego mu się go nie odmawia. Kościół należy do Boga i nie może być oddany pod władzę cesarzowi, ponieważ cesar nie ma żadnego prawa do władzy nad świątynią Boga”, choć ma ją względem gruntu, na którym wzniesiona jest świątynia. „Nikt nie może zaprzeczyć, że powiedziałem to zachowując szacunek względem cesarza. Cóż może wzbudzić większy szacunek, jak nazwanie cesarza synem Kościoła? Jeżeli się go tak nazywa, to nie czyni mu się krzywdy,

narodem Boga, ponieważ uwierzył w Chrystusa. Otóż ten naród może sądzić, w którego sercu jest nie ludzkie, a Boże prawo, nie wypisane atramentem, lecz duchem Boga żywego, nie utrwalone na pergaminie, lecz wyryte w sercu prawo łaskawości, a nie okrucieństwa” (*Mowa przeciwko Auksencjuszowi...*, s. 118).

²² *Wykład Ewangelii według św. Łukasza*, tłum. W. Szołdrski, *Pisma starochrześcijańskich pisarzy*, t. 16, Warszawa 1977, s. 349.

²³ *Ibidem*, s. 404.

lecz wyświadcza łaskę. Bo cesarz jest w Kościele, a nie ponad Kościołem. Dobry cesarz bowiem stara się nieść pomoc Kościołowi, a nie odmawiać mu jej”²⁴.

Argument, że cesarz jako „syn Kościoła” do niego należy, a nie stoi ponad nim, odniósł Ambroży do cesarza Teodozjusza, gdy ten wydał rozkaz wymordowania tysięcy mieszkańców Tesalonik. Był to jednak władca innego już państwa niż Walentynian II; państwa, w którym chrześcijaństwo zyskało status religii oficjalnej, w którym problem stosunków między jego władcą i Kościołem zaczął być postrzegany w nowym świetle, skoro nie dotyczył relacji władcy do prześladowanej wspólnoty wyznaniowej, ale do wspólnoty afirmowanej. Dwa elementy: synostwo cesarza (o którym wspominał Ambroży) i jego człowieczy, zatem niedoskonały charakter (o którym mówił już Tertulian), połączone zostały w rozumowaniu pierwszego z nich w napomnieniu skierowanym pod adresem cesarza wezwanego do zmazania „piętna występku” z „królewskiej godności” i ukorzenia przed Bogiem. Powiada Ambroży: „Człowiekiem jesteś, więc uległeś pokusie; teraz odnieś nad nią zwycięstwo”, bo cesarz chrześcijańskiego państwa nie może mieć jako „prerogatywy” możliwości mordowania niewinnych i winien być świadomy, że tego rodzaju rzekome „prawo” w rzeczy samej pozostaje przestępstwem. Obok napomnienia, które narusza hellenistyczny model rozumowania,

²⁴ *Mowa przeciwko Auksencjuszowi...*, s. 120–121. Charakterystyczne rozumowanie św. Ambrożego znajdujemy w jego *Wykładzie Ewangelii według św. Łukasza* (s. 285): „Jednakże Marta za dobrą posługę nie otrzymała nagany, lecz Marii przyznane zostało pierwszeństwo, bo lepszą część obrała. Jezus bowiem wiele dóbr w obfitości posiada i wiele ich rozdziela. Dlatego (Maria) jako mędrsza wybrała to, co uważała za ważniejsze. Wreszcie i apostołowie nie uważali za najlepsze porzucenie głoszenia słowa Bożego i obsługiwanie stołów. Jednakże jedno i drugie jest darem mądrości, albowiem i Szczepan pełen mądrości do posługi został wybrany. A więc posługujący pomaga nauczycielowi, a ten go wzywa i otuchy mu dodaje. Kościół bowiem stanowi jedno ciało, choć członki są różne. Jeden potrzebuje drugiego. «Oko nie może ręce powiedzieć: Nie potrzebuję twej usługi, ani też głowa do nóg tak» (1 Kor 12,12n.) nie może się odezwać, ani ucho zaprzeczyć, iż jest członkiem ciała. Choć bowiem jedne członki są dostojne, jednakże inne są konieczne. Mądrość w głowie, działanie w rękach. «Mądrego oczy są w głowie jego» (Koh 2,14). Ten jest prawdziwie mądry, którego duch jest w Chrystusie i którego wewnętrzne oko ku wyżynom się wznosi, a więc «mądrego oczy są w głowie jego», a głupiego w pięcie. Jeśli uwzględnimy przyszłą koncepcję wymagającą relacjonowania obu wspólnot i ich władz w obrębie szerszej wspólnoty Kościoła, a także teleologiczny kierunek rozumowania chrześcijan i związany z nim podział funkcjonalny w obrębie wspólnoty politycznej, zauważymy znaczenie ustaleń poczynionych przez Ambrożego również w zakresie interesującej nas relacji”.

Ambroży znajduje również sankcję za błędną wolę cesarza: „ze strachu przed Bogiem” odmawia składania Najświętszej ofiary w obecności występnego władcy, którego nadal nazywa „Najpoboźniejszym”, atoli poucza go, że jedna jest miara dla wszystkich występków: dla pojedynczych morderstw i dla mordu zbiorowego, dla aktów prywatnych i dla działań podejmowanych przez wzgląd na „porządek publiczny”²⁵, który wiązany jest z istnieniem imperium; imperium, które – także zdaniem Ambrożego, mającego w tym zakresie ogląd podobny do dominującego w Rzymie – otoczone jest przez barbarzyńców dążących do zniszczenia świata i wszelkiej organizacji i przez to wymagających zwalczania; jak wielu łączy on tedy sprawę imperium ze sprawą Kościoła, czyniąc cesarstwo gwarantem pokoju potrzebnego również wspólnocie zwróconej ku Bogu, która może się stawać coraz powszechniejszą dzięki uniwersalizacji państwa.

Słowem, także dla Ambrożego cesarstwo jest „boskim narzędziem” upowszechniania wiary, a identyfikacja dóbr obu wspólnot, w istocie trudnych do rozróżnienia, jest daleko posunięta²⁶. Stosując „bierny opór” dla zachowania mediolańskich bazylik, przypominał tradycyjny podział na to, co boskie i to, co cesarskie, twierdząc, że skoro Kościół należy do Boga, to cesarz nie ma żadnego prawa do sprawowania władzy nad Jego świątynią, w szczególności nie może żądać wydania bazylik niepoddanych jego jurysdykcji.

Zdaniem św. Ambrożego, cesarz nie może rościć sobie pretensji do odgrywania roli nauczyciela i zwierzchnika Kościoła; jest on jego synem, pozostaje „w nim”, a nie „ponad nim” i jako taki, winien respektować podział Chrystusa, który nie tylko ustalił „regułę podwójnej lojalności”, ale i nakazał uznanie zasady niepodlegania władzy świeckiej tego, co należy bezpośrednio do Boga²⁷. „Wszak rozkazują”, powiada biskup Me-

²⁵ Ambroży z Mediolanu, *51 list do cesarza Teodozjusza*, maj 390 r., [za:] H. Rahner, *op. cit.*, s. 122.

²⁶ Św. Ambroży, *O wierze*, [w:] *Mowy...*, t. 2, 14, s. 136–143.

²⁷ W. Ullmann, *op. cit.*, s. 13. Pisał Ambroży: „patrzcie, o ile gorszymi są arianie niż żydzi. Tamci pytali, czy uważa za słuszne płacenie podatku cesarzowi, ci chcą cesarzowi dać prawo Kościoła; i wspominając odpowiedź Chrystusa, uczy: i ja mówię do owych, którzy mi czynią zarzuty: «Pokażcie mi denar», i pyta: Czy w sprawach zajęcia bazylik Kościoła mogą pokazać denar cesarski? I dopowiada: Jeżeli (cesarz) żąda podatku, nie odmawiamy. Grunty kościelne płacą podatek; jeżeli cesarz pożąda gruntów, ma władzę odebrania; nikt z nas nie przeszkadza. Mogą ubogim wystarczyć składki wiernych; niech nie wszczynają nienawiści o grunty, niech je zabiorą jeżeli tak się podoba cesarzowi; nie darowuję, lecz nie zaprzeczam [...]. Podatek jest cesarski, nie przeczy się; Kościół boży jest, przeto

diolanu, „Wydaj bazyliki! Odpowiadam: Ani mnie się nie godzi wydawać, ani Tobie nie wypada przyjmować, Imperatorze. Żadnego prywatnego domu nie możesz prawnie tknąć, a sądzisz, że dom Boży możesz zabrać? Powołują się, że imperatorowi wszystko wolno, że wszystko jest jego. Odpowiadam: nie obciążaj się, Imperatorze, myślą, że masz jakieś władcze prawo do rzeczy bożych. Nie wynos się, lecz jeśli chcesz dłużej panować, bądź uległy Bogu. Napisane jest: «Co cesarskiego, cesarzowi, co bożego, Bogu» (Mt 22,2). Do cesarza należą pałace, do biskupa kościoły. Powierzono ci prawo murów publicznych, nie świętych. Mówią, że imperator powtórnie oświadczył: Winienem i ja mieć jedną bazylikę. Odpowiedziałem: Nie wolno Ci jej mieć”²⁸.

Ustanowienie zasady, zgodnie z którą to, co należy bezpośrednio do Boga, jest „wyjęte” spod jurysdykcji cesarskiej, było równoznaczne z zerwaniem z dominującym dotąd przekonaniem opartym na tradycji hellenistycznej, że cała rzeczywistość poddana jest normom i miarom wyznaczanym przez wolę władcy świeckiego, nawet będącego „przyjacielem Boga” i mniemaną „inkarnacją prawa”. Wprawdzie już wcześniej władcy Rzymu byli skłonni nadawać przywileje hierarchom Kościoła w zakresie sądownictwa polubownego²⁹, pozostawiać nawet biskupom zgromadzonym na synodach lub soborach rozstrzyganie kwestii dogmatycznych, jednak – osobiście cesarza Konstancjusza, syn Konstantyna – zastrzegali dla siebie, w imię zachowania jedności, prerogatywy w zakresie zwoływania synodów i uznawania ich uchwał za wiążące poddanych.

nie może być oddany cesarzowi; ponieważ świątynia Boga nie może być prawem cesarza” (*Mowa przeciw Auksencjuszowi...*, s. 283–285).

²⁸ *Przemówienie w bazylice Porcjańskiej*, [w:] *Mowy...*, s. 266–267.

²⁹ „Sprawowane zgodnie z zaleceniami św. Pawła, który w I Liście do Koryntian pisał: jakże śmie z was kto, mając sprawę z drugim, stawać na sąd przed niesprawiedliwymi, a nie przed świętymi? [...] Jeśli tedy sądzicie się o sprawy doczesne, wybierzcie sobie na sędziów tych, którzy są najmniejsi w Kościele. Mówię to dla zawstydenia was. Czyż nie ma między wami nikogo mądrego, kto mógłby rozsądzić między braćmi swymi? (1 Kor 6,1 i 4–5)”. Zob. nadto św. Augustyn, *Enarrationes in Psalmos*, 25, 2, 13. Jeśli w stosunku do kogoś wydany został wyrok sądu biskupiego, to osoba ta skrępowana jest prawem nie kościelnym, lecz ustanowionym przez władców świeckich, którzy nadali Kościołowi tyle uprawnień właśnie w tym celu, ażeby to, co zostało w nim osądzone, nie mogło być już uchylone (cyt. za: W. Kornatowski, *Spółeczno-polityczna myśl św. Augustyna*, Warszawa 1965, przyp. 3 na s. 230). Kornatowski twierdzi nawet, że biskupi uzyskali wpływ na stosunki publicznoprawne panujące w państwie, lecz tezę tę uzasadnia wskazując jedynie, że mogli oni nawiedzać więźniów (s. 230–31).

Kościół nie kwestionował sankcji cesarskiej, a jego biskupi (do czasu) skłonni byli zwracać się do władcy świeckiego o ochronę zagrożonej jedności; dopiero jednak „spór o Atanazego”, szerzej: o obowiązywanie symbolu nicejskiego negowanego przez arian, o obiecanie arianom bazyliki mediolańskiej, zdecydowały o pojawieniu się nowych idei, na których wsparte zostaną koncepcje relacji między obu władzami w V w. Propozycja św. Ambrożego, by jurysdykcji cesarskiej nie podlegały budynki należące bezpośrednio do Boga, ledwie zaznaczała problem, nie krystalizując jeszcze zakresu zwierzchnictwa realizowanego w obu sferach, których granice wydawały się już coraz wyraźniej zarysowywane; granice między postulatywnie współdziałającymi ze sobą dwiema wspólnotami mającymi realizować ten sam cel: jedność i pokój w państwie-Kościele³⁰.

³⁰ Zarys dwóch sfer życia człowieka zakładający, że cielesność jest elementem drugorzędnym i jako taka poddana jest władztwu materialnemu, mającemu dostarczać gwarancji możliwości swobodnego wielbienia „Boga najwyższego i prawdziwego”, dopełni św. Augustyn tezami dotyczącymi funkcji Kościoła albo lepiej: jego pielgrzymującej części. Kościół miał podnosić ogólny poziom moralny mas i rozwijać cnoty kierując jednostki ku Bogu, mając tyle wspólnego z państwem ziemskim, że odwołał się od pożądliwości poddanych osłabiając tym samym nacisk ze strony tych, którzy – jako pożądający – popadali w konflikty z innymi. Kościół miał uznawać i sankcjonować zarządzenia władz cywilnych państwa ziemskiego (także pogańskiego), o ile nie były sprzeczne z normami prawa wiecznego (Bożego), nie mógł natomiast korzystać z ich pomocy finansowej, bo pozostawać miał poza „sferą polityczną”, wyznaczaną przez relacje łączące zwierzchników państwa ziemskiego z obywatelami tego państwa. Państwo ziemskie, gwarantujące możliwość swobodnego oddawania czci prawdziwemu Bogu, nie mogło w żadnej mierze normować spraw kultu, bo nie było powołane do porządkowania tej sfery życia ludzkiego, nie mogło w nią ingerować nawet pośrednio przez udzielanie pomocy materialnej, nie mogło bowiem wkraczać w dziedzinę, która pozostawała poza „sferą polityczną”. Co jednak najważniejsze, a budzące kontrowersje w literaturze, normy ustalane przez zwierzchników państwa ziemskiego dla utwierdzenia pokoju ziemskiego nie mogły przeczyć warunkom pokoju niebieskiego, nie w ten jednak sposób, iżby zwierzchnik Państwa Bożego miał bezpośrednio, władczo, „zmuszająco” wpływać na decyzje prawodawcze zwierzchników państwa ziemskiego, lecz jedynie w ten, który nakazywał uwzględniać „istotowe warunki pokoju”, określone przecież w pojęciu gatunkowym o proveniencji Boskiej. Z określeń ładu, pokoju, sprawiedliwości, prawa i uprawnień wynikających z pojęcia gatunkowego człowieka, Augustyn wnosił, że ich ziemskie odpowiedniki nie mogą im przeczyć; że niepodobna ustalić ładu doczesnego inaczej, jak przez naśladowanie (prawda, nadzwyczaj ułomne) ładu doskonałego. Pytania, czy oznacza to, że „prawda”, prawo Boże, pokój królestwa niebieskiego stanowią źródło pozytywnych wskazań, z których czerpiąc, władcy docześni są w stanie tworzyć coraz doskonalsze odwzorowanie doskonałego wzorca, słowem: czy Augustyn skłonny jest wykroczyć poza tezę o wyłącznie ne-

gatywnych funkcjach władzy i uznać jej pozytywny walor, nie jesteśmy w stanie rozstrzygnąć w tym miejscu; atoli w świetle naszych ustaleń wydaje się, że interpretacja Kornatowskiego (*op. cit.*, s. 237 i nast.), zbijającego zupełnie absurdałne stwierdzenia G.L. Seidlera, pozostaje zbyt blisko wykładni ustalonej przez jego marksistowskiego polemistę, i nie uwzględnia w dostatecznej mierze fundamentalnych rozważań św. Augustyna na temat ludzkich intencji, spotkania jednostek o sprzecznych intencjach w planie doczesnym w państwie ziemskim, ani nie obejmuje istotnych spostrzeżeń autora *O państwie Bożym* na temat natury obu władztw i słabości ich piastunów; przyjmując tę interpretację nie byłibyśmy w stanie dowieść związku między dążeniami Ambrożego i Augustyna oraz – co być może jeszcze ważniejsze – Augustyna oraz św. Leona I Wielkiego i św. Gelazego I. I dla Augustyna, i dla Ambrożego było jasne, że zwierzchnictwo sprawowane w „sferze pozapolitycznej” w szczególności przez biskupa Rzymu jako strażnika tożsamości wspólnoty chrześcijańskiej, nie może się znajdować ponad władzą sprawowaną w sferze doczesnej. Oba zwierzchnictwa posiadały wszak Boską proveniencję: prawda, zwierzchnictwo w sferze duchowej miało mocniejszy walor, skoro odnosiło się do tego, co dla człowieka naturalne, co dotyka jego człowieczeństwa i gatunkowości, co sięga jego istoty. Zwierzchnictwo to było jednak nie tyle władzą, ile raczej autorytetem, skoro perswazja, apel do sumienia, stanowił jego jedyne narzędzie. Inaczej władza realizowana w sferze materialnej, z konieczności sięgająca po przymus fizyczny dla kielznania namiętności związanych z ludzką cielesnością, z tym, co u człowieka akcydentalne. By uporządkować ludzkie zachowania, by rozdzielić pożądlive jednostki, by uzgodnić ich wolę w sprawach doczesnych i tym samym utwierdzić pokój ziemski, słowem – by zrealizować zasadnicze cele należące do „sfery politycznej” – sprawujący ją musieli uciekać się do środków skutecznych względem ludzkiego ciała, ale tylko względem niego.



TADEUSZ WŁUDYKA¹

„KOŁO FRYBURSKIE” I JEGO ZNACZENIE DLA WSPÓŁCZESNYCH NIEMIEC

Katedrę Ekonomiczną na Wydziale Prawa Uniwersytetu we Freiburgu założył Joseph Bob (1733–1802) w 1768 roku. Jej najbardziej prominent-

¹ Moje zainteresowanie ordoliberalną doktryną gospodarczą i wieloletnie badania związane z kwerendą na niemieckich uczelniach mają ścisły związek z Jubilatem, którego pod koniec lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku niewątpliwą zasługą było umożliwienie kontaktów pracowników Instytutu Ekonomicznego Wydziału Prawa, dr Marka Nowaka i mnie, z profesorem Wydziału Ekonomicznego Wirtschaftsfakultät Gesamthochschule-Universität Kassel (obecnie Uniwersytet Kassel) prof. dr Ludwigiem Bressem. Przyniosło to w efekcie nawiązanie kontaktów naukowych i osobistych z niemieckimi kolegami, co przed czterdziestoma laty z paszportami zdeponowanymi w składnicach paszportowych, obowiązkowymi wizami i zgodami sekretarzy partii na wyjazdy zagraniczne, zwłaszcza do Republiki Federalnej Niemiec, było nie do przece-nienia. Wzajemne pobyty w Krakowie i w Kassel oraz ogromna wiedza ekonomiczna dra Marka Nowaka, a przede wszystkim bankructwo doktrynalne i moralne PRL-u w sposób naturalny doprowadziły mnie do badań nad ustrojem gospodarczym, społecznym i politycznym Niemiec Zachodnich, co także czynił w zakresie konstytucjonalizmu Jubilat. Goszcząc profesorów Ludwiga Bressa, Hansa Nutzingera i Otfrieda Kießlera, a także uczestnicząc dzięki rekomendacji tego pierwszego w seminariach organizowanych w Wiedniu (wiza nie była potrzebna przy wyjazdach służbowych) przez Ost-West Institut w Monachium (kierowanym przez Rudolfa Riemera), poznawałem z „pierwszej ręki ekonomię kapitalizmu” w zachodnioniemieckim wydaniu. Szczególnie cenna była wiedza Ludwiga Bressa, którego badania nad gospodarką wschodnio-europejską były kontynuacją doktoratu i habilitacji obronionych na Uniwersytecie w Marburgu u profesora Paula Hensela, jednego z najwybitniejszych uczniów Waltera Euckena z Uniwersytetu we Freiburgu, a więc współtwórcy Szkoły freiburskiej. W ten sposób nie „śniąc” nawet o art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, określającej ustrój gospodarczy Polski jako „społeczną gospodarkę rynkową”, podjąłem ten temat w wydaniu niemieckim (Sozial Marktwirtschaft znacznie różniącej się jednak w treści od polskiej deklaracji w art. 20), korzystając z kolejnych kontaktów, głównie w Heidelbergu i Moguncji oraz Bochum, Kolonii, a także Wiedniu i Salzburgu. Nie byłoby tego, gdyby nie „pośrednictwo” Zbyszka Maciąga, któremu dziękując, jednocześnie życzę *Ad multos annos!* – T.W.

nym przedstawicielem był przybyły w 1855 roku Karl Gustav Adolph Knies (1821–1898) przedstawiciel starej szkoły historycznej, a przede wszystkim, jak podaje Gerold Blumle w *Wirtschaftsgeschichte und ökonomisches Denken* (Marburg 2008), mistrz i nauczyciel Maxa Webera (1864–1920), który w 1894 roku przybył do Freiburga, a w 1897 roku objął stanowisko profesora zwyczajnego w Heidelbergu (do 1904).

Późniejszy twórca ekonomicznej myśli ordoliberalnej Walter Eucken w swojej fundamentalnej pracy *Grundsätze der Wirtschaftspolitik* odwołuje się do Webera, co potwierdza ciągłość koncepcyjną niemieckiej, ekonomicznej myśli liberalnej. Zdaniem G. Blumlego, Max Weber miał także wpływ na to, że 1 czerwca 1896 roku powołano przez Ministerstwo Sprawiedliwości nowy (dotychczas tylko prawniczy) wydział jako Rechts und Staatswissenschaftliche Fakultät, grupujący prawników i ekonomistów, będący „kolebką” *Freiburger Kreis*.

Pośrednio następcą Maxa Webera we Freiburgu, nie tylko w intelektualnym sensie, został w 1908 roku Karl von Diehl (1864–1943). W 1922 roku utworzył Privatwirtschaftliches Seminar, w posiedzeniach którego aktywnie uczestniczył Walter Eucken. Od 1927 roku jako 34-letni profesor ekonomii (syn Rudolfa Euckena, 1846–1926, profesora filozofii oraz pisarza, który w 1908 roku otrzymał literackiego Nobla) wraz z prawnikami i teologami dyskutowali nad problemem jednostki i wspólnoty (*Der Einzelne und die Gemeinschaft*), także w oparciu o dorobek austriackiej szkoły ekonomicznej (której wpływ na doktrynę ekonomiczną międzywojennej „szkoły krakowskiej” Adama Krzyżanowskiego jest bezsporny) – aż do śmierci założyciela w 1943 roku.

Aby zrozumieć następstwo pokoleniowe i wpływ Maxa Webera nie tyle jako socjologa, ile prawnika i ekonomisty, warto, jak to chociażby sugeruje F. Biesenbach w wydanej we Freiburgu w 1968 roku monografii o rozwoju ekonomii na Uniwersytecie we Freiburgu (*Die Entwicklung der Nationalökonomie and der Universität Freiburg i.Br. 1768–1896. Eine dogmengeschichtliche Analyse*), prześledzić myśl gospodarczą ordoliberalistów.

Program gospodarczy powojennych Niemiec przygotowywali profesorowie uniwersytetu we Fryburgu Bryzgowijskim w latach 1938–1944, a więc w czasie powszechnej dominacji hitleryzmu. Pierwsze spotkania i dyskusje *Freiburger Konzil*, który później nazwano *Freiburger Kreise* spontanicznie odbyły się tuż po Nocy kryształowej, a uczestniczyli w nich katoliccy ekonomiści i historycy z uniwersytetu, którzy katolicką myśl gospodarczą uznawali za nadrzędną doktrynalnie, wzorując się na tzw. kapitalizmie reńskim i poglądach E. von Kettelera biskupa Moguncji. Do tej grupy należeli: Constantin von Dietze (1891–1973), specja-

lizujący się w ekonomice rolnictwa, Walter Eucken (1891–1950), Adolf Lampe (1897–1948), Gerhard Ritter (redagował i wydawał na przełomie 1940 i 1941 roku pismo „Kirche Und Welt. Eine notwendige Besinnung auf die Aufgaben des Christen und der Kirche in unseren Zeit”), Franz Böhm (1895–1977) i Leonard Miksch (1901–1950). Było to tzw. Pierwsze koło fryburskie. Późnym latem 1942 roku, w związku z przygotowywaniem mającego obradować „już po wojnie” (jak zakładano) międzynarodowego kongresu kościelnego (*Weltkirchentag*) przez Dietricha Bonhoeffera, powstała w węższym gronie krajowa i zagraniczna koncepcja politycznego i gospodarczego ładu powojennego, zwana *Bonhoeffer Kreis* (do stycznia 1943) jako Drugie koło fryburskie.

Punktem ciężkości było opracowanie dla przyszłego rządu niemieckiego (w 1942 roku przygotowano propozycje dla przyszłego rządu w nowym państwie niemieckim, oczywiście niezwiązanym z nazizmem) programu prawnego, autorstwa Erika Wolfa (*Grundsätze für eine Rechtsordnung*) oraz przygotowana przez ekonomistów Constantina von Dietza, Adolfa Lampego i Waltera Euckena z żoną, programu gospodarczego (*Wirtschafts und Sozialordnung*). Trzecie *Freiburger Kreis* rozpoczęto natomiast w marcu 1943 roku, przygotowując blisko trzydzieści projektów przyszłego, liberalno-społecznego ustroju gospodarczego, co w efekcie doprowadziło 8 września 1944 roku do uwięzienia uczonych (pierwsze aresztowania miały miejsce już w lipcu 1944 roku). Obozu nie przeżyli Bonhoeffer, Goerdeler i Perels, a po wyzwoleniu Berlina przez aliantów kilku ciężko chorych zmarło (Lampe w lutym 1948 roku). Z dorobku intelektualnego niewiele zdołano uchronić przed zniszczeniem – było to wszak głównym, obok aresztowań, celem Gestapo.

Po odzyskaniu wolności Adolf Lampe skontaktował się z władzami strefy amerykańskiej, wskazując na konieczność wprowadzenia reformy walutowej (*Währungsprogramm*), przeciwdziałającej narastaniu powojennej inflacji. W listopadzie 1945 roku Lampe i Eucken przedstawili koncepcje opracowywane wcześniej w ramach *Freiburger Kreis*, co udało się wcielić w życie dopiero Ludwigowi Erhardowi, pełniącemu w latach 1948–1949 funkcję dyrektora zarządzającego gospodarką Bizonii (strefy brytyjsko-amerykańskiej). Zamiarem Erharda było jednak jednocześnie przeprowadzenie we wszystkich czterech strefach (także francuskiej i radzieckiej) reformy gospodarczej i walutowej, co pozwoliłoby zliberalizować rynek, gruntownie obniżając siłę nabywczą, czyli nawis pieniężny w markach Rzeszy, likwidując czarny rynek i przestępczość gospodarczą, a także realizując ważną dla ordoliberalistów zasadę „równego startu”.

Gdyby nie poparcie Amerykanów (przede wszystkim gen. Luciusa Claya), zamiar by się nie powiódł, bo zarówno Anglicy, ale zwłaszcza Francuzi (w strefie radzieckiej współdziałanie w ogóle nie wchodziło w grę) byli sceptyczni. 1 marca 1947 roku w strefach zachodnich powołano Bank Deutscher Länder, czyli późniejszy Bundesbank, który musiał „zdjąć” z rynku nadwyżki finansowe, gdyż wojnę finansowano także poprzez dodruk marek Rzeszy, co prowadziło do wzrostu inflacyjnego (zwłaszcza deficytowych dóbr, czyli *de facto* wszystkiego) i kreowało wyższość „czarnego rynku”.

Biorąc pod uwagę historyczną awersję do przedwojennych inflacji, społeczeństwo (oprócz spekulantów) oczekiwało na reformę walutową. 16 czerwca 1948 roku rozpoczęto debatę nad pakietem reform gospodarczych pod nazwą *Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Währungsreform*, które przy braku sprzeciwu aliantów, zaczęły obowiązywać od 24 czerwca 1948 roku. Jednocześnie 20 czerwca przy zachowaniu tajemnicy co do daty jej wprowadzenia, zrealizowano wymianę pieniędzy na podstawie uchwalonych trzech ustaw: *Währungsgesetz* oraz *Emissionsgesetz*, wprowadzając markę niemiecką zamiast marki Rzeszy, a 27 czerwca zasady przeliczania zobowiązań i należności.

W poniedziałek 21 czerwca 1948 roku gazety opublikowały ustawy wprowadzające w trzech strefach zachodnich nową markę. Obywatele otrzymali (w dwóch ratach) sześćdziesiąt marek niemieckich, natomiast wkłady i lokaty (tylko do 1 tys. marek Rzeszy) wymieniano w stosunku 1 do 10, a późniejsze zgłoszenie do wymiany (po 20 czerwca) skutkowało relacją 6,5 marki niemieckiej za 100 marki Rzeszy przy kwocie maksymalnej 5 tys. marek Rzeszy, przekroczenie której skutkowało koniecznością udowodnienia przed urzędem skarbowym legalności ich posiadania. Wygrane losowe i zakłady nie były objęte wymianą. Ustawa zamykająca reformę walutową, *Festkontengesetz* weszła w życie 4 października 1948 roku i obejmowała przeliczenie udokumentowanych kwot pochodzących ze sprzedaży nieruchomości, w przeliczeniu 7 marek niemieckich za 10 marek Rzeszy, udokumentowane wkłady długoterminowe w stosunku 2 do 10 oraz papiery wartościowe w stosunku 3 do 10. Listy zastawne emitowane przed 1 stycznia 1940 roku przeliczano korzystniej, bo w stosunku 1 do 5. Termin końcowy przeliczeń wyznaczono ustawą *Altspargengesetz* na 14 czerwca 1953 roku, czyli po upływie pięciu lat.

Wymiana była zaskoczeniem, głównie dla spekulantów, ale przyniosła ulgę społeczeństwu, gdyż pojawiły się deficytowe, ukrywane do tej pory na czarnym rynku towary.

Pakiet ustaw uwalniających ceny (jednak z istotnymi ograniczeniami co do skali oraz wszystkich towarów pierwszej potrzeby, a więc bez terapii szokowej) uwiarygodnił nowe władze politycznie i moralnie, bo wprowadzenie nowego pieniądza oraz kontrolowana liberalizacja cen, wraz z ustawami przeliczeniowymi miały umożliwić równy start Niemcom, co było dogmatem ordoliberalistów. Stare banknoty przyjmowano do 1 sierpnia 1952 roku, ale powodzenie reformy nie było wcale pewne, gdyż 21 czerwca w przemówieniu radiowym Ludwig Erhard apelował o akceptację nowych reguł, zwłaszcza że tracący na reformie spekulanci podburzali do demonstracji, a przeciwko wprowadzonym regulacjom głosowali politycy SPD (socjaldemokraci) i KPD (komuniści). Oceniając wstępnie 28 września 1948 skutki przyjętych regulacji Erhard dowodził, że po upływie trzech tygodni ceny się ustabilizowały, a ogólna wartość wyemitowanych przez bank centralny środków płatniczych nie przewyższyła 10 mld marek niemieckich, na pokrycie których rynek natchemiasz zareagował zwiększeniem produkcji, usług i zatrudnienia.

Zliberalizowano także system podatkowy preferując inwestycje i oszczędności. W strefie radzieckiej 23 czerwca wydzielano po 70 marek wschodnich, przy oszczędnościach przeliczanych w skali 1 do 10, ale akcja ta miała raczej bardziej polityczno-propagandowy niż ekonomiczny charakter, zwłaszcza przy pełnej nacjonalizacji i reglamentacji.

Zjednoczenie Niemiec (przy braku akceptacji premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher) nastąpiło dopiero 1 lipca 1990 roku. Dwa państwa niemieckie istniały jako odrębne byty prawne, ale pierwszym krokiem prowadzącym do zjednoczenia (*Wiedervereinigung*) była (podobnie jak w 1948 roku) unia walutowa, gospodarcza i socjalna. Decyzją kanclerza Helmuta Kohla (wielokrotnie krytykowaną z ekonomicznego punktu widzenia), za dwie marki wschodnie obywatele NRD otrzymywali 1 markę niemiecką, ale ich siły nabywcze w najkorzystniejszym przeliczeniu kształtowały się jak 4,5 do 1, co w następnych latach przyniosło negatywny efekt, a zaraz po otwarciu granicy w pierwszych dwóch miesiącach kurs czarnorynkowy ustalił się na poziomie 10 do 1, przy różnicy w sile nabywczej płac 1 do 3 i nieporównywalnym wskaźniku wydajności pracy.

Na przełomie 1989 i 1990 roku obywatelom wschodnioniemieckim wymieniano tak zwane „pieniądze powitalne” (*Begrüßungsgeldes*), w wysokości 600 marek, z tym, że 100 marek w relacji 1 do 1, a 500 marek w relacji 5 do 1. Pozostałe kwoty formalnie i praktycznie bez ograniczeń wymieniano w relacji 3 do 1, co doprowadziło do znacznego przeszacowania wartości marki wschodniej, zapaści gospodarczej i emi-

gracji najbardziej mobilnych Osis do zachodnich Niemiec. Po dwudziestu latach intensywnych nakładów (1,5 biliona euro, z czego potrącany od 1989 roku z wynagrodzeń „zachodnich” podatek „zjednoczeniowy”, przyniósł ok. 1 bilion marek), w 2009 roku, przy w dalszym ciągu niższych wynagrodzeniach (o ok. jedną trzecią), ale także emeryturach, oceniano, że pełna unifikacja nastąpi około 2019 roku, czyli po około 30 latach od zjednoczenia.

W 2001 roku wprowadzono do obiegu euro, przy kursie 2 marki za 1 euro. Oprócz radykalnej zmiany ustroju gospodarczego, przeprowadzono (w oparciu o uchwaloną 20 grudnia 1991 roku ustawę *Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes*) lustrację i dekomunizację pracowników instytucji państwowych i publicznych, posłów, naukowców i osób na kierowniczych stanowiskach w administracji i mediach, przedłużając ją w 2010 roku decyzją Bundestagu do 2019 roku.

Napiętnowano utratą stanowisk głównie w sferze publicznej, policji, wojsku, szkołach, uczelniach, współpracowników Stasi (wschodnioniemiecka policja polityczna). Równolegle Federalny Urząd do spraw Akt Stasi, zwany potocznie od nazwiska jej założyciela Joachima Gaucka „Instytutem Gaucka”, prowadzi (w myśl zasady głoszonej przez obecnego prezydenta Republiki Federalnej Niemiec, że „przeszłości nie wolno zostawić w spokoju ponieważ ów spokój grozi złą milczeniem”) także badania naukowe i wydaje prace historyczne, oceniające przeszłość zwłaszcza powojennych Niemiec.

Ordoliberalizm i założenia społecznej gospodarki rynkowej (*Sozial Marktwirtschaft*), jako oficjalna doktryna ekonomiczna (twórcą tego określenia był Aleksander Müller Armack), ma jak najbardziej współczesny wymiar – zwłaszcza w przypadku rozpoczętej przez socjaldemokratycznego kanclerza Gerharda Schrödera w marcu 2003 roku reformie, znanej pod hasłem „Agenda 2010”, przynoszącej współczesnej gospodarce Niemiec wyraźną przewagę gospodarczą nad pozostałymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej, oraz stanowiska Niemiec prezentowanego przez kanclerz Angelę Merkel przy forsowaniu reform gospodarczych i fiskalnych w postaci oszczędności budżetowych w trakcie kryzysu wywołanego załamaniem finansowym i gospodarczym Stanów Zjednoczonych, przeniesionego do Europy, podobnie jak w latach trzydziestych.

„Agenda 2010”, rozpoczęta w 2003 roku i skutkująca pozytywnymi efektami po pięciu latach (ale G. Schröder przegrał wybory), czyli od 2008 roku, uelastyczyła rynek pracy oraz wpłynęła na zmiany strukturalne, wzmacniając eksportowy charakter gospodarki niemieckiej (co

jest obecnie przedmiotem krytyki zadłużonych państw członkowskich UE, głównie południowych).

Na odbywającej się w marcu 2013 roku konferencji we Frankfurcie nad Menem, z udziałem ważnych przedstawicieli niemieckiego życia gospodarczego i finansowego, wiele uwagi poświęcono kryzysowi oraz roli Niemiec w jego osłabieniu, odwołując się do wprowadzonej „Agendy 2010”, czyli reform. Stwierdzono zwłaszcza, że eksport z Niemiec w ponad 50 procentach trafia do krajów członkowskich Unii Europejskiej. Po pierwsze udało się zrestrukturyzować przemysł (branże nowoczesne i innowacyjne) oraz zwiększyć konkurencyjność na rynkach trzecich, po drugie związki zawodowe wzięły większą odpowiedzialność za restrukturyzację gospodarki, głównie przez uelastycznienie warunków pracy, w tym również przepisów prawa pracy, po trzecie polityka gospodarcza tzw. Wielkiej koalicji na przełomie 2008/2009 była właściwa, wspierająca koniunkturę pakietem finansowym wydłużającym okres finansowania częściowego świadczenia pracy do dwóch lat, po czwarte nastąpił dalszy proces internacjonalizacji niemieckich przedsiębiorstw i ich globalizacji – o czym świadczy fakt, iż w 1400 najpoważniejszych, globalnych przedsiębiorstwach, zarządzającymi są niemieccy menedżerowie, co ma szczególne znaczenie w okresie dekoniunktury gospodarczej.

Gerhard Schröder przypomniał o ostrych protestach związkowców na ulicach niemieckich miast, podobnych do tych z Grecji, Hiszpanii, Portugalii czy Włoch, ale niemiecka determinacja, połączona z solidaryzmem społecznym, umożliwiła przetrwanie okresu między radykalnymi reformami a ich pozytywnymi skutkami. Zajęło to około pięciu lat, gdyż aktualna stopa bezrobocia w Niemczech jest historycznie najniższa (5–6%). W 2002 roku tylko 27% Niemców wyrażało się optymistycznie o swojej gospodarce, a w 2007 roku już 63%, w 2013 roku 75%, co w porównaniu z 9% Francuzów, 3% Włochów, 4% Hiszpanów i 15% Brytyjczyków, musi robić wrażenie. Trzeba było do tego politycznej odwagi, siły i determinacji oraz zgody na poniesienie odpowiedzialności politycznej – stwierdził były kanclerz, dedykując to przesłanie rządzącym w poszczególnych krajach Unii politykom i wyraźnie wskazując na konieczność z jednej strony polityki oszczędności i cięć budżetowych (ale nie wyłącznie), a z drugiej wspierania wzrostu gospodarczego.

Wiąże się ten fakt także z debatą z 2003/2004 roku, dotyczącą wprowadzenia Paktu stabilizacji i wzrostu (*Stabilitäts und Wachstumspakt*). W 2003 roku Niemcy jako pierwszy kraj strefy euro przekroczyły deficyt budżetowy powyżej 3% PKB (BIP), notując jednocześnie recesję. Socjaldemokraci wraz z Zielonymi (z poparciem chadecji i liberałów) zdecydo-

wali się więc na obniżenie podatków, likwidując jednocześnie szereg ulg i subwencji, uchylono wiele propracowniczych przepisów prawa pracy, zwiększając elastyczność zatrudnienia, a zasiłki dla bezrobotnych po raz pierwszy w historii powojennych Niemiec zrównano z socjalnymi, warunkując je podjęciem pracy również poniżej kwalifikacji. Zwiększyło to konkurencyjność eksportu niemieckiego (nadwyżka nad importem około 150 mld euro) dzięki obniżeniu kosztów pracy, w przeciwieństwie do pozostałych krajów członkowskich – z czego Niemcom czyni się zarzut, gdyż ich zrównoważone finanse publiczne (rok 2013 skończył się bez deficytu budżetowego, ale dług publiczny wyniósł ponad 60% PKB) kontrastują z problemami wszystkich państw strefy euro.

W tej sytuacji, a także przed wyborami we wrześniu 2013 roku niemiecka chadecja i kandydatka na trzecią kadencję Angela Merkel, w programie wyborczym zapowiedziała wyższe emerytury i zasiłki na dzieci (ze 150 do 185 euro i odpis podatkowy dla rodziców), w liczącym ponad 120 stron dokumencie programowym „Razem, z sukcesem, dla Niemiec”. Zadeklarowała jednocześnie osiągnięcie za dwa lata nadwyżki budżetowej.

Wpływ doktryny ordoliberalnej polega głównie na antyinflacyjnej polityce gospodarczej, co determinuje obniżenie deficytów budżetowych i długów publicznych, a co Niemcy „narzucili” krajom strefy euro w postaci tak zwanego „sześciopaku”, zwłaszcza paktu fiskalnego. Ograniczono w nim deficyty budżetowe nie tylko do traktatowych 3% PKB, ale nawet mniej, czyli od 0,5% do 1% PKB, w zależności od poziomu długu publicznego. Ta polityka, przyjęta od 2012 roku w strefie euro i wśród wolontariuszy (np. przez Polskę, w lipcu 2013 roku podpisał odpowiedni dokument prezydent B. Komorowski), pozostaje w wyraźnej sprzeczności z polityką fiskalną (budżetową) prowadzoną w Stanach Zjednoczonych, która jest przeciwieństwem austerianizmu (oszczędności i cięć budżetowych, których początkiem były postanowienia tak zwanego Konsensusu waszyngtońskiego, ogłoszonego w 1989 roku przez dyrektora Instytutu Gospodarki Światowej Jamesa Williamsona oraz rekomendowanego przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy, początkowo krajom Ameryki Łacińskiej, a później także wszystkim reformującym gospodarkę, w tym także Polsce). Ma to ścisły związek z interwencją banków centralnych, dlatego FED, czyli amerykański bank centralny (przy stopie referencyjnej, czyli podstawowej, bliskiej zera od początku kryzysu) „zasilił” system bankowy, a więc także pośrednio gospodarkę amerykańską, kwotą ponad 2,5 bln dolarów w ramach tak zwanego „poluzowania ilościowego”. Wykupywane są

za to (lewarowane) wymagalne obligacje publiczne, a także prywatnych przedsiębiorstw, miesięcznie w wysokości 85 mld dolarów (podobnie postępuje Japonia i na mniejszą skalę Wielka Brytania).

Europejski Bank Centralny kierowany przez Mario Draghiego także wspiera tanim kredytem banki komercyjne (stopa podstawowa spadła do 0,5%, a kredyty „pożyczane są na 0,5% przy około 2% inflacji), aby one z kolei kredytowały podmioty gospodarcze. Zasadniczy spór toczy się jednak o bezpośredni wykup obligacji państw zadłużonych w strefie euro przez EBC, a *de facto* sprzeciw Niemiec wobec emisji tak zwanych eurobonów, czyli europejskich obligacji emitowanych w celu wykupu zadłużenia krajowego (papierów dłużnych), na co liczą kraje zadłużone.

Dług publiczny w strefie euro sięga średnio około 90% PKB, na co wpływ mają przede wszystkim; Grecja 160%, Włochy 130%, Portugalia 127%, Irlandia 125%, Belgia 105%, Francja 92%, Hiszpania 89%. Wprawdzie dzięki deklaracjom EBC, że będzie interweniował, przeciwdziałając spekulacji na rynku finansowym, ceny na rynkach finansowych narodowych obligacji znacznie spadły (średnio z 6% do 3%, z wyjątkiem Grecji i Cypru), ale Niemcy jednak naciskają na realizację „kuracji” dyscyplinującej gospodarki wewnętrznej (*austerity*), a nie jedynie kultywowanie apologii zadłużania się jako sposobu na rozwój gospodarczy.

Dyskusja (właściwie ostry spór) dotyczy też koniecznej reformy sektora bankowego od wprowadzenia podatku bankowego i paktu bankowego po europejski nadzór bankowy, a stąd jeden krok do unii fiskalnej jako koniecznego warunku powodzenia unii monetarnej (strefy euro). Trwają intensywne prace nad wprowadzeniem unii bankowej (przyhamowane wyborami w Niemczech), czyli w uproszczeniu – nad wspólnym europejskim nadzorem nad bankami i instytucjami finansowymi w poszczególnych krajach. Nie dziwi więc „pozyskiwanie” przez służby finansowe i celne danych dotyczących obywateli niemieckich transferujących dochody do rajów podatkowych (wykorzystuje się w dobrej sprawie metodę „zatrutego owocu”, czyli zakupu od pozyskanych i skorumpowanych urzędników bankowych list z takich rajów, jak Lichtenstein, Szwajcaria czy Cypr – tutaj zastosowano „konfiskatę”, Kajmany itp.).

Dyskusja nad skalą zaangażowania Niemiec w obronę strefy euro toczy się także w Niemczech, a jej atmosferę wyznaczają skrajne stanowiska, jakie zajmują między innymi Peter Bofinger w książce (*Zurück zur D-Mark? Deutschland braucht den Euro*) czy Thilo Sarrazin w książce (*Deutschland braucht den Euro nicht*). Przy determinacji niemieckiej polityki gospodarczej oraz finansowaniu w przeważającej mierze pakietu pomocowego dla krajów zadłużonych (PIGS), powrót do marki

niemieckiej wydaje się tylko prowokacją polemistów, ale George Soros, postać znana i opiniotwórcza, wyjście Niemiec ze strefy euro uważa za konieczną alternatywę dla wzrostu gospodarczego i eksportu większości krajów Unii Europejskiej. Wzrósłby wówczas popyt wewnętrzny, obniżyła się konkurencyjność gospodarki niemieckiej na rzecz krajów członkowskich Unii. Warto także podkreślić antyeuropejską i antyunijną retorykę Wielkiej Brytanii. W innym przypadku, zdaniem G. Sorosa, strefa euro nie przetrwa.

LITERATURA

- Blumenberg-Lampe Ch., *Das Wirtschaftspolitische Programm der "Freiburger Kreise" Entw einer freiheitlich-sozialen Nachkriegswirtschaft Nationalökonomien gegen den Nationalsozialismus*, Volkswirtschaftliche Schriften Albert Ludwigs Uni Freiburg, H. 208, Freiburg 1973 [opublikowana praca doktorska].
- Böhm F., *Freiburger Schule und Nationalsozialismus*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 24.05.1955.
- Dietze C., *Die Universität Freiburg im Dritten Reich*, „Mitteilungen der List-Gesellschaft” 1961, nr 3.
- Erhard L., *Lage und Ziele vor der Währungs- und Wirtschaftsreform 1948*, [w:] *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft*, Stuttgart–New York 1981.
- Gieseke J., *Der Mielke-Konzern. Die Geschichte der Stasi 1945–1990*, München 2001.
- Heisterhagen T., Hoffman R.W., *Lehrmeister Währungskrise? Drei Familien-Generationen, zwischen Gold, Mark und Euro*, Wiesbaden 2003.
- Müller-Armack A., *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschafts*, Münster 1946.
- Schroter H.G., *Von der Teilung zur Wiedervereinigung 1945–2000*, [w:] *Deutsche Wirtschaftsgeschichte*, hrsg. M. North, München 2000.
- Włudyka T., *Marktwirtschaft in Polen. Zwei Doppeldezennien*, Baden-Baden 2010.
- Włudyka T., *Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa w Niemczech*, Warszawa 2013.

ERHARD CZIOMER

POLITYCZNE ASPEKTY BUDOWY
DEMOKRATYCZNYCH PODSTAW
SOCJALNEGO PAŃSTWA PRAWA
W ZACHODNICH STREFACH OKUPACYJNYCH NIEMIEC
1945–1949

WPROWADZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie politycznych aspektów budowy podstaw demokratycznych socjalnego państwa prawa w zachodnich strefach okupacyjnych Niemiec w latach 1945–1949. Autor stawia tezę, że splot czynników politycznych w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym (kulminacyjny okres zimnej wojny) odegrał pierwszoplanową rolę w procesie przyspieszonego przekształcenia się trzech zachodnich stref okupacyjnych (USA, Wielkiej Brytanii i Francji) – z totalitarnej III Rzeszy do systemu demokracji zachodniej. Po przejściu stref okupacyjnych mocarstwa zachodnie musiały ściśle współpracować z ludnością niemiecką przy rozwiązywaniu wielu spraw praktycznych, w tym również przy tworzeniu administracji komunalnej i krajowej, utrzymaniu porządku publicznego, aprowizacji, odbudowy itp. W omawianej sprawie budowy podstaw demokratycznych, można wyróżnić następujące fazy rozwojowe tych stref:

- 1) rekonstrukcja instytucji państwowych na szczeblu komunalnym i krajowym w latach 1945–1946,
- 2) powolne kształtowanie się systemu partyjnego po 1945 r., początkowo w skali stref, a następnie międzystrefowej,

- 3) przejęcie przez premierów rządów krajowych kluczowej roli politycznej w latach 1945–1947,
- 4) tworzenie instytucji ponadstrefowych, początkowo dla Bizonii (połączona strefa angielska i amerykańska) 1946–1947, a następnie Trizonii (po dołączeniu Francji) w latach 1948–1949 oraz przygotowania do utworzenia Republiki Federalnej Niemiec (RFN) w 1949 r.

Zmiany powyższe były efektem interakcji i napięć między mocarstwami zachodnimi oraz ZSRR, a także między mocarstwami zachodnimi a ludnością zamieszkałą na terenie zachodnich stref okupacyjnych, jak również współdziałania oraz rywalizacji między tworzącymi się w latach 1945–1949 z inspiracji mocarstw zachodnich załączków struktur władzy lokalnej i regionalnej (międzystrefowej) oraz partii politycznych wokół nowych zasad ustrojowych, rozwiązania kwestii narodowej oraz określenia roli międzynarodowej RFN.

Analiza została oparta na obszernych materiałach źródłowych oraz obcojęzycznej literaturze przedmiotu¹. Wykorzystano również badania na temat: ewolucji problemu niemieckiego, jego roli w konflikcie Wschód–Zachód, współczesnej historii Niemiec oraz rozwoju systemu politycznego RFN².

Ograniczone ramy opracowania zmuszają do znacznej redukcji warsztatu naukowego, zwłaszcza przypisów. Autor bierze całkowitą odpowiedzialność za rzetelność podawanych danych i faktów oraz formułowane tezy i hipotezy naukowe.

¹ Por. najważniejsze publikacje z pełną bibliografią: T. Eschenburg, *Jahre der Besatzung 1945–1949*, Stuttgart 1983; M.G. Schmidt, *Das politische System Deutschlands, Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, Bonn 2012; A.M. Birke, *Nation ohne Haus. Deutschland 1945–1961*, München 1989; A. Grosser, *Das Deutschland im Westen*, München 1985; W.F. Hanrieder, *America, Europe, Germany*, New Haven–London 1991; *Ustrój państwowy Republik Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, M. Sobolewski, Poznań 1986; J. Krasuski, *Historia Niemiec*, Wrocław 2004; Z.A. Maciąg, *System partyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1979; *idem*, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998.

² E. Cziomer, *Historia Niemiec 1945–1991*, Kraków 1992; *idem*, *Zimna wojna a kwestia podziału i jedności Niemiec*, [w:] *Zimna wojna (1946–1989) i ich konsekwencje dla ładu międzynarodowego*, red. B. Koszel, S. Wojciechowski, Poznań 2007, s. 85–126; E. Cziomer, *Zarys historii Niemiec powojennych 1945–1997*, Warszawa 1997; *idem*, *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa 2006; *idem*, *Strefy okupacyjne*, [w:] *Niemcy współczesne. Zarys encyklopedyczny*, Poznań 1999, s. 658–668; *idem*, *Główne problemy rozwoju systemu politycznego*, [w:] *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec. Wybrane problemy*, red. S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2005, s. 9–35.

REKONSTRUKCJA INSTYTUCJI PAŃSTWOWYCH
NA SZCZEBLE KOMUNALNYM I KRAJOWYM W LATACH 1945–1946

Proces tworzenia się struktur administracyjnych rozpoczął się w zachodnich strefach okupacyjnych z chwilą wkroczenia wojsk alianckich. Na burmistrzów i starostów władze wojskowe powoływały z reguły ludzi nieobciążonych przeszłością hitlerowską. Mieli oni rozwiązywać, współpracując z władzami wojskowymi, najpilniejsze sprawy bieżące – do zakończenia obrad konferencji poczdamskiej na początku sierpnia 1945 r. Później zostali zastąpieni przez bardziej doświadczonych i znanych polityków niemieckich. Dalszym posunięciem było tworzenie struktur krajowych oraz ogólnostrefowych, co przebiegało różnie w poszczególnych strefach okupacyjnych. Najszybciej struktury ponadregionalne stworzono w strefie amerykańskiej, w której Amerykanie nawiązywali do własnych tradycji i zasad federalizmu. Premierów poszczególnych krajów mianował głównodowodzący wojsk amerykańskich. Do chwili przeprowadzenia wyborów krajowych premierom dodano ciała doradcze, tzw. przedparlamenty, wyłonione w toku konsultacji, lecz ostateczne decyzje należały do władz okupacyjnych. Wybory komunalne i krajowe w amerykańskiej strefie okupacyjnej odbyły się w 1946 r., a w Bremie dopiero w 1947 r. Dla uzgadniania i koordynacji wielu spraw w skali całej strefy, gubernator Lucius D. Clay powołał we wrześniu 1945 r. do życia Radę Krajową Amerykańskiej Strefy Okupacyjnej, zastępując ją po wyborach na szczeblach krajowych 1 marca 1947 r. nowym ciałem doradczo-konsultacyjnym – Radą Parlamentarną. Jednak powyższe ciała miały charakter doradczy, gdyż ostatnie słowo w kwestiach treści konstytucji, zakresu zmian ustrojowych itp., zachowały władze amerykańskie. Przykładowo, w Hesji dopuszczono do przeprowadzenia referendum nacjonalizacyjnego, obejmującego niektóre działy gospodarki, lecz później nie dopuszczono do jego realizacji. Amerykanie dążyli zatem do ewolucji polityczno-ustrojowej własnej strefy w kierunku demokracji parlamentarnej, zachowując jednak kontrolę.

W odróżnieniu od strefy amerykańskiej, w strefie brytyjskiej było wiele małych krajów, w których wybory przeprowadzono dopiero pod koniec 1946 r. Najpilniejszą sprawą było scalenie administracyjne tychże krajów oraz koordynacja życia społeczno-gospodarczego. Premierzy krajów ze strefy brytyjskiej mieli o wiele mniejsze kompetencje niż w strefie amerykańskiej, a rozbudowana brytyjska administracja wojskowa (ok. 25 tys.) zwracała większą uwagę na instytucje koordynujące całą strefę, niż poszczególne kraje. W pierwszej fazie działały dwie instytucje koordynacyjne:

- 1) urzędy centralne (ogólnostrefowe), nadzorujące handel i przemysł, wyżywienie i rolnictwo, wymiar sprawiedliwości, zdrowie, pocztę, komunikację, siłę roboczą, uchodźców, porządek publiczny oraz wychowanie. Były porozrzucane po różnych częściach strefy i obsadzone przez Niemców, którzy pełnili funkcje pomocnicze wobec wojskowej administracji brytyjskiej;
- 2) rada strefy, złożona z sześciu rządów krajowych, jedenastu przedstawicieli urzędów centralnych, czterech przedstawicieli partii politycznych oraz po dwóch związków zawodowych i spółdzielców, którzy pełnili wyłącznie funkcje doradcze wobec administracji brytyjskiej, łącząc uprawnienia władzy ustawodawczej i wykonawczej, ale tylko o charakterze konsultacyjnym.

W strefie brytyjskiej dominowały tendencje centralistyczne, a partie polityczne miały o wiele większe znaczenie niż w strefie amerykańskiej.

W strefie francuskiej zarząd wojskowy prowadził ekstremalną politykę bezpośredniego nadzoru lokalnego. Nie tolerowano żadnych instytucji ogólnostrefowych ani tendencji centralistycznych. Strefa była odgradzona od pozostałych licznymi barierami, ograniczano także swobodę poruszania się ludności niemieckiej. Funkcjonowała ostra cenzura wojskowa oraz nadzór nad życiem społeczno-gospodarczym i partiami politycznymi. Jedynie w dziedzinie kultury Francuzi, nawiązując do tradycji humanistycznych, dążyli do poszerzenia horyzontów myślowych ludności niemieckiej. W szkołach język francuski był obowiązkowy dla wszystkich. Zmiany w stosunku do ludności niemieckiej następowały powoli, od 1948 r., kiedy to Francja przechodziła do bliższej współpracy z USA i Wielką Brytanią w polityce wobec Niemiec. Saara została oddzielona od strefy francuskiej i włączona do Francji. Po wyborach krajowych w konstytucji Saary zaznaczono, że jej interesy są reprezentowane bezpośrednio przez Republikę Francuską. Saara wróciła do RFN dopiero 1 stycznia 1957 r. na mocy porozumień francusko-zachodnioniemieckich z lat 1951–1954 w momencie przygotowań do włączenia RFN do struktur euroatlantyckich, głównie Europejskiej Wspólnoty Węgła i Stali oraz Paktu Północnoatlantyckiego (NATO).

KSZTAŁTOWANIE SIĘ SYSTEMU PARTYJNEGO PO 1945 R.

W POSZCZEGÓLNYCH STREFACH I MIĘDZY NIMI

Ważnym elementem kształtowania demokracji w zachodnich strefach okupacyjnych było powstanie partii politycznych. Pełniły one ważne

funkcje w zakresie przewyższania podziałów oraz odbudowy i współpracy między poszczególnymi strefami. Dyskusje na temat powołania do życia partii politycznych zainicjowali pod koniec wojny działacze z okresu Republiki Weimarskiej, którzy należeli do różnych orientacji politycznych oraz krytycznie odnosili się do dyktatury hitlerowskiej i monopolu partii nazistowskiej (NSDAP). Po klęsce III Rzeszy wiosną i latem 1945 r. na szczeblu lokalnym nasiliły się spotkania polityków niemieckich, którzy jednak nie mieli stosownych zezwoleń władz okupacyjnych na oficjalną działalność. Pod tym względem istotne znaczenie miała decyzja Radzieckiej Administracji Wojskowej (SMAD) w radzieckiej strefie okupacyjnej z 9 czerwca 1945 r. o możliwości utworzenia partii politycznych. Zmusiło to mocarstwa zachodnie do wydania później licencji zezwalających na tworzenie partii politycznych: amerykańskiej (13 września), brytyjskiej (15 września) i francuskiej (29 września) 1945 r. Partie tworzone tam od dołu do góry, a więc od gminy przez powiat, do całej strefy, co następowało stosunkowo szybko w strefach amerykańskiej i brytyjskiej, a wolniej w strefie francuskiej. W odróżnieniu od strefy radzieckiej, partie polityczne tworzone w strefach zachodnich mogły działać tylko na szczeblu lokalnym i regionalnym, ale wciąż podlegając kontroli władz okupacyjnych. Do pierwszych połączeń w skali stref doszło dopiero wiosną 1946 r. Dlatego na przełomie 1945 i 1946 roku partie polityczne stref zachodnich kształtowały się u podstaw w niewielkich kręgach działaczy z okresu Republiki Weimarskiej – ludzi, którzy nie byli obciążeni przeszłością hitlerowską, choć nie wszyscy z nich należeli do ruchu oporu. Ważną rolę w pierwszej fazie odgrywali także politycy wracający z emigracji oraz obozów koncentracyjnych.

Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD) należała do tych partii politycznych, które najwcześniej rozpoczęły działalność w brytyjskiej strefie okupacyjnej. Do 1933 r. zaliczała się do największych przeciwników Hitlera. Wielu jej działaczy przeżyło okres III Rzeszy w obozach koncentracyjnych lub na emigracji, głównie Wielkiej Brytanii oraz w krajach skandynawskich. Jedną z pierwszych grup socjaldemokratycznych, powstałych jeszcze przed wydaniem licencji w strefie brytyjskiej, była grupa hanowerska. Utworzył ją Kurt Schumacher, który został następnie przywódcą całej zachodnioniemieckiej SPD. Dlatego zasługuje na krótką charakterystykę.

Kurt Schumacher, urodzony w 1895 r. w Culm (Chełm) w Prusach Wschodnich, za młodych lat przeniósł się z rodzicami do Berlina, zarabiając własną pracą na życie. Żołnierz w I wojnie światowej, w wyniku odniesionych ran został kaleką. Po wojnie ukończył studia prawnicze.

Od młodości był związany z ruchem socjaldemokratycznym, wstępując w 1918 r. do SPD. Zajmował się dziennikarstwem i publicystyką; karierę polityczną rozpoczął jako deputowany do landtagu Wirtembergii, uzyskując z ramienia SPD w 1930 r. mandat deputowanego do Reichstagu. Ze względu na ostrą krytykę nazizmu i Hitlera, w 1933 r. został uwięziony, przebywając przez 10 lat w obozach koncentracyjnych, z czego 8 lat w Dachau. Był tam systematycznie represjonowany i został zwolniony tylko ze względu na stale pogarszający się stan zdrowia. Po upadku III Rzeszy w 1945 r. Schumacher był żarliwym zwolennikiem reaktywowania SPD, tworząc w Hanowerze tzw. Biuro dra Schumachera, które stało się komórką scalającą rozproszone grupy socjaldemokratyczne w strefie brytyjskiej, a następnie amerykańskiej. Schumachera poparła także grupa działaczy emigracyjnych, na czele z Erichem Ollenhauerem w Londynie, którzy utworzyli tam Zarząd SPD na emigracji. Później poparła go także grupa socjaldemokratów z krajów skandynawskich, na czele z Willy Brandtem (właśc. Herbert Frahm), który przybył do okupowanych Niemiec jako oficer norweski, ale później wystąpił o przywrócenie mu obywatelstwa niemieckiego i rozpoczął aktywną działalność w SPD na terenie Berlina Zachodniego. Pierwszy zjazd SPD odbył się w maju 1946 r., wybrano wówczas Schumachera na przewodniczącego SPD, którym pozostał do śmierci 20 sierpnia 1952 r.³

Jeszcze przed wyborem na przewodniczącego SPD Schumacher odegrał decydującą rolę w walce z Centralnym Zarządem SPD w Berlinie Wschodnim, na czele z Otto Grotewohlem, który po wahaniach opowiedział się wiosną 1946 r. za zjednoczeniem SPD z Komunistyczną Partią Niemiec (KPD) w strefie radzieckiej. Centralny Zarząd SPD zmierzał do odbudowy ogólnoniemieckiej SPD, zyskując poparcie SMAD. Schumacher odrzucał natomiast możliwość kompromisu z KPD oraz jej mocodawcą, czyli ZSRR, oskarżając ją o chęć wprowadzenia dyktatury proletariatu, a więc przejęcia władzy w całych Niemczech. Obok Schumachera, do najważniejszych działaczy SPD należeli: wspomniany już Erich Ollenhauer, Adolf Arndt, Herbert Wehner oraz Ernst Reuter i Carlo Schmid. Herbert Wehner był do 1933 r. jednym z głównych współpracowników przywódcy KPD Ernsta Thälmana, następnie przebywał na emigracji w ZSRR. Na początku lat 40., podczas pobytu w Szwecji, zerwał z komunizmem i nawiązał współpracę z SPD. Po złożeniu samokrytyki został jednym z najbliższych współpracowników Schumachera. Przeszłość komunistyczna długo jednak ciążyła na jego karierze w SPD (do 1982 r.), mimo że zajmował eksponowane stanowiska. Ernst Reuter

³ Szerzej o początkach SPD: P. Merseburger, *Der schwierige Deutsche. Kurt Schumacher – eine Biographie*, Stuttgart 1995.

powrócił jako komunista z Rosji do Niemiec w 1918 r., pełniąc do 1920 r. ważne funkcje w Biurze Politycznym KPD. Po zerwaniu z komunizmem w 1920 r. działał w SPD, przebywając po 1933 r. na emigracji w Turcji. Po powrocie do Berlina w 1945 r. był ważnym działaczem SPD, pełniąc również funkcję burmistrza w zachodnich sektorach w okresie blokady ZSRR w 1948 r. Carlo Schmid był wybitnym prawnikiem i znawcą kultury francuskiej, w latach 50. czołowym politykiem SPD.

Pod względem programowym Schumacher oraz jego najbliższe otoczenie, jak również kierowana przez nich SPD, uważali się za rzecznika „innych Niemiec”. Bez obciążeń przeszłością hitlerowską aspirowali do przywódczej roli SPD w zachodnich strefach okupacyjnych. Opowiadali się także za samostanowieniem narodu niemieckiego oraz ustanowieniem wolnej Rzeszy Niemieckiej, ustrojem wolnościowo-demokratycznym, co jednak nie oznaczało uzależnienia się od mocarstw zachodnich. SPD aktywnie występowała na rzecz reform społecznych, zasadniczo odrzucając mechanizmy gospodarki kapitalistycznej, dlatego nie cieszyła się poparciem mocarstw zachodnich, szczególnie USA. Podczas wyborów krajowych okazała się najsilniejszą partią tylko w Hesji, Dolnej Saksonii, Szlezwiku-Holsztynie, Berlinie i Bremie. Po porażkach wyborczych do Rady Gospodarczej we Frankfurcie nad Menem, SPD przeszła do „konstruktywnej opozycji”, nie mogąc sprostać przewadze Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU) oraz innych partii burżuazyjnych.

Dwie partie chadeckie – wspomniana już wyżej CDU oraz Unia Chrześcijańsko-Społeczna (CSU) w Bawarii, także wyrosły z doświadczeń okresu Republiki Weimarskiej oraz katolickiego Centrum. Pierwsze grupy chadeckie zorganizowały się już w lecie 1945 r. w Nadrenii (Kolonia, Düsseldorf i Dortmund) oraz w Berlinie. Grupowały one działaczy katolickich i protestanckich. W pierwszym okresie dominowały dwa nurty programowe:

- socjalistyczny, z Karolem Arnoldem w Düsseldorfie i Jakobem Kaiserem w Berlinie,
- konserwatywny na północy (Szlezwik-Holsztyn), na czele z Hansem Schlange-Schöningem.

Grupy te przenikały się nawzajem, zmierzając do utworzenia jednolitej partii chadeckiej o charakterze ponadwyznaniowym oraz zespalałej różne nurty programowe. Na zjeździe ogólnoniemieckim (*Reichstagung*) 14–16 grudnia 1945 r. w Bad Godesbergu pod Bonn, wszystkie chadeckie grupy regionalne uzgodniły wspólną nazwę dla nowej partii – Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (*Christlich-Demokratische Union* – CDU), nie tworząc jednak formalnie struktury partyjnej o charakterze

ogólnoniemieckim. Powstała ona dopiero w 1950 r., po ukonstytuowaniu się RFN. W ten sposób utworzona 13 października 1945 r. w Bawarii Unia Chrześcijańsko-Społeczna (*Christlich-Soziale Union* – CSU) zachowała swoją odrębną nazwę i strukturę organizacyjną jako partia regionalna. Pod koniec 1946 r. działacze związkowi CDU przeforsowali utworzenie tzw. komisji społecznych (*Sozialausschüsse*), których główne zadanie polegało na obronie interesów świata pracy w łonie CDU. Oba skrzydła uzgodniły 3 lutego 1947 r. na zjeździe w Ahlen wspólny program, który w równym stopniu występował przeciw kapitalizmowi państwowemu (*Staatskapitalismus*) i socjalizmowi państwowemu (*Staatssozialismus*), propagując zasady sprawiedliwości w myśl zasad chrześcijańskich. Stanowił zatem kompromis między chrześcijańską zasadą sprawiedliwości społecznej a wymogami gospodarki rynkowej, podkreślał dużą rolę jednostki oraz inicjatywy prywatnej w życiu społeczno-gospodarczym. W odróżnieniu od SPD, odrzucono zdecydowanie gospodarkę planową. Pozwoliło to CDU od początku przyciągać zarówno pracobiorców zrzeszonych w związkach zawodowych, jak i pracodawców, którzy organizowali się w ramach izb gospodarczych. Stopniowo na czoło CDU w brytyjskiej strefie okupacyjnej wysuwał się Konrad Adenauer.

Adenauer, urodzony w 1876 r., był związany przez większość życia z Kolonią, gdzie po studiach prawniczych rozpoczął karierę urzędniczą. Przez koligacje małżeńskie oraz pracowitość przejął w 1917 r. funkcję nadburmistrza Kolonii, którą pełnił do 1933 r. Przez dłuższy czas był także deputowanym do Pruskiej Izby Panów, a pod koniec lat 20. jednym z kandydatów na urząd kanclerza Republiki Weimarskiej. Po dojściu Hitlera do władzy w 1933 r. Adenauer został usunięty ze stanowiska burmistrza. Był represjonowany przez narodowych socjalistów, a w 1944 r. internowany w więzieniu Brauweiler pod Kolonią. W 1945 r. został powołany przez Amerykanów na urząd burmistrza Kolonii, ale po przejściu miasta pod administrację brytyjską usunięto go ze względu na zbyt opieszale odgruzowywanie miasta. Władze brytyjskie na krótko zakazały mu także podejmowania jakiejkolwiek działalności politycznej. O karierze Adenauera w CDU zadecydowało wiele czynników. Cechowała go niewątpliwie dobra znajomość psychiki ludzkiej – potrafił podporządkować sobie słuchaczy i najbliższe otoczenie. Posiadał także wyjątkową umiejętność właściwego doboru współpracowników i logicznego formułowania zadań oraz kierunków działania politycznego. Nie bez znaczenia był fakt, że Adenauer należał do znanych polityków Republiki Weimarskiej, ale mając siedemdziesiąt lat, został uznany za nie- zbyt groźnego konkurenta dla innych polityków chadeckich. Miał duże

usługi w budowaniu rębów CDU w Nadrenii i w całej strefie brytyjskiej, przekształcając ją w trzystutysięczną partię polityczną. Wiosną i latem 1946 należał już do głównych polityków CDU, zwalczając zdecydowanie koncepcje Arnolda oraz Kaisera. Pierwszy – zwolennik socjalizmu chrześcijańskiego – opowiadał się za nacjonalizacją kopalń oraz innych zakładów strefy brytyjskiej. Drugi natomiast, bardzo popularny polityk chadecki w Berlinie, miał szeroki rozgłos w pozostałych strefach okupacyjnych. Głosił koncepcję Niemiec zjednoczonych jako „pomostu” (*Brücke*) między Wschodem a Zachodem, która znajdowała także duże zainteresowanie działaczy SMAD. Początkowo Kaiser nie odżegnywał się od współpracy z władzami radzieckimi, ale po rozpoczęciu represji wobec partii z powodu niepodporządkowania się komunistom, zdecydował się na przejście do zachodnich stref okupacyjnych. Mimo rywalizacji z Adenauerem pozostał on w latach 1949–1957 ministrem do spraw ogólnoniemieckich RFN. Adenauer podczas licznych podróży po zachodnich strefach okupacyjnych stosunkowo szybko zorientował się, że propagowana pod koniec lat 40. przez Ludwiga Erharda koncepcja gospodarki rynkowej stanowić może nie tylko metodę przezwyciężenia trudności gospodarczych, ale i sprzyjać CDU w rozgrywce politycznej z SPD. Ponadto Adenauer od początku swej działalności opowiadał się za orientacją prozachodnią przyszłych Niemiec zakładając, że USA nigdy nie zgodzą się na umocnienie wpływów socjalizmu w Europie Zachodniej, nie mówiąc już o ewentualnej ekspansji ZSRR. Dlatego po 1947 r. Adenauer dążył do systematycznego eliminowania elementów programowych socjalizmu chrześcijańskiego z programu CDU (zjazd w Ahlen), propagował tworzenie gospodarki rynkowej i ustroju demokratyczno-parlamentarnego. Pod koniec lat 40. Adenauer stopniowo doprowadził CDU do pozycji głównej siły politycznej we wszystkich strefach okupacyjnych Niemiec Zachodnich⁴.

Bardziej skomplikowana była sytuacja w Bawarii, gdzie obok wspomnianej CSU, działały jeszcze grupy dawnej partii katolickiej Centrum oraz Bawarskiej Partii Ludowej (*Bayerische Volkspartei* – BVP). Były też różne animozje między czołowymi politykami CSU, z których część opowiadała się za przekształceniem CSU w katolicką partię regionalną. Do takich należał, między innymi, znany działacz związkowy Adam Stegerwald, który występował równocześnie przeciwko odnowieniu BVP. Za partią bardziej federalistyczną opowiadał się z kolei inny polityk CSU – Josef Müller (pseudonim Ochsen-Sep), który w latach 1946–1947 r. był także jej przewodniczącym. Z innych polityków CSU wymienić nale-

⁴ Zob. szerzej jego biografię: H.P. Schwarz, *Konrad Adenauer. Der Aufstieg 1876–1952*, Stuttgart 1986.

ży pierwszego premiera Bawarii, Fritza Schäffera i jego następcę Hansa Eharda, którzy przyczynili się do dymisji Müllera. Do problemów wywołujących najsilniejsze kontrowersje w łonie CSU należały: ustrój federalny, ewentualne powołanie monarchii, charakter współpracy oraz stopień samodzielności w stosunku do CDU. Kontrowersje powyższe rzutowały na pozycję CSU w Bawarii, która była najsilniejszą partią podczas wyborów 1946 r. choć traciła przewagę w latach następnych. Od 1954 r. utrzymywała jednak przewagę nad wszystkimi partiami w Bawarii. Już w 1945 r. w zachodnich strefach okupacyjnych działały także rozproszone grupy liberałów, które nawiązywały do tradycji dwóch partii z okresu Republiki Weimarskiej – demokratów (*Deutsche Demokratische Partei* – DDP) oraz ludowców (*Deutsche Volkspartei* – DVP). Były one bardzo zróżnicowane pod względem organizacyjnym i programowym. Największe wpływy miały grupy liberalne w Badenii-Wirtembergii oraz Nadrenii-Północnej Westfalii, gdzie tworzyły z innymi partiami koalicyjne rządy krajowe. Sama nazwa Partia Wolnych Demokratów (*Frei Demokratische Partei* – FDP) zrodziła się jednak w Hamburgu. Za najbardziej znanych polityków liberalnych można w latach 1945–1949 uznać: Theodora Heussa, Franza Blüchera, Wolfganga Haussmanna, Reinholda Maiera (premier Badenii-Wirtembergii), Thomasa Dehlera. W pierwszym okresie liberałowie zachodnich stref okupacyjnych utrzymywali ożywione kontakty z liberałami radzieckiej strefy okupacyjnej, ale wobec nasilenia się konfliktu Wschód–Zachód doszło do zerwania współpracy. Dopiero w 1948 r. powstała formalnie FDP zachodnich stref okupacyjnych. Jej pierwszym przewodniczącym został Heuss, w 1949 r. wybrany prezydentem RFN.

Przedstawione wyżej partie wywarły poważny wpływ na rozwój zachodnich stref okupacyjnych i przyszły kształt RFN. Do mniejszych partii, które przejściowo odgrywały ważne role w skali wszystkich stref zachodnich lub tylko w poszczególnych z nich, należały między innymi: Komunistyczna Partia Niemiec (KPD), Dolnosaksońska Partia Krajo-
wa (*Niedersächsische Landespartei*), powołująca się na tradycje starego stronnictwa Welfów, przekształcona później w Partię Niemiecką, partykularna Partia Bawarska oraz działające w Bawarii Zjednoczenie Odnowy Gospodarczej (*Wirtschaftliche Aufbauvereinigung* – WAV). WAV wzniecała partykularyzm regionalny w Bawarii, zyskując przejściowo poparcie. W Nadrenii-Północnej Westfalii znaczenie regionalne miała przejściowo odbudowana po 1945 r. partia katolicka Centrum. Natomiast do ugrupowań wybitnie prawicowych należały: Niemiecka Partia Prawicowa (*Deutsche Rechtspartei*) oraz Socjalistyczna Partia Rzeszy (*Sozialistische Reichspartei*). W miarę stabilizacji społeczno-gospodarczej

stref zachodnich schodziły one na margines życia politycznego, bądź ulegały rozwiązaniu.

Po ukształtowaniu się systemu partyjnego w zachodnich strefach okupacyjnych rozpoczęła się ożywiona dyskusja na temat reform gospodarczych i przyszłego ustroju państwa. W SPD oraz w większości związków zawodowych dominował pogląd, że monopole niemieckie w dużym stopniu przyczyniły się w 1933 r. do przejęcia władzy przez Hitlera i dlatego po 1945 r. należy bezwzględnie doprowadzić do nacjonalizacji przemysłu i innych dziedzin gospodarki. Równocześnie załogi robotnicze winny uzyskać wpływ na współzarządzanie gospodarką. Koncepcje te popierała znaczna część działaczy CDU, którzy należeli do komisji społecznych bądź, jak np. Kaiser i wielu innych polityków chadeckich, byli zwolennikami „chrześcijańskiego socjalizmu”. Przeciwno tym koncepcjom zdecydowanie występowała FDP, CSU i część polityków CDU, do których później przyłączył się także Adenauer. Postulaty socjalizacyjne znalazły odzwierciedlenie w licznych konstytucjach zachodnich stref okupacyjnych, w których przewagę zdobyła SPD. Przykładowo, w konstytucji kraju Hesja artykuł 41 przewidywał nacjonalizację kopalń, hut stali, zakładów energetycznych i komunikacyjnych. W referendum w 1946 r. za tymi hasłami opowiedziało się 71% mieszkańców. Władze okupacyjne USA zakazały jednak realizacji owego zamierzenia. Podobne decyzje zapadły w innych krajach strefy amerykańskiej, a nawet w strefie brytyjskiej, mimo że rządząca w Wielkiej Brytanii Partia Pracy sprzyjała powyższym reformom. Wielka Brytania była jednak w swej polityce niemieckiej uzależniona od współpracy z USA, które dążyły do utrzymania w Niemczech kapitalistycznych zasad produkcji przemysłowej, uważając to za najlepszy sposób rozwiązania piętrzących się trudności społeczno-gospodarczych. W strefie francuskiej nawet nie dopuszczono do dyskusji na temat eksperymentów nacjonalizacyjnych.

PRZEJĘCIE PRZEZ PREMIERÓW RZĄDÓW KRAJOWYCH KLUCZOWEJ ROLI POLITYCZNEJ W LATACH 1945–1947

W latach 1945–1947 partie polityczne nie odgrywały jednak pierwszoplanowej roli w kształtowaniu się zasad ustrojowo-administracyjnych. Mocarstwa zachodnie przywiązywały większą wagę do bezpośrednich kontaktów z premierami rządów krajowych, którzy z kolei musieli podejmować praktyczne decyzje. Nie zawsze odpowiadały one koncepcjom licznych partii, ponieważ musiały uwzględniać z jednej strony interesy oraz zalecenia władz okupacyjnych, a z drugiej koncentrować

się na rozwiązywaniu skomplikowanych spraw bieżących. W wyborach w latach 1946–1947 nieznaczną przewagę w poszczególnych krajach uzyskały partie chadeckie nad SPD, lecz często były one zmuszone tworzyć rządy koalicyjne z małymi partiami, które nie popierały reform nacjonalizacyjnych. Władze okupacyjne strefy amerykańskiej stworzyły już w 1945 r. gremia konsultacyjne wszystkich premierów rządów krajowych. Premierzy stref amerykańskiej i brytyjskiej spotykali się regularnie od lutego 1947 r., aby rozwiązywać sprawy wykraczające poza jedną strefę okupacyjną. Premierzy strefy francuskiej dołączyli do tego gremium dopiero w 1948 r. W tej sytuacji premierzy rządów krajowych zachodnich stref okupacyjnych skupiali w swych rękach faktyczną władzę, pełniąc, stosownie do powiedzenia premiera bawarskiego, Erharda, funkcję „powierników polityki niemieckiej”. Dążyli oni do nawiązania bezpośrednich kontaktów z premierami rządów krajowych radzieckiej strefy okupacyjnej, aby wspólnie przedyskutować problemy społeczno-gospodarcze. Kontakty powyższe nabrały charakteru politycznego, ponieważ ZSRR oraz komuniści wschodnioniemieccy zamierzali je wykorzystać do celów propagandowych. Najgłośniejsza była sprawa spotkania wszystkich premierów stref zachodnich i wschodniej 6–7 czerwca 1947 r. w Monachium. Po przyjeździe do Monachium 5 czerwca 1947 r. premierzy strefy wschodniej uzależnili dalszy udział w obradach od włączenia do porządku obrad lansowanego przez ZSRR punktu odnośnie do „utworzenia centralnej administracji niemieckiej poprzez porozumienie niemieckich partii demokratycznych i związków zawodowych w celu ustanowienia jednolitego państwa niemieckiego”.

Premierzy stref zachodnich nie uzyskali od władz okupacyjnych stosownych kompetencji do rozpatrywania powyższej sprawy, dlatego premierzy strefy wschodniej wyjechali z Monachium przed jej rozpoczęciem. W istocie więc spotkania premierów obejmowały od tego wydarzenia tylko strefy zachodnie, a premierzy poszczególnych rządów krajowych mieli zbyt małe uprawnienia, aby rozwiązywać problemy w skali wszystkich stref zachodnich, nie mówiąc już o całych okupowanych Niemczech. W pierwszych latach powojennych sytuacja społeczno-gospodarcza zachodnich stref okupacyjnych kształtowała się niepomyślnie. Brakowało surowców i artykułów spożywczych, a ich reglamentacja spowodowała utworzenie czarnego rynku. Trudności powiększał brak współpracy międzystrefowej. Z drugiej strony mocarstwa zachodnie i ZSRR nie mogły zdecydować się na realizację postulowanej na konferencji poczdamskiej „jedności gospodarczej Niemiec”. Zarówno administracja, jak i Kongres USA już w lecie 1946 r. krytycznie oceniali dotychczasową politykę okupacyjną w Niemczech. Już w przemówie-

niu amerykańskiego sekretarza stanu Jamesa F. Byrnesa w Stuttgarcie 6 września 1946 r. zasygnalizowano potrzebę rewizji polityki okupacyjnej, podkreślając konieczność współdziałania mocarstw zachodnich, głównie USA i Wielkiej Brytanii, w przezwyciężaniu narastających trudności. Nie można bowiem było liczyć ani na współpracę z Francją, ani tym bardziej z ZSRR w zakresie wspólnego rozwiązania nabrzmiałych problemów społeczno-gospodarczych całych Niemiec. Już od września 1946 r. istniejące rady administracyjne – jako organy federacyjne oraz urzędy administracyjne – jako organy wykonawcze stref brytyjskiej i amerykańskiej, stały się na mocy porozumienia USA z Wielką Brytanią ważnym elementem powstałej 1 stycznia 1947 r. dwustrefy, czyli tzw. Bizonii. Nie były one jednak efektywne i dlatego na mocy porozumienia z 29 maja 1947 r. doszło w czerwcu 1947 r. do utworzenia Rady Gospodarczej Zjednoczonego Obszaru Gospodarczego (*Wirtschaftsrat für das Vereinte Wirtschaftsgebiet*), która jednak także nie miała w pełni określonych kompetencji, będąc kompromisem między federalistyczną koncepcją USA a centralistyczną Wielkiej Brytanii. Do kolejnej reformy Bizonii doszło na przełomie roku 1947 i 1948 w związku z przejściem USA do realizacji planu Marshalla, a więc odbudowy gospodarczej całej Europy Zachodniej, w tym także niemieckich zachodnich stref okupacyjnych. Najważniejszymi organami Bizonii po powyższych zmianach były:

- 1) Rada Gospodarcza jako forum partii politycznych stosownie do ich wielkości i wpływów: SPD – 20, CDU – 16, CSU – 5, FDP – 3, KPD – 3, pozostałe – 5. Jej zarządzenia i zalecenia były wiążące dla poszczególnych krajów;
- 2) Rada Wykonawcza jako organ przygotowujący propozycje dla Rady Gospodarczej oraz nadzorujący i kontrolujący pracę dyrektorów;
- 3) dyrektorzy, w liczbie 6, zarządzający konkretnymi dziedzinami życia społeczno-gospodarczego i administracją, podlegający wspólnie z Radą Wykonawczą kontroli władz okupacyjnych.

Po zaleceniach konferencji londyńskiej z 9 lutego 1948 r., która wyraźnie zmierzała do utworzenia oddzielnego państwa zachodniemieckiego, nastąpiło umocnienie organów Bizonii. Liczba członków Rady Gospodarczej została zwiększona do 102 (uprzednio 52), uzyskując zarazem większe kompetencje, szczególnie w zakresie zatwierdzania budżetu. Rada Wykonawcza przekształciła się zaś w Radę Krajów, przejmując w praktyce funkcje drugiej izby parlamentarnej jako reprezentacja poszczególnych krajów. Dyrektorzy przekształcili się w Radę Administracyjną z siedzibą w Frankfurcie nad Menem, która podlegała Radzie Gospodarczej i Radzie Krajów. Francja przystąpiła formalnie do

Bizonii 8 kwietnia 1949 r. Bizonia przekształciła się wówczas w Trizonię; był to ważny element kształtowania RFN.

Utworzenie Bizonii spowodowało znaczny wzrost wpływów partii politycznych. Adenauer i Schumacher nie byli wprawdzie członkami władz Bizonii, lecz jako przywódcy największych partii mieli zdecydowany wpływ na działalność jej ciał. Z drugiej jednak strony obsadzanie kierowniczych stanowisk doprowadzało do krzyżowania się interesów poszczególnych krajów, partii i branż, wymagając wielu kompromisów. Na obszarze Bizonii zamieszkiwało 39 mln ludzi, czyli 60% ludności wszystkich stref okupacyjnych. Powstał zatem potężny organizm gospodarczy, który wymagał sprawnego zarządzania i administrowania. Przewodniczący poszczególnych komisji mieli duże kompetencje w zakresie realizacji 34 konkretnych zadań. Dotyczyło to jednak głównie dyrektorów, którzy dysponowali rozległym aparatem ekspertów oraz współpracowników. Stopniowo coraz większe wpływy w Radzie Gospodarczej Bizonii miała CDU, doprowadzając do przejścia SPD do konstruktywnej opozycji.

Powstanie Bizonii, a następnie Trizonii, stanowiło jeden z istotnych warunków włączenia zachodnich stref okupacyjnych w amerykańską pomoc dla Europy Zachodniej, czyli wspomnianego planu Marshalla (1948). Wiązało się to z zaprzestaniem demontażu w ramach reparacji. Nie wnikając w złożone zagadnienia szczegółowe, należy podkreślić, że do 1957 r. łącznie zachodnie strefy okupacyjne i RFN, która przystąpiła do planu Marshalla 15 grudnia 1949 r., otrzymały pomoc w wysokości 1,7 mld dolarów. Zostały one wykorzystane przede wszystkim na nowe inwestycje w przemyśle surowcowym, rolnictwie, komunikacji, budownictwie, badaniach naukowych oraz przy wspomaganiu eksportu. Wpływ powyższej pomocy na rozwój gospodarczy Niemiec Zachodnich jest przedmiotem licznych dyskusji specjalistycznych. Nie ulega jednak wątpliwości, że zarówno plan Marshalla, jak i pomoc humanitarna USA dla zachodnich stref okupacyjnych w pierwszych latach powojennych, miała istotne znaczenie polityczno-psychologiczne. Politycy i ludność niemiecka uwierzyli bowiem w skuteczność wysiłków oraz poparcie międzynarodowe dla przezwyciężenia trudności.

Ważnym elementem przezwyciężenia pozostałości gospodarki wojennej (*Kriegswirtschaft*) w zachodnich strefach okupacyjnych było wdrożenie mechanizmów gospodarki rynkowej, co z kolei wymagało zwalczania inflacji i przeprowadzenia reformy walutowej. Amerykańskie władze okupacyjne oraz gubernator, generał Clay, włożyli wiele wysiłku w sprawne przygotowanie reformy walutowej, której koncepcję opracował ekspert amerykański niemieckiego pochodzenia – Eduard

Tenenbaum. Przygotowania do reformy podjęto w największej tajemnicy, co miało stanowić jeden z ważnych warunków jej powodzenia. Zapowiedziano ją wieczorem 18 czerwca 1948 r. przez radio, wyznaczając jako dzień wdrożenia niedzielę 20 czerwca 1948 r. Zasady reformy były następujące: każdy mieszkaniec trzech stref okupacyjnych uzyskał od poniedziałku 21 czerwca 1948 r. 60 marek niemieckich (*Deutsche Mark*), która zastąpiła dotychczasową walutę – markę Rzeszy (*Reichsmark* – RM). Z tych 60 marek, 40 otrzymywano natychmiast, a 20 dopiero po miesiącu. Dotychczasową walutę – markę Rzeszy, można było wymienić w stosunku 10:1. Po upływie tygodnia pozostałe oszczędności należało umieścić na koncie, z czego skreślono 70%. Kto posiadał więcej niż 5000 starych marek podlegał sprawdzeniu przez urzędy finansowe. Płace i renty zostały rozliczone w relacji 1:1. Przyjmuje się, że reforma była skuteczna, bo doprowadziła do wycofania w krótkim czasie 93,5% starych banknotów i przecięła plagę spekulacji. Technicznie była zatem doskonałą operacją. Miała jednak ujemne następstwa społeczne, ponieważ postawiła na uprzywilejowanej pozycji posiadaczy dóbr i kosztowności, a uderzyła w drobnych ciułaczy, uchodźców, rencistów itp. Objęła tylko strefy zachodnie; w strefie radzieckiej, gdzie w Berlinie Wschodnim i całej strefie wschodniej wprowadzono odrębną walutę, nie była realizowana, co przyczyniło się do utrwalenia podziału Niemiec, zwłaszcza Berlina na Wschodni i Zachodni. Mimo to reforma walutowa umocniła Trizonię oraz przyspieszyła przygotowania do powstania RFN. Miała ona również istotne znaczenie dla utrwalenia gospodarki rynkowej w zachodnich strefach okupacyjnych, której głównym promotorem był Ludwig Erhard.

Erhard urodził się w 1897 r. w Fürth koło Norymbergi w protestanckiej rodzinie kupieckiej. W czasie I wojny światowej został poważnie ranny, stał się inwalidą. Po studiach ekonomicznych w Norymberdze oraz praktyce kupieckiej podjął pracę na uniwersytecie we Frankfurcie nad Menem, napisał pracę doktorską pod kierunkiem znanego ekonomisty prof. Franza Oppenheimera. W 1928 r. rozpoczął pracę w Instytucie Ekonomicznym w Norymberdze (*Nürnberger Institut für Wirtschaftsfor-*
schung), zajmując się przede wszystkim analizą rynku. Po 1933 r. Erhard był krytycznie nastawiony do narodowego socjalizmu, choć pod koniec wojny nie stronił od kontaktów z kołami przemysłowymi, które ściśle współpracowały z hitlerowską machiną wojenną. Erhard koncentrował się na analizach skutków gospodarki wojennej na dalszy rozwój i wzrost gospodarczy. Po wojnie władze okupacyjne USA powołały go do rządu krajowego Bawarii w charakterze ministra gospodarki, lecz niebawem, jako bezpartyjny, padł ofiarą sporów w łonie CSU. Powrócił do pracy

naukowej jako profesor ekonomii na uniwersytecie w Monachium. Już wtedy opowiadał się za neoliberalnym kursem gospodarczym: utrzymywał bezpośrednie kontakty z uczonymi z tzw. szkoły freiburskiej skupionej wokół Alfreda Müllera-Annacka, Waltera Euckena i Franza Böhma. W 1947 r. Erhard został dzięki poparciu premiera bawarskiego Müllera kierownikiem placówki bankowej przy Radzie Gospodarczej Bizonii, a następnie na wniosek FDP i przy poparciu CDU i CSU, powołano go na dyrektora Zarządu Gospodarczego przy Radzie Gospodarczej we Frankfurcie nad Menem. Niebawem powołał on do Rady Naukowej przy powyższym ciele Bizonii najwybitniejszych ekonomistów – zwolenników gospodarki rynkowej – różnych orientacji politycznych, którzy wspierali reformy. Byli wśród nich: Eucken, Böhm, Armack-Müller, Leonhard Miksch oraz Karl Schiller. Od kwietnia 1948 r. Erhard opowiadał się za reformą walutową – przy pomocy USA działał na rzecz przygotowania reformy rynkowej. Pod jego kierunkiem wypracowano 17 czerwca 1948 r. zalecenia postulujące uwolnienie cen oraz kształtowanie się wolnej gry sił i mechanizmów na rynku. Decyzję o uwolnieniu cen spod kontroli podjął Erhard na własną odpowiedzialność 20 czerwca 1948 r. bez formalnej zgody mocarstw okupacyjnych, posiadając zgodę wszystkich głównych partii politycznych w Radzie Gospodarczej, w tym SPD. Doprowadziło to do ostrego konfliktu z gen. Clayem, który popierał koncepcję Erharda, ale ze względu na konieczność konsultacji z Wielką Brytanią i Francją, uznał ją za przedwczesną.

Decyzje Erharda odnośnie do uwolnienia cen nie mogły od razu przynieść nadzwyczajnych efektów, ponieważ uwolnienie nie objęło między innymi artykułów podstawowych i spożywczych, a także surowców i wielu usług. W rezultacie do grudnia 1948 r. nastąpił wzrost kosztów utrzymania o 17%. Nowa waluta straciła w ciągu 6 miesięcy 1/6 wartości. Bezrobocie wzrosło z 451 tys. w czerwcu do 759 tys. w grudniu 1948 r. Erhard stał się przedmiotem powszechnej krytyki, zyskał jednak poparcie gen. Claya, co przesądziło o powodzeniu całej reformy rynkowej.

Reformy Erharda zaczęły przynosić widoczne efekty dopiero na początku 1949 r. Stopniowo stabilizowały się ceny i płace, rzutując pozytywnie na wzrost zarobków oraz rynek pracy. Zachowane i ukrywane dotychczas przez ludność oszczędności w coraz większym stopniu przeznaczano na inwestycje. Równocześnie związki zawodowe i pracownicy zgodzili się na przedłużenie tygodnia pracy z 42 godzin w 1947 r. do 48,2 godzin w 1948 r. Nastąpił wzrost wydajności o 28%. Już w 1949 r. osiągnięto poziom produkcji Rzeszy z 1936 r. Przejściowe trudności go-

spodarcze w 1948 r. spowodowały ostry sprzeciw wielu polityków CDU, lecz od lutego 1949 r. po pierwszych sukcesach, Erharda poparł zdecydowanie przewodniczący CDU – Adenauer. Ten dalekowzroczny polityk dostrzegł w reformie rynkowej Erharda ważny instrument politycznego oddziaływania na społeczeństwo przed nadchodzącymi wyborami przy konstytuowaniu się RFN. Pod wpływem Adenauera CDU, na zjeździe w Düsseldorfie, zastąpiła w swoim programie wszelkie elementy planowania zasadami gospodarki rynkowej (tzw. *Düsseldorfer Leitsätze*) z 15 lipca 1949 r. Erhard, nie będąc formalnie członkiem CDU, włączył się w kampanię wyborczą na rzecz partii chadeckich CDU i CSU, które z kolei przyjmowały jego koncepcje gospodarcze za własne, wykorzystując je do zwalczania SPD⁵.

Można więc stwierdzić, że w przededniu powstania RFN w 1949 r. przygotowane były założenia społeczno-gospodarcze i polityczno-ustrojowe dla państwa zachodnioniemieckiego. W toku ostrych dyskusji politycznych koncepcja gospodarki rynkowej przekształciła się w „społeczną gospodarkę rynkową”. Posiadała ona rodowód niemiecki, ale plan Marshalla oraz systematyczne wsparcie gen. Claya dla Erharda w dużym stopniu przyczyniły się do szybkiej stabilizacji społeczno-politycznej i gospodarczej. USA miały zatem ogromny wpływ na kształtowanie się zrębów jednolitego państwa zachodnioniemieckiego.

GLÓWNE ZASADY UTWORZENIA RFN

Od początku 1948 r. tworzone konsekwentnie zewnętrzne ramy dla powstania państwa zachodnioniemieckiego. Wyrazem tego było powołanie do życia 17 marca 1948 r. przez Francję, Wielką Brytanię i kraje Beneluksu sojuszu wojskowego o nazwie Unia Zachodnia lub Pakt Brukselski, który stanowił załączek zachodnio-europejskiego systemu bezpieczeństwa. Został on na początku kwietnia 1949 r. wzmocniony przez utworzenie NATO, wiążącego USA i Kanadę z krajami Europy Zachodniej. Porozumienia powyższe stawiały sobie za cel między innymi niedopuszczenie do zagrożenia ze strony Niemiec. W istocie były skierowane przeciwko możliwej ekspansji ZSRR. Natomiast trzy zachodnie strefy okupacyjne Niemiec zostały w kwietniu 1948 r. przyjęte do Europejskiej Organizacji Współpracy Gospodarczej (OEEC) w celu koor-

⁵ Zob. szerzej o kontrowersjach i współdziałaniu Erharda i Adenauera w latach 1948–1949: A. Metz, *Die ungleichen Gründerväter: Adenauers und Erhards langer Weg an die Spitze der Bundesrepublik*, Konstanz 2008.

dynacji polityki gospodarczej i kredytowej w ramach planu Marshalla. Były one tam reprezentowane przez trzech gubernatorów mocarstw zachodnich⁶.

Wspomniane wyżej konferencje trzech mocarstw zachodnich i krajów Beneluksu w Londynie w marcu i czerwcu 1948 r. uzgodniły na tyle ścisłą koordynację polityki wobec trzech stref okupacyjnych, że uzyskały zgodę Francji na ścisłą współpracę w ramach Trizonii w zamian za dopuszczenie jej do kontroli nad Zagłębiem Ruhry w ramach specjalnego Międzynarodowego Urzędu Kontrolnego. W ten sposób zasoby węglowe Zagłębia Ruhry jako surowiec strategiczny znalazły się pod kontrolą międzynarodową, wypełniając w pewnym stopniu ambicje polityczne oraz interesy ekonomiczne Francji. Uchwałą z 7 czerwca 1948 r. uczestnicy konferencji londyńskiej wypracowali trzy dokumenty, które w formie zalecenia zostały przekazane 1 lipca 1948 r. premierom rządów krajowych trzech stref okupacyjnych w Niemczech. Zawierały one:

- 1) założenia odnośnie do utworzenia zgromadzenia ustawodawczego,
- 2) konieczność dokonania modyfikacji podziału administracyjnego oraz jego zatwierdzenie przez referendum na wypadek zainicjowania zmian w poszczególnych krajach przed zwołaniem zgromadzenia ustawodawczego,
- 3) założenia statutu okupacyjnego, regulującego na przyszłość stosunki między prawomocnym rządem niemieckim a mocarstwami i władzami okupacyjnymi.

W pierwszym dokumencie mocarstwa zachodnie wyrażały postulat wobec premierów krajowych, aby zgromadzenie zostało zwołane do 1 września 1948 r. Natomiast przyszła konstytucja miała zawierać:

- federalny system rządów,
- ochronę praw poszczególnych krajów,
- ustanowienie określonej instancji centralnej,
- zagwarantowanie indywidualnych praw i wolności obywatelskich.

Dopiero po zakończeniu prac zgromadzenia ustawodawczego gubernatorzy wojskowi mieli zbadać, czy konstytucja odpowiada sformułowanym przez nich kryteriom oraz czy może podlegać określonej formie zatwierdzenia, nie wykluczając referendum. W następnych tygodniach toczyły się burzliwe dyskusje w łonie partii i polityków oraz instytucji zachodnioniemieckich, ale też między nimi i władzami okupacyjnymi. Przypadły one na skomplikowany okres związany z wprowadzeniem reformy walutowej oraz radzieckiej blokady Berlina Zachodniego. Gu-

⁶ Zob. obszerną analizę w oparciu o materiały archiwalne: H.P. Schwarz, *Vom Reich zur Bundesrepublik*, Stuttgart 1980.

bernatorzy mocarstw zachodnich zgodzili się w wyniku powyższych konsultacji z propozycją premierów krajów, aby konstytucja przyjęła nazwę Ustawy Zasadniczej (*Grundgesetz*) i została uchwalona przez Radę Parlamentarną (*Parlamentarischer Rat*). Natomiast jej zatwierdzenie winno nastąpić przez parlamenty krajowe (*Landtage*), a nie przez referendum. W ten sposób uniknięto nie tylko przewlekłej procedury ratyfikacyjnej, lecz także emocji związanych z ostrą walką polityczną. Propozycje premierów były uzgodnione z partiami politycznymi, które również preferowały demokrację przedstawicielską a nie plebiscytową. Tendencja powyższa jest charakterystyczna także dla późniejszego rozwoju politycznego RFN. Przyjęte przez premierów i partie uzgodnienia zmierzały do podkreślenia tymczasowego charakteru RFN jako pewnego rodzaju „prowizorium” do chwili zjednoczenia Niemiec. Z 11 szefów rządów krajowych, których 5 należało do SPD, 4 do CDU oraz po 1 do CSU i FDP, powstał zatem zespół ludzi, którzy musieli podejmować brzemiennie w skutki decyzje. Jedną z nich była, między innymi, sprawa przyszłej stolicy RFN. Zdecydowanym zwolennikiem powstania RFN jako „prowizorium” i „rdzenia państwowego” (*Kernstaat*) przyszłych zjednoczonych Niemiec był socjaldemokratyczny nadburmistrz Berlina Zachodniego Reuter, który gorąco wypowiadał się za przyjęciem propozycji mocarstw zachodnich. Ze względu na własne doświadczenia w Berlinie Zachodnim nie widział on alternatywy wobec ścisłego powiązania RFN z Zachodem. Z ankiety przeprowadzonej 21 sierpnia 1948 r. przez kontrolowaną przez władze okupacyjne strefy amerykańskiej gazetę „*Neue Zeitung*” wynikało, że aż 95% mieszkańców Trizonii preferowało utworzenie odrębnego państwa zachodnioniemieckiego w ścisłym powiązaniu z Zachodem, aniżeli (jako alternatywę) zjednoczone Niemcy pod dominacją komunistyczną. Niezależnie od wątpliwości dotyczących dokładności wyniku tego sondażu, można założyć, że był on wysoce prawdopodobny. Zważywszy na fakt, że w Trizonii mieszkały dwie trzecie całej ludności niemieckiej, wynik sondażu był adekwatny do panujących wówczas nastrojów wśród Niemców⁷.

Główna konferencja ustawodawcza (*Verfassungskonvent*) odbyła się 10–23 sierpnia 1948 r. na zamku Hierrenchiemsee z udziałem po 2 przedstawicieli z 11 krajów związkowych, których zadaniem było przygotowanie projektu Ustawy Zasadniczej dla Rady Parlamentarnej. Zebrała się ona w przewidzianym terminie w Bonn, wybierając przewagą 1 głosu Adenauera (czyli jego własnego) na przewodniczącego oraz

⁷ Dane za: R. Morsey, *Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969*, München 1990, s. 53 i nast.

znanego prawnika prof. Carla Schmida z SPD na przewodniczącego komisji ustawodawczej. Rada Parlamentarna składała się z 65 członków, z czego na CDU/CSU i SPD przypadało po 27 mandatów, na FDP – 5, a na Centrum, DP i KPD po 2 mandaty. Były one obliczane stosownie do liczebności poszczególnych partii, a przede wszystkim reprezentacji w parlamentach krajowych. Rada Parlamentarna obradowała w Bonn do 23 maja 1949 r., przygotowując w stosunkowo krótkim czasie Ustawę Zasadniczą dla RFN. Największe kontrowersje w dyskusji nad nią wzbudzały następujące problemy:

- podział kompetencji między federacją a krajami związkowymi,
- ustanowienie porządku społeczno-gospodarczego,
- system podatkowo-finansowy,
- sformułowanie konstytucyjnego nakazu jedności niemieckiej.

W pierwszej kwestii politycy krajów południowych optowali za systemem federalnym, a krajów północnych – za związkiem państw. W rezultacie zwyciężyła koncepcja federacji, lecz kraje związkowe uzyskały silny wpływ i kontrolę na decyzje Federacji przez Radę Związkową (*Bundesrat*). W sprawie podatków i systemu finansowego opozycyjna SPD i mocarstwa przeforsowały zwiększenie kompetencji Federacji. Natomiast w kwestii porządku społeczno-gospodarczego, który należał do najbardziej kontrowersyjnych ze względu na zasadnicze różnice między głównymi partiami, CDU/CSU i SPD, przyjęto rozwiązanie kompromisowe. Polegało ono na tym, że artykuł 20 ust. 1 Ustawy Zasadniczej (UZ) stwierdzał, że „RFN jest demokratycznym i socjalnym państwem prawnym”. Pozwalał on każdej ze stron na korzystną dla siebie interpretację UZ. Było to zaś szczególnie istotne dla SPD, która chciała przeforsować rozbudowane artykuły na temat zabezpieczenia społecznego i gospodarki planowej, ponieważ CDU już od dłuższego czasu odchodziła od społecznego programu zjazdu w Ahlen, preferując gospodarkę wolnorynkową. Po długich dyskusjach nakaz zjednoczeniowy został umieszczony ostatecznie w preambule, gdzie stwierdzono między innymi, że w dążeniu do jedności narodowej i państwowej oraz służenia pokojowi na świecie jako równoprawny członek zjednoczonej Europy, „naród niemiecki reprezentowany przez przedstawicieli poszczególnych krajów związkowych ustanowił UZ na okres przejściowy, działając także w imieniu Niemców, którym nie dane było współdziałać”. Na końcu preambuły zawarto zaś apel: „Cały naród niemiecki pozostaje wezwany do dopełnienia dzieła jedności i wolności Niemiec w drodze swobodnego samostanowienia”. W artykule 23 przewidziano natomiast dalekowzrocznie sytuację, która nastąpiła 3 października 1990 r. po podpisa-

niu układu zjednoczeniowego NRD–RFN: „W innych częściach Niemiec należy nadać Ustawie Zasadniczej moc obowiązującą po ich przystąpieniu”. Artykuł 146 przewidywał zastąpienie UZ nową konstytucją po jej uchwaleniu przez „naród niemiecki w drodze swobodnej decyzji”.

UZ została uroczyście uchwalona przez Radę Parlamentarną 8 maja 1949 r. Przyjęto ją większością głosów 50:12 (przeciwko głosowali przedstawiciele CSU i niektórych krajów południowych oraz komuniści). Została później ratyfikowana przez wszystkie parlamenty krajowe z wyjątkiem Bawarii i weszła w życie 23 maja 1949 r. Upřednio, 12 maja 1949 r., gubernatorzy mocarstw zachodnich zatwierdzili UZ z zastrzeżeniami, sprowadzającymi się głównie przeciw włączeniu Wielkiego Berlina do RFN. W tym samym dniu ogłoszono postanowienia statutu okupacyjnego, który wszedł w życie po utworzeniu rządu federalnego 21 września 1949 r. Z tego tytułu mocarstwa zachodnie zachowały dalsze uprawnienia, ograniczające suwerenność RFN w takich sprawach jak: prawo do reprezentacji zewnętrznej, kontrola nad Zagłębiem Ruhry, uprawnienia w zakresie reparacji, dekartelizacji itp. Zawierał on także klauzulę generalną, która upoważniała władze okupacyjne mocarstw zachodnich do wykonywania pełnej lub ograniczonej władzy na obszarze obowiązywania UZ, jeśli wymagałyby tego interesy bezpieczeństwa, ładu demokratycznego w Niemczech lub też stanowiłoby to wypełnienie zobowiązań międzynarodowych przez ich rządy.

UZ wprowadzała w RFN ustrój parlamentarny o charakterze federalnym z silnymi uprawnieniami władzy wykonawczej, na czele z kancleżem federalnym. Wyciągnięto nauki z historii, w tym z okresu Republiki Weimarskiej oraz III Rzeszy, powołując do życia państwo demokratyczne, zapewniające podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie. Założono w UZ między innymi dominację prawa nad polityką, wprowadzając kontrolę przestrzegania norm prawnych przez władzę wykonawczą za pośrednictwem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Został on powołany mocą ustawy z 12 marca 1951 r., a działalność rozpoczął 28 sierpnia 1951 r. Przewidziano także możliwość przeniesienia suwerennych uprawnień przez federację na instytucje i organizacje ponadnarodowe. W tym sensie, chociaż pozostawiająca otwarte sprawy porządku społeczno-gospodarczego i niebudząca wśród mieszkańców większych emocji w chwili poczęcia, UZ wytrzymała próbę czasu. Dlatego po nieznacznej modyfikacji w 1990 r. pozostała konstytucją zjednoczonych Niemiec.

Na podstawie zasad zawartych w UZ, 14 sierpnia 1949 r. przeprowadzono pierwsze wybory do Bundestagu. Głównymi konkurentami

w walce o władzę były CDU/CSU i SPD. CDU wysunęła na pierwszy plan zasady gospodarki rynkowej, której zgodnie z uchwałą zjazdu CDU w Düsseldorfie z 15 lipca 1949 r., nadano miano „społecznej gospodarki rynkowej” (*soziale Marktwirtschaft*). SPD przeciwstawiła CDU zasady gospodarki planowej oraz dalsze uspołecznienie gospodarki. W obozie chadeckim najpopularniejszym politykiem był Ludwig Erhard, który dzięki sukcesom gospodarczym na początku 1949 r. był nawet popularniejszy od Konrada Adenauera. Zresztą ten ostatni wykorzystał umiejętnie popularność Erharda w kampanii wyborczej, zachowując kontrolę nad aparatem i strukturą organizacyjną CDU. Miał również dobre kontakty z kierownictwem CSU w Bawarii. Przeciwnikiem CDU/CSU był przywódca SPD, Schumacher, który mimo dużej popularności, nie mógł przekonać wyborców do słuszności programu SPD. Wyniki wyborów rozczarowały Schumachera, który ze względu na zasługi historyczne oraz forsowanie celów narodowych i społecznych liczył na zdobycie większości głosów. Główne partie uzyskały jednak następującą liczbę 55 głosów i mandatów (w nawiasach): CDU/CSU – 31% (139), SPD – 29,2% (131), FDP – 11,9% (52), KPD – 5,7% (17). Pozostałe partie i ugrupowania polityczne uzyskały łącznie 17,1% głosów, w tym 4,8% bezpartyjni, czyli 48 mandatów.

W dyskusjach powyborczych nie było pewne, czy dojdzie do utworzenia wielkiej koalicji CDU/CSU i SPD ze względu na konieczność rozwiązania wielu kwestii egzystencjalnych dla RFN, oraz czy dojdzie do koalicji CDU/CSU z FDP z innymi drobnymi stronnictwami. Na przeszkodzie stanął zarysowujący się ostry konflikt między nieprzejednanym i zawiedzionym w wyniku nikłego sukcesu Schumacherem a trzeźwo kalkulującym Adenauerem, który dzięki wrodzonemu sprytowi oraz dyplomacji, przeforsował w łonie CDU/CSU preferencje dla małej koalicji. 15 września 1949 r. dotychczasowy przewodniczący Rady Parlamentarnej, 73-letni Konrad Adenauer został wybrany pierwszym kanclerzem RFN. Stanął na czele rządu koalicyjnego CDU/CSU/FDP i DP. W sumie w Bundestagu zasiadało 402 deputowanych oraz przedstawiciele 11 partii i niezależnych, 8 deputowanych z Berlina Zachodniego, z czego 5 z SPD. Z powodu zastrzeżeń gubernatorów zachodnich odnośnie do statusu tego miasta deputowani SPD mieli tylko głos stanowiący w sprawach proceduralnych, a pomocniczy w pozostałych. Podczas ukonstytuowania się innych organów państwowych funkcje przewodniczącego Bundestagu objął deputowany CDU Erich Kohler, a Bundesratu Karol Arnold, również z CDU. 12 września 1949 r. Zgromadzenie Federalne (Bundestag oraz stosownie do wielkości przedstawiciele po-

szczególnych krajów związkowych) wybrało na prezydenta federalnego przewodniczącego FDP Theodora Heussa, który pełnił wyłącznie funkcje reprezentacyjne⁸.

Siedzibą najwyższych organów państwowych RFN stało się nadreńskie miasto Bonn. Wybór Bonn 10 maja 1949 r. wynikał z wielu czynników, z których na podkreślenie zasługuje dogodne położenie w środku RFN, blisko siedziby wysokich komisarzy alianckich w Petersbergu niedaleko Bonn oraz chęć uniknięcia zgietku wielkomiejskiego w Frankfurcie nad Menem lub Düsseldorfie. Niektórzy historycy sugerują, że nie bez znaczenia były także subiektywne preferencje przewodniczącego Rady Parlamentarnej, Adenauera, który nieopodal Bonn w Rhöndorf nad Renem miał zbudowany z wielkim trudem w okresie międzywojennym dom i nie zamierzał oddalać się od Bonn, licząc już w maju 1949 r. na przejęcie funkcji kanclerza federalnego. Niezależnie od powyższych spekulacji należy jeszcze wziąć pod uwagę fakt, że wybór Bonn miał symbolizować dobitnie „prowizoryczny” charakter stolicy RFN. W miarę przedłużania się tego prowizorium na przełomie lat 60. i 70., dopiero za rządów SPD/FDP podjęto decyzję o rozbudowie i modernizacji Bonn, a realizowano ją aż do końca lat 80. Podjęcie przez Bundestag 20 czerwca 1991 r. decyzji o przeniesieniu stolicy zjednoczonych Niemiec do Berlina, zostało dokonane nieznaczną liczbą głosów, co jednak nie mogło doprowadzić do przerwania większości inwestycji, w tym głównie nowych gmachów rządowych oraz użyteczności publicznej, po 1999 r. częściowo przekazanych ONZ w użytkowanie za symboliczne euro⁹.

KONKLUZJA

Decydujące znaczenie dla dynamicznego rozwoju zachodnich stref okupacyjnych Niemiec po II wojnie światowej miała wola polityczna administracji USA, zmierzająca w kulminacyjnym okresie zimnej wojny w latach 1948–1949 do utworzenia powiązanego ze strukturami zachodnimi państwa – RFN jako przeciwwagi do umacniania pozycji ZSRR w Europie Środkowo-Wschodniej i wschodnich Niemczech. Przez bliską współpracę z Wielką Brytanią, a następnie z Francją, Stany Zjednoczone zainicjowały oddolny proces tworzenia struktur państwowych i partii politycznych, opierając je na zasadach ustroju demokratycznego.

⁸ E. Cziomer, *Historia Niemiec współczesnych...*, s. 78–81.

⁹ *Ibidem*.

W rezultacie spójnych działań polityczno-prawnych i gospodarczych, zarówno wewnętrznych, jak i międzynarodowych, w RFN doszło w 1949 r. do utworzenia demokratycznego, socjalnego państwa prawnego, które zostało w latach 1948–1955 zintegrowane ze strukturami europejskimi (EWWiS, 1951/1952, a następnie Europejską Wspólnotą Gospodarczą, 1957/1958) oraz sojuszem militarnym (NATO, 1955). Zasady powyższe stały się 3 października 1990 r., po przewyciężeniu konfliktu Wschód–Zachód na przełomie roku 1989 i 1990, podstawą ustrojową pokojowo zjednoczonych Niemiec.

MARIAN GRZYBOWSKI

**„EKONOMIA NEGOCJACYJNA” I „SPOŁECZEŃSTWO
DOBROBYTU” W PROGRAMACH
SZWEDZKIEJ PARTII SOCJALDEMOKRATYCZNEJ
OKRESU JEJ DOMINACJI (1932–1976)**

UKŁAD W SALSJÖBADEN JAKO PROTOTYP UKŁADÓW ZBIOROWYCH

Wielki kryzys ekonomiczny w latach 1928–1932 unaoczniał rozbieżności interesów między skoncentrowanym kapitałem a światem pracowniczym, zorganizowanym w związki zawodowe (przy raczej pasywnej postawie państwa i jego instytucji). Koncepcja uaktywnienia państwa jako podmiotu inicjującego politykę gospodarczą, początkowo – głównie w celu ograniczenia skutków kryzysu, a następnie – stymulującego pobudzanie koniunktury oraz ograniczającego skalę i następstwa bezrobocia, nie gwarantowała uniknięcia kryzysogennych rozbieżności w dążeniach świata kapitału i świata pracy.

Podstawowym problemem w Szwecji było zatem ustanowienie systemu stałych relacji między bezpośrednio zainteresowanymi gospodarką a sferą socjalną podmiotami zbiorowymi, tj. organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi. Pewną rolę spełniały ponadto organizacje innych grup zawodowych, zwłaszcza rolników i rybaków.

W najsilniej w Europie Północnej, w zindustrializowanej Szwecji, sektor przemysłu tradycyjnie – od lat 20. XX wieku – odgrywał wiodącą rolę w gospodarce kraju. Zarówno pracodawcy, jak i pracownicy należeli

do najlepiej (tj. najpowszechniej) zorganizowanych¹. Stosunkowo dobrze zespoleni byli także pracodawcy norwescy oraz duńscy. Również związki zawodowe w Danii i Norwegii należały (i nadal należą) – od lat 20. XX wieku – do wysoce liczebnych i prężnie działających, a przy tym ściśle powiązanych z partiami socjaldemokratycznymi swych krajów².

Pierwszym i wskutek tego modelowym wówczas porozumieniem pomiędzy związkami pracodawców a związkami zawodowymi (który stało się prototypem układów zbiorowych pracy), był układ zbiorowy z Saltsjöbaden, zawarty w Szwecji w 1938 r. Układ ten miał zapobiegać powtarzającym się strajkom i zbiorowym wystąpieniom pracowniczym, które zaburzały spokój w zakładach pracy, a niekiedy prowadziły do burzliwych starć podczas organizowanych przez związki zawodowe akcji zbiorowych³.

Podstawowym założeniem układu z Saltsjöbaden, zawartego pomiędzy Szwedzkim Stowarzyszeniem Pracodawców (SAF) i Federacją Związków Zawodowych (LO)⁴, było negocjacyjne regulowanie relacji pomiędzy pracodawcami (reprezentowanymi przez swe związki) a pracownikami (reprezentowanymi przez centrale związków zawodowych). Wynegocjowane warunki pracy i płac dotyczyły nie tylko członków negocjujących związków, ale także innych pracodawców i pracowników w obrębie danej branży. Pracownicy zyskali jednocześnie pewne gwarancje płac minimalnych, prawo do ubezpieczeń socjalnych oraz ochronę przed natychmiastowym rozwiązaniem stosunku pracy. Wartością dla pracodawców był pokój w zakładach pracy oraz przejęcie przez związki zawodowe kontroli nad – dotychczas spontanicznymi – wystąpieniami pracowniczymi⁵.

Porozumienie z Saltsjöbaden zostało zaakceptowane przez rząd Szwecji. Rząd ten (kierowany przez socjaldemokratów) przyjął założenie ustrojowe, że wyznacza dla siebie rolę katalizatora w relacjach pomiędzy związkami pracodawców a związkami zawodowymi, uaktyw-

¹ Pracownicy byli skupieni w związkach zawodowych na poziomie ponad 70%, zaś pracodawcy w skali 55–60%. Por. S. Hadenius, B. Molin, H. Wieslander, *Sverige efter 1900. En moderna politisk historia*, Stockholm 1988, s. 370, tabela 8a.

² O. Petersen, *Nordisk politik*, Stockholm 2000, s. 163–167.

³ Podczas jednej z takich manifestacji w 1931 r. w Ådalen doszło do starć z policją, która otworzyła ogień do manifestantów. W starciu tym poniosło śmierć sześciu robotników. Późniejsze badania przebiegu wydarzeń w Ådalen dowiodły, że policja otworzyła ogień bezpodstawnie.

⁴ S. Hadenius, B. Molin, H. Wieslander, *op. cit.*, s. 130–131.

⁵ A. Elmér, *Från Fattigsverige till Velfärdsstaten. Social utveckling och socialpolitik i Sverige under 1900-talet*, Stockholm 1963, s. 41 i nast.

niającego się w fazie animowania negocjacji, a także – w fazie realizacji zawartych już układów zbiorowych⁶.

Układ w Saltsjöbaden odegrał rolę pierwowzoru dla szeroko pojętych układów zbiorowych (również o zasięgu wielobranżowym). Stał się też prototypem rozwiązywania konfliktu interesów pomiędzy zorganizowanym w związek zespołem pracodawców a organizacjami pracowników i to drogą negocjacji oraz porozumień bezpośrednich stron konfliktu interesów zbiorowych.

PAŃSTWO JAKO AKTYWNY PODMIOT POLITYKI SPOŁECZNEJ

Kwestia zaangażowania państw w kształtowanie stosunków w procesie produkcji i prowadzenie polityki społecznej i gospodarczej stała się przedmiotem wypowiedzi o charakterze filozoficzno-doktrynalnym. Profesor filozofii teoretycznej (1901–1927) na Uniwersytecie w Lund, Hans Larsen w pracy z 1920 r. (*Under världskrisen*) sformułował koncepcję – jak określił – „moralności rozdzielonej” (dystrybutywnej), zgodnie z którą jednostki i państwo – kierując się dążeniem do zamożności i dobrobytu społeczeństwa, winny harmonijnie współdziałać w działaniach na rzecz wspólnego i równo dzielonego dobra⁷.

Koncepcja ta stała się filozoficzną podbudową negocjacyjnego harmonizowania interesów, przy aktywnej i wspomagającej kontakty organizacji działalności państwa. Założeniem docelowym tej koncepcji było dochodzenie – drogą współdziałania jednostek i grup społecznych oraz państwa – do „państwa dobrobytu” (*välfärdstaten*) oraz społeczeństwa dobrobytu (*välfärdssamhället*).

Koncepcja „państwa dobrobytu”, podjęta jako program polityczny Szwedzkiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (SAP), kierowanej kolejno przez Hjalmara Brantinga oraz Pera Albina Hansena zyskała doktrynalne wsparcie filozofa prawa, Vilhelma Lundstedta (1882–1955). Lundstedt, profesor uniwersytetu w Uppsali, opowiadał się jednoznacznie za dominacją interesu społecznego w kształtowaniu treści norm prawnych i porządku instytucjonalnego w państwie, przy powściągnięciu ekspansji partykularnych interesów grupowych i jednostkowych. Od połowy lat dwudziestych XX stulecia wspomagał swymi opracowaniami i ekspertyzami kierownictwo rządzącej szwedzkiej partii socjaldemokratycznej

⁶ J. Wersterståhl, *Svensk fackföreningsrörelse. Organisations-problem. Vorksamhets-former*, Göteborg 1945, s. 121 i nast.

⁷ E. Piotrowska, *Dzieje myśli szwedzkiej XX wieku. Od narodowego konserwatyzmu do globalizmu*, Poznań 2006, s. 90–91.

w kształtowaniu reguł sprawiedliwości rozdzielczej, zasady równości (*jämlikhet*) oraz państwa opiekuńczego (określanego też jako „państwo – dom ludu”, *folkhemmet*)⁸.

Socjaldemokratyczna wizja państwa „szczęśliwej demokracji” (*den lyckliga demokratin*) znajdowała ponadto oparcie we wcześniejszych pracach myśliciela społecznego i publicysty wpływowego dziennika „Dagens Nyheter”, Herberta Tingstena (w latach 60. XX wieku odszedł on nieco od koncepcji socjaldemokratycznych w kierunku liberalizmu i koncepcji technokratycznych)⁹.

W sferze ekonomicznej koncepcję państwa zmierzającego ku harmonii społecznej wpierał znany szwedzki ekonomista, późniejszy laureat Nagrody Nobla (1974), Gunnar Myrdal¹⁰. Zwracał on uwagę, że sprzeczności grupowe i jednostkowe, naturalne w dziedzinie gospodarki, nie sprzyjają harmonii społecznej. W sferze gospodarki trudno bowiem o naturalną harmonię interesów; dominują tam – co do zasady – raczej sprzeczności interesów (tak grupowych, jak i jednostkowych). Znamienne natomiast, że będąc politycznie zwolennikiem socjaldemokracji, a nawet socjaldemokratycznym posłem i ministrem (w rządach Per Albina Hanssona), Gunnar Myrdal wstrzemięźliwie wypowiadał się w kwestii szerszego interwencjonizmu państwowego, podkreślając wartość swobody dysponowania własnością i ekonomiczną wartość wolnej konkurencji. Interwencjonizm miał być raczej elementem dopełniającym i korygującym.

Szwedzka koncepcja „państwa dobrobytu” zakładała docelowo sprawiedliwy podział dochodu narodowego, pełne zatrudnienie i aktywną politykę społeczną prowadzoną przez państwo i powołane przez nie instytucje publiczne. W warstwie praktycznej oznaczało to budowę funkcjonalnych i dostępnych dla pracowników mieszkań, równy i powszechny dostęp do bezpłatnej oświaty, zapewnienie dostępu do dóbr kultury, prawo do wypoczynku¹¹. Powstała w 1934 r. Komisja Ludnościowa zainicjowała politykę realnej pomocy dla rodzin oraz podjęła pracę nad stworzeniem systemu opieki nad dziećmi. Polityka społeczna prowadzo-

⁸ *Ibidem*, s. 124. Na temat alternatywnej, wolnorynkowej liberalnej koncepcji polityki ekonomicznej i społecznej por. G. von Bonsdorf, *Studier rörande den moderna liberalismen i de nordiska länderna*, Ekenäs 1954, s. 99–106.

⁹ H. Tingsten, *Demokratiens problem*, Stockholm 1960 (2 ap.), s. 21 i nast.

¹⁰ W.A. Jackson, *Gunnar Myrdal and America's Conscience: Social Engineering and Racial Liberalism, 1938–1987*, Chapel Hill–London 1990, s. 12 i nast.

¹¹ W 1934 r. wprowadzone zostały w Szwecji ubezpieczenia na wypadek utraty pracy, w 1937 r. – dodatki drożyzniane, zaś w 1938 r. – minimum urlopu wypoczynkowego (dwa tygodnie) dla pracowników.

na przez państwo miała silnie wyakcentowany wymiar profilaktyczny: zapobiegania przyszłym możliwym konfliktom społecznym i sytuacjom kryzysowym, postrzeganym jako gospodarcze zarzewie konfliktów społecznych (grupowych). W dziedzinie wychowania model szwedzki zakładał formowanie postaw prospołecznych. Przygotowanie młodego pokolenia do „społecznego życia” miało ułatwić w przyszłości przyjmowanie postawy negocjacyjnej, skłonnej do zawierania zbiorowych kompromisów z reprezentantami innych opcji i interesów grupowych.

SOCJALDEMOKRATYCZNA WIZJA INŻYNIERII SPOŁECZNEJ

Organizacja współżycia grup społecznych o obiektywnie zróżnicowanych interesach (przede wszystkim ekonomicznych) wymaga świadomych i racjonalnych działań harmonizujących, prowadzonych tak w skali ogólnopanstwowej, jak i poszczególnych jednostek terytorialnych. Działania te, podejmowane w sferze ekonomicznej, wymagają odwołania się do wiedzy o funkcjonowaniu mechanizmów gospodarczych i respektowania dorobku nauki i praktyki ekonomicznej.

Znajomość prawideł ekonomii nie może wszak absolutyzować znaczenia gospodarki, a w każdym razie – prowadzić do prymatu celów ściśle gospodarczych nad celami społecznymi, zorientowanymi na rozwój i bezpieczeństwo socjalne jednostek i grup społecznych. Zadanie harmonizacji celów gospodarczych (warunkujących ekonomicznie i finansowo możliwość osiągania celów społecznych) wymaga racjonalnych i świadomie podejmowanych działań, stanowiących rodzaj inżynierii społecznej¹².

Analogicznie do sfery zarządzania gospodarką, również realizacja inżynierii społecznej musi bazować na racjonalnej wiedzy i znajomości prawideł funkcjonowania makro- i mikrostruktur społecznych i grup zawodowych¹³, generacji, społeczności lokalnych (z ich kulturowym zróżnicowaniem), zespołów pracowniczych, rodzin. Tak pomyślana „inżynieria społeczna” stanowiła konglomerat ugruntowanej wiedzy i umiejętności oddziaływania społecznego. W ujęciu jej adherentów, Alvy i Gunnara Myrdalów, była dziedziną wiedzy praktycznej, wspartej o dorobek ekonomii, socjologii, psychologii i pedagogiki społecznej.

¹² N. Elvander, *Interest Group in Sweden*, „Annales of American Academy” 1974, Vol. 413, s. 27–43.

¹³ M. Micheletti, *Organizing Interest and Organized Protest*, Stockholm 1985, s. 1, 4–5, 7–18.

Racjonalne ujęcie i zastosowanie inżynierii społecznej obejmowało uznanie potrzeby sporządzania prognoz społecznych o różnym zasięgu czasowym oraz dopuszczało (choć nie bez zastrzeżeń) akceptację dla programowania przyszłej polityki ekonomicznej, socjalnej i edukacyjnej państwa¹⁴. Działalność państwa miała być harmonizowana z aktywnością obywatelską w strukturach samorządowych oraz na forach i w obrębie organizacji opartych o wspólnotę wartości (*värdegemenskap*). Naturalny rozwój tak wspólnoty narodowej, jak i wspólnot lokalnych winien zakładać „planową współpracę” zbiorowości (grup) społecznych i jednostek oraz „zbiorowy dialog”.

KONCEPCJE SPOŁECZNEGO „UPODMIOTOWIENIA” PRACOWNIKA I OBYWATELA

Gwarancje względnej nienaruszalności prawa własności (i innych praw majątkowych) zapewniać miały obywatelom Szwecji realne możliwości korzystania z wolności gospodarczej i stanowić zachętę do oszczędnego i racjonalnego korzystania z zasobów materialnych. W sferze gospodarczej sprzyjały realizacji „aktywnego ideału obywatelskiego”. Stymulowały też inicjatywę i inwencję w dziedzinie wykorzystania posiadanych dóbr i nabytych umiejętności zawodowych.

Ważnym składnikiem socjaldemokratycznej wizji społeczeństwa było dążenie do zapewnienia społecznej równości (*jämlikhet*), oraz uwolnienie obywateli od wzajemnych uprzedzeń, nieracjonalnych przesądów i zamknięcia na współdziałanie z określonymi grupami czy kręgami społecznymi. Podstawową mikrostrukturą społeczną miała być nadal rodzina, oparta na zasadach partnerstwa i bezpieczeństwa ekonomicznego, do którego winna się przyczyniać „zorientowana rodzinie” polityka ekonomiczna, socjalna i demograficzna państwa¹⁵. Polityka ta miała uwzględniać zmieniające się z biegiem czasu aktualne aspiracje społeczeństwa i jego poszczególnych segmentów, które winny być przedmiotem permanentnej, racjonalnej i krytycznej analizy naukowej¹⁶. Aspiracje te winny być na bieżąco konfrontowane i kojarzone z nadrzędnymi wartościami; tylko tą drogą można dojść do ustalenia ogólnonarodowej wspólnoty wartości (*värderingsgemenskap*).

¹⁴ J. Westerståhl, M. Persson, *Demokrati och intresse-representation. En principdiskussion*, Stockholm 1974, s. 32 i nast.

¹⁵ W. Wójtowicz, *Tradycje i współczesność socjaldemokracji szwedzkiej*, Poznań 1980, s. 201 i nast.

¹⁶ J.A. Buksti, *Interesseorganisationer og organisationsforskning*, „Politika – Tidsskrift for politisk videnskab” 1982, No. 4, s. 9–26.

Na potrzebę upodmiotowienia obywateli jako pracowników zwrócił szczególną uwagę socjaldemokratyczny myśliciel i polityk, współpracownik wieloletniego przywódcy socjaldemokratów Hjalmara Brantinga, Ernst Wigforss (1881–1977).

Już w latach 20. XX wieku Wigforss użył pojęcia „demokracja przemysłowa” (*industrins demokrati*) na oznaczenie postulowanego modelu stosunków pomiędzy światem pracy a kapitałem w poszczególnych zakładach pracy produkcyjnej. Stanem docelowym w zakresie tych relacji było dla Wigforssa zapewnienie bezpiecznych i stabilnych relacji między pracownikami a pracodawcami, przy zagwarantowaniu pełnego zatrudnienia, przewidywalności sytuacji na rynku pracy oraz zabezpieczenia społecznego dla osób niezdolnych do pracy i emerytów. Swe poglądy propagował Wigforss najpierw jako redaktor socjaldemokratycznego czasopisma „Tiden”, a następnie wdrażał je sukcesywnie jako minister spraw społecznych i minister finansów w socjaldemokratycznych rządach Hjalmara Brantinga i Per Albina Hanssona.

Wigforss był ponadto współautorem planu wyjścia z kryzysu ekonomicznego lat 30., przyjętego w 1933 r. przez parlament szwedzki, a opartego o założenia aktywnej polityki zatrudnienia (m.in. przez organizację robót publicznych), solidaryzmu społecznego¹⁷ przy podziale funduszy publicznych oraz bezpieczeństwa socjalnego dla rodzin pracowniczych (przy elastycznej polityce prac i gospodarowania funduszami na pomoc socjalną). Państwo miało występować w odniesieniu do stron stosunku: pracodawcy–pracownicy jako opiekun i gwarant poszanowania interesu słabszej, pracowniczej strony. Tylko tą drogą mogło być ono postrzegane jako opiekun obywateli, zapewniający im poczucie, że mieszkają i pracują bezpiecznie w „obywatelskim domu” (*medborgarhemmet*).

E. Wigforss odrzucał zarazem koncepcję radykalnych zmian gospodarczych i społecznych. Popierał natomiast ideę pokojowego, stopniowego reformowania gospodarki i „demokratyzowania szwedzkiego kapitalizmu”¹⁸, ze szczególnym uwzględnieniem interesów życiowych pracowników i ich rodzin.

W koncepcji „demokracji przemysłowej” Wigforssa marksovska idea „walki klas” zastąpiona została ideą „współpracy klas” i solidaryzmu społecznego. Wigforss proponował m.in. rozwój spółdzielczości pracowniczej, w ramach której zanikał typowy, charakterystyczny dla

¹⁷ O. Petersson, K. v. Beyme, L. Karvonen et. al, *Democracy, the Swedish Way*, Stockholm 1999, s. 37–38, 152–153; T. Larsson, W. Bäck, *Governing and Governance in Sweden*, Lund 2008, s. 104–110.

¹⁸ Uczynił to zwłaszcza w wydanej w 1932 r. rozprawie: *Ha vi råd att arbeta?: något om sparsamhet och offentliga arbeten*, Stockholm.

kapitalizmu podział na „pracodawców” i „pracowników”. W prywatnych zakładach pracy tworzone być miały instytucje partnerstwa, łączące pracodawców i reprezentację pracowników, dla wspólnego wypracowywania strategii rozwojowej zakładów pracy (niebędącej li tylko sferą decyzji pracodawców) oraz określania systemu pracy i płac¹⁹. Do idei współdziałania klas nawiązywał też szeroko inny szwedzki myśliciel społeczny Ole Svensson (w wydanej przez siebie pracy *Kurs na demokrację – Kurs på demokratin*) oraz autor koncepcji „socjalizmu funkcjonalnego”, uczeń G. Myrdala, Gunnar Adler-Karlsson²⁰.

G. Adler-Karlsson był zwolennikiem mieszanego systemu własności przemysłowej, obejmującego sektor prywatny, państwowy i spółdzielczy. Prawo własności – w jego ocenie – obejmuje wiele funkcji wobec dóbr materialnych; funkcje te można też podzielić pomiędzy różne podmioty. W wykonywaniu tych funkcji zarządzania własnością, która wpływa na losy pracowników, winna uczestniczyć ich reprezentacja.

Adler-Karlsson wysunął nadto tezę o zbliżaniu się – w warunkach szwedzkich – form zarządzania własnością produkcyjną państwa i podmiotów prywatnych (była to tzw. ekonomiczna teoria konwergencji).

Za poszerzeniem udziału pracowników w zarządzaniu zakładami pracy, zaś obywateli – w rozstrzyganiu spraw politycznych i społecznych (tak w skali państwa, jak i w skali lokalnej) optował w swej publicystyce polityczny reprezentant młodszej generacji socjaldemokratów i późniejszy premier Olaf Palme (1927–1986).

W latach 70. z oryginalną koncepcją demokratyzacji stosunków przemysłowych wystąpił mieszkający w Szwecji ekonomista niemieckiego pochodzenia, Rudolf Meidner. Zaproponował on stworzenie specjalnego funduszu w dyspozycji związków zawodowych, pozwalającego na nabycie akcji przedsiębiorstw. Pozwoliłoby to związkom zawodowym (a więc organizacjom pracowniczym) na uzyskanie swego partnerstwa wobec pracodawców na niwie ekonomicznej i uzyskania tą drogą bardziej równorzędnej pozycji w sferze zarządzania zakładami pracy²¹.

¹⁹ S.A. Söderpalm, *Arbetsgiverna och Sattesjöbadspolitiken*, SAF, Stockholm 1980, s. 5–12. Ideę instytucji „partnerstwa społecznego” wyłożył Wigforss w pracy *Po państwie dobrobytu (Efter välfärdsstaten)*, wydanej w 1956 r. W tej kwestii wypowiedział się także, w obliczu krytyki funkcjonowania „państwa dobrobytu” w 1961 r. w opracowaniu *Kan dödläget brytas*. Idee te wywarły wpływ na treść programu politycznego szwedzkiej partii socjaldemokratycznej, ogłoszonego w 1960 r.

²⁰ Swoje poglądy przedstawił w pracy: *Funktionssocialism. Ett alternativ till kommunism och kapitalism*, Stockholm 1969.

²¹ E. Åsard, *Kampen om löntagarefonderna. Fondutredningen från samtal till sammanbrot*, Stockholm 1985, s. 17 i nast.; B. Öhman, *Solidarisk lönepolitik och lönta-*

KONCEPCJA „EKONOMII NEGOCJUJĄCEJ”

W latach 70. i 80. w kręgach młodszej generacji politologów i ekonomistów skandynawskich znaczne zainteresowanie i popularność uzyskała koncepcja „ekonomii negocjującej” (*forhandlingsøkonomi*). Wśród grupy promotorów (i analityków) tej koncepcji znaleźli się znani i uznani specjaliści: profesorowie Nils Elvander (Uniwersytet w Uppsali) i ekspert rady ds. zarządzania przedsiębiorstwami i zagadnień rynku pracy, Gudmund Hernes (profesor socjologii na Uniwersytecie w Oslo), ekonomista Ole Bersefjord (Wyższa Szkoła Handlowa w Bergen), Atle Midtltun (Oslo), Jan Olsson (Örebro) oraz szczególnie aktywni badacze młodsze-go pokolenia: Klaus Nielsen, Ove K. Pedersen (Uniwersytet w Roskilde) oraz Victor A. Pestoff (Uniwersytet w Sztokholmie)²².

Podstawowym założeniem koncepcji „ekonomii negocjującej” był pluralizm interesów grup społecznych, zawodowych i konsumenckich, składających się na państwowo zorganizowane społeczeństwa i konieczność permanentnego negocjowania i uwzględniania kompromisowych rozwiązań ekonomicznych i socjalnych pomiędzy organizacjami agregującymi interesy i aspiracje skupianych przez siebie grup społecznych²³.

Poszukiwanie odcinkowych i zmiennych w czasie kompromisów społecznych służyć ma utrzymaniu pokoju społecznego. Przybiera ono postać zorganizowanego i instytucjonalizowanego systemu²⁴, dla funkcjonowania którego optymalnym modelem państwa pozostaje demokratyczne państwo prawa, przybliżenie charakterystyki którego czytelnikowi polskiemu jest dobrze pamiętaną, niekwestionowaną zasługą Jubilata²⁵.

garfonder, [w:] B. Öhman, N-H. Schager, *Löntagte och kapitaltillväxt*, Soll 1982, s. 47.

²² K. Nielsen, O. K. Pedersen, *Forhandlingsøkonomi i Norden*, Jurist. og Økonomi-forbandets Forlag, København 1989, s. 8 i nast.

²³ K. Nielsen, O.K. Pedersen, *Frå blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi*, [w:] *Stat og marked*, red. K.K. Klausen, H. Nielsen, København 1989.

²⁴ N. Elvander, *Den svenska modellen. Löneförhandlingar och inkomstpolitik 1982–1986*, Stockholm 1988, s. 288–296.

²⁵ Por. najbardziej rzeczowe i udokumentowane polskie studium tej koncepcji: Z.A. Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998 (por. zwłaszcza rozdz. VI–X).



JANUSZ KARP

ZASADA SPOŁECZNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ POMIĘDZY TOTALITARYZMEM A NEOKLASYCZNYM KAPITALIZMEM

Zasada społecznej gospodarki rynkowej jest umocowana w art. 20 Konstytucji RP z 1997 roku. Unormowanie pojęcia społecznej gospodarki rynkowej w tekście konstytucji nie jest, co wynika z założeń racjonalnego ustawodawcy przypadkiem, tym bardziej, że mając na uwadze moc prawną konstytucji oraz fakt, iż konstytucji nie uchwała legislatura, ale konstytuanta. Zgromadzenie Narodowe, mimo że pełniło funkcję konstytuanta, to będąc organem państwa z natury przedstawicielskim, nie jest i nie było w historii przeznaczonym wyłącznie do uchwalenia konstytucji. Nie umniejsza to jednak rangi aktualnej ustawy zasadniczej, która co pokazuje historia ponad 16 lat jej obowiązywania, nie zamknęła treści przepisów konstytucji. Akt nazywany Konstytucją RP nie ogranicza się z natury do normowania wyłącznie relacji i kompetencji między organami władzy zarówno w płaszczyźnie pionowej, jak i poziomej.

Zagadnienie umiejscowienia w tekście Konstytucji RP wzorców o charakterze przewodnim, nazywanych zasadami konstytucyjnymi, jest konieczne z punktu widzenia jasności politycznej i prawnej oraz świadomości, że życie w państwie trwa nie tylko w sferze politycznej. Konstytucji nie zawsze charakteryzowało, przynajmniej z zakresu odwoływania się w zasadach ustrojowych, obejmowanie zakresem normowania każdej dziedziny życia w państwie. Świadomość istnienia kilku sfer aktywności władzy i ludzi zaznaczyła się jednak w prawie konstytucyjnym.

tucyjnym bardziej wyraziście od momentu upadku europejskich monarchii po I wojnie światowej. Włączenie do konstytucji zasad (nie zawsze w artykułach otwierających ustawy zasadnicze), które dotyczyły innych sfer życia, niż czysto polityczna, rozpoczęto w europejskim obszarze demokratycznym w Rzeszy Niemieckiej, która w 1919 roku przyjęła konstytucję weimarską¹. Konstytucja ta była pionierską pod względem ukierunkowania przepisów na dziedzinę życia gospodarczego i z tego powodu została określona pierwszą konstytucją gospodarczą.

Określenie na poziomie konstytucji weimarskiej ustroju gospodarczego pojawiło się pod wpływem realiów ekonomicznych, społecznych oraz wydarzeń politycznych związanych z upadkiem monarchii, nie tylko w Wiedniu, ale przede wszystkim w Rosji. Po pierwsze, Niemcy od jesieni 1918 roku pozostawały w tragicznej sytuacji ekonomicznej i przemysłowej, po drugie niezadowolenie społeczne związane z polityką cesarstwa niemieckiego doprowadziło jeszcze przed zakończeniem I wojny światowej do rewolucji berlińskiej, w której ścierały się między sobą nurty socjalizmu, komunizmu i bolszewizmu. Po trzecie, konstytucja Związku Sowieckiego z 1918 roku została skonstruowana na rewolucyjnej fali odrzucenia każdego wzorca społecznego, a przede wszystkim ekonomicznego i gospodarczego, który był obecny w czasach monarchii. Przesłanie, które dotarło ze Związku Sowieckiego do Berlina nie umknęło twórcom konstytucji weimarskiej, którzy zdawali sobie sprawę, że powstająca Republika Niemiec powinna w sensie formalno-prawnym legitymizować swój byt poprzez odwołanie się do idei państwa demokratycznego, w które wkomponowany jest kapitalizm jako wzorzec życia gospodarczego.

Indywidualizm człowieka jako wartość wpisana w ustrój państwa opartego na demokracji jest jednak obecny nie tylko w wizji człowieka i szacunku dla jego podmiotowości, ale także w wizji przedsiębiorcy jako podmiotu, który jest nastawiony w warunkach konkurencji na zysk, zapominając o moralnym i społecznym charakterze życia. Świadomość tych zjawisk oraz rozwarstwienia sfer: politycznej, społecznej, ekonomicznej i gospodarczej oraz fakt, że przede wszystkim dwie ostatnie nie zawsze w kapitalizmie gwarantują szacunek dla podmiotowości jednostki w sensie jego godności, doprowadziły do wprowadzenia w konstytucji weimarskiej zasady ukierunkowującej życie gospodarcze. Głosiła ona w zdaniu pierwszym art. 151, że „Organizacja życia gospo-

¹ Por. *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 10–15.

darczego musi odpowiadać zasadom sprawiedliwości i zmierzać do zapewnienia wszystkim egzystencji godnej człowieka”.

Unormowanie w konstytucji weimarskiej podstaw dla ustroju gospodarczego nie określało bezpośrednio z nazwy ustroju gospodarczego w państwie². Można to wyjaśniać na różne sposoby, jednak bezpośrednie odwołanie do kapitalizmu wydawało się zbędne z powodu panującego ładu ekonomiczno-gospodarczego w ówczesnych modernistycznych (niefeudalnych) państwach kapitalistycznego. Kapitalizm od renesansu pozostawał fundamentem dla Europy Zachodniej, a rewolucja przemysłowa wieków XVIII i XIX ugruntowała tylko ten model gospodarki. Konkurencyjny i powoli wdrażany już nie tylko w ideach model gospodarki, który został zaadoptowany w Związku Sowieckim, faktycznie dopiero w latach 30. XX wieku został ochrzczone modelem gospodarki centralnie planowanej.

Kapitalizm jako ustrój gospodarczy państwa wydawał się jedynym i oczywistym modelem gospodarki, ale ustrojodawca niemiecki starał się nie przyznawać otwarcie do panujących założeń gospodarki kapitalistycznej. Wynikało to między innymi z paradygmatu zaproponowanego w XIX wieku przez Adama Smitha, który oddzielił w ekonomii to, co polityczne od tego, co wynika z humanizmu jako szacunku dla podmiotowości jednostki. Od tej pory władza została odseparowana w imię wolności w sferze ekonomii od gospodarki i stała się związana z jej efektywnością. Brak tej efektywności oznaczał odwrót od postępu i osłabianie państwa.

Wczesny, modernistyczny kapitalizm został, podobnie jak religia w państwie świeckim, oddzielony od władzy. Władza musiała zaakceptować jego autonomiczny byt w sensie odporności na decyzje polityczne, aby zyskiwać sojuszników, dodatkowo czerpiąc z podatków fundusze na swoją politykę. Kapitalizm po rewolucji przemysłowej przekreślił ostatecznie feudalizm, doprowadzając jednak do pojawienia się podwójnego podporządkowania człowieka od niezależnych od siebie, ale pozostających w harmonii ośrodków decyzyjnych. Pierwszy, co nie wzbudzało kontrowersji, to władza polityczna, drugi natomiast to kapitał, który w sensie ekonomicznym warunkował pozycję człowieka w zakresie jego wolności. Faktycznie w sensie pozycji człowieka jego status nie doznał kolejnego ograniczenia. Warunki życia człowieka w sensie jego obciążeń

² Szerzej na temat określenia zakresu zasad ustrojowych dotyczących kwestii społecznych w Republice Weimarskiej: Z.A. Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998, s. 438–443.

i korzyści ekonomicznych przestały być jednak zależne – jak miało to miejsce w feudalizmie – wyłącznie od władzy. Kapitalizm posiadał tę zaletę, że przyniósł kres podziałom stanowym i formalnie dawał każdemu człowiekowi szanse na awans społeczny, który przestawał zależeć od posiadania tytułu szlacheckiego, ale od posiadanych aktywów. Kapitalizm usankcjonował równouprawnienie do wolności jednostki, jednak niewielu mogło tę wolność realnie osiągnąć. Konkurencyjność i rywalizacja pomiędzy przedsiębiorcami wymuszała maksymalizowanie zysku przy minimalizowaniu kosztów. XIX wiek ukazał, że przedmiotem największych oszczędności był status pracownika. Ludzie pracy najemnej po powolnym likwidowaniu analfabetyzmu zaczęli domagać się nieznanych wcześniej uprawnień w stosunku do właścicieli przedsiębiorstw, nazwanych w drugiej połowie XIX wieku prawami socjalnymi i związkowymi. Szacunek dla podmiotowości człowieka i uzurpacja nowych praw człowieka w relacji nie do władzy, ale kapitalistów uświadomiła nowy ład w stosunkach społecznych. Życie wewnętrzne w państwie przestało mieć charakter dwubiegunowy, a roszczenia dotyczące przestrzegania nowych praw człowieka były skierowane nie do państwa, ale podmiotów, które tego państwa nie uosabiały. Podmiotowość człowieka zaczęto uzasadniać normami etycznymi; nowa forma gospodarki nie powinna być narzędziem do kumulowania korzyści kosztem słabszych.

Co prawda konstytucja weimarska nie ustanowiła jeszcze (jak to później mawiał Aleksander Rüstow) nakazu, aby gospodarka pełniła rolę służebnicy ludzi, ale wymagała, aby zapewnić podmiotowość człowieka.

Źródeł zreformowania poglądów na relacje pomiędzy gospodarką a dobrobytem człowieka dostarczano jednak w myśli niemieckiej jeszcze przed I wojną światową. Poglądy te przedstawił w sposób spójny Max Weber i były one rudymenarną refleksją nad istotą XIX-wiecznego kapitalizmu, uwikłanego w kulturę będącą spuścizną chrześcijaństwa. Mimo, że kultura ta znana była całej Europie, to jednak w kraju, gdzie feudalizm w formie pańszczyzny istniał śladowo, a przemysł wymuszał likwidację analfabetyzmu, tezy Webera musiały odbić się co najmniej pośrednio w konstytucji. Weber w opublikowanym w 1905 roku studium *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, przekonywał o możliwości pogodzenia dążeń do maksymalizacji zysku a moralnością³. Źródłem tego mariażu upatrywał szczególnie w kalwinizmie, który podążając za przesłaniem predestynacji, upatrywał moralności człowieka pod kątem tego, jak jego praca przyczyniła się do pomnożenia dóbr gospodarczych

³ T. Włudyka, *Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa*, Warszawa 2013, s. 50–51.

i oszczędności. Zderzenie kapitalizmu z wzorcem człowieka, który pozostaje wierny kulturze, w jakiej został wychowany, z zasady wykluczała apoteozę niemoralnych praktyk gospodarczych.

Kult etyki kapitalizmu opartej o kalwinizm jest aktualny w Niemczech do dzisiaj. Niemcy wykazują, że poleganie na doktrynie Kalwina zaowocowało silniejszą gospodarką i większym poziomem dobrobytu w landach protestanckich niż w katolickiej Bawarii⁴. Fakt oparcia się na kulturze chrześcijańskiej wydaje się przekonujący. Z pola refleksji nad tymi, niezaprzeczalnymi wnioskami, warto jednak nie przeoczyć innych argumentów. Jest faktem, że kultura kapitalizmu sprzężonego z protestantyzmem i jego bratnimi odłami religii chrześcijańskiej, powstałymi po reformacji⁵, udowodniła i czyni to nadal, że państwa z nią związane są bardziej zamożne. Kryzysy nie zniszczyły aktywów lub jak się to określa współcześnie, nie uszczupliły finansów sektora prywatnego i publicznego w takim zakresie, jak w państwach, gdzie w większości panuje katolicyzm lub wschodnie odłamy chrześcijaństwa. Odnosić to należy, i to nie bez powodu, do kryzysu z 2008 roku, którego skutki nie są, co podkreślają ekonomiści, do końca znane. Jest wiadome, że dzięki temu kryzysowi przetrwały i umocniły się kraje wierne protestantyzmowi. Dotyczy to przede wszystkim Niemiec, które dzięki sile w sensie stabilności gospodarki, przewodzą w polityce Unii Europejskiej i są, co podkreśla kanclerz A. Merkel, dumni z faktu, że Europejski Bank Centralny ma swoją siedzibę we Frankfurcie nad Menem – miasta należącego do landu, w którym jednak co trzeci mieszkaniec jest katolikiem.

Wynikająca z protestantyzmu kultura pracowitości, oszczędności i wiarygodności w pełnieniu określonej roli gospodarczej w społeczeństwie, bezsprzecznie przyczyniły się więc do powstania silnych gospodarek w państwach, gdzie protestantyzm przeważa. Prawdą jest też i to, że państwa te, włączając także Stany Zjednoczone, posiadały nieprzerwaną suwerenność i nigdy nie odczuły skutków wojen i poddaństwa innym mocarstwom, jak to się stało w przypadku krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Ponadto kraje protestanckie miały pełną swobodę w kształtowaniu polityki gospodarczej wkomponowanej w kapitalizm, a niektóre z nich wyrzekły się kolonializmu dopiero po II wojnie światowej. Teza o wpływie kultury protestantyzmu oraz kalwinizmu na życie gospodarcze nie może też zostać pozostawiona bez faktu, że w 1947 roku państwa Zachodu umorzyły zadłużenie Niemiec, z wyjątkiem ujemnych sald na osobistych rachunkach bankowych obywateli.

⁴ Pogląd ten popiera bardzo silnie i przekonująco prof. Ulrich Beck. Zob.: *Freiheit oder Kapitalismus: Ulrich Beck im Gespräch mit Johannes Willms*, Suhrkamp 2000.

⁵ Szczególnie w takich państwach, jak Wielka Brytania, Dania i Szwecja.

Jest też jasne, że poziom dobrobytu ludzi oraz siła gospodarki nie były w każdym państwie uwarunkowane przyjęciem demokracji politycznej jako podstawy ustroju. Przykładem jest praktyka III Rzeszy, która jak żadne inne państwo ówczesnej Europy, aż do 1944 roku zagwarantowało swoim obywatelom wysoki jak na tamte czasy poziom życia socjalnego. Niemcy zostały zmuszone do prowadzenia polityki gospodarczej nastawionej na człowieka, z podkreśleniem jego dobrobytu. Myślenie o niemieckim dobrobycie obywatela jest obecne w Niemczech już od 1881 roku, kiedy to cesarz Wilhelm I wydał posłanie uznające za obowiązek państwa zapewnienie dobrobytu ludziom, bez względu na zmieniające się koleje losu⁶.

Na początku budowania republiki w 1919 roku Niemcy mieli świadomość, że pojęcie dobrobytu nie może pozostawać jako cel realizowany w dowolnych ramach ustrojowych. Demokracja polityczna jest też wymagalnym składnikiem dla życia w państwie i jednym z warunków dla rozumienia dobrobytu, który nie obejmuje tylko sfery ekonomicznej i socjalnej, ale także i osobistą. Pojęcie dobrobytu człowieka rozwinięte w myśli anglosaskiej i polegające na rozróżnieniu i zależności pomiędzy *welfare* i *wellbeing* oznacza, że dobrobyt to taki stan, w którym wolni ludzie nie są narażeni na utratę swojej godności i mają warunki rozwoju jako realizowania swoich planów życiowych⁷.

Zapewnienie dobrobytu w tym podwójnym znaczeniu, co racjonalnie, jak na ówczesne warunki gospodarcze, przewidywali twórcy konstytucji weimarskiej nie było możliwe, stąd zapowiedź konstytucyjna, że gospodarka nie może naruszać godności człowieka i sprawiedliwości. Mimo szczytnej zapowiedzi ustrojodawcy niemieckiego oraz względnie poczucia dobrobytu w latach 1924–1929, konstytucja weimarska przestała faktycznie obowiązywać w chwilę dojścia do władzy nazistów. Dobrobyt rozumiany wąsko jako polityka ekonomiczna państwa bez uwzględnienia przy tym osobistych i politycznych praw człowieka, wpisał się w latach 30. w politykę państw totalitarnych.

Totalitaryzm nazistowski wypalił idee konstytucji weimarskiej dotyczące życia gospodarczego, które zostały zablokowane przez monopol karteli. Nie zaprzepaścił jednak dalszej refleksji i rozważań na temat relacji gospodarki z moralnością a szacunkiem dla praw człowieka. Pod koniec lat 30. zagadnieniami w tym nurcie zaczęły zajmować się neolib-

⁶ V. Zieglmayer, *Państwo socjalne w Niemczech: zmiana systemu?*, [w:] *Państwo socjalne w Europie*, red. K. Kraus, Toruń 2005, s. 86.

⁷ D. Taylor, *Wellbeing and Welfare: A Psychosocial Analysis of Being Well and Doing Well Enough*, „Journal of Social Policy” 2011, No. 40, s. 777–794.

ralni⁸ ekonomiści, tworząc dla swoich koncepcji nowy szyld – ordoliberalizm. Wśród jego prekursorów znaleźli się zbiegły z III Rzeszy Wilhem Ropke oraz Walter Eucken, Franz Bohm i Aleksander Rüstow⁹.

Ordoliberalizm, podobnie jak konstytucja weimarska, nie odrzucił dogmatu o wolnorynkowej podstawie ustroju państwa demokratycznego. W przeciwieństwie do pierwotnego kapitalizmu, idąc za pozostającym od 1933 roku tylko na papierze przesłaniem o sprawiedliwym i respektujących godność ludzką ustroju gospodarczym, podkreślał społeczne ukierunkowanie gospodarki. Josef Hofner, otwarcie stwierdzał, że „dobro wspólne może zarówno teraz, jak i w przyszłości wymagać niezgodnych z rynkiem interwencji w proces gospodarczy. Taka gospodarka nazywana jest słusznie «społeczną gospodarką rynkową»”¹⁰.

Pojęcie społecznej gospodarki rynkowej jest projektem czysto niemieckim i stanowiło motto polityki odbudowy gospodarki w RFN pod kierownictwem Ludwiga Erharda. Najpierw jako dyrektora gospodarki zachodnich stref okupacyjnych, a później od uchwalenia konstytucji bońskiej w 1949 roku jako czynnego polityka, który w sumie 16 lat pełnił kolejno funkcje rządowe ministra gospodarki, wicekanclerza i wreszcie kanclerza.

Społeczna gospodarka rynkowa jest jednak niepisaną zasadą ustroju gospodarczo-społecznego państwa. Twórcy niemieckiej ustawy zasadniczej z 1949 roku, podobnie jak konstytucji weimarskiej pozostawali pod wpływem doktryn wskazujących na ścisłe związki pomiędzy kapitalizmem a moralnością i prawami człowieka. To, co charakteryzuje obie z tych konstytucji, to wspólne niekategoryczne określenie charakteru gospodarki. Odwołanie się literalnie pod koniec lat 40. do młodej doktryny ustroju gospodarczego wydawało się zbyt odważne, tym bardziej, że nie każdy obywatel Niemiec był wtajemniczony w założenia nowatorskiego modelu ustroju gospodarczego, a właśnie oni mieli zadecydować w głosowaniu o wejściu w życie nowej konstytucji.

Społeczna gospodarka rynkowa była, i jest nadal, próbą odpowiedzi, jak złagodzić społeczne skutki kapitalizmu gospodarczego opartego na

⁸ Neoliberalizmu niemieckiego z lat 30. XX w. nie należy łączyć z neoliberalizmem neoklasycznym, który zatriumfował na początku lat 80. XX w. w Stanach Zjednoczonych oraz Wielkiej Brytanii i opowiada się za państwem minimalnym.

⁹ R. Marx, *Kapitał. Mowa w obronie człowieka*, tłum. J. Serafin, Kraków 2009, s. 94–95.

¹⁰ J. Hoffner, *Neoliberalismus und christliche Soziallehre*, [w:] *Joseph Hoffner (1906–1987). Soziallehre und Sozialpolitik*, red. K. Gabriel, H.-J. Grosse Kracht, Paderborn 2006, s. 191.

założeniach klasycznej gospodarki wolnorynkowej A. Smitha. Założenia te z perspektywy praw człowieka kategoryzują je w ten sposób, że za wyznacznik legitymizowanego ustroju uznają za wystarczające ochronę własności prywatnej, zasadę swobody umów, wolność działalności gospodarczej i nieopodatkowane dziedziczenie.

Zwolennicy społecznej gospodarki rynkowej wiedzą, że podstawą ustroju gospodarczego powinny być mechanizmy wolnorynkowe. Społeczna gospodarka rynkowa odrzuca też paradygmat gospodarki centralnie planowanej.

Społeczna gospodarka rynkowa jest z założenia odpowiedzią na niedoskonałości dwóch skrajnych modeli gospodarczych, to znaczy *laissez-faire* oraz marksistowskiego. Społeczna gospodarka rynkowa jest więc formą kapitalizmu społecznego, który pozostaje wrażliwy na rzetelność i odpowiedzialność uczestników życia gospodarczego, którzy poza chęcią zysku, mają na uwadze nakazy sprawiedliwości, zabraniające uzyskiwania korzyści cudzym kosztem, to znaczy ponad miarę wartości świadczeń i usług – które tworzą relacje pomiędzy uczestnikami procesu gospodarczo-ekonomicznego.

To, co łączy kapitalizm społeczny z kapitalizmem *laissez-faire*, dotyczy uznania wolności człowieka w życiu gospodarczym¹¹. Każdy podmiot posiada ten sam zakres swobody do decydowania o aktywności i jej formie w życiu gospodarczym, a państwo gwarantuje wolność działalności gospodarczej, której nie może bezpodstawnie ograniczać. Ograniczanie to nie może być wprowadzane szczególnie ze względu na ochronę interesów monopolistów na rynku, zarówno tych, którzy przybrali dla swojej działalności formę prywatnoprawną, jak i publicznoprawną. Oś sporu pomiędzy kapitalistyczną gospodarką typu *laissez-faire* a tą społeczną, dotyczy dwóch zagadnień:

- 1) usprawiedliwionych w państwie nierówności społecznych,
- 2) roli państwa w życiu gospodarczym w sensie jego ingerencji w wolny rynek.

Ad. 1) Zwolennicy kapitalizmu *laissez-faire* sprzeciwiają się realizowaniu idei równości między ludźmi. Uważają, że przynajmniej w zakresie poziomu dochodów i dobrobytu nie jest możliwe doprowadzenie do zbliżonego poziomu pomiędzy ludźmi. Stanowisko to jest racjonalne i nie ma nawet moralnych podstaw zgodnych z zasadami sprawiedliwości, aby wszyscy ludzie, którzy uczestniczą w życiu gospodarczym,

¹¹ T.T. Kaczmarek, P. Pysz, *Ludwig Erhard i społeczna gospodarka rynkowa*, Warszawa 2004, s. 109–110.

a mowa tu przede wszystkim o ludziach pracy najemnej, zarabiali mniej więcej tyle samo lub tyle, aby spełnić swoje każde potrzeby.

Pytanie o równość ekonomiczną w społeczeństwie nie dotyczy jednak zagadnienia partycypacji wszystkich uczestników życia gospodarczego w czerpaniu korzyści z kapitału, ponieważ ten pozostaje we władaniu tylko jego właścicieli. Pytanie to dotyczy relacji pomiędzy tymi, którzy kapitał posiadają, to znaczy przedsiębiorcami, a tymi, którzy wstępują z nimi w bezpośrednie i pośrednie stosunki prawne. Bezpośrednie stosunki pomiędzy przedsiębiorcami odnoszą się do osób, które świadczą pracę w ramach firm oraz pozostałych przedsiębiorców, którzy zawierają pomiędzy nimi umowy handlowe w ramach kooperacji i decyzji strategicznych związanych ze statusem prawnym i kapitałowym przedsiębiorstwa. Pośrednie relacje z przedsiębiorcami odnoszą się do spraw związanych z konsumentami jako nabywcami dóbr wytwarzanych przez kapitał.

Równość w tych stosunkach dotyczy pytania o zachowanie uczciwych reguł w sprawach wzajemnej kooperacji związanej z zachowaniem równowagi pomiędzy zakresem wzajemnych uprawnień i obowiązków. Równość i jej znaczenie w ustroju gospodarczym państwa demokratycznego opartego o kapitalizm dotyczy uznania identyczności dla podmiotowości człowieka w tym sensie, że człowiek nie jest wyłącznie instrumentem dla realizacji naczelnego celu kapitalizmu – pomnażania zysków. Specyfika kapitalizmu *laissez-faire* polega na tym, że poprzez przesłanie maksymalizacji zysków traci się z pola widzenia tych, którzy nie występują w relacjach społecznych w roli przedsiębiorców. Spowodowane jest to faktem, że kapitalizm jest następcą feudalizmu, w którym kwestia społeczna równości między ludźmi nie była podnoszona. Ponadto kapitalizm nie po to głosił od połowy XVIII wieku prawo wyzwolenia się spod jarzma modelu feudalnego na zasadzie *laissez-faire*, aby popadać w kolejne zniewolenie.

Doprowadziło to do powstania antagonizmu w interesach tych, którzy zaliczani są do przedsiębiorców oraz tych, którzy są od nich uzależnieni w sensie możliwości świadczenia pracy i zarabiania na życie. Paradoksalnie antagonizm ten wymusza kooperację, a jej uczestnikom przyświeca jeden wyłącznie cel, jakim jest przetrwanie. Warunkiem przetrwania dla przedsiębiorcy jest ustawiczne zwiększanie zysków. Dla pracownika warunkiem przetrwania jest zarobkowanie na życie, a jedynym tego źródłem jest praca u przedsiębiorcy. Uczestnicy życia gospodarczego połączeni są wzajemną regułą konkurencyjności. Atrakcyjność pod kątem jakości i ceny jest czynnikiem spełnienia testu przetrwania dla przedsiębiorców i pracowników. Aby temu sprostać, przedsiębiorcy

szczególnie w dobie wysoko rozwiniętej technologii zmuszeni są poprzez konkurencję do wytwarzania nowych produktów, zwiększania wydajności pracy, ograniczania płac i redukcji zbędnych pracowników¹². Pracownicy, mając świadomość bezrobocia i utraty środków na życie, przyjmują warunki dyktowane przez przedsiębiorców. Powoduje to, że chęć przetrwania w środowisku gospodarki kapitalistycznej jest podstawowym napędem dla konkurencyjności. Konkurencyjność w kapitalizmie neoklasycznym oznacza konieczność osiągania dochodów bez względu na inne wartości cenne dla życia społecznego. O sile uczestników życia gospodarczego (rozumianej jako zapewnienie przetrwania) coraz częściej nie decyduje społeczne znaczenie tzw. produktów przedsiębiorcy oraz profil wykonywanej pracy przez pracowników, ale to, jak szeroką przewagę ekonomiczną osiągną oni w porównaniu z pozostałymi uczestnikami życia gospodarczego i społecznego.

Tak zwany wyścig szczurów sprawia, że uczestnicy życia gospodarczego nie zawsze identyfikują się z nakazem przestrzegania praw społecznych oraz postulatami zapewnienia równości w drodze redystrybucji dóbr przez państwo dla ludzi znajdujących się w gorszym położeniu. Nierówności społeczne są akceptowanym zjawiskiem przez zwolenników *laissez-faire* modelu gospodarki kapitalistycznej, który jest współcześnie wspierany na polu teorii społecznej przez doktrynę neoliberalizmu.

Neoliberalizm, jako doktryna społeczna koncentrująca się na gospodarce i relacjach pomiędzy przedsiębiorcami a państwem, ma także swoją wyspecjalizowaną mutację doktrynalną w postaci libertarianizmu. Libertarianizm jako neoliberalizm polityczny stworzył i uzasadnia skutecznie krytykę polityki prawnej, która uznaje prawa społeczne oraz politykę redystrybucji dóbr między ludźmi. Dotyczy to spraw związanych ze wzajemnymi zobowiązaniami wynikającymi z węzła prawnego pomiędzy pracodawcami i pracownikami. Idąc za jedną z naczelnych tez neoliberalizmu, że człowiek wart jest tyle, ile ktoś jest gotów za niego zapłacić, sprzeciwiają się orędownicy kapitalizmu neoklasycznego uznawaniu i rozszerzaniu uprawnień pracowniczych przekraczających zakres prawa do wynagrodzenia, którego wysokość nie pozwoli nazwać pracy niewolniczą.

Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej nie stroni od problematyki poziomu równości pomiędzy ludźmi. Równość jako wartość porównawcza poziomu dochodów i dobrobytu pomiędzy ludźmi powinna

¹² S. Clarke, *Neoliberalna teoria społeczeństwa*, [w:] *Neoliberalizm przed trybunałem*, red. A. Saad-Filho, D. Johnston, Warszawa 2009, s. 94–95.

odpowiadać testowi uzasadnionych różnic w tej mierze. Równość w doktrynie społecznej gospodarki rynkowej powinna być zgodna z zasadami sprawiedliwości społecznej.

Ad 2) Postulat o zakazie ingerowania w procesy gospodarcze jest dla neoliberalizmu bezwzględny. Dotyczy to wolności prowadzenia działalności gospodarczej i ograniczeń na prawach koncesji w zakresie wyróżnionych typów działalności gospodarczej. Prawo do działalności gospodarczej jest w myśli neoliberalnej wolnością człowieka, która nie może przysługiwać państwu. Pogląd ten mając na uwadze koncepcję praw człowieka jest w pełni uzasadniony, ponieważ z istoty wolności i praw człowieka są one adresowane do podmiotów, które nie uosabiają państwa. Wolności i prawa człowieka są antagonistyczne wobec państwa w sensie jego celów politycznych i są zbiorem uznanych prawnie barier dla władzy, które konkretyzują ogólne prawo do wolności każdego człowieka. Ochronny charakter wolności i praw jednostki dotyczy dwóch wymiarów życia człowieka. Po pierwsze, daje mu zabezpieczenie przed ingerencją w jego życie, po drugie stwarza prawną gwarancję do podejmowania działań, które konkretyzują ogólne prawo do wolności.

Neoliberalizm, akcentując zakaz ingerencji państwa w życie gospodarcze, czyni to totalnie. Nie tylko nie uznaje ewentualności prowadzenia działalności gospodarczej przez państwo, ale ponadto wykonywania przez państwo funkcji strażnika ładu gospodarczego. Państwo w doktrynie neoliberalnej zostaje wykluczone z życia gospodarczego w sensie faktycznym jako podmiot, który może być przedsiębiorcą i dodatkowo w sensie formalnym jako instancja, która dzięki monopolowi na stanowienie prawa, może normować podstawy ładu gospodarczego w państwie.

Zagadnienie funkcji państwa jako strażnika ładu gospodarczego odnosi się do trzech zagadnień: określenia podstaw ustroju gospodarczego w konstytucji, utrzymywana polityki równowagi ekonomicznej przez gwarancje dla uczciwej konkurencji i zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy podażą a popytem.

Zwolennicy państwa minimalnego odrzucają model konstytucji gospodarczej. Uważają, że każda próba konstytucyjnego określenia podstaw ustroju gospodarczego będzie skutkowałą zniekształceniem demokracji, która jest warunkiem koniecznym dla istnienia gospodarki wolnorynkowej. Wolny rynek jest zdaniem neoliberalistów zbyt wrażliwą instytucją gospodarczą i ekonomiczną, aby mógł zostać unormowany inaczej niż wyłącznie przez gwarancje dla pełnej swobody działalności gospodarczej i zakazu ustanawiania monopolii państwowych. Uzupeł-

nianie kapitalistycznego ustroju gospodarczego w czystej postaci dodatkowymi zastrzeżeniami z doktryn społeczno-ekonomicznych jest równoznaczne z odejściem od kapitalizmu. Kapitalizm neoklasyczny jest w tym sensie tym samym, co zupełnie antagonistyczna do niego doktryna marksizmu w zakresie tego, kto może prowadzić działalność gospodarczą.

Wolny rynek w klasycznej wersji doktrynalnej sam w sobie jest nazywany demokracją konsumentów. To konsumenci są „suwerenem”, który poprzez swoje potrzeby w stosunku do towarów i usług decyduje, w jaki sposób należy ułożyć relacje pomiędzy nimi i przedsiębiorcami¹³. Neoliberalizm pozostaje w silnej opozycji do postulatów wpływu państwa w sprawę ustroju gospodarczego. Kapitalizm jest wpisany w demokratyczny ustrój państwa w sposób oczywisty, tak jak demokratyczne wybory dla państwa współczesnego konstytucyjnego. Określanie celów kapitalizmu na inne sprawy niż zaspokajanie potrzeb konsumentów jest faktycznie zaprzeczeniem wolności gospodarczych, takich jak swoboda inwestowania, swoboda wyboru konsumenta czy swoboda wyboru zawodu¹⁴. Kapitalizm neoklasyczny nie uzurpuje sobie w przeciwieństwie do społecznej gospodarki rynkowej ambicji do wyważenia interesów uczestników życia gospodarczego i stworzenia ram do wzajemnego godzenia przeciwstawnych wzajemnie żądań.

Orędownicy neoliberalizmu zaprzeczają, aby państwo mogło przyczynić się do zapewnienia równowagi w życiu gospodarczym. Dotyczy to zapewnienia wolnej konkurencji na rynku produktów adresowanych do konsumentów. Równowaga jest obecna wówczas, gdy nie ma monopolu w zakresie produkowania dóbr i usług oraz dyktowania za nie cen, które nie odpowiadają ich wartości. Odnosi się to również do wpajania konsumentom ich potrzeb, które wymagają zdaniem rynku zaspokojenia w pierwszej kolejności, a jednak często nie mają nic wspólnego z zapewnieniem dla nich rozwoju, lecz pomnażania zysków producentów. Neoliberalna gospodarka ma charakter czysto ekspansywny i nie liczy się z dobrem konsumenta jako osoby, która powinna zagwarantować sobie minimum bezpieczeństwa finansowego dla zaspokojenia potrzeb życiowych swoich i rodziny. Załamanie płynności finansowej konsumentów staje się największym zagrożeniem dla gospodarki współczesnych państw oraz systemu wolnorynkowego w wydaniu neoliberalnym.

¹³ L. von Mises, *Interwencjonizm*, tłum. A. Łaska, J.M. Małek, Kraków 2000, s. 14–15.

¹⁴ J.A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. M. Rusiński, Warszawa 1995, s. XXXII, 379–381.

Doktryna społecznej gospodarki rynkowej nie pozostaje obojętna na wpływ ładu gospodarczego na życie ekonomiczne społeczeństwa. O ile jednak celem neoklasycznego modelu gospodarki pozostaje ukierunkowanie na zysk przedsiębiorcy, o tyle w przypadku kapitalizmu społecznego celem tym jest dobrobyt dla wszystkich¹⁵. Dobrobyt nie jest jednak interpretowany jako stan, w którym każdy z uczestników spełnia swoje oczekiwania ekonomiczne i socjalne, ale sytuacja, w której ludzie dzięki pracy zaspokajają swoje potrzeby w każdej dziedzinie życia, a przedsiębiorcy rozwijają i unowocześniają swój profil działalności. Równowaga przez konkurencję oznacza według społecznej gospodarki rynkowej trwały proces, w który uwikłani są przedsiębiorcy i konsumenci, ponieważ „są skazani” na siebie według postulowanych zasad uczciwej i dalekosiężnej współpracy opartej na zasadach współżycia społecznego, to znaczy uczciwości. W czasach, w których żyjemy ma to doprowadzić do wyrównywania spolaryzowanego ekonomicznie społeczeństwa na biednych i wąskiej grupy bogatych. Społeczna gospodarka nie zadowala się wyodrębnioną samodzielnie z systemu wartości wolnością jednostki, ale ponadto – wolnością do dobrobytu, za którą każdy będzie odpowiedzialny¹⁶.

¹⁵ L. Erhard, *Wohlstand für Alle*, Düsseldorf 1964, s. 9.

¹⁶ E. Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, Tübingen 1989, s. 239–240. T.T. Kaczmarek, P. Pysz, *op. cit.*, s. 122–123.



ANDRZEJ BEDNARZ

CZY DEMOKRATYCZNY KAPITALIZM TO JUŻ PRZESZŁOŚĆ?

WPROWADZENIE

Michael Novak (ur. 1933), jeden z czołowych amerykańskich neokonserwatystów (nie tylko filozof, ale też praktyk polityki – był bliskim współpracownikiem Ronalda Reagana i ambasadorem USA) w swojej najbardziej znanej książce: *Duch demokratycznego kapitalizmu* (1982), analizował naturę tego systemu ekonomicznego w różnych płaszczyznach. Oczywiście, ekonomicznej – uznając przy tym, że choć kapitalizm nie jest niebem, jednak wszystkie inne systemy ekonomii politycznej są gorsze – ale także, politycznej, kulturowej i religijnej (tej ostatniej kwestii poświęcił odrębną pracę: *Liberalizm – sprzymierzeniec czy wróg Kościoła* (1984). Esencję jego poglądów na temat wielorakiej natury kapitalizmu, rozwiniętych później w obszernej książce, znaleźć można we wcześniejszym eseju z 1978 r.: *Zadanie amerykańskie. Esej o przyszłości demokratycznego kapitalizmu* [*The American Vision. An Essay on the Future of Democratic Capitalism*, wyd. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington], w którym Novak odkrywa, że „nasz system ma troistą naturę. Istnieją trzy systemy w jednym: ekonomiczny, polityczny i kulturowy. Jeżeli którykolwiek zostaje nadwyreżony, pozostałe również na tym cierpią. **Jeżeli któryś zaczyna błdzić to i pozostałe przestają spełniać nasze oczekiwania i marzenia**”¹ [podkr. moje

¹ *Zadanie amerykańskie. Esej o przyszłości demokratycznego kapitalizmu*, Wydawnictwo Kurs 1986, s. 3.

– A.B.]. Czy dzisiaj społeczeństwa znajdują się w takim właśnie momencie? A jeśli tak, to na ile i czy może na zawsze?

DUCH KAPITALIZMU A DEMOKRACJA

Zanim jeszcze Max Weber w efektowny sposób przedstawił to, co na długo przed nim opisał swoim niełatwym językiem Hegel, mianowicie wyraźny związek pomiędzy etyką protestancką a rozwojem kapitalizmu oraz sformułował wymogi ducha kapitalizmu: wolna praca, praktyczna inteligencja oraz zaplanowanie i zorganizowanie zysku, a Michael Novak skonstatował, że „Kapitalizm może kwitnąć bez demokracji, ale demokrację bardzo trudno osiągnąć bez kapitalizmu”², Alexis de Tocqueville (1805–1859), wnikliwie obserwujący codzienność amerykańskiej polityki i towarzyszącej jej powszechnej, społecznej przedsiębiorczości, odnotował: „Jakie faktyczne korzyści przynoszą amerykańskiemu społeczeństwu rządy demokracji”³. Tak więc, po pierwsze: „ludzie pojmują wpływ, jaki dobrobyt kraju wywiera na ich własny dobrobyt”; po drugie: „pojęcie praw politycznych znane jest najskromniejszemu nawet obywatelowi”; po trzecie: „osiągnięciem demokracji jest [...] służenie dobrobytowi możliwie największej liczby ludzi”; po czwarte: „demokracja [...] rodzi w całym organizmie społecznym niespokojne ożywienie, przemożną siłę i energię, które nie mogłyby bez niej zaistnieć”⁴. Jak skomentował to we wstępie do polskiego wydania *O demokracji w Ameryce* Jan Baszkiewicz, „wedle Tocqueville’a demokracja (dziś powiemy: kapitalizm, który burżuazyjną demokrację wytworzył) jest zarażona nieustanną pogonią za korzyściami materialnymi. To nie tylko kwestia bezpieczeństwa ekonomicznego, wygody życia, lecz społecznego prestiżu: opinia większości (tu widać jej wszechmoc) gromadzenie dóbr materialnych narzuca ludziom, jako wzorzec postępowania”⁵. Demokratyczna wolność możliwości realizuje się zatem w możliwości zdobywania dobrobytu i taki właśnie jest sens demokracji dla kapitalistycznego self-made mana.

Czy dzisiaj rządy demokratyczne przynoszą zorientowanymi na budowanie własnego dobrobytu obywatelom żyjącym w kapitalistycznym systemie ekonomicznym „faktyczne korzyści”, o jakich pisał Tocquevil-

² *Ibidem*, s. 5.

³ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. 1, cz. 2, Warszawa 1976, rozdz. 6.

⁴ *Ibidem*, s. 179, 1.82, 177 i 187.

⁵ J. Baszkiewicz, *Wstęp* [do:] *ibidem*, s. 17.

le? Czy funkcjonowanie współczesnej demokracji jest w ogóle dla nich ważne, a jeśli tak, to czy jako warunek sukcesu, czy raczej jako jałowa strata czasu na wyniszczające walki partyjno-personalne i biurokratyczna, w ostatecznej konsekwencji, przeszkoda?

Pierwsza kwestia, to pytanie o republikańskie w istocie przekonanie, że dobrobyt kraju wpływa na dobrobyt jednostki, a demokratycznie wybrani do rządzenia politycy dbają o to przede wszystkim. Na pytanie to odpowiedział – choć nie on jedyny w taki sposób – Marcin Król, pisząc o końcu wieku reprezentacji: „bardzo wielu obywateli straciło serce do idei reprezentacji, gdyż sama idea czy zasada zaczęła tracić sens. A za czas pewien utraci go bezpowrotnie, bowiem jak może rozumny człowiek sądzić, że ktokolwiek będzie reprezentował jego interesy [...] Jak można się spodziewać, że wybrani przez nas ludzie mają nas, a nie siebie na względzie?”⁶ Zdaniem Króla, demokracja może się zmieniać i rozwijać w dwóch kierunkach – „Pierwszy to od polityki do administracji, a drugi to przeniesienie polityki na poziom lokalny”⁷. O pierwszym Jacques Julliard (stały komentator tygodnika „Le Nouvel Observateur”) napisał: „Ludzie zawsze będą potrzebowali administracji, ale może ich potrzeba bycia rządzonymi będzie się zmniejszała”, albowiem „władza nie służy prawie do niczego”, a „administrowanie jest stosowaniem akceptowalnych przez wszystkich metod do rozwiązywania problemów wspólnego życia”⁸. Istnieje jeszcze trzeci kierunek zmieniania się demokracji, jak go nazwał Marcel Gauchet (ur. 1946, francuski socjolog i filozof), „demokracja prywatna”, która jednak nie jest wycofywaniem się ludzi w głąb samych siebie; „to kierowanie się wyłącznie osobistym interesem, uznanie tego interesu za najwyższą legitymację wszelkiego działania”⁹. Trudno jednak kierunek taki uznawać za przejaw „demokratycznego kapitalizmu”.

Druga kwestia to zrozumienie prawa przez każdego obywatela, dające mu poczucie zarazem wolności i bezpieczeństwa w jego działaniu na rzecz pomnażania swego dobra. To prawda, że prawo zapobiega arbitralności w stosunkach między ludźmi, ale prawdą jest też, że ogranicza ono wolność i inicjatywę – także gospodarczą – jednostek. Zwłaszcza, jeżeli przybiera rozmiary kilkunastu tysięcy stron „Dziennika Ustaw”

⁶ M. Król, *Polityka w dzisiejszym kształcie powoli się kończy*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 27–29 listopada 2009.

⁷ *Ibidem*.

⁸ J. Julliard, *Podzwonne dla demokracji*, przekład w: „Forum” 1992, nr 10 (1389).

⁹ M. Gauchet, *Komunizm jest dla szaleńców, neoliberalizm dla idiotów*, „Europa. Magazyn Idei”, 27–28 czerwca 2009.

– jak to ma miejsce w ostatnim dziesięcioleciu w Polsce. Być może jest to teoretycznie zgodne z rozumieniem demokracji jako władzy ludu, bo przecież władza polega na stanowieniu praw. Można by więc dowodzić, że czym więcej praw, tym więcej demokracji. Przewrotność takiego rozumowania staje się jednak jasna, kiedy w sytuacji daleko posuniętej inflacji prawa, zada się pytanie właśnie o jego zrozumienie przez, jak to określił Tocqueville, „najskromniejszego nawet obywatela”. W istocie nadzwyczajne mnożenie prawnych regulacji (na różnych poziomach źródeł prawa) oznacza tysiące ograniczeń i komplikacji w życiu codziennym, a w życiu przedsiębiorcy w szczególności – na każdego z nich można „znaleźć haka”, gdyż tak, jak każdy, w jakimś momencie narusza on prawo o tym nie wiedząc. Zaiste, zabawnie brzmi oklepane już zresztą hasło „przyjazne państwo”. Wystarczy tylko przez chwilę pomyśleć, czy ktokolwiek poszedł kiedykolwiek do urzędu dla przyjemności (nie chodzi tu o odwiedzinę znajomych lub rodziny, ani o grupy fanatycznych pieniaczy). Państwo ma być sprawiedliwe (w tym gwarantujące wolność obywatela od arbitralności urzędnika) i skuteczne, a w sferze gospodarczej kierować się zasadą praworządności – to znaczy, że to, co nie jest zakazane, jest dozwolone – a nie legalności: każde działanie musi mieć podstawę w przepisie prawnym. Wszak kapitalizm to własność prywatna i wolny rynek. Od tego klasycznego wzoru nie tylko Polska, ale większość „kapitalistycznego” świata jest dziś odległa, a kryzys finansowo-gospodarczy rozpoczęty w 2008 r., zwiększył jeszcze oczekiwania dotyczące wzmocnienia i rozszerzenia państwowych regulacji prawnych w sferze biznesu, uzasadniane obcą kapitalizmowi potrzebą zmniejszenia ryzyka rynkowej katastrofy – to argumentacja jakby wprost przeniesiona z wydawałoby się już dawno zapomnianej dziewiętnastowiecznej doktryny Saint-Simona, która dała początek socjalizmowi.

Z punktu widzenia konserwatywnych zwolenników demokratycznego kapitalizmu, złudzeniem stało się także przekonanie Tocqueville’a, że demokracja służy „dobrobytowi większości”. Przeciwnie, demokratyczne państwo, zabierając obywatelom coraz więcej pieniędzy, przeznaczając je na świadczenia socjalne (czy inne przywileje), z których w największym stopniu korzysta mniejszość. Wiliam F. Buckley Jr (1925–2008), amerykański publicysta konserwatywny (redaktor naczelny „National Review”) zarzucał polityce *opportunity state* i programom socjalnym, że są niesprawiedliwe, ponieważ mają charakter redystrybucyjny. Jak zreferował te zarzuty Wiktor Osiatyński: „Programy socjalne [...] polegają przede wszystkim na przejmowaniu (w formie podatków) **własności większości społeczeństwa** [podkr. moje – A.B.] i przekazywaniu go (w formie subsydiów, zasiłków i innych świadczeń w ręce biedniejszej

mniejszości”¹⁰. Ponadto programy te są niemoralne, gdyż mają przymusowy charakter¹¹ – kwestia jakże aktualna w 2013 r. w związku ze sporem prezydenta USA z Kongresem w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń zdrowotnych – co stanowi poważne zagrożenie ludzkiej wolności. Podobnie, jak później Novak, Buckley podkreślał bezpośredni związek między wolnością ekonomiczną a polityczną – zmniejszenie jednej prowadzi do utraty drugiej i na odwrót. Przede wszystkim jednak totalne zapędy demokratycznego państwa, wyrażające się także w rozroście jego biurokratycznych instytucji, stanowią zagrożenie dla wolności ekonomicznej, prywatnej własności i wolnego rynku.

Wreszcie oceniając „przemocną siłę i energię”, którą daje narodowi demokracja, warto zasygnalizować trzy kwestie. Po pierwsze, wzrost funkcji i zakresu działania państwa musi wpływać na ich osłabienie, co zresztą dostrzegał sam Tocqueville, charakteryzując rodzaj despotyzmu zagrażającego demokratycznym narodom, jako despotyzmu opiekuńczego – „Ponad wszystkimi panuje na wyżynach potężna i opiekuńcza władza, która chce sama zaspokoić ludzkie potrzeby i czuwać nad losem obywateli”¹² (podobny pogląd w tej sprawie miał współczesny Tocqueville’owi John Stuart Mill). Po drugie, rozwój demokracji umożliwiający szybki rozwój cywilizacyjny doprowadził w pewnym momencie do zdominowania społeczeństwa, przez człowieka masowego, który zajmując się konsumowaniem nadmiaru wytworzonych dóbr i usług, pragnie życia łatwego, dostatniego i przyjemnego oraz jest jednocześnie przekonany, że takie życie mu się należy¹³, choćby od państwa (sławetna fraza „cieplej wody w kranie”). Po trzecie, inicjatywę i oryginalność narodów niweczy dzisiaj „władza globalizacji”. Jak napisała Jadwiga Staniszkis, w książce o takim właśnie tytule: „Globalizacja dziś [...] to także siła wyrrywająca poszczególne kraje z ich „czasu historycznego” (etapu i typu rozwoju) i narzucająca im instytucje i procedury wprowadzić racjonalne, ale dla innego stadium i innej skali [...] Można powiedzieć, że globalizacja ma dwa wymiary. Pierwszy – to wirtualny, oderwany od sfery materialnej i niematerializujący się obieg pieniądza [o zjawisku tym będzie jeszcze mowa – przyp. mój – A.B.]. Drugi – to nowa sytuacja w sferze władzy: pojawienie się nowych możliwości globalnego dyscyplinowania i selekcjonowania procedur i rozwiązań instytucjonalnych, które cechuje szczegól-

¹⁰ W. Osiatyński, *Współczesny konserwatyzm i liberalizm amerykański*, Warszawa 1984, s. 95.

¹¹ *Ibidem*.

¹² A. de Tocqueville, *op. cit.*, s. 470.

¹³ J. Ortega y Gasset, *Bunt mas*, Warszawa 1995.

na asymetria racjonalności. Narzuca się bowiem w sposób dyskretny standardy racjonalności dotyczące stopnia rozwoju innego niż ten, na którym znajdują się odbiorcy tych rozwiązań. W skrajnym przypadku znosi to całkowicie ich systemowość i zdolność wykonywania pracy na własny pożytek”¹⁴ [podkr. moje – A.B.]. Staniszkis w swojej książce wielokrotnie nazywa to „przemocą strukturalną”, a odnośnie do państw postkomunistycznych stwierdza, że przemoc ta nie dała im szansy zbudowania „kompletnego kapitalizmu”¹⁵.

ZYSK CZY SPŁATA KREDYTU?

Zadać można nieco prowokacyjne pytanie, jaka jest główna motywacja działania ekonomicznego dzisiejszego przedsiębiorcy: maksymalizacja zysku czy spłata kredytu? Odpowiedź nie jest sprawą obojętną dla stanu zdrowia „ducha kapitalizmu”. Konieczność spłaty kredytu związana jest bowiem przede wszystkim z potrzebą zachowania bezpieczeństwa, a nie podejmowania ryzyka. Zaś sama spłata daje poczucie ulgi wynikającej ze zrealizowania zobowiązania, a co za tym idzie, uniknięcia zagrożenia. Oczywiście sytuacja kryzysu, z jaką świat ma od kilku lat do czynienia – nie tylko w wirtualnych finansach i w realnej gospodarce, ale także w ich psychologicznych aspektach (co dla motywacji działania ma zasadnicze znaczenie) – sprzyja postawom oportunistycznym w sferze biznesu. Czy jednak filozofia przetrwania, wyrażająca się także w roszczeniach wobec państwa o konieczną i należną pomoc (przekonanie, że to demokratyczni politycy są w dużej mierze odpowiedzialni za ekonomiczny kryzys wydaje się uzasadnione), jest funkcjonalna dla „ducha demokratycznego kapitalizmu”, czy też raczej jest objawem jego ciężkiej choroby. Peter Sloterdijk (ur. 1947, jeden z najważniejszych niemieckich filozofów swego pokolenia) sformułował radykalną tezę, że kryzys nie niszczy kapitalizmu, bo ten ostatni już od dawna nie istnieje. Został zastąpiony po części antagonistycznym związkiem wierzycieli i dłużników – „dążenie do zysku jest epifenomenem obsługi długów, a faustowski niepokój wiecznie zagubionego przedsiębiorcy to psychiczny przejaw stresu związanego z odsetkami”¹⁶; po części przez „dającą” i „biorącą” rękę państwa¹⁷. W sytuacji, gdy nikt nie chce godzić

¹⁴ J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Warszawa 2003, s. 7, 20.

¹⁵ *Ibidem*, s. 23.

¹⁶ P. Sloterdijk, „Europa. Magazyn Idei”, 20–21 czerwca 2009.

¹⁷ *Ibidem*.

się na zmniejszenie swoich przychodów, paradoksalnie „kapitał i praca stanęły po tej samej stronie”¹⁸, oddając się w pacht „grabieżczemu” państwu, gdyż to właśnie ono może coś dać, może pomóc zachować, a może nawet zwiększyć zarobki – widać to na przykładzie „antykryzysowych” działań podejmowanych przez rządy na całym świecie. Z punktu widzenia interesów państwowej biurokracji „oznaczają one jednak *de facto* kolejne sięgnięcie do kieszeni podatnika [czyli jednostek «produktywnych», gdyż to one płacą podatki – przyp. mój – A.B.] – rzekomo w imię «stabilizacji» i «wspólnego dobra», a tak naprawdę w imię wzmacniania potęgi państwa”¹⁹. Jak zauważył Sloterdijk, rodzi to groźne dla wolnego rynku niebezpieczeństwo: „przeregulowane, wyznaczające zbyt sztywne granice przedsiębiorczości, nadmierne opodatkowanie **karzące sukces** [podkr. moje – A.B.] oraz nadmierne zadłużenie wnoszące frywolność w powagę oszczędnego gospodarowania tak w sektorze prywatnym, jak publicznym”²⁰. Można dodać, że to pierwsze legitymizowane jest demokratyczną regułą większości – „ponad połowa każdej populacji nowoczesnych narodów składa się obecnie z osób o zerowych dochodach lub niskich przychodach, które są zwolnione z podatków i których materialna egzystencja zależy w znacznej mierze od świadczeń aktywnej podatkowo części społeczeństwa”²¹. To drugie jest rezultatem procesów biurokratyzacji i oligarchizacji demokracji w sektorze publicznym, a w sektorze prywatnym – bezkarności banków stosujących wtórne instrumenty finansowe (tzw. derywaty) dla osiągnięcia wysokich udziałów w zyskach przez ich aktualne, czasem „chwilowe”, kierownictwo oraz rozrastających się do takiej skali, w której ich bankructwo nie jest możliwe (a więc wszystko wolno)²².

BAGATELIZOWANIE KULTUROWEJ NATURY DEMOKRATYCZNEGO KAPITALIZMU
– PRZEZ KAPITALISTÓW

Dlaczego na krytyce kapitalizmu jest dziś tak łatwo zarobić? Zdobyć nie tylko popularność i naukowy prestiż, ale również pieniądze? Mi-

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² O nieskuteczności regulacji zaostrzających nadzór bankowy ze strony państw zob. wywiad z Philipem Whyte’em, ekonomistą Center for European Reform, „Magazyn Gazety Prawnej”, 29 października–1 listopada 2010.

chael Novak trafnie zauważył, że „wpływ demokratycznego kapitalizmu na sferę kultury jest tematem najbardziej w literaturze zaniedbanym. Ekonomisci i biznesmeni martwią się zwykle o ekonomiczne aspekty naszego systemu i **prostodusznie** [podkr. moje – A.B] pozostawiają innym kwestie kultury. Jednakże większość jej badaczy startuje z pozycji antykapitalistycznych”²³. Peter Sloterdijk, ujął to w sarkastycznej uwadze: „insynuacja, że «kapitał» to tylko pseudonim nienasyconej rabunkowej energii, nadal żyje, choćby w idiotycznym stwierdzeniu Brechta, że napad na bank, to nic w porównaniu z założeniem banku”²⁴. Novak, który uznał siebie za odkrywcę „trojkiej natury kapitalizmu”, szczególnie wagę przywiązał więc do kwestii walki z lewicą na wartości i idee, której potrzeba nie była przez kapitał, ufny w swoje siły: zdolności tworzenia dobrobytu i największej w dziejach ludzkich wydajności, w ogóle zauważana. A przecież: „fakt, że demokratyczny kapitalizm przynosi zamożność i jest w o wiele większym stopniu sprawny w zaspokajaniu potrzeb masowych, aniżeli jakikolwiek inny system może się mniej liczyć w świecie teorii, ideologii i propagandy, niż powinien naprawdę. O stosunku sił w świecie w olbrzymim stopniu decyduje teraz sfera idei i symboli. I właśnie tutaj **odwieczna siła demokratycznego kapitalizmu, leżąca w jego empiryzmie i pragmatyzmie, stała się jego poważną słabością**. W cywilizacji liberalnej nie ma żadnego «Manifestu kapitalistycznego», żadnego poczucia jej «oczywistego przeznaczenia». Nasze mity nie są już zdolne poruszyć milionów, jak czynią to mity socjalizmu”²⁵.

Pomimo upływu wielu lat od napisania tych słów, nie tylko nie straciły one na znaczeniu, ale nawet w obecnych czasach, tak eksploatowanego słowa „kryzys”, stały się jeszcze bardziej aktualne, a mity lewicy o „złodziejskiej” naturze kapitalizmu ożyły z nową siłą. Naturalnie i Novak wskazywał na niektóre wady kapitalizmu (zbytńia koncentracja na empirii i pragmatyzmie, kult materialnego sukcesu, przesadne nagradzanie egoizmu), ale zdecydowanie sprzeciwiał się kapitulacji wobec lewicowych haseł: braterstwa, równości i wolności, dowodząc, że wszelki socjalizm przedstawia je na tylko płaszczyźnie ideologii i moralności, podczas, gdy „demokratyczny kapitalizm tę stronę zagadnienia zostawia teologom, kaznodziejom i humanistom”²⁶. Praktycznie realizując powyższe wartości w codziennym życiu obywateli „utrzymu-

²³ M. Novak, *op. cit.*, s. 13.

²⁴ P. Sloterdijk, *op. cit.*

²⁵ M. Novak, *op. cit.*, s. 10.

²⁶ *Ibidem*, s. 12.

je w tej mierze skromne milczenie”. Czy jednak słusznie? Chyba nie, skoro coraz bardziej przegrywa właśnie w wymiarze kulturowym, który został zawłaszczony przez, jak to nazwał Novak, „nową klasę” (czego nie należy mylić z takim samym terminem użytym przez marksistowskiego, jugosłowiańskiego dysydenta Milovana Đilasa, dla określenia komunistycznej nomenklatury). Pojęcie to nadal pozostaje aktualne, a nawet objęty nim obszar znacznie się powiększył – o grupy liberalno-lewicowe typu „oburzeni”, „acta”, czy „occupy”. Od początku zresztą, odkąd zaczęli używać go amerykańscy neokonserwatyści (m.in. I. Kristol, N. Podhoretz, B. Wattenberg), jego podmiotowy zakres był bardzo zróżnicowany – to intelektualści, ludzie show-biznesu, przedstawiciele wolnych zawodów, działacze NGO’sów, różnej maści „niezależni” konsultanci i eksperci, ludzie mediów. Choć mają podobny status materialny (to klasa średnia lub wyższa średnia), to jednak łączą ich inne więzi niż dbałość o materialną stabilizację – choć jak dowodzi Novak, głoszona przez nich bezinteresowność w walce z nadużyciami kapitalizmu jest zwykłym manipulowaniem opinią publiczną, gdyż za każdy raport, ekspertyzę, wywiad, kampanię obywatelską chętnie pobierają sowite honoraria. W istocie, to, kim i czym jest nowa klasa, przynosi odpowiedź na pytanie: skąd czerpie ona swoją siłę. Otóż „źródłem jej siły jest «przemysł naukowy» i państwo”, a podstawowym narzędziem ataku „masowe środki komunikowania”²⁷.

Oczywiście nowa klasa, posługując się nowymi instrumentami władzy (przede wszystkim mediami, przez wiele lat nazywanymi „czwartą władzą”, a dziś będącymi w świecie społecznej percepcji być może pierwszą), przejawia „nowe interesy, demonstrowa nowe ambicje i dąży do tego, by całość kultury odzwierciedlała jej własne gusty, ideały i styl życia”²⁸. Jednak głównym jej celem i zarazem namiętnością jest atak na fundamenty kapitalizmu; systemu odmawiającego ludziom szczęścia w imię realizacji egoistycznych interesów i chciwości korporacji. Można by powiedzieć, że tak, jak w latach pięćdziesiątych funkcjonowało powiedzenie prezydenta General Motors, Charlesa Wilsona, że „to, co jest dobre dla kraju, jest również dobre dla General Motors i odwrotnie”, to z dużym prawdopodobieństwem program nowej klasy (klasy opozycyjnej) streścić można następująco: „To, co jest złe dla biznesu, jest dobre dla kraju i na odwrót”²⁹. W dodatku lekkomyślnie, uważa Novak, korporacje w celach reklamowych odwołują się do modnych idei i symboli

²⁷ *Ibidem*, s. 20.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*, s. 23.

propagujących eskapizm i wartości wrogie etosowi demokratyczno-kapitalistycznemu. Jest to pewien strukturalny defekt demokratycznego kapitalizmu, który „w swym ciągłym odwoływaniu się do zaspokajania pragnień konsumentów, podkopuje [...] swój własny etos dyscypliny, ciężkiej pracy, odraczania momentu korzystania z jej efektów itd. [...] W ten sposób, o ironio, korporacje poprzez reklamę, którą same zlecają, propagują ideologię jak najbardziej wrogą swym własnym interesom”³⁰.

W swoim eseju Novak opisał także sposób działania nowej klasy, porzucający od zaszczepiania ideologii, według której „system biznesu jest wyłącznie zainteresowany zyskiem kosztem humanistycznych ideałów oraz konkretnych żywych ludzi”³¹, poprzez taktykę, w której kluczową rolę odgrywają media sprzedające „newsy” (a wiadomo, że zła wiadomość odpowiednio udratyzowana, to dla nich dobra wiadomość), aż do celu, jakim jest zmniejszyć władzę korporacji nad jakąś dziedziną społecznej konsumpcji i zwiększyć swoją władzę nad nią. Novak zaproponował również pewną strategię dla korporacji, walki z mediami i nową klasą poprzez szybką reakcję na insynuacje i rzetelną informację o kosztach socjalno-liberalnych żądań. Nie wydaje się jednak, by korporacje często podejmowały ryzyko walki z mediami – i w ten sposób z nową klasą – zapewne obawiając się, że zmasowany atak z ich strony jeszcze bardziej negatywnie odbije się na ich wizerunku i interesach.

OD AGORY DO POSTPOLITYKI

Na pytanie, jaka dziś jest demokracja, nie ma jednej odpowiedzi. Zależy ona bowiem od tego, czy ma si na myśli demokrację w państwie czy w samorządzie, pod rządami liberałów czy socjalistów, w Europie kontynentalnej czy w Wielkiej Brytanii – lub tym bardziej w Stanach Zjednoczonych. Generalnie jednak w XXI w. obserwuje się tendencję, którą publicyści polityczni określili mianem postpolityki. O niektórych zjawiskach świadczących o odchodzeniu – zwłaszcza w politycznej praktyce – od tradycyjnych cech demokracji pisano już wcześniej. Tutaj pokrótce scharakteryzowane zostanie, na czym polega owa tendencja i czy prowadzi ona do śmierci demokracji, względnie sprowadzenia demokratycznej teorii i jej podstawowych pojęć do sztafażu ukrywającego zarządzanie publiczne – a nawet zarządzanie typowe dla kultury organizacyjnej prywatnych korporacji.

³⁰ *Ibidem*, s. 39.

³¹ *Ibidem*, s. 32.

Chcąc określić, czym jest z demokratycznego punktu widzenia postpolityka, łatwiej wskazać, czego z teoretycznie opisywanej demokracji już w niej nie ma, niż to, co jeszcze w niej pozostało. Niemniej, próbując dać jakąś pozytywną jej definicję, można przyjąć, że jest to w warunkach państwa demokratycznego arytmetyczna metoda (jeden obywatel – jeden głos) ustalania warunków dostępu do mechanizmów skutecznego zarządzania niedemokratycznymi wartościami, takimi jak: pieniądź, administracja, dobra materialne, spokój społeczny i komfort życia. Kluczowymi pojęciami dla postpolityki są: zarządzanie, racjonalność, efektywność, medialny wizerunek i spokój społeczny. Źle odbierane są natomiast takie słowa, jak konflikt i walka. Nieprzypadkowo więc tradycyjna metafora polityki jako areny walki o władzę zastępowana jest określeniem „scena polityczna”, powszechnie dziś używanym przez publicystów i samych polityków. Pojmowanie w praktyce polityki jako zarządzania prowadzi również do tego, że od działań politycznych oczekuje się mniej więcej tego samego, co w teorii zarządzania przedsiębiorstwem nazywa się produktywnością i co oznacza taką równowagę pomiędzy wszystkimi czynnikami produkcji, która da najlepszy wynik przy możliwie najmniejszym wysiłku. Państwo zaczyna być traktowane trochę jak przedsiębiorstwo/korporacja, w której obywatele/akcjonariusze zatrudniają na określony czas zarząd i rozliczają go po upływie tego czasu nie z celów i środków (jak to zakłada zasada suwerenności narodu), ale z rentowności przedsięwzięcia. Ponieważ jednak demokracja to najwyższe stadium polityki, zasadnie można stwierdzić, że postpolityka to także postdemokracja.

Czy jednak postpolityka i jej rozpowszechnianie się w czasach, które Zygmunt Bauman określił, jako „interregnum”, gdy – cytując Gramsciego, „stare już nie może, a nowe jeszcze się nie narodziło” – zagraża demokratycznemu kapitalizmowi? Problem w pewnym sensie wyraża się w dokonanych przez Baumana rozróżnieniu pomiędzy znamienym dla czasów współczesnych stanem *settlement*, czyli porozumienia mającego na celu tymczasowe rozwiązania i w ten sposób uspokajanie sytuacji, zapobieganie powstawaniu i eskalacji napięć, a *solution*³², czyli długookresowym rozwiązaniem podstawowych zagadnień ładu społecznego – na przykład takiego, jak w klasycznym kapitalizmie rozdzielania porządku publicznego i prywatnego, co zresztą już w starożytności w zgrabnym aforyzmie przedstawił Seneka: „Do królów należy władza, a do ludzi własność”. Zagrożenie zatem polega przede wszystkim na pomieszaniu tych porządków, a nawet wielu porządków, gdyż współczesny świat jest

³² Z. Bauman, *Nowy nieład światowy*, „Polityka”, 18 grudnia 2010.

w istocie wielobiegunowy. To nie tylko jedno supermocarstwo, a nawet nie wiele mocarstw, ale także świat wielkich centrów finansowych i wirtualnego pieniądza, zorganizowanej przestępczości typu mafijnego, nieprzejrzystych sieci terrorystycznych, niedającego się kontrolować Internetu. Kto dzisiaj podjął by się udzielenia jednoznacznej odpowiedzi na pytanie: do kogo należy władza i do kogo kapitał?

CZY KAPITALIZM JEST WIECZNY?

„Nie” – odpowiedział na to pytanie Geoff Mulgan, brytyjski analityk polityczny i publicysta, jeden z doradców Tony’ego Blaira, w tekście opublikowanym w „Prospect Magazine” w 2009 r.³³ A przynajmniej nie w dotychczasowej postaci zderegulowanej gospodarki i w roli pana społeczeństwa. Po kryzysie „kapitalizm nie będzie miał już tak dominującej pozycji w społeczeństwie i kulturze, jak dzisiaj. Innymi słowy, **kapitalizm może stać się sługą, a nie panem**”³⁴ [podkr. moje – A.B.]. Ta główna teza byłego szefa (1993–1998) lewicowego think-tanku „Demos”, brzmi trochę jak pobożne życzenie reformistycznego socjalisty końca XIX w. Jednakże argumenty przedstawione przez autora dla jej poparcia zasługują na uwagę, gdyż wyprowadzone zostały z analizy współczesnej sytuacji narastającego strukturalnego kryzysu systemu i samej jego zasady – kapitału. Do osobliwości współczesnej gospodarki należy bowiem to, że „systemy alokacji kapitału w dużym stopniu oddzieliły się od realnej gospodarki. Większość finansowania nowej wiedzy pochodzi od rządów, nie rynków, a większość finansowania dużych firm wytwarzających towary, technologie i usługi pochodzi ze źródeł własnych [należą do nich przede wszystkim zaciągane kredyty – przyp. mój – A.B.], a nie z giełdy. Z kolei na rynkach finansowych dominuje kapitał finansowy, który spekuluje i zabezpiecza się za pomocą coraz bardziej nieprzejrzystych instrumentów”³⁵ Na fatalne skutki odrywania się kapitału finansowego od realnej gospodarki zwracało uwagę wielu ekonomistów, jeszcze przed wybuchem kryzysu hipotecznego w USA, co potwierdził Robert J. Shiller, wybitny amerykański ekonomista, uhonorowany w 2013 r. Nagrodą Nobla w dziedzinie ekonomii³⁶, w wywiadzie

³³ Wykorzystano przekład dokonany przez Tomasza Bieronia pod tytułem: *Kapitalizm nie jest wieczny*, „Europa. Magazyn Idei”, 2–3 maja 2009.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Otrzymał tę nagrodę wraz z L. Hansenem i E. Fama „za empiryczną analizę cen aktywów”.

udzielonym „Polityce”: „Kiedy zawiodła giełda jako miejsce pewnego i szybkiego zarobku, społeczne nadzieje skupiły się na rynku nieruchomości [...] Kiedy bańka zaczęła narastać, wielu ekonomistów przestrzegało, że ani wzrost cen, ani niskie stopy nie mogą trwać wiecznie. Ale nikt tego nie słyszał [...] Doskonałym przykładem była bańka internetowa, kiedy wykształceni i inteligentni eksperci stworzyli nawet teorię nowej gospodarki, zakładającą nieustanny wzrost cen akcji oderwany od wydajności pracy i zysków przedsiębiorstw. Ludzie w to powszechnie uwierzyli, bo bardzo chcieli uwierzyć. Co może być przyjemniejsze od świadomości, że jeśli tylko kupisz trochę akcji, to możesz siedzieć z założonymi rękoma i w nieskończoność szybko się bogacić?”³⁷ Czy jednak jest to postawa świadomego uczestnika świata demokratycznego kapitalizmu, czy może raczej feudalnego rentiera? W każdym razie na pewno człowieka masowego, tak jak go scharakteryzował Ortega y Gasset, która to postawa w czasach mnogości, mobilności i globalnej mentalności³⁸ zdecydowanie w świecie zachodnim zatriumfowała. Nie oznacza to jednak, że wytrzyma próbę czasu. Geoff Mulgan w cytowanym tu tekście wskazał trzy czynniki, które po kryzysie przesądzą o kolejnej wielkiej adaptacji: ekologia, globalizacja i demografia³⁹ Zdaniem Mulgana, globalna zmiana modelu konsumpcji i „przesunięcie akcentów z towarów i usług na «gospodarkę opiekuńczą» opartą na osobistych relacjach i opiece (od żłobków i terapii po cotygodniowe dostawy organicznej żywności)”⁴⁰ oraz nowy konsumpcjonizm w stylu ruchów Slow Food i Slow Life staną się podstawą przekonania, że relacje społeczne są równie ważne, jak zarobki. Sprzyjają temu także nowe technologie – wydaje się, że powszechne korzystanie przez młodych ludzi z portali społecznościowych w jakiejś mierze odzwierciedla ich pragnienie zaistnienia w sferze publicznej, ale w inny sposób niż przy pomocy tradycyjnych i skompromitowanych w ich oczach metod demokratycznych, takich jak systemy partyjne i wybory. Mulgan podając przykład USA, gdzie odsetek ludzi, którzy nie mają z kim porozmawiać o ważnych kwestiach, w ciągu 20 lat wzrósł z 10 do 25 procent, podkreśla, że przecież: „Współczesne nauki biologiczne i społeczne potwierdziły, w jak dużym stopniu jesteśmy istotami społecznymi – zależnymi od innych, jeśli cho-

³⁷ „Niezbędnik Inteligenta”, dodatek do „Polityki”, 11 lipca 2009 – wywiad przeprowadził Jacek Żakowski.

³⁸ Na ten temat szerzej w wywiadzie z Moisesem Naimem, amerykańskim politologiem, autorem bestsellera wydawniczego w 2013 r.: *The End of Power*, „Newsweek”, 19–25 sierpnia 2013.

³⁹ G. Mulgan, *op. cit.*

⁴⁰ *Ibidem.*

dzi o szczęście, szacunek dla siebie, poczucie własnej wartości, a nawet życie”⁴¹. I chociaż nie ma immanentnej sprzeczności pomiędzy kapitalizmem i wspólnotą, to doświadczenie pokazało nam, że „społeczeństwa, które inwestują w przekonywanie ludzi, że indywidualna konsumpcja jest najlepszą drogą do szczęścia, płacą za to wysoką cenę”⁴². W końcu pisząc o uelastycznieniu kapitalizmu, Mulgan stwierdził, że dzisiaj koniecznie jest rozważenie przez państwa problemu uspołecznienia nowych rodzajów ryzyka – za największe zagrożenie dla systemu uznał przy tym zmiany demograficzne (demograficzna nierównowaga to pięta achillesowa kapitalizmu).

Patrząc na te zagrożenia z gospodarczego punktu widzenia, czyli tego, co jest podstawą funkcjonowania demokratycznego kapitalizmu, najpoważniejszym problemem wydaje się jednak powszechny kryzys zaufania. Kenneth Joseph Arrow, jeden z najwybitniejszych ekonomistów XX w., laureat Nagrody Nobla z ekonomii w 1972 r., napisał: „zaufanie, ma bardzo wymierną wartość pragmatyczną. Zaufanie to środek zmniejszający tarcie wewnątrz systemu społecznego. **Jest to niezwykle wydajny instrument, możliwość polegania na słowie partnera w interesach pozwala oszczędzić wielu problemów** [dodać trzeba: i kosztów – przyp. i podkr. moje – A.B]. Niestety, nie jest to towar, który można łatwo kupić. Zaufanie oraz pokrewne wartości, takie jak lojalność i prawdomówność, stanowią przykład czegoś, co ekonomiści nazywają «wartościami ubocznymi» – *externalities*. Każda z tych wartości jest towarem, każda ma realną, praktyczną, ekonomiczną wartość; każda zwiększa wydajność systemu, pozwala produkować więcej dóbr. Jednak nie są to towary, których wymiana na wolnym rynku jest technicznie możliwa czy nawet uzasadniona”⁴³. Oczywiście, gdyż jak można zauważyć, wartości, o których pisał Arrow, są w istocie rzeczywistymi, choć nie formalnymi, regulacjami samego rynku.

Arrow w latach 70. uważał, że brak wzajemnego zaufania występuje przede wszystkim w społeczeństwach opóźnionych w rozwoju gospodarczym. W XXI w. okazało się jednak, że kraje najbardziej rozwinięte nie są od niego wolne, gdyż liberałowie gospodarczy kompletnie nie docenili tej psychologicznej strony zdrowego kapitalizmu, dopuszczając do oderwania się rynków finansowych od rzeczywistej gospodarki. Jak

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ K.J. Arrow, *The Limits of Organization*, New York 1974 [cyt. za: *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 53].

mówił w wywiadzie dla magazynu „Dziennik – Europa” francuski publicysta polityczny i filozof Guy Sorman (ur. 1944), nie zrozumieli oni, że rynek finansowy jest „rynkiem w stanie czystym, gdzie liczy się jedynie żądza zysku (co naturalne, bo «po co komu bankier, który nie jest chciwy?») i nie ma żadnego związku między rezultatami przedsiębiorstw a ich ceną na giełdzie”. Uważano, że „deregulacja, która jest bez wątpienia dobrą praktyką w realnej gospodarce, zastosowana do rynków finansowych przyniesie równie dobry rezultat. Tymczasem deregulacja rynku finansowego przyniosła głównie wzrost spekulacji”⁴⁴. Noblista Robert. J. Shiller, którego opinię były już w tym tekście przytaczane, ze smutkiem stwierdził, że tak korzystny dla mnożenia dobrobytu rozwój rynków finansowych w ostatnich dwóch dekadach, doprowadził w końcu do wielu paradoksów, „a jednym z ważniejszych jest pogłębiająca się dezorientacja i bezradność ludzi wobec rynku finansowego oraz rosnące ryzyka, na które jest wystawiony”⁴⁵. Remedium na ten stan rzeczy Shiller widzi w demokracji finansowej opierającej się na „upowszechnianiu świadomości ekonomicznej, tak jak się upowszechnia świadomość zdrowotną” oraz zapewnieniu przez rządy obywatelom dostępu do rzetelnego doradztwa finansowego⁴⁶ (Nobla otrzymał właśnie za empiryczną analizę cen aktywów). Mocno podkreśla przy tym fakt, że miliony ludzi podejmują fałszywe decyzje inwestycyjne, „jest również niebezpieczny dla przyszłości demokratycznego kapitalizmu, bo wyborcy, którzy stracą poczucie bezpieczeństwa i wiarę w sprawiedliwość systemu, mogą podejmować groźne decyzje polityczne”⁴⁷. Problem w tym, że w kryzysie ludzie z reguły tracą zaufanie i szacunek dla jakiejkolwiek formy publicznego autorytetu i może będzie trudno temu zaradzić, realizując projekt finansowej demokracji wspierany przez państwo tracące swą prawomocność.

A MOŻE KRYZYS STAŁ SIĘ NORMĄ? – ZAKOŃCZENIE

Można nieco przekornie zacząć od tego, że kryzys występował zawsze. W gruncie rzeczy jej dzieje są przecież historią obalania kolejnych auto-

⁴⁴ *Kryzys dopiero przed nami*, wywiad z Guyem Sormanem, „Europa. Magazyn Idei”, 9–10 maja 2009. Podobną opinię – że wolne rynki nie są zdolne do samoregulacji, jeśli chodzi o banki i inne wielkie instytucje finansowe – zaprezentował Francis Fukuyama, *Historia ładu politycznego*, tłum. N. Radomski, Poznań 2012, s. 21.

⁴⁵ R.J. Shiller, *op. cit.*

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ *Ibidem.*

rytetów – Boga, Natury, Ludzkości, Społeczeństwa, Jednostki i wreszcie Rozumu. Rezultatami każdego z tych przełomów były kolejno: kryzys, samoregulacja i nowy ład, będący jej efektem. Patrząc na współczesny świat społeczeństwa, ekonomii i polityki, można twierdzić, tak jak Zygmunt Bauman, że ludzie żyją w czasach „nowego nieładu światowego”, będącego swoistym „interregnum”, z którego jednak wcześniej czy później, ale nowy ład się wyłoni; albo tak, jak Jadwiga Staniszkis – w książce *Antropologia władzy* – uznać, że obecny kryzys jest permanentny, albowiem „nie jest momentem cyklicznej samoregulacji. Przeciwnie: pokazuje, że samoregulacja już nie działa”⁴⁸. Nie jest to jednak opinia pesymistyczna, gdyż kryzys jest również szansą. W tym przypadku nauczania się życia w świecie, w którym procesy globalne tak się skomplikowały, „że ich logika wymaga równoczesnego podejmowania działań sprzecznych”, co samo w sobie w świetle dotychczasowych doświadczeń intelektualnych uznawane było za jeden z symptomów nieprzezwyciężalności kryzysu. Tymczasem, jak wyjaśnia autorka, uznanie kryzysu za normę oznacza „zaprzeszanie traktowania jako symptomu kryzysu sytuacji, w której funkcjonalne imperatywy danego procesu zmieniają się w toku jego rozwoju [...] dostrzeżenie, że konfliktów nie da się wyeliminować, bo są one skutkiem tego, iż ogniwa w ramach których ów proces się realizuje, same znajdują się w odmiennych fazach kapitalizmu [...] **Traktowanie kryzysu jako normy oznacza więc, że przestajemy o nim myśleć jak o sytuacji nadzwyczajnej wymagającej rozwiązania**”⁴⁹ [podkr. moje – A.B.]. Staniszkis nie wyklucza, że doraźnie dla polityków nierozwiązalność kryzysu może być kamuflażem (i alibi) służącym przerzucaniu kosztów zmiany struktury władzy i modelu kapitalizmu na społeczeństwo. Niemniej patrząc na rzecz systemowo: „w obecnym kryzysie nie chodzi tylko o jego rozwiązanie i powrót do wzrostowej fazy cyklu; ma on być przede wszystkim katalizatorem zmian. I to zmian równocześnie na wielu poziomach – od gruntownej przebudowy modelu kapitalizmu, przez zmianę globalnej architektury politycznej i ekonomicznej do – być może najbardziej istotnej – zmiany w sferze myślenia”⁵⁰.

W świetle tych uwag, na pytanie będące tytułem niniejszego eseju nie ma jednej odpowiedzi. Prosta i banalna brzmi, że demokratyczny kapitalizm, tak, jak go rozumiał Michael Novak i jego neokonserwatywni koledzy, już nie istnieje i zapewne nie powróci.

⁴⁸ J. Staniszkis, *Antropologia władzy*, Warszawa 2009, s. 149.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 157–158.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 180.

Z drugiej strony odpowiedź na pytanie, jaka demokracja i jaki kapitalizm w przyszłości, będzie ulegała ciągłej zmianie zależnie od przyjętej – i też ciągle zmieniającej się – perspektywy poznawczej zorientowanej nie na dany element czy pojęcie w izolacji, lecz w złożonych relacjach, w których nie można już tak po prostu kierować się wyłącznie kryteriami sprzeczności i spójności logicznej, lecz akceptować równoczesną realność i racjonalność czasem przeciwstawnych rozwiązań.



**PAŃSTWO
A STRUKTURY SPOŁECZNE I GOSPODARCZE**



MARIAN BĘBENEK

O NIEKTÓRYCH DETERMINANTACH STYLU RZĄDZENIA PAŃSTWEM

Od czego zależy styl rządzenia państwem? Bodaj każdy, kto choćby trochę interesuje się polityką, odpowie, że to zależy od ludzi, którzy rządzą, od ich kwalifikacji, zakresu władzy, jaką dysponują. Ktoś inny, lepiej orientujący się w polityce, zwróci uwagę na zewnętrzne uwarunkowania: formę ustroju politycznego, stan państwa w danym momencie dziejów, tradycje kulturowe i cywilizacyjne, czy wreszcie charakter czasów, w których się rządzi. Inaczej przecież rządzi się podczas wojny, rewolucji i wstrząsów społecznych, a inaczej w czasach pokoju, prosperity i stabilizacji. Z uwagi na różnorodność czynników wywierających wpływ na sposób rządzenia, trzeba dla przejrzystości podzielić je na obiektywne, czyli uwarunkowania zewnętrzne, niezależne od piastuna władzy oraz czynniki subiektywne, czyli psychofizyczne cechy jego osobowości. Obiektywne czynniki to w ogólności stan zastany przez osobę wyniesioną do władzy zwierzchniej: system polityczny, sytuacja gospodarcza państwa, jego pozycja w stosunkach międzynarodowych, tradycje polityczne, kultura, religia, obyczaje. Z kolei mówiąc o psychofizycznych dyspozycjach sprawującego władzę, trzeba mieć na uwadze przede wszystkim jego umysłowy i moralny poziom, indywidualny system wartości, poczucie więzi z tradycją polityczną, religią i moralnością. Ważną rolę odgrywa również stan zdrowia fizycznego, związany z wiekiem człowieka i chorobami¹. Dodać jeszcze na wstępie należy, że

¹ Szaleństwa władzy, wynikające z dewiacji umysłowej bądź charakterologicznej to temat wdzięczny, ale z powodu ograniczeń wydawniczych, wymaga rozwinięcia w szerszej publikacji.

w całości kształcie problemu poręcznie jest wyróżnić cztery podstawowe aspekty: polityczny, prawny, moralny i biologiczny.

Nie ma potrzeby przekonywać, że te cztery podstawowe aspekty: polityczny, prawny, moralny i biologiczny zbiegają się i nakładają na siebie u osoby, która sprawuje rządy, prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa. „Styl to sam człowiek” – powiadają Francuzi; tę maksymę odnoszącą się do sztuki pisarskiej zapewne można by odnieść także do polityki. Naturalnie pod warunkiem, że politykę rozumie się w sensie sztuki rządzenia państwem, jako *ars*, która podobnie jak malarstwo czy muzyka, wymaga talentu, w tym wypadku talentu politycznego. Na prawdziwy talent polityczny składają się, jak się zdaje, wszechstronne uzdolnienia człowieka, pozwalające łączyć wiedzę o społeczeństwie i ustroju własnego państwa z wiedzą o świecie, prawie i moralności. Co ważniejsze, trzeba jeszcze, by rządzący był obdarzony przez naturę albo może przez Boga, zmysłem politycznym, poczuciem sprawiedliwości, pasją działania dla dobra powszechnego, zdolnością do osobistych wyrzeczeń. I co chyba najważniejsze – powinien znać się na ludziach polityki, powinien umieć dostrzegać ich zalety i wady, mieć szczęście w polityce. O tym ostatnim przekonują wzloty i upadki sławnych przywódców państw i narodów: Aleksandra Macedońskiego, Cezara, króla Francji Ludwika Świątego, Napoleona, Bolesława Śmiałego, Józefa Piłsudskiego i wielu, wielu innych. Jednakże genialni politycy, wybitne indywidualności w polityce trafiają się nadzwyczaj rzadko. Zdecydowanie częściej scenę polityczną wypełniają aktorzy przeciętni, bardziej lub mniej sprawni rzemieślnicy.

Właśnie z perspektywy codzienności, szczególnie demokratycznego ustroju, polityka rozumiana jako działanie, czyny, a także słowa rodzące czyny, jawi się jako dziedzina *techné*, do której opanowania wystarcza pewien zasób wiadomości fachowych, łącznie z umiejętnościami praktycznymi. Zatem polityka to sztuka przez duże S czy zwyczajne rzemiosło? Ten dylemat pojmowania polityki, którego rodowód sięga starożytnej demokracji ateńskiej, sofistów i Sokratesa oraz Platona, będzie się przejawiać w postępowaniu badawczym. O jego aktualności w dużym stopniu decyduje kontekst najnowszej historii politycznej: rozpowszechnienie się w świecie demokratycznego systemu rządów. Dość powiedzieć, że między rokiem 1980 a 2002, osiemdziesiąt jeden państw o reżimach autorytarnych w Afryce, Azji, Ameryce Łacińskiej wkroczyło na drogę demokratycznych przeobrażeń. Trójpodział władzy w państwie, szeroki katalog praw i swobód obywatelskich, powszechne i równe prawo wyborcze, zasada rządów większości bez naruszania praw mniejszości –

wszystko to otwiera przed szarym obywatelem szanse na uczestnictwo w życiu politycznym i na udział w naczelnych organach władzy państwowej, parlamencie i rządzie. Młode dzisiejsze demokracje są żywym dowodem na to, że frapujące pytanie: czy każdy obywatel może rządzić, czy tylko wybrani fachowcy, nie straciło na aktualności od czasu, gdy spierali się o to obywatele Aten, miasta-państewka w starożytnej Grecji.

Kilka elementów zasygnalizowanej tu problematyki zostanie rozpatrzonych w toku postępowania badawczego. Zacznę od banalnego stwierdzenia, że na problematykę rządzenia państwem składają się, najogólniej rzecz biorąc, dwa podstawowe zagadnienia: sposób ustanawiania władzy oraz sposób jej sprawowania. Z pierwszym z nich łączy się obiegowe przekonanie, że każda władza zależy od tego czynnika, co ją ustanawia i tym samym powierza pełnomocnictwo do rządzenia. Jednakże w przypadku, gdy u genezy państwa leży przeświadczenie o nadprzyrodzonych mocach sprawczych, sprawa się komplikuje. Domagają się bowiem odpowiedzi pytania o to, na czym właściwie miałyby polegać zależność władającego państwem od bóstwa, jak też – przed kim ma on odpowiadać za swoje czyny. Jak wiadomo, starożytna religia egipska nadała faraonowi status boskiego władcy jako ziemskiemu wcieleniu Horusa. W konsekwencji prawo egipskie utożsamiało wolę faraona z wolą boską jako wolę ustawodawcy. Dzięki temu moc wiążącą używała zasada prawna, według której wszyscy ludzie i wszystko w kraju jest własnością boga-monarchy. Władca-faraon był więc faktycznym panem życia i mienia swoich poddanych. Tego rodzaj wzorzec stosunków, występujących między władcą a jego poddanymi, wyczerpuje istotne znamiona pojęciowe despotyzmu wschodniego. Teoria teistycznej genezy państwa i prawa, oparta na milcząco przyjętym założeniu, że akt kreacji władzy dokonuje się bez udziału społeczeństwa, prowadzi wprost do wniosku, według którego osoba sprawująca rządy nie ponosi żadnej odpowiedzialności przed ludźmi: ani w porządku świeckim, prawnym, ani w porządku *sacrum* – przed urzędem kapłańskim.. Podobnie rzecz wygląda w tradycji chińskiej, cesarskiej (do rozpadu cesarstwa w 1911 r.), opartej na naukach Konfucjusza (551–479 p.n.e.). Władca Chin posiadał mandat niebios, zaś niebo jest tożsame z bóstwem (*Tian*). Stąd wynika, że albo cesarz działa w imieniu bóstwa, albo jest on personifikacją bóstwa. Także religijna mitologia Japonii (szintoizm) wskazuje na boską naturę cesarzy, gdyż pramatką rodu panującego jest bogini słońca Amaterasu Omikami. Krótko mówiąc, zagadnienie odpowiedzialności władzy pochodzącej bezpośrednio z boskiego nadania nie daje się wyjaśnić w sposób racjonalny. Boski status władzy usuwa bowiem wszelkie jej ograniczenia, prawne i moralne.

W wiekach średnich kanonem chrześcijańskiej myśli politycznej stała się formuła św. Pawła z Tarsu, głosząca że „wszelka władza pochodzi od Boga”. W *Liście do Rzymian*, apostoł narodów nawoływał chrześcijan do lojalności wobec każdej władzy: „Każdy niech będzie poddany władzom sprawującym rządy nad innymi. Nie ma bowiem władzy, która by nie pochodziła od Boga, a te, które są, zostały ustanowione przez Boga. Kto więc przeciwstawia się władzy – przeciwstawia się porządkowi Bożemu. Ci zaś, którzy będą się przeciwstawiali, ściągną na siebie wyrok potępienia”. Mówi się tutaj o odpowiedzialności za naruszenie nakazu posłuszeństwa, ale nie mówi się o odpowiedzialności władzy za jej czyny. Pamiętał o tym św. Izydor (ok. 560–636), arcybiskup Sewilli, wielki umysł swoich czasów, Ojciec Kościoła, według którego „król, który nie postępował sprawiedliwie lub po prostu grzeszył – tzn. nie przestrzegał prawa boskiego, którego strażnikiem był Kościół – tracił tytuł królewski”². Jak widać, św. Izydor wskazywał nie tyle na odpowiedzialność króla chrześcijańskiego przed Bogiem, ile znacznie bardziej na jego doczesną odpowiedzialność przed ludem bożym.

„Przyjęcie w roku 800 przez Karola Wielkiego korony cesarskiej z rąk papieża wprowadziło nowe pierwiastki do pojęcia władzy monarszej [...] Cesarz zawdzięczał swą godność koronacji papieskiej, cesarstwo było funkcją powierzoną mu dla obrony chrześcijaństwa, zabezpieczenia pokoju i sprawiedliwości. Podobną koncepcję wynikającą z aktu koronacji, tj. aktu liturgicznego pomazania, przyjęła później powszechnie feudalna monarchia średniowieczna wraz ze zwyczajem dokonywania koronacji królów. Królowie od Karola Wielkiego tytułowali się królami z Bożej łaski, *Dei gratia*, co oznaczało, że uznawali swą władzę jako funkcję wykonawczą z pomocą bożą w interesie ludu – z tym dodatkiem dorzuconym przez Kościół, że król jako reprezentant Boga musi działać zgodnie z prawem bożym. Władza królewska była więc ograniczona prawem bożym, a jego naruszenie przez króla uzasadniało wystąpienie przeciw królowi (prawo oporu)”³.

Z problemem odpowiedzialności władzy państwowej nadnaturalnego pochodzenia poradził sobie św. Tomasz z Akwinu (1225–1274), kolejny wielki myśliciel wieków średnich chrześcijańskiej Europy. We-

² H. Izdebski, *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 1995, s. 66.

³ M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 63: „Ta zasada z czasem da Kościołowi silną broń do zwalczania niewygodnych mu monarchów sankcjami kościelnymi, a więc przede wszystkim klątwą kościelną, która stawiała wyklętego króla poza nawiasem społeczeństwa chrześcijańskiego, w którym panował”.

dług niego, tylko sama idea władzy jako zasada porządku społecznego pochodzi od Boga, natomiast władza jako konkretna forma rządów w państwie, jest ustanawiana przez ludzi. Skoro zatem źródło konkretnej władzy zwierzchniej w państwie zostaje umieszczone w społeczeństwie, to jest podstawa, by stwierdzić, że według Akwinaty uprawnienia sprawującego władzę pochodzą z woli ogółu. Jego teoria państwa opiera się na koncepcji, w świetle której władza jako idea porządku społecznego pochodzi od Boga, ale piastun władzy jest ustanawiany z woli ludu i przed ludem odpowiada za swoje czyny. Składowym elementem teorii jest refleksja nad ustrojami politycznymi, uznająca tyranie za ustrój najgorszy. Tyranem zaś w oczach Akwinaty był zarówno władca, który zdobył władzę nielegalnie, jak i władca, który władzy źle używał, to znaczy używał w swoim własnym interesie, a nie dla dobra powszechnego. W konsekwencji odpowiedzialność monarchy Tomasz ograniczył do czynów naruszających prawa boskie. W takim wypadku za dopuszczalne uznał wystąpienie ludu przeciw tyranowi, a nawet w sytuacji ekstremalnej – jego obalenie. Jednocześnie podkreślił, że obalenie tyrana nie musi oznaczać tyranobójstwa. W efekcie instytucjonalną gwarancją rządów zgodnych z prawem boskim w teorii św. Tomasza staje się prawo oporu (*ius resistendi*). W ten sposób prawo oporu na gruncie chrześcijaństwa zostało, jak powiada pewien znawca problemu, doktrynalnie ucywilizowane. Nie zaszkodzi w tym miejscu przypomnieć, że w Polsce prawo oporu, ujęte w nowożytną formę zostało umieszczone w artykułach henrykowskich (1573) jako *articulus de non praestanda oboedientia*. Przepis ten od 1576 r. wszedł do przysięgi koronacyjnej królów polskich, ograniczając odpowiedzialność monarchy do czynów popełnionych świadomie przeciw prawu. W praktyce wypowiedzenie posłuszeństwa przyjmowało zwykle formę rokoszu⁴.

Pewną odmianę teorii teistycznej, zakładającej pośrednictwo ludu w przekazywaniu władzy jej piastunowi, zawiera legenda o Piaście jako mitycznym władcy państwa polskiego i założycielu dynastii. Oto ugoszczeni na pogańskim obrzędzie postrzyżyn u Piasta, skromnego mieszkańca gnieźnieńskiego podegrodzia, tajemniczy podróżni, a w rzeczywistości posłannicy niebios, aniołowie, przepowiadają Piastowi władanie krajem, a jego potomkom – długie panowanie. Tym sposobem przez Bożych posłańców zostaje objawiona ludziom wola Boża, jakiego powinni dokonać wyboru i przed kim ponosi on odpowiedzialność za rządy w kraju. Jak stąd wynika, wpływy religii chrześcijańskiej na grun-

⁴ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1976, s. 222.

cie polskim sięgają podstawowej legendy narodu, który początek swojej historii łączy z aktem przyjęcia chrztu świętego przez księcia Mieszka, jego rodzinę, dwór, grono możnych i przyboczną drużynę rycerzy.

Na marginesie warto zauważyć, że występująca w tytulaturze chrześcijańskich monarchów Europy formuła „Król z Bożej łaski”, będąca reliktem teistycznej teorii, była w historii niejednokrotnie wykorzystywana przez monarchów absolutnych do prowadzenia polityki arbitralnej, nieliczącej się z głosem przedstawicieli społeczeństwa. Świadczą o tym chociażby czasy panowania Stuartów, katolickiej dynastii szkockiej, która objęła tron po śmierci Elżbiety I Tudor (1603). Odtąd długotrwałe zmagania między Izbą Gmin, tworzoną przez mieszczaństwo i gentry (średnią szlachtę), a zwolennikami absolutystycznej polityki króla Karola I (1625–1649) doprowadzą do katastrofy monarchii angielskiej. Zgodnie z doktryną absolutyzmu Stuartów, Karol uważał się za władcę niezwiązanego żadnym prawem, oprócz prawa boskiego, a zarazem powołując się na królewski przywilej zwierzchnictwa nad parlamentem, usiłował narzucić mu swoją wolę i realizować interesy dynastyczne. Wojna domowa zakończyła się klęską wojsk królewskich. Króla uwięziono, osądzono i ścięto na szafocie (30 stycznia 1649).

Dla jego syna Jakuba II (1685–1688) los okazał się bardziej łaskawy, na polu bitwy opuszczony przez swoje wojska, zbiegł do Francji. „Chwalebna rewolucja” (1688) położyła kres próbie odrodzenia absolutyzmu i restytucji katolicyzmu w imię doktryny króla panującego z Bożej łaski, który odpowiada za swoje czyny tylko przed Bogiem. Nawiasem mówiąc, doktryna ta dostarczała monarchom mocnych argumentów, umacniających wśród chrześcijańskiego narodu powszechne naówczas przeświadczenie, że władza królewska jest darem łaski Bożej, że jest święta i nienaruszalna, że monarcha jest odpowiedzialny tylko przed Bogiem i że stawianie oporu prawowitej władzy jest ciężkim grzechem chrześcijanina.

Teza, według której władzę w państwie ustanawiają sami ludzie, a nie bogowie, na gruncie teoretycznym została sformułowana przez filozofów starożytnej Grecji. Prawdopodobnie jako pierwsi wykorzystali ją w swoim nauczaniu sofści, wędrowni nauczyciele rzemiosła politycznego, przygotowujący obywateli do kariery politycznej w demokratycznych Atenach. Ich działalność postawiła na porządku dziennym zasadnicze pytanie, kto właściwie powinien rządzić państwem: czy wszyscy, czy tylko osoby wybrane, fachowcy od rządzenia? Sofści przyjęli założenie, że rządzenie państwem jest proste i łatwe, że politycznego rzemiosła (*techne*), jak każdego innego, każdy może się nauczyć. Utrzymywali nad-

to, że każdy obywatel posiada dostateczną wiedzę o życiu publicznym i wie, na czym polega sprawiedliwość, więc każdy jest zdolny do decydowania o sprawach państwowych. Dla sofistów umiejętności polityczne były tożsame z warsztatem technicznym oraz z wiedzą praktyczną o narzędziach, środkach i sposobach, jakimi posługuje się polityk. Dlatego w swoim nauczaniu, przysposabiającym do zawodu polityka i do kariery politycznej, preferowali krasomówstwo (retorykę) oraz sztukę prowadzenia, argumentowania i wygrywania sporów (erystykę) bez względu na to, po czyjej stronie jest słuszość. Tym samym u swoich wychowanków zaczęli kształcić umiejętność i chęć lekceważenia i omijania w działalności politycznej przepisów prawa i zasad moralnych. Praca sofistów wydała dwojakiego rodzaju owoce: zdrowe oraz zatrute. Powołała do życia ruch umysłowy, który przyczynił się do rozwoju intelektualnego Hellenów przez swój racjonalizm, krytycyzm i humanizm laicki, w duchu maksymy Protagorasa (założyciela tego kierunku filozoficznego) „człowiek miarą wszechrzeczy”. Zarazem jednak wprowadzili do życia umysłowego trujący jad. Najpierw zwolennicy, a potem dziedzice spuścizny sofistów, zaczęli traktować politykę jako dziedzinę kompetencji technicznych opartych na wiedzy użytkowej, wolnej od aksjologii, od takich wartości bezwzględnych jak dobro i zło, prawda i fałsz.

W końcu, zwłaszcza pod wpływem wystąpień Sokratesa i jego następców, Platona i Arystotelesa, zostali uznani nie tylko za demagogów, populistów i propagatorów etycznego nihilizmu⁵, podobnie jak Trazymach i Kalikles, lecz nawet za tych, co podkopują ład społeczny i fundamenty państwa – prawo i moralność. Głosili bowiem, że skoro sami ludzie w państwie ustanawiają prawa jako ustawodawcy, to ustanawiają je dla swojej korzyści, a ponieważ zmieniają się rządy i interesy rządzących, to zmieniają się też prawa. Wobec tego prawo niekoniecznie musi być przestrzegane⁶.

Platon nazwał sofistów „fałszywymi mędrcami” (słowo greckie *sophistikos* znaczy mędrzec). Sam był zdania, że rządy sprawować powinien tylko czynnik urodzony do władzy, posiadający „umiejętność królewską – umiejętność panowania nad ludźmi w ogóle”⁷. Za taki czynnik uznał wywodzącą się z arystokracji elitę intelektualną helleńskich państw: filozofów-mędrców, którzy naówczas byli depozytariuszami całokształtu wiedzy naukowej i tym samym uchodzili za ludzi obdarzonych mądrością polityczną.

⁵ W. Sukiennicki, *Filozofia prawa*, maszynopis, Wilno 1936, s. 14–18, 24.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Platon, *Polityk*, [w:] *Platon*, Warszawa 2010, s. 163.

Dominujące w nauce stanowisko wobec sofistów zaczęło się kształtować jednak wcześniej, pod wpływem Sokratesa, który kwestionując ich poglądy, dowodził, że tylko osoby wykwalifikowane mogą sprawować tak ważną funkcję, jaką jest rządzenie państwem. Ostatecznie pogląd, jakoby rządzenie państwem było proste i łatwe, został przez przedstawicieli głównego nurtu filozofii antycznej (Sokratesa, Platona i Arystotelesa, a także Cyserona) zdecydowanie odrzucony.

Poniekąd w sporze z nauczaniem sofistów powstaje normatywna etyka polityczna, głosząca że między etyką a polityką występuje więź nierozzerwalna, stanowiąca przedłużenie organicznego zespolenia prawa i państwa. Normatywizm nie został skodyfikowany, lecz mieści się w pismach Platona i Arystotelesa jak również Cyserona, autora znanej sentencji, że prawo jest duszą państwa, a duszą prawa sumienie. Zapoczątkował go Sokrates (ok. 470–399) w złotej epoce Aten, gdy dążenie do doskonałości stało się tendencją powszechną, szczególnie widoczną w literaturze pięknej, architekturze, rzeźbie i filozofii. Ideał doskonałości moralnej Sokrates postawił też przed politykami. Treść doktryny etycznej Sokratesa w zasadzie jest dobrze znana, głównie z pism jego ucznia, Platona.

Z ustaleń znawców wynika, że jednym z istotnych elementów doktryny Sokratesa jest intelektualizm etyczny, polegający na przekonaniu, że to, co jest naprawdę pożyteczne, jest też dobre moralnie i pochodzi z wiedzy tożsamej z cnotą etyczną i mądrością. Zło natomiast pochodzi z niewiedzy⁸. Wiedza pozwala człowiekowi unikać złych uczynków. Oprócz cnoty moralnej (*arete ethike*)⁹ jako podstawowej cechy, Sokrates wymienia jeszcze trzy szczegółowe wartości, niezbędne w zawodzie polityka, mianowicie: kompetencje, lojalność i sprawiedliwość. Dwie spośród nich, lojalność i sprawiedliwość mają cechy zasad moralnych, natomiast słowo *kompetencje* łączy Sokrates przede wszystkim z kompetencjami społecznymi, czyli z wiedzą o życiu publicznym, państwie, prawie i moralności oraz stosownymi umiejętnościami posługiwania się tą wiedzą. Nie ulega wątpliwości, że cenił też mądrość życiową, roztropność, prawdomówność, poczucie sprawiedliwości i odpowiedzialności. Sprawujący władzę, zdaniem Sokratesa, powinien być dla tych, co mu podlegają, autorytetem moralnym oraz intelektualnym. Kolejny ważny

⁸ Takie stanowisko zdaje się nie dostrzegać dysonansu moralnego u ludzi, który wyraził Owidiusz (*Metamorfozy*, 7, 20) słowami: *video meliora proboque, deteriora sequor* [„widzę i pochwalam rzecz lepszą, idę jednak za gorszą”].

⁹ Trwały zespół dobrych obyczajów człowieka, nazywany przez Hellenów i Sokratesa „cnotą moralną”, współcześnie nazywany jest postawą moralną albo dobrymi zasadami (człowieka).

element jego poglądów to teza, że prawo stanowione przez państwo nie może być sprzeczne z zasadami moralnymi społeczeństwa.

Konkludując, w doktrynie etycznej Sokratesa znajduje się zrab normatywnej etyki politycznej, którą następne pokolenia filozofów będą kontynuować. Dodać należy, że każda kontynuacja polega – jak powiedział Jerzy Szacki – na rozbudowie wybranych wątków doktryny wyjściowej. Normatywne podejście do moralności politycznej, można mieć nadzieję, jest standardem obowiązującym w świecie zachodnim, więc i w zjednoczonej Europie. Postulat polityki respektującej prawo i moralność wraz z pojęciami: kompetencje, lojalność, sprawiedliwość, weszły przecież na stałe do języka polityki. Co ważniejsze, są składowym elementem ideałów świata zachodniego. Inna sprawa, czy te zasady są respektowane w praktycznej polityce.

Z okazji 80. rocznicy urodzin Otto von Bismarcka¹⁰ (1825–1898), niemieckie pismo „Gegenwart” przeprowadziło międzynarodową ankietę, zawierającą pytanie: „Co sądzi pan o Bismarcku?” Henryk Sienkiewicz przyznał Żelaznemu Kanclerzowi wielkość, ale jako jedyny z respondentów zarzucił mu brak hamulców moralnych w polityce. „Państwo ma prawo dążyć do potęgi, ale musi poczuwać się do obowiązków wszechludzkich. Tymczasem tam właśnie, gdzie zaczynają się te obowiązki, kończył się geniusz Bismarcka. Ten czciciel Thora¹¹ nie umiał być dosyć sługą przewodnich moralnych praw ludzkości. Był on przedstawicielem tego czysto pogańskiego ducha, który jest bezlitosny i nieubłagany jak fatum. W stosunkach międzynarodowych znał tylko przemoc”¹².

To, że czasem standardy polityki etycznej bywają przestrzegane, że nawet z imienia można wymienić wybitnych polityków z zasadami, nie ulega wątpliwości. W czasach współczesnych tytułem przykładu często podaje się trzy nazwiska: Francuza Roberta Schumana, kanclerza Niemiec Konrada Adenauera i Włocha de Gaspari, którzy w powojennych latach, gdy jeszcze w narodach europejskich była żywa pamięć doznanych krzywd i cierpień, prowadzili nieustraszenie działalność na rzecz

¹⁰ Jego dziełem było zjednoczenie Niemiec (cesarstwo niemieckie, czyli II Rzesza) i budowa potęgi gospodarczej i militarnej tego ekspansjonistycznego państwa (zabór wojny w Europie i Afryce). Bismarck cieszył się dużym autorytetem na arenie międzynarodowej i wywierał silny wpływ na stosunki europejskie. Ma trwałe miejsce w panteonie niemieckich bohaterów narodowych.

¹¹ Metaforyczne nawiązanie do wypowiedzi Bismarcka (z 1862 r.), że wielkie problemy współczesności trzeba rozstrzygać „krwią i żelazem” (*durch Blut und Eisen*). Thor w przedchrześcijańskiej, politeistycznej religii Germanów wojowniczy bóg burzy, budzący grozę.

¹² H. Sienkiewicz, *Dziela*, t. 53: *Uzupełnienia*, s. 117–120.

przebaczenia i dobra wspólnego, tworząc fundamenty obecnej jedności Europy. Ich działania inspirowała chrześcijańska wiara i moralność.

„W czasie wojny milczą prawa”, powiada Cyncero. Ale to jeszcze nie znaczy, by w bitewnym zgiełku dylematy moralne się ulatniały. Wybitny polski socjolog w tekście *Moralność i polityka*¹³ opisuje – za E. Tarle, autorem cennej biografii Napoleona – dramatyczną sytuację wodza kampanii egipskiej, gdy podczas zdobywania Jaffy kazał rozstrzelać tureckich jeńców wojennych. Jednak nie od razu wydał ten rozkaz, wahał się trzy dni. Czwartego kazał wyprowadzić 4 tysiące jeńców nad brzeg morza i rozstrzelać co do jednego. Z opisu zdarzenia można wnosić, że „bogowi wojny” nieobce były wewnętrzne rozterki, że być może odezwał się doń ów Sokratesowski *daimonion*, głos sumienia, mówiący „nie czynź tego”. Nie ulega jednak wątpliwości, że zmagał się z pytaniem, co zrobić? Czy założyć obóz jeniecki, wystawić strażę, zapewnić jeńcom prowiant i obsługę i konwojować ich podczas kampanii, czy też puścić wolno? Aprobata dla rozwiązań moralnych była nierealistyczna, uderzały one we własnych żołnierzy, w ich bezpieczeństwo, zdrowie i życie. Dla wodza kampanii oznaczało to utratę szans na jej pomyślne zakończenie. Trzecie wyjście, proste i skuteczne, dyktował imperatyw wojenny, względ na koszty alternatywne. Darowanie życia jeńcom wrogiej armii jest równoznaczne z utratą szans na zwycięstwo. Oto prawdziwy dylemat moralny w polityce czasów wojny. Oczywiście, jeżeli za Clausewitzem przyjąć tezę, że wojna jest dalszym ciągiem polityki, tylko prowadzoną innymi środkami. Napoleon jako wódz odpowiedzialny za losy swoich żołnierzy i za wynik kampanii, musiał podjąć decyzję pragmatyczną, dyktowaną realistyczną oceną sytuacji.

W czasach współczesnych dramatyczne rozterki moralne i polityczne musieli przeżywać ci rządzący swoimi krajami, którym podczas II wojny światowej przyszło decydować o losach tysięcy ludzi, żołnierzy i cywilów. Jak wiadomo, pod koniec wojny Stany Zjednoczone Ameryki zrzucały na Japonię dwie bomby atomowe. Ale decyzja o ataku atomowym bynajmniej nie była łatwa dla rządu amerykańskiego. Japonia, mocarstwo wyspiarskie, militarystyczno-faszystowskie, mimo doznawanych klęsk na Pacyfiku nie zamierzało kapitulować. Co więcej, w miarę zbliżania się – „żabimi skokami” z jednej wyspy na kolejną – wojsk amerykańskich do głównych wysp Japonii, fanatyczny opór jej armii tężał. Dowództwo wojsk amerykańskich przygotowało plan desantu 777 tysięcy żołnierzy na wybrzeża wyspy Kiusiu. Jednak ze względu na koszty, a zwłaszcza na przewidywane straty w ludziach, z planu zrezy-

¹³ J.J. Wiatr, *Moralność i polityka*, [w:] *Moralność i wychowanie*, Warszawa 1959.

gnowano. By jednak skrócić działania wojenne i tym samym uratować życie wielu tysiącom żołnierzy amerykańskich, rząd Stanów Zjednoczonych z prezydentem Harry Trumanem na czele, podjął decyzję o ataku bronią atomową¹⁴. Siła rażenia bomby atomowej dobrze była mu znana. Ale nawet atak atomowy nie przekonał dowództwa armii japońskiej do kapitulacji. Dopiero cesarz Hirohito rozkazał przyjąć propozycję Amerykanów i to jego niekwestionowany autorytet, jakim cieszył się u każdego Japończyka, zadecydował o kapitulacji państwa japońskiego (15 sierpnia 1945 r.).

Uprzednio wspomniano, że najwięksi filozofowie demokratycznych Aten głosili pogląd, według którego rządy w państwie powinna sprawować elita polityczna, umysłowa i moralna kraju. Tym samym uzależniali jakość rządów od jakości czynnika ludzkiego. Platon wskazywał na grono filozofów-mędrców, rząd kolegialny, który w jego idealnym ustroju trzyma wspólnie ster rządów w swoich rękach. Takie rządy nazwano sofokracją¹⁵. Jednak później, w opisie systemów politycznych, występujących w realnych miastach-państwach Hellady, Platon preferuje rządy arystokratyczne (timokracja) pod warunkiem, że realizują naczelne wartości polityczne: sprawiedliwość i dobro wspólne. W ślad za Platonem Arystoteles uważał, że rządy kolegialne są lepsze aniżeli rządy jednostki, gdyż większy zespół ludzi, mniej jest narażony na błąd. Jak wiadomo, z rezerwą odnosił się do demokracji. Niepokoiło go to, że gdy wszyscy obywatele mają udział w rządzeniu, tłum stanowiący większość staje się czynnikiem rozstrzygającym, „co większość uchwali, tym samym jest prawem”. Obawiał się zwłaszcza zmiennych nastrojów ulicy, ulegania poglądom demagogicznym i radykalnym. Mówiąc językiem teorii, najbardziej lękał się ochlokracji, rządów ulicy jako zwyrodniałej formy demokratycznej politei. W związku z tym wyraził przekonanie, że bardziej pożądany dla państwa jest ustroj arystokratyczny aniżeli królewski¹⁶. Natomiast do idei sofokracji Arystoteles odniósł się sceptycznie. Państwem – jak pisał w dziele *Polityka* – nie powinni rządzić ludzie choćby najmądrzejsi, lecz mądre prawa. Gdyż człowiekowi, nawet gdyby uchodził za najlepszego i najmądrzejszego, nie można w pełni ufać. Każdy człowiek ma coś

¹⁴ Według niektórych szacunkowych danych, w Hiroszynie zginęło 70–90 tysięcy mieszkańców; w Nagasaki – od 40 do 70 tys. Zdaniem ekspertów, oszacowanie rzeczywistych strat nie jest możliwe; liczba jest sporna, rosła przez lata wskutek choroby popromiennej i skażenia radioaktywnego.

¹⁵ Na gruncie nauki sofokrację traktuje się jako projekt utopijny, wyprowadzający rozumowanie poza doświadczalną rzeczywistość.

¹⁶ Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 2010, s. 98–101.

z natury zwierzęcia, nie zawsze kieruje się czystym rozumem, bywa tak, że działa wbrew rozumowi, gdy powodują nim rozmaite namiętności, gniew, nienawiść, ślepa miłość itp.. Tymczasem od tego rodzaju ułomności wolne jest prawo. Wskazując na prawo jako czynnik eliminujący kaprysy i samowolę władzy, Arystoteles miał na myśli ustawę, czyli prawo pochodzące od państwa jako ustawodawcy.

Starożytna, oligarchiczna Sparta była potęgą militarną, sprężystością rządzoną i słynącą z dzielności swoich żołnierzy, z ich poświęcenia dla ojczyzny. Wśród państw Hellady cieszyła się wielkim mirem. Zresztą od wieków przyciąga uwagę ludzi nauki i polityki, szukających wzorów do naśladowania. „Ci, którzy szukali porządku i organizacji, interesowali się społecznością dużo bardziej niż jednostką, ci zwracali sympatie ku Sparcie. Najświetniejszym przedstawicielem tej postawy był Platon. Bliska była mu idea społeczeństwa organizowanego wedle wojskowej dyscypliny”¹⁷. W *Prawach* tak pisał: „Najważniejsze jest jednak to, żeby nikt nie pozostawał nigdy bez kierownictwa, mężczyzna czy kobieta, żeby się nie przyzwyczaił ani w poważnych sprawach, ani w zabawach działać po swojemu i na własną rękę. Każdy powinien i podczas wojny, i podczas pokoju mieć oczy zwrócone na przełożonego i poddawać się jego zarządzeniom w najdrobniejszych nawet sprawach”¹⁸.

Pokazując militarny styl rządów państwem, nie sposób przejść do porządku nad kwestią władzy zwierzchniej w państwie spartańskim. Tę rolę pełniła tam Geruzja, składająca się z 28 starszych obywateli w wieku co najmniej 60 lat, którzy funkcje gerontów pełnili dożywotnio. Był to organa władzy ustawodawczej zarazem z bardzo ważną kompetencją jurysdykcji (sądownictwa) kryminalnej nad wszystkimi Spartanami. Osobliwością było to, że na czele państwa stało dwóch królów, reprezentujących dwa najstarsze rody. Według legendy założycielami obu rodów byli bliźniacy Eurystenes i Prokles, potomkowie Heraklesa. Za jeszcze większe kuriozum, niemające precedensu w historii politycznej, trzeba uznać *casus* obecnej polskiej demokracji parlamentarnej, polegający na obsadzeniu dwu najwyższych urzędów w państwie, prezydenta i premiera, przez bliźniaczych braci (jednojałowych). Styl ich wspólnie uprawianej polityki, zawierającej toksyczną domieszkę nacjonalizmu oraz partyjnego fanatyzmu, doprowadził w końcu do szokującej opinii publicznej katastrofy samolotowej pod Smoleńskiem, w której zginęło blisko sto osób, przedstawicieli elit politycznych, sił zbrojnych, życia gospodarczego i kulturalnego naszego kraju. Mając na uwadze wymiar biologiczny tej polityki, można zaryzykować tezę, że w dużej mierze

¹⁷ W. Karpiński, *Cień Metternicha*, Warszawa 1982, s. 6.

¹⁸ *Ibidem*, s. 6–7. Cytat za W. Karpińskim.

była ona determinowana odmiennymi cechami charakterologicznymi oraz odmiennymi aspiracjami każdego z braci bliźniąt z osobna. U prezydenta dominowały ambicje naukowe i niechęć do podejmowania decyzji, u premiera – wielkie ambicje polityczne i inwencja wytrawnego gracza politycznego. W sumie była to mieszanina pierwiastków niebezpiecznych dla prowadzenia polityki na szczytach władzy.

Powracając do sprawy ustroju politycznego jako czynnika określającego styl rządów w państwie, warto jeszcze przypomnieć poglądy św. Tomasz z Akwinu dotyczące dwóch systemów rządów: dobrych i złych. Jako kryterium podziału przyjął dwie wartości etyczne: sprawiedliwość, w rozumieniu zasady *sum quique*, oraz dobro wspólne społeczności państwowej. Realizacja obu tych wartości wskazuje, zdaniem Tomasza, na rządy dobre. Natomiast polityka rządów złych nie dba o ich realizację. Za najlepsze rozwiązanie ustrojowe uznał monarchię umiarkowaną, gdzie rządzi jedna osoba wybrana przez ogół, ale mająca przy boku radę królewską.

Myśliciele polityczni starożytnej Grecji uzależniali styl rządzenia od formy ustroju politycznego, czyli od tego, w czyich rękach jest władza: jednostki (król – tyran), grupy (arystokracja – oligarchia), ogółu (demokracja – ochlokracja). Z takiej perspektywy teoretycznej jako istotne jawi się to, kto rządzi, jaki zakres władzy posiada i jakimi interesami się kieruje, a nie to, jakimi środkami i sposobami są osiąganym polityczne cele. W swoich rozważaniach o ustrojach prawidłowych i wynaturzonych Arystoteles zwrócił uwagę, że utrzymaniu monarchii sprzyja ograniczenie zakresu władzy królewskiej, „Im mniejszą władzę mają królowie, tym dłużej trwa z konieczności królestwo w ogóle”. Natomiast szeroki zakres władzy sprzyja jej degeneracji i nietrwałości. Przykładem jest dlań tyran, który realizując interesy osobiste, za cel polityki stawia sobie utrzymanie tyranii, polegającej „na komenderowaniu ludźmi wbrew ich woli i wymuszaniu posłuszeństwa siłą”. W rezultacie doszedł do wniosku, że stabilność ustrojową i stabilną politykę gwarantuje taki skład społeczny rządu, w którym dominuje warstwa średnia i zrównoważona jest liczebność bogatych i biednych. „Gdzie bowiem stan średni jest liczebny, tam najmniej powstają bunt i rozłamy między obywatelami”. Z biegiem dziejów ta perspektywa ulega zmianie (bodaj od czasów nowożytnych), znacznie bardziej istotne staje się to, jak się rządzi, jakie są cele polityki i jakimi środkami i sposobami są osiąganym.

Na wstępie niniejszych rozważań wspominałem o biologicznych determinantach stylu rządzenia. Znawca epoki Piastów, Jadwiga Żylińska na temat dynastii Piastów sformułowała oryginalny i z pewnością trafny sąd: „była to dynastia genialna i okrutna, namiętna i rzeczowa, co

stanowi zespół cech, który zadecydował zarówno o jej sukcesach politycznych, jak i o klęskach osobistych”. Dzieje trzech Bolesławów: Chrobrego, Śmiałego i Krzywoustego, a także Kazimierza Wielkiego, zdają się to potwierdzać. Chrobry był poniekąd wytworem czasu przełomowego w dziejach Polski, kiedy to ścierały się ze sobą dwie odmienne cywilizacje, jedna uformowana przez prastare wierzenia i obyczaje pogańskie, ulegała rozpadowi i ustępowała miejsca nowej, zwycięskiej cywilizacji chrześcijańskiej, zachodnioeuropejskiej. Był to również czas zamętu prawnego i moralnego w publicznym i prywatnym życiu Polaków. Często stawiano się przed prawem, zabijanie pogan wydawało się dziełem miłym Bogu. U historyków, dawniejszych i dzisiejszych, król Bolesław Chrobry cieszy się reputacją króla wojownika, wodza wielkiego formatu, żadnego sławy i podbojów. Przemawiają za tym jego sukcesy wojenne i osobista dzielność. Nie dziw, że potomni nadali mu przydomek „Chrobrego”, który jednocześnie charakteryzuje jego politykę. Jej celem było budowanie Polski mocarstwowej i rozszerzanie granic państwa polskiego drogą podbojów terytorialnych. Bilans ich jest imponujący. Do ziem, nad którymi panował jego ojciec u schyłku życia, przyłączył Morawy i Słowacczynę, Łużycę z Lubszą i Milsko z Budziszynem, Grody Czerwieńskie razem z ziemią sanocką i przemyską, a potem jeszcze podporządkował sobie Czechy, Marchię Miśnieńską i Merseburską. Polska piastowska nigdy już nie osiągnęła tak wielkich rozmiarów i takiej siły militarnej. Bez zasobnego społeczeństwa nie było to możliwe. Dwór Chrobrego słynął z bogactwa, jego miarą były wystawne uczyty dla wielkiej liczby gości i zwyczaj obdarowywania wysłanników innych dworów monarszych drogocennymi prezentami. Szczodrość króla Piasta zdumiała cesarza Ottona III i jego świtę podczas zjazdu gnieźnieńskiego w pamiętnym roku 1000. W skali historycznej Bolesław Chrobry jawi się jako władca potężny, a zarazem wielki mąż stanu.

A tymczasem przydomek „Chrobry” jakby redukował wielorakie osiągnięcia osobistych rządów wielkiego Piasta do jednej dziedziny – militarnej, a bogatą jego osobowość do jednej cechy. Nawiasem mówiąc, słowo „chrobry” – w staropolszczyźnie oznaczające tyle, co mężny, dzielny, waleczny – jako określenie króla Bolesława pojawiło się dopiero w XIII w. Wcześniej, przez prawie dwa stulecia, źródła historyczne, polskie i obce, tytułowały go „Wielkim”. U latopisa zwanego Nestorem, czyli w kronice poświęconej dziejom Rusi, znajduje się informacja: „tegoż czasu umarł Bolesław Wielki w Polsce”. Na spiżowej postaci można jednak dostrzec rysy. Rzeczona kronika opisuje zdarzenie, odsłaniające inną jeszcze cechę jego osobowości, znamienne dla polskiej dynastii. Kiedy latem 1018 r. podczas wyprawy na Kijów wojska polskie zebrały

się nad Bugiem, z drugiego brzegu rzeki, gdzie zajęły pozycje wojska księcia Jarosława, jeden z bojarów zaczął miotać obelgi na polskiego króla. W przystępie gniewu Bolesław krzyknął do swoich: „Jeśli wam nie wstyd tej obelgi, to ja sam polegnę. Wsiadł na koń, rzucił się wpław przez rzekę, a za nim jego wojsko”. Śmiałym fortuna sprzyja, zaskoczony przeciwnik został rozgromiony, książę Jarosław ratował się ucieczką, zaś Bolesław razem ze swym ruskim zięciem Świętopełkiem triumfalnie wjechał do Kijowa. Oto wyborna ilustracja z jednej strony brawury, cechy typowej dla polskiego „charakteru narodowego”, która zdaje się być prawzorem legendarnych szarż ułańskich pod Somosierrą czy Rokitną... Z drugiej znowu strony, spoza brawury wyziera natura człowieka porywczego i skłonnego do ryzyka – ułomności ludzkiej nader częstej u władców piastowskich.

Bolesław Śmiały uchodzi za władcę wojującego z upodobania i za człowieka gwałtownej natury. Mają świadczyć o tym liczne wyprawy zbrojne na kraje sąsiednie oraz zamiłowanie do życia wojskowego, awanturnicza osobowość i przede wszystkim zabójstwo biskupa krakowskiego Stanisława. Do historii przeszedł z przydomkami – z wyjątkiem „Szczodry” – wskazującymi na typowe cechy wojownika: Audax – śmiały, zuchwały, Bellicosus – wojowniczy, Efferus – dziki, srogi. Czas świetności Bolesława II, prawnuka wielkiego Bolesława, trwał krótko. Wybitny historyk, Aleksander Gieysztor¹⁹, powiada, że gdyby Bolesław II zamknął swe panowanie będąc u szczytu jak Chrobry, „przeszło by ono do pamięci narodowej jako pochód tryumfalny polityka i wodza”. Stało się inaczej, zabójstwo biskupa krakowskiego Stanisława, którego sprawcą był król, wstrząsnęło opinią publiczną. Opozycyjne możnowładztwo zwołało zjazd, na którym postanowiono zmusić króla do ustąpienia z tronu. Zbrojne oddziały ruszyły na Kraków. „Opuszczony przez większość rycerstwa król znalazł się w izolacji i nie był zdolny zebrać sił, aby stawić skuteczny opór i stłumić otwarty bunt”. Doszło do „zegnania” króla z tronu. „W obliczu klęski Bolesław II zabrał najbliższą rodzinę – żonę i syna Mieszka – i wraz z nielicznym poczetem najwierniejszych przekroczył południową granicę państwa, udając się na wygnańczy szlak na Węgry”. Półtora roku później nastąpiła śmierć wygnańca. Monarchia piastowska utraciła koronę królewską, na arenie międzynarodowej obniżył się prestiż państwa polskiego, dawne królestwo, *regnum*, spadło do rzędu księstwa, *ducatus*, pozostającego w zależności wasalnej od cesarza niemieckiego. Więzy ze Stolicą Apostolską były zerwane, cofnął się proces chrystianizacji narodu.

¹⁹ A. Gieysztor, *Bolesław Chrobry*, [w:] *Poczet królów i książąt polskich*, Warszawa 1987, s. 53–54.

Zabójstwo biskupa krakowskiego Stanisława ze Szczepanowa to jedna z najbardziej mrocznych zagadek średniowiecznej historii Polski. Wątpić można, czy kiedykolwiek będzie rozwiązana i czy ustanie spór o Bolesława Śmiałego. Hipotetyczny przebieg tragedii, która rozegrała się 8 maja 1079 r. na Skałce, został zrekonstruowany przez angielskich i amerykańskich ekspertów w dziedzinie medycyny sądowej i neuropatologii na podstawie protokołu²⁰ badania czaszki św. Stanisława. Wnioskować z niego można, że okrutny czyn „rozwścieżonego króla, który na czele swoich wojów wtargnął do kościoła”, miał charakter zabójstwa w afekcie²¹.

Na koniec nasuwa się pytanie, czy niniejsze rozważania dają podstawę do udzielenia prostej i jasnej odpowiedzi na staroświeckie pytanie: jaki styl rządzenia państwem jest najlepszy dla szarego obywatela – symbolu olbrzymiej większości społeczeństwa? Otóż, jeżeli przyjąć za prawdę oczywistą to, że nie ma jednego uniwersalnego systemu politycznego, podobnie jak nie ma dwu takich samych państw na świecie i dwu takich samych stylów rządzenia, wtedy trzeba pogodzić się z myślą o niepodobieństwie udzielenia na takie pytanie sensownej odpowiedzi. Każda próba jej udzielenia jest wejściem na grunt utopii, myślenia apriorycznego, wyprowadzającego rozumowanie poza doświadczalną rzeczywistość. Tak właśnie uczynili Marks z Engelsem pisząc w *Manifestie komunistycznym* (1848) polityczną instrukcję budowy społeczeństwa komunistycznego, uwolnionego od klas i konfliktów, a także od wszelkich plag dręczących ludzkość od jej zarania. Na tego rodzaju pytanie można jedynie udzielić wymijającej odpowiedzi, wskazując na odwieczne marzenia o władcach doskonałych, mądrych, dobrych i sprawiedliwych, którzy się troszczą o swój lud, o pokój i ład moralny w państwie. O takich marzeniach mówią legendy narodów i kultur, zwłaszcza despotycznego Wschodu, gdzie od wieków funkcjonują najbardziej opresyjne systemy rządów.

²⁰ *Protokół badania relikwiarza z czaszką św. Stanisława Szczepanowskiego*, „Sacrum Poloniae Milenium” (Rzym) 1965, t. 11.

²¹ Oto fragment tej wersji: „Biskup właśnie kończył mszę, lekko pochylony król wpadł, mając w ręku laskę zakończoną małym toporkiem o ostrzu pionowym, długości około 6 cm, narzędzie wówczas powszechnie używane. Nabrał rozmachu ruchem wirowym od strony lewej ku prawej. Cios spadł w prawą stronę kości potylicznej, nieco skośnie, a nie prostopadle, przecinając zbiegające się w tym miejscu tętnice. Ostrze zagłębiło się w kości, zostawiając odbicie. W momencie ciosu biskup stał o jakieś dwa stopnie przed ołtarzem. Z tętnic trysnął strumień krwi na ścianę i posadzkę. Biskup tak uderzony upadł do tyłu, odsłaniając twarz, w którą oraz w górną część czaszki król zadał jeszcze osiem ciosów. Ślady na czaszce dowodzą, że ciosy były zadane w wielkim wzburzeniu emocjonalnym”.

ANDRZEJ CHODYŃSKI

LEGITYMIZACJA DZIAŁAŃ PRZEDSIĘBIORSTWA ODPOWIEDZIALNEGO SPOŁECZNIE

WPROWADZENIE

Współczesne przedsiębiorstwa zdobywają przewagę konkurencyjną również przez wyróżnianie się odpowiedzialnością wobec społeczeństwa, społeczności, z którymi współdziałają oraz wobec innych interesariuszy. Wyróżnianie się przez realizację odpowiedzialności społecznej oznacza, że przedsiębiorstwa czynią więcej, niż wymaga prawo. Odpowiedzialność społeczna w praktyce przejawia się tym, że poza realizacją celów ekonomicznych, przedsiębiorstwa dążą do osiągania celów społecznych i (często zaliczanych do nich) – celów ekologicznych. Przedsiębiorstwa dążą do legitymizacji swojej działalności przez kształtowanie działań odpowiedzialnych społecznie (w tym ekologicznie). Znajduje to swoje odzwierciedlenie w budowie modeli biznesu, wykorzystujących przede wszystkim założenia etyki biznesu, koncepcji CSR (*corporate social responsibility* – społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa) oraz współczesnych koncepcji przywództwa w organizacjach. Istotną rolę w budowie legitymizacji odgrywa koncepcja *sustainability* oraz budowane na jej podstawie kompetencje *sustainability*, na które składają się łącznie traktowane kompetencje ekonomiczne, społeczne i ekologiczne¹. Tworzona w korporacjach koncepcja „równoważenia korporacyjnego” (*corporate sustainability* – CS) stanowi ciągły wkład korporacji

¹ A. Chodyński, *Kompetencje sustainability przedsiębiorstwa w sytuacji kryzysu pozaekonomicznego*, „Przegląd Organizacji” 2013, nr 1, s. 14–19.

na rzecz równowagi *sustainability*, włączając w to wymiar ekonomiczny, społeczny i ekologiczny. Odnosi się do perspektywy krótko- i długookresowej, a działania objęte CS dotyczą całego systemu firmy. Głównym nośnikiem zmian wewnętrznych związanych z doskonaleniem CS jest przywództwo, a zewnętrznym – regulacje i legislacja². Legitymizacja jest pojęciem związanym z uzasadnieniem lub prawomocnością określonej instytucji społecznej. W literaturze przedmiotu szeroko omawia się legitymizację władzy, państwa i prawa. W sensie normatywnym legitymizacja opiera się na wskazaniu, że instytucja realizuje wartości podzielane przez określoną społeczność. W sensie empirycznym legitymizacja oznacza, że określona społeczność uznaje instytucję za prawomocną³.

LEGITYMIZACJA PRZEDSIĘBIORSTWA

Legitymizacja wiąże się ze społecznie uznaną oceną walorów przedsiębiorstwa, która dokonywana jest w instytucjach⁴. W literaturze pojęcia związane z legitymizacją mogą być rozumiane dwojako. Słowo „legitymizacja” (w języku angielskim *legitimacy*) używane jest, jeśli ma miejsce zgodność (kongruencja) systemów wartości o charakterze ogólnym (społecznym) z systemem w wydzielonej jednostce (korporacji). Słowo „legitymizacja” (w języku angielskim *legitimation*) jest używane, gdy system wartości wydzielonej jednostki (korporacji) różni się od tego, który jest ogólnie przyjęty i ma się dopiero do czynienia ze staraniami (procesem), biegnącym w tym kierunku⁵. Przegląd pojęcia „legitymizacja” z różnych naukowych punktów widzenia, w szczególności teorii (neo)instytucjonalnej oraz psychologii społecznej, a także propozycję modelu procesu legitymizacji przedstawił L.P. Tost. Wymieniony autor zwraca uwagę, że teoria instytucjonalna rozpatruje koncepcję (konstrukt) legitymizacji w kontekście instytucjonalizacji organizacji oraz

² R. Lozano, *Orchestrating Organizational Changes for Corporate Sustainability. Overcoming Barriers to Change*, „Greener Management International” 2012, Vol. 57, s. 43–64.

³ D. Beetham, *Legitimacy*, [w:] *Routledge Encyclopedia of Philosophy*, red. E. Craig, t. 7, Routledge 1998, s. 540–541.

⁴ *Instytucje gospodarki rynkowej. Wybór tekstów*, red. J. Wilkin, Warszawa 1996, s. 9, za: A. Paliwoda-Matiolańska, *Odpowiedzialność społeczna w procesie zarządzania przedsiębiorstwem*, Warszawa 2009, s. 50.

⁵ J.C. Chen, R.W. Roberts, *Toward a More Coherent Understanding of the Organization – Society Relationship: A Theoretical Consideration for Social and Environmental Accounting Research*, „Journal of Business Ethics” 2010, Vol. 97, No. 4, s. 651–665.

pól i obszarów organizacji. Z kolei psychologia społeczna podejmuje ten problem mając przede wszystkim na uwadze kontekst zmienności grup oraz roli reguł (*rules*) i procedur. Uwzględniając teorię instytucjonalną i poglądy psychologii społecznej rozpatruje (mikro)proces legitymizacji, uwzględniający zmiany w organizacji, składający się z trzech etapów:

- formowania, inicjowania legitymizacji, kończący się tworzeniem ogólnej legitymizacji; to etap kształtowania zachowań, podparty afirmacją (*affirmation*) i kognitywną (poznawczą) asymilacją, uwzględniający indywidualne poglądy, ale także oddziaływanie ważności właściwego postępowania oraz wpływu o charakterze instrumentalnym, relacyjnym i moralnym,
- realizacji, który w efekcie końcowym stanowi wsparcie dla zmian, z uwzględnieniem wpływu o charakterze instrumentalnym, relacyjnym i moralnym; jest asymilacją legitymizacji kognitywnej,
- oszacowania i przewartościowania.

Model ten wiąże się z przedsiębiorczością instytucjonalną (*institutional entrepreneurship*), z podkreśleniem roli lidera, którzy stają się „agentem legitymizacji” (*agent of legitimacy*)⁶.

Ekonomia instytucjonalna uznaje, że przedsiębiorstwa funkcjonują w ramach instytucji, które organizują rynek. Uwypukla rolę wzorów zachowań, ale także warunków prawnych. Instytucjonalna teoria przedsiębiorstwa podkreśla rolę transakcji realizowanych przez instytucje organizujące rynek. Instytucja jest rozumiana zarówno jako wzory zachowań, konkretne rozwiązania odnoszące się do praw i obowiązków, ale także regulacje prawne związane ze sposobami działania⁷. Teoria neoinstytucjonalna (nowy instytucjonalizm) postrzega instytucje jako wywierające wpływ i kreujące działania o różnym charakterze: przymuszającym (np. w oparciu o regulacje prawne), normatywnym (np. oparte o postawy autorytetów) oraz naśladowczym. Prowadzi to do zachowań przedsiębiorstw zmierzających do legitymizacji swojej działalności przez tworzenie określonych struktur lub praktyk. Podejście instytucjonalne zakłada, że otoczenie zewnętrzne kontroluje zasoby potrzebne organizacji. Z tego powodu przedsiębiorstwa starają się uzyskać legitymizację swojej działalności właśnie w tym środowisku⁸. Na legitymizację pod-

⁶ L.P. Tost, *An Integrative Model of Legitimacy Judgments*, „Academy of Management Review” 2011, Vol. 36, No. 4, s. 686–710.

⁷ A. Chodyński, *Odpowiedzialność ekologiczna w proaktywnym rozwoju przedsiębiorstw*, Kraków 2011, s. 42, 44.

⁸ G. Jackson, A. Apostolakou, *Corporate Social Responsibility in Western Europe: An Institutional Mirror or Substitute*, „Journal of Business Ethics” 2010, Vol. 94, No. 3, s. 371–394.

miotów gospodarczych w poszczególnych krajach wpływać będzie zatem występujący system społeczno-gospodarczy.

Według J. Jeżaka, pod pojęciem „instytucja” można rozumieć społecznie akceptowane reguły gry oraz systemy wartości. Regulują one zarówno zachowania między ludźmi, jak i relacje między podmiotami gospodarczymi. Regulują także relacje między podmiotami a państwem i społeczeństwem⁹. Według G.W. Kołodki, instytucje obejmują¹⁰:

- procedury i zasady postępowania, legalne i zwyczajowo akceptowane,
- obowiązujące prawo i przepisy dla ochrony interesów podmiotów funkcjonujących na rynku,
- organizacje oraz struktury administracyjne i polityczne; obsługują one podmioty działające na rynku,
- kulturę i mentalność rynkową.

Przedstawiciel nowej ekonomii instytucjonalnej, D.C. North, określa instytucje jako trwałe, prawne, organizacyjne i zwyczajowe uwarunkowania, odnoszące się do powtarzalnych ludzkich zachowań i interakcji międzyludzkich¹¹. Instytucja jest także opisywana jako regularność zachowań ludzi lub reguły, odnoszące się do zachowań członków grupy społecznej, które określają ich zachowania w konkretnych sytuacjach. Znajdują one na ogół akceptację grupy, są przez nich dobrowolnie przestrzegane lub podlegają egzekucji przez władzę zewnętrzną¹². Według B. Poskrobki, w ujęciu teorii organizacji i zarządzania instytucję stanowi zespół ludzi, w określonej strukturze, posiadających wspólny cel oraz zasoby (techniki), które są niezbędne by cel ten osiągnąć. Instytucja jest także rozpatrywana w ujęciu prawnym. Stanowi ona wówczas zespół norm prawnych, odnoszących się do określonej dziedziny życia¹³.

⁹ J. Jeżak, *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, Warszawa 2010, s. 159.

¹⁰ G. Kołodko, *Znaczenie instytucji i polityki dla szybkiego rozwoju gospodarczego*, [w:] *Zmiany instytucjonalne w polskiej gospodarce rynkowej*, red. A. Noga, Warszawa 2004, s. 43.

¹¹ D.C. North, *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990.

¹² M. Rutheford, *Institutions in Economics. The Old and the New Institutionalism*, Cambridge 1996, s. 182.

¹³ B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa 1998, s. 109–110. Odnosząc się do regulacji ogólnoprawnych, odnośnie do polityki ekologicznej, wymieniony autor zwraca uwagę na wykorzystanie instytucji politycznych i prawnych. Instytucje polityczne i prawne wchodzi w skład narzędzi zarządzania w systemie zarządzania środowiskiem. Narzędziami organizowania systemu są środki zarządzania, m.in. instytucje prawne o charakterze szczegółowym, np. ustawy,

Szczególną rolę odgrywa państwo – przez tworzony system regulacji. Przykładem regulacyjnej roli państwa w dziedzinie ekologii może być alokacja uprawnień zbywalnych do emisji dwutlenku węgla. W literaturze przedmiotu akcentuje się nie tylko rolę państwa, ale także wpływ zawodów, grup interesów i opinii publicznej na podejmowane decyzje¹⁴. Zwraca się uwagę, w ramach teorii instytucjonalnej na instytucjonalizację CSR¹⁵. Podkreśla się również wpływ teorii instytucjonalnej nie tylko na duże, ale także na małe i średnie przedsiębiorstwa.

Legitymizacji, według I. Castelló i J.M. Lozano, powinny służyć różne działania, w tym decyzje podejmowane w organizacji¹⁶. Zdaniem tych autorów, zarządzanie legitymizacją (*management of organizational legitimacy*) opiera się na dwóch teoriach: instytucjonalnej (*institutional approach*) i strategicznej. Teoria instytucjonalna stanowi dostosowanie do oczekiwań zewnętrznych. Opiera się na charakterystyce normatywnej i organizacyjnej, utrzymywaniu i rozwoju zinstytucjonalizowanych struktur, procedur lub sygnalizowaniu norm personalnych i wiarygodności oraz legitymizacji zewnętrznej publiczności. Teoria strategiczna (podejście strategiczne – *strategic approach*), traktuje legitymizację jako zasób operacyjny, którym można zarządzać. W podejściu tym jednak nazbyt często wykorzystuje się legitymizację pragmatyczną. Opiera się ona na interesie własnym organizacji, uwzględniającym potrzeby interesariuszy. Cechuje ją instrumentalność i wyrachowanie. W teorii instytucjonalnej wykorzystuje się z kolei legitymizację poznawczą (kognitywną – *cognitive*), związaną z dyfuzją przekonań lub wiedzy; uwzględnia ona różne modele kulturowe. Prezentowany jest także trzeci typ legitymizacji: moralna. Przejawia się ona pozytywnymi ocenami normatywnymi w osądach (opiniach) odnośnie do osiągnięć organizacji, procedur, struktur i liderów¹⁷.

rozporządzenia, statuty. System zarządzania środowiskiem obejmuje zarządzanie użytkowaniem, ochroną i kształtowaniem środowiska w różnej skali: państwa, regionu (województwa), samorządu terytorialnego i przedsiębiorstwa.

¹⁴ T. Verstraete, A. Fayolle, *Paradigmes et entrepreneuriat*, „Revue de l'Entrepreneuriat” 2005, Vol. 4, No. 5, s. 33–52.

¹⁵ U.H. Richter, *Drivers of Change: A Multiple Case Study on The Process of Institutionalization of Corporate Responsibility Among Three Multinational Companies*, „Journal of Business Ethics” 2011, Vol. 102, No. 2, s. 261–279.

¹⁶ I. Castelló, J.M. Lozano, *Searching for New Forms of Legitimacy Through Corporate Responsibility Rhetoric*, „Journal of Business Ethics” 2011, Vol. 100, No. 1, s. 11–29.

¹⁷ M.C. Suchman, *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, „The Academy of Management Review” 1995, Vol. 20, No. 3, s. 571–610.

L.P. Tost, wychodząc z indywidualnego poziomu legitymizacji wskazuje, że jest ona opisywana w trzech wymiarach: instrumentalnym, relacyjnym (*relational* – odniesienie osób w stosunku do grupy) i moralnym. Podkreśla, że teoria instytucjonalna konceptualizuje legitymizację pragmatyczną (wymiar instrumentalny określany jako *pragmatic legitimacy*), moralną i kognitywną, ale generalnie zaniedbany jest wymiar relacyjny. Z kolei psychologia społeczna ujmuje legitymizację w ujęciu instrumentalnym i relacyjnym, a aspekty moralne są rozpatrywane od niedawna. Wskazuje, że następuje nakładanie się poglądów badaczy teorii instytucjonalnej i psychologii społecznej¹⁸.

Według E. Vaara i J. Tienari, tradycyjne analizy organizacyjne (*organizational*) opierają się na podejściu kognitywnym i normatywnym do legitymizacji, ale podejmuje się także aspekty legitymizacji w oparciu o dyskurs. Jest on szczególnie przydatny przy legitymizacji zmian organizacyjnych, bo nakreśla model, w którym dialektyka działań organizacyjnych i dyskurs, prowadzą do instytucjonalizacji. Dla korporacji wielonarodowych (*Multinational Corporations* – MNC) analizowano m.in. problem społecznej natury legitymizacji, podnoszono temat dotyczący legitymizacji MNC jako całości w odniesieniu do legitymizacji poszczególnych części organizacji. Kompleksowa legitymizacja uwzględnia środowisko legitymizacji, organizacje oraz procesy legitymizacji¹⁹. Dyskurs związany z legitymizacją, z udziałem organizacji non-profit, prowadzić może w przypadku przedsiębiorstw do propozycji pięciu strategii legitymizacji: naukowej racjonalizacji, narodowej racjonalizacji (eksponuje korzyści ekonomiczne dla danego kraju), komercyjnej racjonalizacji (która zawiera elementy ekonomiczne i etyczne), moralizacji i normalizacji²⁰.

Według tzw. starej szkoły w ramach nurtu instytucjonalnego, podmiot gospodarczy jest rozpatrywany w kontekście wzajemnych zależności od zmian struktur społecznych i instytucji, a nacisk jest kładziony na rozwój gospodarczy na tle zmian społecznych. Nowa szkoła instytucjonalna traktuje korporacje jak złożoną organizację o niedoskonałej racjonalności. Rozwój firmy według tej szkoły wiąże się z korzyściami z realizowanych kontraktów, nie zaś z dostosowania się do występującego popytu. Zwraca uwagę na rodzaje procesów decyzyjnych, mianowicie

¹⁸ L.P. Tost, *op. cit.*, s. 686–710.

¹⁹ E. Vaara, J. Tienari, *A Discursive Perspective on Legitimation Strategies in Multinational Corporations*, „Academy of Management Review” 2008, Vol. 33, No. 4, s. 985–993.

²⁰ M. Joutsenvirta, *Setting Boundaries for Corporate Social Responsibility: Firm – NGO Relationship as Discursive Legitimation Struggle*, „Journal of Business Ethics” 2011, Vol. 102, s. 57–75.

proces oceny ryzyka oraz ład korporacyjny. Ten ostatni związany jest z obiektywnymi konfliktami interesów wewnątrz korporacji²¹. Nowy instytucjonalizm (*New Institutionals*) wskazuje na trzy główne formy nacisku otoczenia instytucjonalnego na organizację²²:

- przymusowe dopasowanie (*coercive isomorphisms*) np. przez przymuszające działanie wymogów prawnych,
- naśladowanie (*mimetics processes*), w tym w obszarze realizacji dobrych praktyk,
- naciski normatywne (*normative pressures*); przykładem mogą być postawy i działania osób, uznanych za autorytety.

J. Chen i W. Roberts wskazują na związki między następującymi teoriami, istotnymi z punktu widzenia legitymizacji przedsiębiorstwa (organizacji)²³:

- teorią legitymizacji, która opiera się o społeczny system wartości,
- teorią instytucjonalną, opartą o z instytucjonalizację struktur społecznych (legitymizacja instytucjonalna),
- teorią zasobową, z uwypukleniem konieczności dostępu do zasobów, którymi dysponują inne organizacje,
- teorią interesariuszy.

Z teorią instytucjonalną związane są rozważania o środowisku zewnętrznym (biznesowym). Środowisko zewnętrzne firm jest bowiem zarządzanie (regulowane) przy udziale struktur społecznych, włączając w to schematy, reguły, normy i rutynę. Podkreśla się, że reguły przyjmują postać prawną, regulacji, norm, konwencji społecznych (porozumień) oraz innych pisanych i niepisanych reguł zachowań. Podstawą legitymizacji przedsiębiorstwa jest zaś dostosowanie się do trzech wymiarów środowiska działania firm (*firm's institutional environment*)²⁴:

- regulacyjnego (stanowią go formalnie skodyfikowane, przedstawione i wprowadzone w życie struktury prawne w społecznościach, społeczeństwie lub krajach),
- normatywnego (obejmuje normy społeczne, wartości, przekonania, założenia),

²¹ K. Waśniewski, *Decyzje inwestycyjne współczesnej korporacji – dylematy racjonalności*, Kraków 2011, s. 8–10, 34, 40.

²² P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, „American Sociological Review” 1983, Vol. 48, No. 2, s. 147–160.

²³ J.C. Chen, R.W. Roberts, *op. cit.*, s. 651–665.

²⁴ B. Roxas, A. Coetzer, *Institutional Environment, Managerial Attitudes and Environmental Sustainability Orientation of Small Firms*, „Journal of Business Ethics” 2012, Vol. 111, No. 4, s. 461–476.

- poznawczego (odnosi się do społecznie uzgodnionych i przyjętych konstrukcji dotyczących znaczenia, sensu lub aksjomatycznych przekonań dostarczających szablonów i scenariuszy do działania).

Normy społeczne to niepisane, powszechnie zrozumiałe prawa wskazujące na formy zachowań, które są pożądane, wartościowane i aprobowane w określonym kontekście społecznym²⁵. Bierze się przy tym pod uwagę zachowania przedsiębiorstw odnośnie do środowiska naturalnego, *sustainability* oraz społecznej odpowiedzialności. Dla małych firm kierunek strategiczny określają konfiguracje i praktyki firm, przekonania, wartości i nastawienie (postawa) menedżera – właściciela i jego strategiczny model mentalny. Wymienione wyżej trzy wymiary środowiska instytucjonalnego, wpływają na postawę właściciela – menedżera odnośnie do m.in. środowiska naturalnego²⁶. Teoria zasobowa i teoria interesariuszy są podstawą strategicznej (organizacyjnej) legitymizacji przedsiębiorstwa. Podkreśla się, że teoria instytucjonalna wzmacnia system wartości, na którym opierają się założenia teorii legitymizacji. Z kolei teoria interesariuszy prowadzi do zmian w systemie tych wartości²⁷. J. Adamczyk zwraca uwagę, że biorąc pod uwagę atrybuty związane z relacjami przedsiębiorstwa z interesariuszami legitymizacja wiąże się z postrzeganiem lub założeniem, że działania jednostek są pożądane, właściwe lub odpowiednie; pod uwagę bierze się w tym przypadku punkt widzenia społecznego systemu norm, wartości i przekonań. Źródła legitymizacji zawarte są w stosunkach prawnych, administracyjnych, kontraktowych, moralnych, ale i zwyczajowych. Biorąc pod uwagę interes przedsiębiorstwa wykorzystuje się aspekt pragmatyczny legitymizacji. Normatywna ocena przedsiębiorstwa (z punktu widzenia wartości etycznych) wiąże się z legitymizacją moralną. Typ poznawczy legitymizacji odnosi się do dostępności do wielu modeli kulturowych²⁸. Teoria interesariuszy ma trzy aspekty²⁹:

- deskryptywny, związany z charakterystyką i zachowaniami organizacji, o charakterze opisowym i doświadczalnym; przedsiębiorstwo stanowi kombinację zarówno wspólnych, ale i konkurujących ze sobą interesów,

²⁵ W. Dyduch, *Składniki i wymiary kapitału społecznego w organizacjach*, „Organizacja i Kierowanie” 2004, nr 1 (115), s. 47–59.

²⁶ B. Roxas, A. Coetzer, *op. cit.*, s. 461–476.

²⁷ J.C. Chen, R.W. Roberts, *op. cit.*, s. 651–665.

²⁸ J. Adamczyk, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw*, Warszawa 2009, s. 85.

²⁹ T. Donaldson, L. Preston, *The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence and Implications*, „Academy of Management. The Academy of Management Review” 1995, Vol. 20, No. 1, s. 65–91.

- instrumentalny, uwzględniający związek między efektami działań przedsiębiorstwa a zarządzaniem interesariuszami, m.in. dla realizacji celów organizacji,
- normatywny, ustalający normy i reguły postępowania, oparty o podstawy moralne i filozofię organizacji; uwzględnia fakt legitymizacji interesariuszy do oddziaływania na przedsiębiorstwo i generowania swoich oczekiwań, stanowiących istotną wartość.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na powiązania legitymizacji i konkurencyjności przedsiębiorstw³⁰. Rozpatruje się legitymizację działalności przedsiębiorstw działających legalnie, jak i nielegalnie³¹. Legitymizację można wiązać z problematyką nisz rynkowych i sektorów działalności³².

LEGITYMIZACJA A ETYKA BIZNESU

Legitymizacja następuje w oparciu o założenia systemu norm, wartości i przekonań. Przegląd dokonany przez D. Kaszyńską wskazuje, że zespół zasad, norm, przepisów, nakazów, zakazów, odnoszących się do postępowania ludzi, jest podstawą etyki. Etyka jest obszarem filozofii związanym z badaniami moralności i tworzeniem systemów myślowych, prowadzących do tworzenia zasad moralnych. Moralność stanowi fakt społeczny, związany z postępowaniem ludzi, mający na uwadze dobro i zło. Etyka zaś to zbiór wskazań dotyczących postępowania, jako reguły wynikające z moralnego punktu widzenia. Etyka biznesu zajmuje się z kolei stosowaniem ogólnych zasad etycznych przy rozstrzyganiu sytuacji charakterystycznych dla biznesu. Nawiązuje do wymiaru moralnego działalności gospodarczej. Obejmuje zasadnicze standardy moralne odnoszące się do decydowania w działalności biznesowej. Nauka o moralności stanowi etykę opisową, odnoszącą się do sposobów postępowania, różnic moralności grup społecznych, a także bada motywy postępowania; odnosi się do bytu, problemów logicznych i metodologicznych. W ramach etyki opisowej rozważa się uwarunkowania moralności

³⁰ G.Z. Peng, *FDI Legitimacy and MNC Subsidiary Control: From Legitimation to Competition*, „Journal of International Management” 2012, Vol. 18, No. 2, s. 115–131.

³¹ P. Monin, G. Croidieu, *The Legitimizing Strategies of Renegade Organizations*, „Management” 2012, Vol. 15, No. 3, s. 254–263.

³² J. Rokita, *Ekologiczny nurt zarządzania strategicznego*, [w:] *Zarządzanie strategiczne. Strategie organizacji*, red. R. Krupski, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” (seria: Zarządzanie), Wałbrzych 2010, s. 9–21.

związane z czynnikami ekonomicznymi, historycznymi, ale również ekologicznymi. Moralność przenosi się na szacunek do prawa, w tym tworzenia podstaw legalizmu, jako przejaw akceptacji prawa. Etykę normatywną stanowi zbiór norm reguł (zachowań), przydatnych w codziennej praktyce. Etyka biznesu stanowi część etyki normatywnej, ale też opisowej, odnoszącej się do postaw moralnych, przekonań, wartości i zachowań. Wymienia się również etykę sytuacyjną, związaną z samodzielnym podejmowaniem decyzji w konkretnych sytuacjach. Opiera się ona o moralną autonomię jednostki. Warto podkreślić, że etyka biznesu odnosi się nie tylko do etycznych teorii moralności, ale także do teorii psychologicznych (np. teoria rozwoju moralnego człowieka L. Kolberga) i socjologicznych (np. problematyka zaufania). Etyka biznesu jest podstawą inicjowania działań określanych jako CSR. CSR jako cel główny stawia osiągnięcie równowagi między efektywnością przedsiębiorstwa a interesem społecznym³³. Etyka biznesu jest rozumiana jako moralne zasady i standardy, które kierują zachowaniami w świecie biznesu³⁴.

Według B. Wojciszke, moralność jest postrzegana jako system wartości, norm, praktyk i instytucji społecznych, a także tożsamości osobistych. Wiąże się z ograniczeniem egoizmu, a także nakłanianiem ludzi do współpracy. Generalnie wartości, to przekonania o pożądanym stanach docelowych lub zachowaniach. Wartości mogą mieć charakter prospołeczny. Wówczas wykraczają one poza interesy niewłasne. Wartości można wiązać z wyborami i ocenami, porządkuje się je według względnej ważności. Wartości wykraczają poza sytuacje specyficzne³⁵. Wartości istnieją w sposób realny i obiektywny, determinują moralne postępowanie jednostki, za które ponosi ona odpowiedzialność³⁶. Sprawą szczególnej wagi jest powiązanie systemu wartości pracowników z wartościami organizacji³⁷. W realizacji społecznej odpowiedzialności biznesu istotną rolę odgrywają główne wartości przedsiębiorstwa³⁸. Są one bowiem wyznawane przez większość uczestników organizacji i mają

³³ D. Kaszyńska, *Czy etyka biznesu jest etyką?*, „Ekonomia i Środowisko” 2013, nr 1 (44), s. 206–214.

³⁴ D. Berings, S. Adriaenssens, *The Role of Business Ethics, Personality, Work Values, and Gender in Vocational Interests from Adolescents*, „Journal of Business Ethics” 2012, Vol. 106, No. 3, s. 325–335.

³⁵ B. Wojciszke, *Psychologia społeczna*, Warszawa 2011, s. 537, 546.

³⁶ R. Ingarden, *Książeczka o człowieku*, Kraków 1999.

³⁷ M. Olszewska, *Konflikt systemów wartości w organizacji. Geneza, konsekwencje, zapobieganie*, „Nauka i Gospodarka” 2010, nr 2 (5), s. 51–57.

³⁸ J. Collins, J. Porras, *Built to Last: Successful Habits of Visionary Companies*, New York 1997.

istotne znaczenie dla jej trwania i rozwoju³⁹. Podkreśla się, by system wartości organizacji zapewniał zgodność działań organizacji z oczekiwaniami interesariuszy. Wskazuje się na celowość realizacji procesu zarządzania przez wartości, przechodząc przez etapy: uzgadniania wartości istotnych dla organizacji i pracowników, określenia, a następnie propagowanie misji, wizji i strategii firmy w oparciu o te wartości. Kolejnym etapem jest dostosowanie działań i struktury organizacyjnej⁴⁰. Wśród wartości moralnych i etycznych Ł. Sułkowski wymienia m.in. władzę, sprawiedliwość, godność człowieka, solidarność oraz odpowiedzialność⁴¹. Według P. Druckera, etyka stanowi immanentną cechę odpowiedzialności⁴². Zwraca się uwagę, że wartości na poziomie jednostki wiążą się z elementami: poznawczym (dotyczącym poznania i rozumieniem idei, związanym z poziomem intelektualnym), afektywnym (ma związek z emocjami) i behawioralnym. Badania na dużej grupie przedsiębiorstw, wykonane w latach 2006 i 2009 w 11 krajach świata, pozwalają na wydzielenie następujących grup wartości związanych z:

- profesjonalizmem, co wiąże się z główną działalnością i jakością oferty przedsiębiorstwa (w tym z zaufaniem),
- współzawodnictwem (w tym z innowacyjnością),
- aspektami behawioralnymi,
- relacjami z otoczeniem (w tym z problematyką społecznej odpowiedzialności i zrównoważonego rozwoju),
- sposobem komunikacji z otoczeniem (w tym z partnerstwem),
- wspieraniem funkcjonowania pracowników w organizacji w nawiązaniu do ich systemów wartości,
- wartościami moralnymi i etyką,
- wartościami społecznymi (dotyczącymi funkcjonowania organizacji w społeczeństwie)⁴³.

J. Adamczyk przytacza poglądy, mówiące że⁴⁴:

- jako zachowania etyczne przyjmuje się takie, które mieszczą się w ogólnie przyjętych normach społecznych,

³⁹ A. Stachowicz-Stanusch, *Potęga wartości. Jak zbudować nieśmiertelną firmę*, Gliwice 2007, s. 47, 66, 98–99.

⁴⁰ K. Blanchard, M. O'Connor, *Zarządzanie poprzez wartości*, Warszawa 1998.

⁴¹ Ł. Sułkowski, *Epistemologia i metodologia zarządzania*, Warszawa 2012, s. 72.

⁴² P. Drucker, *Praktyka zarządzania*, Kraków 1994, s. 409.

⁴³ T. Czapla, I. Świątek-Barylska, *Znaczenie innowacyjności w świetle badań wartości i systemów kompetencyjnych organizacji*, „Współczesne Zarządzanie” 2011, nr 3, s. 80–87.

⁴⁴ J. Adamczyk, *op. cit.*, s. 62–63.

- etykę w przedsiębiorstwach rozpatrywać można na poziomach: społeczeństwa, interesariuszy, polityki wewnętrznej i osób indywidualnych,
- obserwuje się instytucjonalizację etyki w przedsiębiorstwach przez wprowadzanie konkretnych wartości, norm i obowiązków moralnych, przez formę standardów i procedur.

W literaturze wskazuje się na różnice pomiędzy etyką biznesu a odpowiedzialnością społeczną. Etyka dotyczy ludzi zatrudnionych w organizacji, stosunków międzyludzkich, zachowań niemoralnych (nieetycznych), uwzględnia poczucie moralne decydentów. Odpowiedzialność społeczna dotyczy natomiast przedsiębiorstw jako całości, stosunków społecznych, działań nieakceptowanych przez interesariuszy, uwzględnia kalkulacje różnych grup interesów i działania społecznie odpowiedzialne⁴⁵. Praktyki etyczne w działalności biznesowej opierają się na odpowiedzi na pytanie, co powinno lub co nie powinno być zrobione. Jako społecznie odpowiedzialne praktyki w biznesie można przyjąć pozytywną aktywność przedsiębiorstwa w społeczności, w której się działa⁴⁶. M. Pindelski pokazuje różnice między etyką a społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorstw (biznesu) – CSR. Etyka zajmuje się ogólnymi normami i założeniami, które nie mają odzwierciedlenia w prawie, lecz podlegają ocenie społecznej i są odczuwalne na gruncie moralności. Wartością podstawową jest nieczynienie zła, celem jest unikanie sytuacji wieloznacznych moralnie i nienaruszanie norm moralnych. Podkreśla się znaczenie sumienia kierownictwa i pracowników. Odpowiedzialność za działania ponosi każdy pracownik indywidualnie. CSR zajmuje się działaniami i programami nakierowanymi na często subiektywnie postrzegane efekty dla społeczności (które mają jednak charakter obiektywny). Czynienie dobra jest główną wartością CSR. Celem jest poszukiwanie korzyści i poprawa sytuacji wybranych grup społecznych. Podkreśla się znaczenie wewnętrznych potrzeb kierownictwa, ale także rolę mediów i aspekty konkurencji. Odpowiedzialność za działania w ramach CSR ponosi kierownictwo. Autor zwraca uwagę, że etyka i odpowiedzialność społeczna to pojęcia różne ontologicznie⁴⁷. Etyka wiąże się przekonaniem poszczególnych osób. Z kolei odpowie-

⁴⁵ A. Paliwoda-Matoliańska, *op. cit.*, s. 41.

⁴⁶ N.H. Ahmad, T. Ramayah, *Does the Notion of "Doing Well by Doing Good" Prevail Among Entrepreneurial Ventures in a Developing Nation?*, „Journal of Business Ethics” 2012, Vol. 106, No. 4, s. 479–490.

⁴⁷ M. Pindelski, *Etyka, CSR i CSV w orientacjach strategicznych*, „Przegląd Organizacji” 2012, nr 2, s. 6–10.

działność społeczna dotyczy zobowiązań wobec interesariuszy, na które wpływ mają przekonania kluczowych osób w organizacji⁴⁸.

W literaturze trwa dyskusja o celach organizacji. Y.Ch. Kang i D.J. Wood stworzyli podstawy modelu (*before profit obligation*) uznającego pierwszeństwo wartości moralnych. Za etyczność dokonywanych wyborów odpowiadają poszczególne osoby w organizacji. Szeroko opisywany jest także model, określany jako *after profit obligation* (nawiązujący do prac A. Carroll), u którego podstaw leży odpowiedzialność ekonomiczna. Umieszczenie na szczycie piramidy odpowiedzialności działalności filantropijnej powoduje, że korporacja staje się instytucją obywatelską⁴⁹.

Przedstawione rozważania wskazują na wyraźne powiązanie legitymizacji przedsiębiorstwa z realizacją zasad etyki biznesu.

LEGITYMIZACJA A ODPOWIEDZIALNOŚĆ – ROLA CSR

Przegląd literatury, dokonany przez K. Bondy i współpracowników wskazuje, że CSR kreuje wartość w biznesie przez redukcję kosztów i ryzyka, tworzenie przewagi konkurencyjnej, generowanie efektów *win-win* oraz, co ważne – budowę reputacji i legitymizację⁵⁰. Wychodząc z założeń CSR można przyjąć, że jedną z dróg do legitymizacji przedsiębiorstwa jest realizacja odpowiedzialności społecznej. W literaturze przedmiotu analizowane jest pojęcie odpowiedzialności. Wiąże się ono z obowiązkiem moralnym lub prawnym, związanym z odpowiadaniem za czyny swoje lub innych. Zwraca się uwagę, że odpowiedzialność wiąże się z czynami podejmowanymi w sposób świadomy i dobrowolny. Odpowiedzialność wynika z przekonań wewnętrznych, przyjęcia idei społecznych, ale może być także nakładana przez inne podmioty. Analiza przedmiotu odpowiedzialności wiąże się z odpowiedzią na pytanie, za co lub za kogo odpowiedzialność jest ponoszona⁵¹. Odpowiedzialność traktowana jest jako norma etyczna związana z gotowością ponoszenia

⁴⁸ N.H. Ahmad, T. Ramayah, *op. cit.*, s. 479–490.

⁴⁹ M. Rybak, *Etyka menedżera – społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, Warszawa 2004, s. 31–36, 45.

⁵⁰ K. Bondy, J. Moon, D. Matten, *An Institution of Corporate Social Responsibility (CSR) in Multi-National Corporations (Mnics): Form and Implications*, „Journal of Business Ethics” 2012, Vol. 111, No. 2, s. 281–299.

⁵¹ A. Jabłoński, *Modele zrównoważonego biznesu w budowie długoterminowej wartości przedsiębiorstw z uwzględnieniem ich społecznej odpowiedzialności*, Warszawa 2013, s. 59–60.

konsekwencji skutków własnych decyzji. Decyzje te mogą mieć charakter jednostkowy lub grupowy, a skutki mogą mieć charakter zarówno pozytywny, jak i negatywny⁵².

Według M. Kapiasa, odpowiedzialność ma dwa wymiary: jurydyczny i etyczny. Odnosząc się do społecznej odpowiedzialności z punktu widzenia ekonomicznego, wiąże się ona z działaniami opłacalnymi z punktu widzenia rachunku ekonomicznego, a społeczeństwo jest wykorzystywane dla tych celów. Podejście społeczne wskazuje, w oparciu o kontakty z otoczeniem, na zobowiązania organizacji dla ochrony i umacniania społeczeństwa, w którym ona istnieje. Podejście filozoficzne postrzega społeczną odpowiedzialność w kontekście etycznym. Podkreśla się, że organizacja nie ponosi moralnej odpowiedzialności, gdyż można ją przypisać tylko osobie jako rzeczywistego wykonawcy danego czynu w sposób wolny i świadomy. Jednak odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstwa wiąże się z odpowiedzialnością poszczególnych ludzi⁵³.

Współczesne przedsiębiorstwo w swych działaniach powinno nie tylko uwzględniać korzyści własne, ale także respektować szeroko pojęte korzyści społeczne (teoria obywatelstwa korporacyjnego – *corporate citizenship*). Służyć temu może realizacja założeń społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR – *Corporate Social Responsibility*). Oznacza to, że przedsiębiorstwo powinno realizować nie tylko cele ekonomiczne, ale także społeczne, w tym ekologiczne. Według normy ISO 26000, CSR to: „odpowiedzialność organizacji za wpływ jej decyzji i działań (produkty, serwis, procesy) na społeczeństwo i środowisko, poprzez przejrzyste i etyczne zachowanie, które przyczynia się do zrównoważonego rozwoju, zdrowia i dobrobytu społeczeństwa, bierze pod uwagę oczekiwania interesariuszy, jest zgodne z obowiązującym prawem i spójne z międzynarodowymi normami zachowania, jest spójne z organizacją i praktykowane w jej relacjach”⁵⁴. CSR dotyczyć może rozwiązań szczegółowych w działaniach firmy. Przykładowo wskazuje się na pozycjonowanie marek w ramach CSR. W modelu B. Brüggenwirtha pozycjo-

⁵² B. Pogonowska, *Etos człowieka biznesu. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, [w:] *Elementy etyki gospodarki rynkowej*, red. B. Pogonowska, Warszawa 2004, s. 230.

⁵³ M. Kapias, *Odpowiedzialność moralna fundamentem odpowiedzialności społecznej organizacji*, [w:] *Społeczna odpowiedzialność – aspekty teoretyczne i praktyczne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, Studia Ekonomiczne, red. nauk. G. Polok, Katowice 2011, s. 19–38.

⁵⁴ I. Mendyk, B. Zdunek, *Pozycjonowanie marki oparte na idei CSR*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2012, nr 9, s. 3–12.

nowanie opiera się o atrybuty produktu (np. cechy ekologiczne czy zdrowotne), inspirację/wizję (np. wykorzystując komunikowanie swojej tożsamości), korzyści (np. oferowanie klientowi zdrowych produktów), wartości emocjonalne/styl życia⁵⁵. Podkreśla się także rolę komunikacji z interesariuszami, a I. Vormedal i A. Ruud na przykładzie sprawozdawczości ekologicznej wskazują, że tego typu działania służą legitymizacji przedsiębiorstwa (*licence to operate*)⁵⁶.

Odpowiedzialność może mieć charakter wymuszony – zarówno przez prawo, jak i zorganizowane grupy nacisku. Szczególnie istotna jest jednak odpowiedzialność o charakterze niewymuszonym, dobrowolnym. Odpowiedzialność biznesu odnosi się zarówno do wymagań, jak i oczekiwań społecznych. Wymagania społeczne dotyczą odpowiedzialności ekonomicznej i odpowiedzialności prawnej. Na wyższym poziomie znajduje się, jako oczekiwana przez społeczeństwo – odpowiedzialność etyczna. Jeszcze wyżej, jako pożądana przez społeczeństwo, znajduje się odpowiedzialność filantropijna⁵⁷.

Rozwój koncepcji CSR, poczynając od pierwszej pracy w roku 1930, a także metod badawczych prześledzili S. Taneja i współpracownicy. Analiza publikacji dotyczących CSR, obejmuje zakres czterech głównych tematów, to jest: odpowiedzialność społeczna, odpowiedzialność ekologiczna, etyka biznesu oraz zarządzanie interesariuszami⁵⁸.

E. Kolańska zwraca uwagę, na pojęcie odpowiedzialności emocjonalnej w organizacji. Emocje są traktowane jako zasób niematerialny. Wiąże się z realizacją różnych procesów organizacyjnych, w tym dotyczą relacji z interesariuszami. Odpowiedzialność emocjonalna wiąże się z wysyłaniem emocji, ich absorpcji przez innych oraz ewentualnego odchylenia od wzorca normatywnego. Podkreśla się, że przejawy odpowiedzialności emocjonalnej powinny być zgodne z kulturą organizacyjną, sytuacją i stanowiskiem pracy. Emocje jednostek mają swoje związki z władzą w organizacji i ich statusem. Na odpowiedzialność emocjonalną wpływają kompetencje emocjonalne pracowników i ich inteligencja emocjonalna. Kompetencje emocjonalne mogą się przemieniać m.in.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ I. Vormedal, A. Ruud, *Sustainability Reporting in Norway – an Assessment of Performance in the Context of Legal Demands and Socio-Political Drivers*, „Business Strategy and the Environment” 2009, Vol. 18, No. 4, s. 207–222.

⁵⁷ A.B. Carroll, *Business and Society: Ethics and Stakeholder Management*, Cincinnati 1993, s. 35.

⁵⁸ S.S. Taneja, P.K. Taneja, R.K. Gupta, *Researches in Corporate Social Responsibility: A Review of Shifting Focus, Paradigm And Methodologies*, „Journal of Business Ethics” 2011, Vol. 101, No. 3, s. 343–364.

w kapitał społeczny. Inteligencja emocjonalna przejawia się m.in. jako zdolność do odbierania zarówno własnych emocji, jak i emocji innych ludzi. Wiąże się z ich rozumieniem, a także odnosi się do zarządzania tymi emocjami⁵⁹.

Firmom małym i średnim (MŚP) trudno jest wdrażać praktyki CSR, przenosząc je na podstawie doświadczeń dużych przedsiębiorstw. F. Azmat i R. Samaraturunge jako alternatywę CSR dla MŚP wskazują na odpowiedzialną przedsiębiorczość (*responsible entrepreneurship*). Działania w obszarze odpowiedzialności społecznej są realizowane w tym przypadku pod presją interesariuszy, głównie klientów, bez związków z moralnością czy ideologią. Na podstawie badań w dziewięciu krajach wskazuje się, że odpowiedzialne, wspólne praktyki MŚP mają charakter wewnętrzny i dotyczą głównie zasobów ludzkich i środowisko pracy. Mniejszą rolę odrywają wspólne praktyki zewnętrzne, związane ze współdziałaniem ze społecznościami lokalnymi i odnoszące się do środowiska naturalnego. Podkreśla się znaczenie motywacji dla MŚP, które mają charakter religijno-etyczny. Wraz ze zmniejszaniem się wielkości MŚP następuje także zmniejszenie jego chęci oddziaływania z lokalną społecznością w zakresie odpowiedzialności społecznej⁶⁰.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na polityczną legitymizację CSR, która zdaniem M. Zhao, nie jest jeszcze konceptem teoretycznym. Chodzi o legitymizację strategii firm w oparciu o CSR, uwzględniając relacje biznes–państwo, wykorzystując dostęp do zasobów państw. Wskazuje się na następujące możliwe strategie⁶¹:

- eksploracji, odkrywania (*exploration*), która polega na zmianie dotychczasowej strategii w kierunku nastawienia na wyniki społeczno-środowiskowe (związane ze środowiskiem naturalnym), np. w oparciu o partnerstwo państwo–biznes. Realizacja CSR ma charakter proaktywny, z występującymi rozwiązaniami innowacyjnymi. Odkrywane są zdolności państw oraz następować może poprawa decyzji państw w sferze publicznej, np. w zakresie edukacji czy ochrony zdrowia. Skutkiem są nowe regulacje, a także innowacyjne rozwiązania;
- eksploatacji (*exploitation*), która polega na zawłaszczaniu (zorganizowaniu) istniejącego układu polityki w obszarach społeczno-środo-

⁵⁹ E. Kolasieńska, *Odpowiedzialność emocjonalna w organizacji*, „Przegląd Organizacji” 2012, nr 5, s. 32–35.

⁶⁰ F. Azmat, R. Samaraturunge, *Responsible Entrepreneurship in Developing Countries*, „Journal of Business Ethics” 2009, Vol. 90, No. 3, s. 437–452.

⁶¹ M. Zhao, *CSR-Based Political Legitimacy Strategy: Managing the State by Doing Good in China and Russia*, „Journal of Business Ethics” 2012, Vol. 111, No. 4, s. 439–446.

wiskowym, m.in. przez współdziałanie i wspieranie działań państw i rządów, porozumienia z rządem, udział w projektach rządowych. CSR jest luźno związany z *core business*, wykorzystuje się przy tym rozwiązania konwencjonalne.

LEGITYMIZACJA ZACHOWAŃ MENEDŻERA, DECYZJE I PRZYWÓDZTWO

W literaturze poświęca się wiele miejsca modelom podejmowania decyzji. Przeglądu tychże modeli dokonali K. Martin i B. Parmar⁶². Wobec narastającej turbulencji w otoczeniu obserwuje się coraz częściej odchylenie od racjonalnego modelu podejmowania decyzji. Część badaczy uważa, że proces podejmowania decyzji ma zwykle charakter intuicyjny, ale z udziałem (wsparciem) procesu świadomego. Model oparty o świadome rozumowanie występuje przy decyzjach nowych, przy niskiej niepewności. Świadome działanie opiera się na dużej ilości wiedzy i powoduje racjonalne decyzje. Biznesowy model etycznego podejmowania decyzji proponuje J. Woiceshyn⁶³. Opiera się on o interakcje między rozumowaniem jako procesem świadomym, a intuicją jako procesem podświadomym. Interakcja zachodzi w oparciu zasady moralne w biznesie. Opisywane jest także podejmowanie decyzji w kontekście etycznym w oparciu o podstawy racjonalne. Jako etapy etycznego podejmowania decyzji wskazuje się w tym przypadku na: identyfikację wyniku (skutku) moralnego, dokonanie osądu moralnego, przyjęcie celu (intencji, zamiaru) moralnego, zaangażowanie w działanie moralne.

Wpływ na podejmowane decyzje ma profil etyczny menedżera, związany z wyznawanymi przez niego wartościami, a także indywidualne preferencje etyczne⁶⁴. W trudnych sytuacjach decyzyjnych może się pojawić dylemat etyczny, związany np. z konfliktem między przestrzeganiem norm etycznych a interesem ekonomicznym. Zachowania etyczne polegają wówczas na podporządkowaniu interesu przedsiębiorstwa na rzecz przestrzegania społecznych norm etycznych⁶⁵.

⁶² K. Martin, B. Parmar, *Assumptions in Decision Making Scholarship: Implications for Business Ethics Research*, „Journal of Business Ethics” 2011, Vol. 105, No. 3, s. 289–306.

⁶³ J. Woiceshyn, *A Model for Ethical Decision Making in Business: Reasoning, Intuition, and Rational Moral Principles*, „Journal of Business Ethics” 2011, Vol. 104, No. 3, s. 311–323.

⁶⁴ G.L. Casali, *Developing a Multidimensional Scale for Ethical Decision Making*, „Journal of Business Ethics” 2011, Vol. 104, No. 4, s. 485–497.

⁶⁵ B. Godziszewski, M. Haffer, M.J. Stankiewicz, S. Sudół, *Przedsiębiorstwo. Teoria i praktyka zarządzania*, Warszawa 2011, s. 428.

Decyzje są rozważane w kontekście problemu legitymizacji przez menedżerów założeń *sustainability*. T.E. Thomas i E. Lamm analizują zależności: postawy (nastawienia), intencje i zachowania. Podkreślają wpływ czynników poprzedzających (antecedencji) na podejmowane działania, także przez przedsiębiorstwa. Intencje menedżerskie rozpatrywane są w oparciu o teorię Ajzena⁶⁶, która zakłada, że zachowanie człowieka jest powodowane jego intencjami. Intencje są określane przez trzy czynniki: postrzeganą atrakcyjność, postrzegane normy społeczne (co wiąże się z ewentualną akceptacją społeczeństwa) oraz poczuciem możliwości i ograniczeń⁶⁷. T.E. Thomas i E. Lamm określili kilkanaście podstawowych wymiarów legitymizacji. Ich uwzględnienie w kontekście *sustainability* stanowi specyficzną formę innowacji menedżerskich. Charakter ocen menedżerskich może mieć podłoże pragmatyczne, moralne (oceny normatywne) lub poznawcze (*cognitive*). Poznawczy charakter jest związany ze rozumieniem (pojmowaniem) działań i polityki. W oparciu o agregację i interakcje trzech wymienionych ocen dokonywana jest legitymizacja.

Na podejmowane decyzje wpływa również typ przywództwa, związany z zachowaniami etycznymi. Etyczne przywództwo charakteryzuje⁶⁸: odpowiedzialność (możliwość wytłumaczenia – *accountability*), wzgląd i poważanie wobec innych, sprawiedliwość (bezstronność, *fairness*) i brak dyskryminacji, odpowiednie cechy (*character*), orientacja kolektywna (*collective*), organizacyjna i społeczna, otwartość (*openness*) i elastyczność (*flexibility*). Odpowiedzialność wiąże się z odpowiedzialnością osobistą, odpowiedzialnymi zachowaniami wobec innych, a także promowaniem etycznych zasad w organizacji. Jako odpowiednie cechy wskazuje się na uczciwość, prawość, solidność i szczerłość, a także wiąże się m.in. ze świadomością etyczną. Bierze pod uwagę równowagę/wpływ w dłuższym okresie (*sustainability/longer-term impact*). Orientacja kolektywna, organizacyjna i społeczna wiąże się z kolei z przedkładaniem interesu organizacji nad interes własny, a także z promowaniem pracy grupowej i kooperacji. Działanie we własnym interesie i nadużywanie władzy, oszukiwanie (zwodzenie) i brak uczciwości (w tym korupcja), brak odpowiedzialności (usprawiedliwienie), dostosowania się

⁶⁶ T.E. Thomas, E. Lamm, *Legitimacy and Organizational Sustainability*, „Journal of Business Ethics” 2012, Vol. 110, No. 2, s. 191–203.

⁶⁷ A. Kurczewska, *Intencje przedsiębiorcze, czyli co decyduje o przedsiębiorczości człowieka*, „Przegląd Organizacji” 2010, nr 10, s. 20–23.

⁶⁸ C.J. Resick, G.S. Martin, K.A. Keating, M.W. Dickson, H.K. Kwan, Ch. Peng, *What Ethical Leadership Means to Me: Asian, American and European Perspectives*, „Journal of Business Ethics” 2011, Vol. 101, No. 3, s. 435–457.

i przejrzystości, brak osobistych wartości, kodeksu moralnego i uprzejmości charakteryzują przywództwo nieetyczne. Takie przywództwo cechuje koncentracja wyłącznie na profitach lub korzyściach krótkoterminowych. Przejawia się ono uporem, zawężonym myśleniem, brakiem tolerancji.

Według A.B. Carroll w sytuacjach decyzyjnych, uwzględniając aspekt moralny, wybór etycznego działania zależy od interakcji czynników indywidualnych i środowiskowych⁶⁹. Najliczniej reprezentowane są zaś zachowania menedżerskie, oddzielające sądy moralne od decyzji zarządczych. Etyczne zachowanie wiąże się z psychologicznym dojrzewaniem człowieka. Przegląd poglądów dokonany przez J. Szczupaczyńskiego wskazuje, że w zależności od przyjętego modelu procesu podejmowanych decyzji wpływ czynników:

- może być traktowany łącznie, przy czym czynniki te mogą mieć różny charakter (zmienne psychologiczne, środowiskowe i sytuacyjne),
- może zachodzić w taki sam lub inny sposób, w zależności od realizowanej fazy procesu decyzyjnego, mianowicie: rozpoznanie moralnego komponentu sytuacji, ocena sytuacji pod kątem moralnym, intencja moralnego działania i działanie moralne.

Umieszczenie ocen moralnych może zachodzić także w ramach racjonalności menedżerskiej. Badania w polskich firmach wskazują na występowanie trzech wzorców decyzji menedżerskich z pierwiastkiem moralnego wyboru. Najczęściej jest to menedżerska racjonalność, ale występują też przypadki moralnego działania, które sytuują wymiar moralny jako nadrzędny i autonomiczny wymiar wobec procesu zarządzania. Wskazywana jest także możliwość wystąpienia trzeciej perspektywy moralnej – indywidualnych korzyści⁷⁰.

Zarządzanie może być etyczne, etycznie neutralne lub nieetyczne⁷¹. W polskich przedsiębiorstwach wyodrębniono cztery perspektywy postrzegania związków między etyką a zarządzaniem⁷²:

- etyczne posłannictwo; przedsiębiorca zachowuje zgodności z osobistymi wartościami i opartą o te wartości etyczną misję. Opierając się na misji, następuje realizacja założeń CSR,

⁶⁹ A.B. Carroll, *In Search of the Moral Manager*, „Business Horizons” 1987, Vol. 30, No. 2, s. 7–15.

⁷⁰ J. Szczupaczyński, *Moralne aspekty podejmowania decyzji przez menedżerów liniowych w świetle badań jakościowych*, „Współczesne Zarządzanie” 2013, nr 3, s. 116–126.

⁷¹ A.B. Carroll, *In Search of the Moral Manager...*, s. 7–15.

⁷² J. Szczupaczyński, *Zarządzanie a etyka w opinii polskich przedsiębiorców*, „Przegląd Organizacji” 2010, nr 10, s. 11–14.

- etyczny instrumentalizm; przedsiębiorca zarządza w sposób zgodny ze swoimi moralnymi zasadami. Brak jest elementów misyjnych. W większym stopniu występuje orientacja na interesariuszy niż na ogólne wartości. Nie występują wyraźnie związki z założeniami CSR. Zgodność z zasadami etycznymi ma swoje odzwierciedlenie w stylu przewodzenia.
- etyczny minimalizm: oznacza przestrzeganie minimalnych standardów etycznych, z podkreśleniem roli uwarunkowań zewnętrznych,
- aksjologiczny legalizm: przedsiębiorca opiera się o reguły oparte na profesjonalizmie, często wykorzystuje sprawdzone, profesjonalne wzorce postępowania, zarządza zgodnie z obowiązującym prawem i sformalizowanymi standardami etycznego postępowania. Określenie „aksjologiczny” wynika z faktu, że reguły i standardy mają swoje odzwierciedlenie w wartościach o charakterze środowiskowym.

LEGITYMIZACJA A SUSTAINABILITY I MODELE BIZNESU

A. Pabian zwraca uwagę, że *sustainability* to szczególny paradygmat współczesności, wywierający wpływ na działalność biznesową oraz na realizowane w jej ramach obszary funkcjonalne. Jest odpowiedzią na wzrost zagrożeń ekologicznych i społecznych. Nawiązuje do założeń rozwoju zrównoważonego. Wiąże się z realizacją koncepcji zrównoważenia w organizacjach gospodarczych, z podkreśleniem roli wrażliwości ekologicznej i społecznej pracowników różnych szczebli⁷³.

Według szerokiej definicji zaproponowanej przez W.M. Grudzewskiego, I.K. Hejduk i współpracowników, *sustainability* to zdolność przedsiębiorstwa do ciągłego uczenia się, adaptacji i rozwoju, rewitalizacji, rekonstrukcji i reorientacji⁷⁴. Podkreśla się, że prowadzi to do osiągnięcia trwałej i wyróżniającej pozycji na rynku, poprzez zmienność konstytuującą modele biznesu. Pojęcie *sustainability* można łączyć z pojęciem równoważenia, uwzględniając następujące fakty⁷⁵:

- nawiązując do teorii pola sił K. Lewina warto podkreślić, że procesy społeczne są efektem wzajemnego oddziaływania na siebie sił

⁷³ A. Pabian, *Działalność promocyjna w koncepcji sustainability*, „Marketing i Rynek” 2013, nr 8, s. 12–17.

⁷⁴ W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk, A. Sankowska, M. Wańtuchowicz, *Sustainability w biznesie, czyli przedsiębiorstwo przyszłości, zmiana paradygmatów i koncepcji zarządzania*, Warszawa 2010, s. 26.

⁷⁵ A. Jabłoński, *op. cit.*, s. 34, 35, 39.

- społecznych, a utworzona konfiguracja tworzy pole sił, zapewniając w danym momencie równowagę społeczną,
- występuje pojęcie równowagi organizacyjnej o charakterze materialnym i społecznym, wewnętrznym i zewnętrznym. Instrumentami równoważenia są: strategie (równoważenie organizacji z otoczeniem) i procedury (związane z równowagą wewnętrzną). Delegitymizacja organizacji i jej działań w otoczeniu wiąże się głównie z załóczeniami równowagi społecznej⁷⁶,
 - Center of Sustainability w roku 2004 określił zrównoważenie jako zdolność do nieprzerwanych działań w skali długoterminowej, cechą zrównoważenia jest bezterminowość; zwraca się uwagę na znaczenie równoważenie interesów różnych grup.

Według A. Jabłońskiego, *sustainability* oznacza zarządzanie, oparte na ciągłości biznesu i dłuższym czasie, z uwzględnieniem zdolności do reagowania na szybkie zmiany. Wiąże się to z permanentnym doprowadzaniem do stanu równowagi i zrównoważeniem w modelu biznesu, co pozwala realizować wyznaczone cele biznesowe przedsiębiorstwa. Pojęcie *sustainability* jest opisywane poprzez trójkąt (TPZ), zawierający w swoim środku punkt równowagi, oparty na oddziaływaniu trwałości (związanej m.in. z istnieniem w dłuższym czasie, ale też niepodlegania szybkim zmianom), podtrzymania (m.in. brak przerywania ciągłości), a także zrównoważenia, związanego z doprowadzaniem do stanu równowagi, ale również zapewnieniem tej równowagi. Trwałość można wiązać z relacją zarząd – udziałowcy – interesariusze, podtrzymanie odnosi się do relacji zrównoważenia ekonomicznego ze zrównoważeniem kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa. Zrównoważenie odnosi się do relacji pomiędzy świadomym stosowaniem zasad społecznej odpowiedzialności biznesu a wartością interesariuszy, uwzględniając ich migrację. W literaturze wskazuje się, że zrównoważony biznes może być rozpatrywany z punktu widzenia zgodności pomiędzy kapitałem ekologicznym, społecznym i ekonomicznym dla zapewnienia równowagi ekonomicznej, kreowania ekoefektywności oraz produktywności kapitału społecznego przedsiębiorstw, z uwzględnieniem ich społecznej odpowiedzialności⁷⁷.

Tworząc model biznesu można rozpatrywać proces uczenia się, uwzględniający odpowiedzialność i założenia etyki biznesu. Etyczne uczenie się organizacji stwarza możliwości radzenia sobie z oczekiwaniami otoczenia, w tym pozwala menedżerom rozwiązywać dylematy

⁷⁶ A.K. Koźmiński, K. Obłój, *Zarys teorii równowagi organizacyjnej*, Warszawa 1989.

⁷⁷ A. Jabłoński, *op. cit.*, s. 41, 45, 348–349.

moralne występujące w sytuacjach decyzyjnych⁷⁸. We współczesnych modelach biznesu uwzględnia się występowanie sieci partnerów. Partnerzy ci wpływają na propozycje wartości rynkowej. Ponadto na tworzenie tej wartości wpływają kluczowe umiejętności – przez odpowiednią konfigurację działań⁷⁹. Sieć partnerów oddziałuje równocześnie zarówno na kluczowe umiejętności, jak i konfigurację działań⁸⁰. Według K. Wikströma i współpracowników, elementami modelu biznesu są: specyficzne kompetencje, kluczowe kompetencje i krytyczne zasoby (w grupie kompetencje i zasoby), a także relacje z otoczeniem i współpraca⁸¹. W budowie innowacyjnego modelu biznesu zakłada się, że sieci partnerów wpływają na propozycje wartości, a także na kluczowe działania, kluczowe zasoby i strukturę kosztów⁸².

A. Jabłoński proponuje, by skuteczne i efektywne wdrażanie modelu zrównoważonego biznesu oprzeć na trójkącie (3S): synergia (wykorzystując koncepcję CSR i zarządzania wartością przedsiębiorstwa), symbiozie (odnosząc się do egzystencji interesariuszy, bez niekontrolowanej utraty wartości przez jednych interesariuszy na rzecz innych) oraz symetrii (opartej na wzajemnym i systematycznym rozwoju składników potencjału przedsiębiorstwa, odnosząc się do równowagi między wnętrzem przedsiębiorstwa i jego otoczeniem). Model zrównoważonego biznesu może być tworzony przez połączenie koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu i koncepcji zarządzania wartością przedsiębiorstwa. Takie podejście wpływa bowiem na równoważenie potencjałów przedsiębiorstwa i prowadzi do wzrostu jego długoterminowej wartości. Przy tworzeniu tego modelu należy uwzględnić zarówno założenia teorii akcjonariuszy (*shareholders*), jak i interesariuszy (*stakeholders*). Jako instrumenty równoważenia wskazuje się tworzenie strategii, procedur, programów, budżetów, formalnych struktur biznesu, reguł działania, systemów, a także kultur organizacyjnych.

⁷⁸ J. Szczupaczyński, *Organizacyjne uczenie się jako proces etycznego rozwoju organizacji*, „Przegląd Organizacji” 2011, nr 12, s. 14–18.

⁷⁹ Jest to propozycja L. Palmen [w:] S. Kasiewicz, J. Ormińska, W. Rogowski, W. Urban, *Metody osiągania elastyczności przedsiębiorstw. Od zarządzania zasobowego do procesowego*, Warszawa 2009, s. 95.

⁸⁰ H. Chesbrough, *Business Model Innovation: Opportunities and Barriers*, „Long Range Planning” 2010, Vol. 43, No. 2–3, s. 354–363.

⁸¹ K. Wikström, K. Artto, I. Kujala, I. Söderlund, *Business Models in Project Business*, „International Journal of Project Management” 2010, Vol. 28, No. 8, s. 832–841.

⁸² H. Chesbrough, *op. cit.*, s. 354–363.

Nałożenie na siebie trójkątów 3S i TPZ pozwala na określenie luki niezrównoważenia, a idąc dalej – pozwala na wskazanie możliwych opcji strategicznych dla przedsiębiorstw⁸³. Warto zwrócić uwagę, że niezrównoważenie może mieć podłoże społeczne, co przekłada się na legitymizację organizacji.

PODSUMOWANIE

Współczesne przedsiębiorstwo, chcąc rozwijać się w sposób odpowiedzialny, a więc realizować równocześnie cele ekonomiczne, społeczne i ekologiczne, musi zapewnić sobie legitymizację tychże działań. Legitymizacja opierać się może na konkretnych koncepcjach i rozwiązaniach, przez tworzone modele biznesu, etyczność podejmowanych decyzji i odpowiednie strategie. Spadek aktywności w zakresie działań odpowiedzialnych społecznie może prowadzić do delegitymizacji przedsiębiorstwa.

⁸³ A. Jabłoński, *op. cit.*, s. 240–241, 272, 351–352, 388–393.

HALINA SMUTEK

ETYCZNY WYMIAR DECYZJI KIEROWNICZYCH

WPROWADZENIE

Jednym z dylematów stojących przed współczesnymi organizacjami jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy istnieje możliwość pogodzenia imperatywu racjonalności i norm etycznych. Odnosząc kwestie etyki i moralności do obszaru relacji społeczeństwo–biznes, sprowadzają się one do wyborów określonych kierunków działań oraz ich moralnej i prawnej legitymizacji oraz tego, w jaki sposób pogodzić sprzeczności, jakimi z jednej strony jest wymóg przestrzegania norm etycznych i realizowania podstawowych celów biznesu, a więc dążenie do optymalizacji efektów ekonomicznych – zysku, które jest podstawowym wyznacznikiem oceny skuteczności zarządzania, które przeciwstawia się wymogom stawianym przez otoczenie organizacji gospodarczych. Wiek XX dał początek nowemu społeczeństwu – społeczeństwu zintegrowanemu wokół celów korporacji, a wraz z tym pojawiło się wyzwanie – korporacje zyskujące prawo do wysokich zysków, musiały przyjąć na siebie obowiązek przestrzegania określonych reguł postępowania. Ta tendencja jest nadal aktualna, presja na wyniki, tworzenie wartości firmy z drugiej konieczność bycia etycznym w osiągnięciu podstawowego celu. Kierujący współczesnymi organizacjami wobec powyższego stoją przed koniecznością podejmowania decyzji, które sprostająby wskazanym wyżej kryteriom.

PROCESY DECYZYJNE W ORGANIZACJI

W literaturze przedmiotu organizacja najczęściej definiowana jest jako system celowościowy. Takie ujęcie systemu organizacyjnego znajdujemy również w pracach C.I. Barnarda, który organizację definiuje jako system świadomie koordynowanego działania dwu lub więcej osób, przy czym każda (jego) część wiąże się z inną częścią w jakiś charakterystyczny sposób. W tak zdefiniowanej organizacji na plan pierwszy wysuwa się problem więzi organizacyjnych: równowagi, komunikacji i podejmowania decyzji¹.

Komunikacja jest sposobem pobudzania do działania poszczególnych części systemu oraz środkiem koordynacji i kontroli. Barnard sformułował siedem zasad komunikacji, z których trzy najważniejsze to:

- droga komunikacji powinna być możliwie najkrótsza,
- droga komunikacji powinna być wykorzystana na całej swojej długości,
- wszystkie informacje powinny być autentyczne.

Równowaga utożsamiana jest z mechanizmem stabilizującym organizacyjną całość oraz umożliwiającym jej adaptację do zmieniających się warunków. Z kolei podejmowanie decyzji to według przedstawicieli tego kierunku, środek regulacji i kierowania strategicznego, stanowi zatem główny obszar aktywności kierowniczej oraz najważniejszy element procesu zarządzania. Zagadnieniom podejmowania decyzji wiele uwagi poświęcali H.A. Simon i J.G. March. Punktem wyjścia w ich analizie organizacji są kategorie psychologiczne a niewątpliwą zasługą jest połączenie teorii psychologii i innych nauk behawioralnych, co w przypadku J.G. Marcha miało wpływ na opracowanie behawioralnej teorii firmy (wspólnie z R. Cyertem). Podstawowym problemem jest zrozumienie mechanizmów podejmowania decyzji przez jednostki, grupy, firmy i społeczeństwo oraz wskazanie determinant decyzyjnych, takich jak: poziom akceptacji ryzyka, model przywództwa, wpływy interesariuszy, zdolność organizacji do uczenia się.

Doświadczenia i uogólnienia nurtu psychologiczno-socjologicznego doprowadziły do pojawienia się poglądów o potrzebie syntezy dotychczasowego dorobku i stworzenia ogólnej teorii decyzji, uwzględniającej zarówno kierunki ilościowe, jak i jakościowe (R. Ackoff, I. Bross i H. Simon). Ogólna teoria decyzji kładzie nacisk na racjonalność decyzji podkreślając, że decyzja jest rezultatem świadomego wyboru jednego spośród zbioru możliwych wariantów rozwiązania problemu decyzyjnego.

¹ C. Barnard, *Funkcje kierownicze*, tłum. B. Gwiazdowska et al., Kraków 1997.

K. Bolesta-Kukułka wskazuje na trzy aspekty decyzji kierowniczych²:

- 1) poznawczy, wskazujący na możliwe do przyjęcia rozwiązania,
- 2) aksjologiczny, wskazujący na oceny wartościujące pozwalające na wybór rozwiązania optymalnego,
- 3) wolicjonalny, jako postanowienie realizacyjne, mające wymiar realny oznaczający podjęcie określonych działań.

Impulsem dającym początek procesom decyzyjnym są pojawiające się sytuacje problemowe generowane przez samą organizację bądź elementy otoczenia zewnętrznego. Rodzaj problemów decyzyjnych można odnieść do trzech podstawowych poziomów zarządzania³:

- najwyższy (*top management*), czyli zarząd przedsiębiorstwa, który podejmuje decyzje strategiczne, taktyczne operacyjne oraz sprawuje nadzór nad wszystkimi głównymi funkcjami sfery realnej – warstwa strategiczna,
- średni (*middle management*), który jest tworzony przez kierowników najistotniejszych komórek organizacyjnych podejmujących decyzje o charakterze taktyczno-operacyjnym oraz sprawują nadzór nad większością funkcji sfery realnej – warstwa taktyczna,
- niższy (*operational management*), złożony z kierowników komórek wykonawczych sfery realnej, których decyzje mają charakter operacyjny i dotyczą zazwyczaj wąsko wyspecjalizowanej funkcji sfery realnej – realizacyjnej.

W związku z powyższym należy wskazać na decyzje strategiczne o podstawowym znaczeniu z punktu widzenia długookresowego funkcjonowania firmy, dotyczące kwestii zasadniczych, takich jak tożsamość, przetrwanie i rozwój. Cechą charakterystyczną tego typu decyzji jest przyjęcie długoterminowej perspektywy i spojrzenie na firmę jako całość, konieczność zaangażowania różnorodnych zasobów oraz skutki, które wykraczają swoim wpływem poza granice organizacji, mając niejednokrotnie szeroki wydźwięk społeczny. Ze względu na swoją specyfikę (zakres czasowo-przestrzenny) są obciążone wysokim stopniem ryzyka. Niejednokrotnie, na co wskazuje między innymi K. Bolesta-Kukułka, naruszają dotychczasowe *status quo* w strukturze władzy, systemie wartości, zatem wszelkiego rodzaju błędy popełniane w tym obszarze mogą rodzić negatywne skutki zarówno na płaszczyźnie organizacji, jak również jej relacji z otoczeniem.

Uszczegółowienie decyzji strategicznych znajduje swój wyraz w decyzjach podejmowanych na poziomie taktycznym, którą stanowią za-

² K. Bolesta-Kukułka, *Decyzje menedżerskie*, Warszawa, s. 43.

³ R.L. Ackoff, *Ackoff's Best: His Classic Writings on Management*, New York 1999.

łożeń dotyczących polityki firmy w zakresie obowiązujących norm i zasad, jak również relacji z interesariuszami zewnętrznymi, uwzględnienia obowiązujących norm prawnych i moralnych określających granice swobody działalności danego podmiotu gospodarczego. Z kolei na poziomie operacyjnym podstawowym zadaniem jest zapewnienie przez decydentów sprawnego bieżącego funkcjonowania organizacji a ich zakres swobody ograniczony jest przez założenia polityki strategicznej firmy i zazwyczaj nie wymagają wielokryterialnego wartościowania. Są to w większości sytuacji decyzje deterministyczne, jednak również i one poddawane są ocenie pod względem spełnienia kryterium racjonalności i konieczności uwzględniania obowiązujących norm etycznych.

PROBLEM RACJONALNOŚCI DECYZJI

O stopniu złożoności wskazanych powyżej problemów świadczyć mogą funkcjonujące w literaturze przedmiotu liczne próby definiowania procesów decyzyjnych, modele decyzyjne oraz interdyscyplinarność, której wyrazem jest odwoływanie się do dorobku takich dyscyplin naukowych, jak filozofia, logika, matematyka, parapsychologia, psychologia, socjologia, ekonomia, nadając teorii decyzji interdyscyplinarny charakter.

W licznych publikacjach z obszaru teorii decyzji problem racjonalności wyborów dokonywanych w organizacjach gospodarczych pojawia się najczęściej w dwóch ujęciach: normatywnym i empirycznym. Pierwsze ze wskazanych podejść związane jest z ogólnymi zasadami racjonalności. Próba zdefiniowania tego pojęcia doprowadziła do wskazania różnych jej typów. R. Kleszcz wymienia między innymi takie jej rodzaje, jak⁴: 1) racjonalność pojęciowa wyrażająca się w precyzji wywodów, 2) racjonalność logiczna – wtedy, gdy dane stanowisko zostało w dostatecznym stopniu uzasadnione, 3) racjonalność ontologiczna – byt z racji swej natury jest racjonalny, posiadający uzasadnienie swojego istnienia, 4) racjonalność teoriopoznawcza – polegająca na dochodzeniu do treści intelektualnych intersubiektywnie⁵, 5) racjonalność metodologiczna – wyrażająca się w dochodzeniu do poznania za pomocą obiektywnych, naukowych metod, 6) racjonalność praktyczna – będąca wynikiem

⁴ R. Kleszcz, *O racjonalności. Studia epistemologiczno-metodologiczne*, Łódź 1998, s. 44–48.

⁵ Podając za *Słownikiem języka polskiego* – dostępny więcej niż jednemu podmiotowi poznającemu, nieograniczony wyłącznie do doznań, przeżyć i myśli jednostkowego podmiotu poznającego; uniwersalny, wszechstronny.

świadomych przemyśleń oraz 7) racjonalność aksjologiczna opierająca się na wartościowaniu moralnym.

Bez względu na kontekst analizy przyjęcie racjonalności jako podstawy wyborów dokonywanych przez organizacje jej podstawowym celem jest obiektywne poznanie rzeczywistości. W teorii decyzji racjonalność normatywna zakłada obiektywny pomiar, intelektualną niezależność, precyzję w definiowaniu pojęć oraz poprawne wnioskowanie⁶. Podejście normatywne przyjmuje pewne uniwersalne reguły, takie jak:

- obiektywny charakter procesów zachodzących w otoczeniu,
- odrzucenie subiektywnych emocji, zakłócających procesy obiektywnego poznania,
- pozyskanie obiektywnych dowodów, pozwalających w sposób jednoznaczny interpretować rzeczywistość,
- przyjęcie metody naukowej opierającej się na definiowaniu problemu, zbieranie i porządkowanie informacji, które pozwalają przyjąć bądź odrzucić zakładaną hipotezę, co w konsekwencji prowadzić ma do wypracowania spójnego modelu teoretycznego.

Racjonalność wyborów w praktyce ma się wyrażać między innymi w spełnieniu dwóch podstawowych wymogów: skuteczności i ekonomiczności. Według P. Druckera, skuteczność pojmowana jest jako umiejętność robienia właściwych rzeczy, które prowadzi do założonego celu. Ekonomiczność z kolei oznacza robienie rzeczy we właściwy sposób, przy czym podstawowym kryterium jest relacja efektów użytecznych do poniesionych kosztów – rachunek ekonomiczny – maksymalizacja zysku.

W tym miejscu pojawia się pytanie: na ile procesy decyzyjne w organizacjach mieszczą się w ramach wyznaczanych poprzez kanony podejścia normatywnego, czy w praktyce większość decyzji to decyzje racjonalne. H. Simon, analizując przebieg procesów decyzyjnych w korporacjach amerykańskich, sformułował teorię ograniczonej racjonalności procesów decyzyjnych, która wyjaśniała irracjonalną tendencję zauważalną u większości ludzi do bycia zadowolonymi, zamiast maksymalizowania użyteczności, jak się powszechnie uważa⁷. W licznych

⁶ K. Bolesta-Kukułka, *op. cit.*, s. 127.

⁷ Koncepcja człowieka racjonalnego (*homo oeconomicus*) zaprezentowana została przez J.S. Milla, dla którego *homo oeconomicus* był teoretycznym modelem. Jego koncepcja odnosiła się do przedstawionej przez szkockiego ekonomistę i filozofa moralnego, A. Smitha, teorii natury człowieka, dla którego jednostka jest wolna, ale poprzez koncentrację na własnym interesie przyczynia się do dobra ogólnego, choć została znacznie zmodyfikowana, a następnie przyjęta przez ekonomię klasyczną.

pracach H. Simona widoczne jest podejście empiryczne odwołujące się do socjologii i psychologii, które miały wpływ na rozwój teorii decyzji, teorii racjonalnego wyboru badającej i modelującej zachowania społeczne i ekonomiczne. Według Simona, racjonalność jest ograniczona ponieważ ludzie przeważnie nie dysponują odpowiednio sprawnymi systemami przewidywania skutków oraz kryteriami oceny podejmowanych decyzji. Dlatego powinno się dążyć do tego, aby większość decyzji podejmowanych w przedsiębiorstwie sprowadzić do decyzji programowych, czyli takich, które spełniają określone kryteria i są podejmowane według ściśle określonej procedury. Jednak, gdy nie ma precedensów i doświadczenia w wyborze kierunku działania podejmuje się decyzje oparte na intuicji i inteligencji człowieka. Teoria ograniczonej racjonalności wskazuje na fakt, że decydenci podejmują decyzje w warunkach niedostatecznej informacji o istocie problemu i możliwościach jego rozwiązania, przy jednoczesnym braku możliwości jej uzupełnienia⁸. Racjonalność pragmatyczna zakłada wybór możliwych zachowań, z których jedno ma zostać podjęte. Skutki potencjalnych wyborów podlegają wartościowaniu, które nie zawsze ma charakter obiektywny ze względu na oczywisty fakt, że decyzje podejmują ludzie. Racjonalność wyboru oznacza maksymalizację wartości jako skutek podejmowanych działań. Skutki każdego z tych działań wartościowane są przez podmiot podejmujący decyzję w określony sposób⁹. W tym ujęciu procesy decyzyjne są w dużym stopniu zdeterminowane przez osobę decydenta, jego wiedzę i kompetencje.

Początek zainteresowań H. Simona problematyką racjonalności w działaniu organizacji sięga połowy lat 40. ubiegłego wieku. W 1947 roku ukazała się książka nosząca tytuł *Socjologia organizacji*, podejmująca problem racjonalności w zachowaniach administracyjnych, jak również psychologia decyzji administracyjnych. Zwracając uwagę na źródła ograniczonej racjonalności w procesie podejmowania decyzji, wskazał na:

- 1) wewnętrzne ograniczenia ludzkiej racjonalności, będące wynikiem ograniczeń naszego umysłu, niejednokrotnie nie jesteśmy w stanie wyjść poza schematy myślowe, do których jesteśmy przywiązani. Co z kolei powoduje myślenie schematyczne, niepozwalające niejednokrotnie dostrzec oczywistości;

⁸ A. Peszko, „Psychoekonomia i jej wpływ na kierunki rozwoju nauk o zarządzaniu”, materiał powielony.

⁹ M. Przełęcki, *Problem racjonalności wierzeń religijnych*, [za:] K. Szaniawski, *Racjonalność jako wartość*, „Studia Filozoficzne”, nr 5–6, www.humanizm.net.pl/marian.html#sdendnote4sym.

- 2) zewnętrzne ograniczenia racjonalności mające swoje źródło w otoczeniu zewnętrznym i relacjach społecznych. Sposób zdeterminowania działań jednostki przez środowisko zewnętrzne, jakość relacji społecznych, a tym samym jakość komunikacji są czynnikami wpływającymi na stopień racjonalności podejmowanych decyzji.

W wydanej w 1957 roku książce Simon stwierdził, że organizacje są intencjonalnie racjonalne, ale w ograniczonym zakresie. Spowodowało to przewartościowanie modelu człowieka racjonalnego na, którym opierała się ekonomia klasyczna i neoklasyczna. Otoczenie, w tym społeczne, aspekt emocjonalny zachowania zdecydowanie przeciwstawia się modelowi *homo oeconomicus*, zakładającego racjonalne, skalkulowane wybory, których podstawą jest pełna informacja. W miejsce dotychczasowego modelu człowieka racjonalnego pojawia się model zaproponowany przez psychologię społeczną *homo sociologicus* uwikłany w różnego rodzaju relacje wpływające na sposób podejmowania decyzji¹⁰.

Złożoność uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych sprawiła, że obok wielu problemów z jakimi muszą radzić sobie menedżerowie na różnych poziomach zarządzania organizacją, są problemy natury moralnej. Przyjęcie perspektywy społecznej pozwoliło na dostrzeżenie kwestii wykraczających poza konieczność spełnienia wymogu racjonalności a odnoszących się do miejsca etyki w decyzjach kierowniczych.

DYLEMATY ETYCZNE W PROCESACH DECYZYJNYCH

Począwszy od początku lat 30. XX wieku daje się zauważyć wzrost zainteresowania przestrzeganiem reguł przez firmy i instytucje, co doprowadziło do wytyczenia ram swobody w działalności gospodarczej.

Peter Drucker w książce *Praktyka zarządzania*, która ukazała się po raz pierwszy w 1954 roku, mówiąc o sferach odpowiedzialności w zarządzaniu zwrócił uwagę na trzy istotne kwestie: społeczne reperkusje decyzji biznesu, zysk jako przedmiot odpowiedzialności społecznej, zachowanie dostępności szans. wskazując tym samym na konieczność pogodzenia z jednej strony chłodnego racjonalizmu z koniecznością przestrzegania zasad etycznych, a idąc dalej tym tokiem rozumowania – sprawienie, aby to, co jest dobre dla społeczeństwa, leżało we własnym interesie przedsiębiorstwa¹¹. Pojawia się tym samym problem odpowiedzialności przedsiębiorstwa wykraczający poza tradycyjne jej rozumienie.

¹⁰ W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna*, Warszawa 2001.

¹¹ P.F. Drucker, *Praktyka zarządzania*, Kraków 1994, s. 407.

Z przedstawionym powyżej stanowiskiem nie zgadzał się M. Friedman, dla którego podstawowym celem korporacji jest tworzenie i pomnażanie zysku dla akcjonariuszy. Mówiąc o zobowiązaniu kierownictwa przede wszystkim wobec właścicieli, co w praktyce oznacza zarabianie tak dużych pieniędzy, jak to tylko możliwe. Niemniej i on zwrócił uwagę na konieczność przestrzegania tzw. reguł gry zawartych w prawie oraz wynikających z norm etycznych i zwyczajów¹². „Istnieje jeden i tylko jeden rodzaj społecznej odpowiedzialności biznesu polegającej na wykorzystaniu zasobów i angażowaniu się w działania mające na celu zwiększanie zysków, tak długo, jak długo mieści się to w ramach reguł gry, bez oszukiwania”¹³. Można zatem wnioskować, że stał on po stronie przyjęcia biernego stanowiska, które postuluje, że wystarczy unikać negatywnych zachowań, by postępować etycznie, odrzucając aktywny wkład przedsiębiorstwa na rzecz dobra ogólnego. Jego stanowisko związane było z przyjęciem założenia, że korporacja jest tworem ekonomicznym i nie działa z pobudek moralnych, ponieważ zobowiązania moralne mogą mieć tylko ludzie, a nie firmy. Korporacja jest osobą prawną i z tego tytułu wynikają jej prawne zobowiązania, stąd płaszczyzna rozważań dotyczących społecznej odpowiedzialności biznesu przekłada się na odpowiedzialność jednostek – właścicieli, menedżerów¹⁴.

W warunkach globalizacji, kryzysów ekonomicznych, społecznych i atrofii zasad moralnych narastają dylematy wokół etyki gospodarczej i społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa odnoszące się do wcześniejszych badań i stanowisk. Samo to sprawia, że nie sposób nie zauważyć, iż przed światem biznesu stawiane są wymogi odnoszące się do przestrzegania nie tylko norm prawnych ale również moralnych. Zobowiązania prawne organizacji wskazują jednoznacznie na obowiązki, które muszą być przestrzegane, jest to tzw. odpowiedzialność narzucona¹⁵. Z kolei moralna odpowiedzialność organizacji wskazuje na sposób zachowania, jaki jest charakterystyczny dla organizacji. Etyka jest uznaniowa – daje wybór, wynika z zobowiązań, obowiązków i odpowiedzialności. Jest umiejscowiona w kontekście wartości charakteryzujących daną organizację i silnie związana z jej kulturą, tradycjami a także śro-

¹² M. Rybak, *Etyka menedżera. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa*, Warszawa 2004 s. 18–19.

¹³ M. Friedman, *The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits*, „The New York Times”, 13.09.1970, www.huffingtonpot.com.

¹⁴ M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, tłum. A. Kondratowicz, Warszawa 1993.

¹⁵ Szerzej na temat: J. Filek, *O wolności i odpowiedzialności człowieka gospodarującego*, Kraków 2002.

dowiskiem zewnętrznym i jego preferencjami. Dylematy etyczne bardzo często towarzyszą podejmowaniu decyzji tam, gdzie mamy do czynienia z konfliktem wartości społecznych, korporacyjnych, osobistych i zawodowych. Nie zawsze problem decyzyjny jest precyzyjnie osadzony w ramach prawnych i nie wystarcza logiczna interpretacja jego przepisów, by podjąć właściwą decyzję. W sytuacjach nie objętych przez prawo, takich w których mamy do czynienia z problemami moralnymi, pojawiają się dylematy, co jest właściwe i poprawne a co nie, jak dalece sięgają nasze zobowiązania, wówczas wchodzimy na grunt etyki.

Wszelkiego rodzaju decyzje podejmowane w organizacjach stanowią swoistego rodzaju dylemat zmuszający do dokonania wyboru pomiędzy alternatywnymi rozwiązaniami niosącymi ze sobą określone skutki etyczne. Wynika to z faktu, że podejmowane są w przestrzeni realnej, zdeterminowanej z jednej strony przez jakość i specyfikę zasobów, przedmiot działalności z drugiej z kolei są wyborami indywidualnym osób, stąd obarczone są dużą dozą subiektywizmu. Jeżeli zatem to jednostka podejmuje decyzję, to jest ona wypadkową: uwarunkowań otoczenia biznesu czynników endogenicznych, wśród których należy wskazać na kompetencje moralne i etyczne decydentów. Zatem o tym, czy dany wybór dokonywany jest zgodny z obowiązującymi kanonami etyki decyduje system wartości jednostki, i można go ocenić w kategoriach moralnych, a podstawowym kryterium stanowią intencje i świadomość konsekwencji podejmowanych decyzji. Odpowiedzialność etyczna pojawia się tam, gdzie mamy do czynienia z przyjęciem odpowiedzialności za podejmowane w sposób świadomy decyzje i ich konsekwencje, a ich klasyfikacja moralna jest jednoznaczna¹⁶.

Otoczająca nas rzeczywistość jednokrotnie tworzy pseudozasady w miejsce wartości autentycznych, a tym samym dąży do pogodzenia zasad racjonalności ekonomicznej z zasadami etycznymi w procesach wyborów mających miejsce w organizacjach gospodarczych¹⁷. Czy zawsze musi to rodzić negatywne implikacje, czy racjonalność i etyka się wykluczają.

W pracach E. Kanta znajdujemy pojęcia rozumu spekulatywnego oraz praktycznego. Rozum spekulatywny zakłada ograniczenia pozna-

¹⁶ W literaturze przedmiotu moralność i etyka mają wiele interpretacji. W języku potocznym terminy te bywają używane zamiennie. Często bowiem etyka stanowi system ocen, norm i wzorów uznanych w grupie społecznej regulującej postępowanie ludzi, w tym również ocen moralnych.

¹⁷ Szeroko problem deprecjacji zasad etycznych opisuje C. Porębski, *Czy etyka się opłaca?*, Kraków 1997; idem, *Co nam po wartościach?*, Kraków 2001.

nia – są obszary, o których nic nie wiemy. Jego przeciwieństwem jest rozum praktyczny, opierający się na istnieniu prawd o charakterze normatywnym, wynikających z założeń *a priori* i są niepodważalne (tak, jak prawa matematyki). W kontekście niniejszych rozważań szczególnego znaczenia nabiera imperatyw kategoryczny, mówiący o konieczności postępowania według takich reguł, o których możemy powiedzieć, że chcielibyśmy, żeby były stosowane wobec nas, przez każdego i zawsze. Wobec powyższego możemy założyć, że opierając się na racjonalnych przesłankach, a takimi są obiektywnie obowiązujące normy moralne, wobec czego wybory dokonywane przez decydentów powinny być decyzjami etycznymi.

Oparcie procesów podejmowania decyzji na obiektywnych i racjonalnych przesłankach, wymaga uwzględnienia szeregu zmiennych wśród, których należy z pewnością wskazać: na cechy systemu społeczno-gospodarczego, istniejący system prawodawstwa, sytuację ekonomiczną firmy, zbiór zasad etycznych, wartości moralne i etyczne kierownictwa. W procesie wyborów decyzyjnych w organizacjach szczególnego znaczenia nabiera etyka na poziomie jednostki. Jakkolwiek etyka na poziomie makro- i mikroekonomicznym stanowi ramy dla zachowań etycznych jednostki, to w konsekwencji właśnie jednostka dokonuje wyborów mieszczących się w standardach etycznych, bądź wykraczają poza nie¹⁸, szczególną rolę w tym obszarze odgrywa wrażliwość etyczna jednostki, o której decydują normy etyczne deklarowane. Przejście z poziomu etyki deklarowanej do praktykowanej ułatwiają procesy racjonalizacji i usprawiedliwienia, stojące u podłoża decyzji kierowniczych. Z jednej strony istnieje zbiór wartości etycznych – normatywnych, z drugiej zachowania jednostki w praktyce niejednokrotnie od niej odbiegają, górę bowiem bierze pragmatyzm. Co prawda bardzo często w procesach decyzyjnych ma miejsce odwoływanie się do wartości i norm uznawanych, jednakże są one praktykowane w takim wymiarze, który pozwala znaleźć usprawiedliwienie dla ich skutków, bądź odwoływanie się do zachowań innych ludzi w podobnych sytuacjach. wszystko to sprawia, że pomiędzy sferą deklaracji a rzeczywistych działań pojawia się wyraźny dysonans.

PODSUMOWANIE

Jedną z podstawowych form aktywności kierowniczej jest podejmowanie decyzji dotyczących różnych sfer aktywności danej organizacji,

¹⁸ J. Filek, *op. cit.*

począwszy o decyzji o charakterze normatywnym, odnoszących się do problemów zdefiniowania tożsamości organizacyjnej, poprzez wymiar strategiczny, dotyczący istoty konkurencyjności, po poziom operacyjny, mający zapewnić osiągnięcie sprawności bieżącej. Bez względu na poziom zarządzania, zakres i wagę problemów decyzyjnych powszechnie obowiązującym standardem powinno być przestrzeganie zasad etycznych. Etyka decyzji kierowniczych stanowi ważny z punktu widzenia przetrwania i rozwoju organizacji, każdy wybór związany jest bowiem z koniecznością konfrontacji z etyką, rodzi niejednokrotnie dylematy etyczne, wymagające odwołania się do uniwersalnych zasad i standardów etycznych.

Według W. Tatarkiewicza¹⁹, każda norma, przepis, nakaz, zalecenie implikuje postawienie sądu wartościującego, który ocenia działanie jako dobre, czy złe, słuszne bądź nie. Człowiek zmuszany jest nieustannie do wyboru pomiędzy dobrem i złem, a czasem mniejszym złem, by uniknąć większego, bądź wyboru takiego rozwiązania, które w danej sytuacji jest słuszne. Wybór w takim razie jest zdeterminowany poziomem wrażliwości moralnej jednostki za niego odpowiedzialnej. Jednakże nie zawsze o dokonanych wyborach decydują kompetencje etyczne, czasem przesądzają intencje – można podejmować etyczne decyzje nie kierując się zasadami etycznymi. Osąd etyczny pozwala dokonać wyborów zgodnych ze standardami etycznymi, których źródeł należy poszukiwać w systemach etycznych opierających się na:

- 1) dążeniu do zapewniania szczęścia,
- 2) wartościach stanowiących podstawę systemów religijnych,
- 3) filozofii i etyki,
- 4) systemach prawnych,
- 5) odniesieniach do teorii sprawiedliwości.

Z pewnością problem etyki w procesach podejmowania decyzji rodzi kontrowersje wynikające z pozornej sprzeczności pomiędzy racjonalnością a etyką, to jednak jest tym obszarem, który wymaga zwrócenia uwagi ze względu na zasięg i wagę konsekwencji wyborów kierowniczych.

¹⁹ W. Tatarkiewicz, *Pisma z etyki i teorii szczęścia*, Warszawa 1992.



MONIKA ŻABICKA-KŁOPOTEK

DZIECKO JAKO WARTOŚĆ KONSTYTUCYJNA W DEMOKRATYCZNYM I SOCJALNYM PAŃSTWIE PRAWNYM W ŚWIELE POSTANOWIEŃ KONSTYTUCJI Z 1997 R.

„Mały człowiek to także człowiek”¹

J.W. Goethe

W każdym demokratycznym i socjalnym państwie prawnym dziecko stanowi wartość szczególną. Podobnie w perspektywie postanowień polskiej ustawy zasadniczej², której centralnym elementem i punktem odniesienia pozostaje jednostka oraz jej prawa człowieka i obywatela, najmłodsi obywatele Rzeczypospolitej korzystają z ochrony swoich praw. O tym, że dziecko stanowi w Polsce istotną wartość konstytucyjną świadczy już sam sposób sformułowania obowiązku zawartego w art. 72 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, który akcentuje doniosłość i znaczenie problematyki praw dziecka w ten sposób, że zobowiązuje do realizacji obowiązku ochrony praw dziecka samą Rzeczpospolitą³.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie kilku istotnych zagadnień konstytucyjnych, związanych z problematyką pozycji prawnej

¹ J.W. Goethe, *Błąd tkwi tylko w człowieku. Myśli*, wybór, tłum. i wstęp S. Lichański, red. M. Garbala, Wrocław 1997.

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

³ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 96.

dzieci, której fundamentem jest przyrodzona godność, organicznie połączona z podmiotowością prawną tej kategorii osób.

1. Poszukując wzorca normatywnego określającego konstytucyjny status najmłodszych, w pierwszej kolejności należy odpowiedzieć na pytanie o znaczenie terminu „dziecko”. Choć Konstytucja RP podejmuje problematykę dzieci stosunkowo szeroko, nie określa *expressis verbis* definicji pojęcia „dziecko”. W szczególności nie precyzuje wprost zakresu czasowego, w jakim człowiek pozostaje dzieckiem. Z drugiej jednak strony zawiera wyraźne wskazania pozwalające na zrekonstruowanie zakresu znaczeniowego tego pojęcia⁴. Pierwszym tego rodzaju przepisem jest art. 62 ust. 1, który uzależnia możliwość partycypacji w wyborach na szczeblu krajowym i samorządowym w postaci korzystania z prawa wybierania przedstawicieli od ukończenia najpóźniej w dniu głosowania 18 lat. Drugą wskazówkę stanowi, wynikający z art. 65 ust. 3, zakaz stałego zatrudniania dzieci do lat 16. Oznacza to, że konstytucyjnie dopuszczalne jest stałe zatrudnianie dzieci starszych, z czego wyprowadzić należy wniosek, iż powyżej 16 roku życia człowiek wciąż pozostaje dzieckiem. Trzecim przepisem Konstytucji RP, który pozwala odkodować zakres pojęcia „dziecko”, jest art. 70 ust. 1, wprowadzający nakaz nauki do 18 roku życia. Co za tym idzie, nauka osób niebędących dziećmi nie może mieć charakteru obowiązkowego. Nie bez znaczenia pozostaje polska tradycja prawna w zakresie prawa cywilnego, która wiąże uzyskanie pełnej zdolności do czynności prawnych z osiągnięciem wieku 18 lat (obecnie artykuł 10 i 11 Kodeksu cywilnego)⁵.

Reasumując, w świetle przepisów Konstytucji dziecko to człowiek, którego właściwość polega na tym, że nie osiągnął on jeszcze dojrzałości psychicznej i intelektualnej prawnie związanej z osiągnięciem pełnoletności, za którą polskie prawo uznaje, co do zasady, 18 rok życia liczony od dnia narodzin. Można zatem stwierdzić, po pierwsze, że bycie dzieckiem to jedna z naturalnych faz rozwoju każdej istoty ludzkiej oraz, po drugie, że korzysta ona zasadniczo ze wszystkich praw człowieka, stosownie do potrzeb i potencjału wynikającego z wieku. W związku z tym dziecko należy zakwalifikować do kategorii podmiotów wyróżnio-

⁴ L. Garlicki, uwagi do art. 72, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Rozdział II: Wolności, prawa i obowiązki...*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 3–4.

⁵ Ustawa 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz.U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm.).

nych przez ustrojodawcę ze względu na wiek⁶. Dodać trzeba, że dziecko wymaga dodatkowych, szczególnych, względem tych przysługujących człowiekowi dorosłemu, mechanizmów służących ochronie jego praw. Należy przypomnieć, że kryterium, które wyznacza konstytucyjną pozycję dziecka jest wiek, jako cecha definiująca mająca charakter naturalny. W związku z tym podkreślenia wymaga, że przyjęcie takiej definicji nie oznacza, że Konstytucja RP dopuszcza dyskryminację dzieci ze względu na wiek.

W tym kontekście aktualne pozostaje pytanie o zakres czasowy prawnej ochrony życia. Wobec braku precyzyjnego przepisu konstytucyjnego w tym zakresie, odpowiedzi na postawione wyżej pytanie należy poszukiwać w aktach normatywnych hierarchicznie niższych wobec Konstytucji. Definicja legalna pojęcia „dziecko” pochodzi z ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, która stanowi, iż dzieckiem jest każda istota ludzka od poczęcia do osiągnięcia pełnoletności⁷. Co za tym idzie, decyzja ustawodawcy zwykłego rozciąga ochronę życia na okres prenatalny. Z kolei Konwencja o prawach dziecka⁸, będąca, z formalnego punktu widzenia, umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie⁹, przyjmuje definicję, w myśl której dziecko to każda istota ludzka w wieku poniżej 18 lat, chyba że zgodnie z prawem uzyska ono wcześniej pełnoletność (art. 1 Konwencji). Tak sformułowana definicja sugeruje, że dziecko to człowiek od momentu swoich narodzin do uzyskania pełnoletności.

Jak już powiedziano, polska konstytucja nie określa wprost precyzyjnych ram czasowych w zakresie prawnej ochrony życia ludzkiego. Na gruncie poprzedniego stanu prawnego¹⁰ Trybunał Konstytucyjny wywiódł nakaz ochrony życia istoty ludzkiej przed jej urodzeniem z klauzuli demokratycznego państwa prawnego w myśl zasady *in dubio pro vitae*. Wydaje się, że w świetle obecnie obowiązującej ustawy zasadni-

⁶ M. Zubik, *Podmioty konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2 (60), s. 33.

⁷ Artykuł 2 ust. 1 ustawy z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. Nr 6, poz. 69 ze zm.).

⁸ Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526).

⁹ Ustawa z 21 września 1991 r. o ratyfikacji Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 16, poz. 71).

¹⁰ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

czej, wzorcami oceny konstytucyjności przepisów określających zakres czasowy ochrony życia ludzkiego, a tym samym podstawą odpowiedzi na pytanie, czy życie *nasciturus* jest dobrem prawnym, byłyby przede wszystkim wyrażona w artykule 30 zasada przyrodzonej godności człowieka oraz przepis artykułu 38, wyrażający prawo do ochrony życia.

W podsumowaniu należy podkreślić raz jeszcze, że dziecko korzysta zasadniczo ze wszystkich konstytucyjnych wolności i praw człowieka, przy czym niektóre z nich realizowane są w ograniczonym zakresie, co stanowi naturalną konsekwencję braku pełnej dojrzałości intelektualnej i psychologicznej. Innymi słowy, status dziecka chroniony jest przez zespół przepisów o charakterze specjalnym, które można określić prawami dziecka w znaczeniu ścisłym, umieszczonych przede wszystkim w podrozdziale „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”, wyrażonych w szczególności w art. 48 ust. 1 oraz art. 72 ust. 3 Konstytucji RP.

2. W myśl metazasady wyrażonej w artykule 30 Konstytucji RP, źródłem wszelkich wolności i praw dziecka jest jego przyrodzona i niezbywalna godność – wartość o prawnonaturalnych korzeniach, co za tym idzie – mająca charakter pierwotny wobec państwa. Ochrona godności dziecka to zarazem ochrona wszelkich jego praw, przy czym nie jest ona możliwa bez uniwersalnego nakazu respektowania godności, który odnosi się do wszelkich podmiotów pozostających w relacji z dzieckiem. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, „zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa”¹¹.

Rozważania dotyczące godności istoty ludzkiej skłaniają do zastanowienia się nad odpowiedzią na pytanie o konstytucyjną dopuszczalność stosowania kar fizycznych wobec dzieci. Próba rozstrzygnięcia powyższej kwestii łączy się z problemem możliwości horyzontalnego działania konstytucyjnych przepisów o ochronie praw człowieka. Postanowienia konstytucji określające prawa dziecka działają wertykalnie, to jest w stosunkach typu państwo–jednostka, władze publiczne–dziecko. Co do ich obowiązywania poziomego, to jest pomiędzy podmiotami równorzędnymi prawnie, na przykład w relacji dziecko–rodzic, bez wątpienia mówić można o tak zwanym horyzontalnym działaniu pośrednim.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 11/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 54. Podobny pogląd wyraża również L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 19.

Oznacza to, że przepisy te nie stanowią samodzielnej podstawy obowiązywania, wymagają bowiem konkretyzacji praw w aktach niższego rzędu, w szczególności w ustawach. Gdy chodzi o bezpośrednie poziome działanie przepisów odnoszących się do praw człowieka, należy powiązać je z uniwersalnym nakazem bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji RP, wyrażonym w art. 8 ust. 2¹². W tym kontekście nie będzie wykluczone bezpośrednie horyzontalne obowiązywanie praw dziecka. Twierdzenie to wydaje się szczególnie uzasadnione w odniesieniu do postanowień art. 72 ust. 3 Konstytucji RP, który zawiera nakaz wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka w toku ustalania jego praw.

Wracając do postawionego wyżej pytania, w literaturze przedmiotu można odnaleźć pogląd, że zakaz stosowania kar fizycznych wobec dzieci przez ich rodziców wynika wprost z artykułu 40 Konstytucji RP, który wyraża zakaz tortur, okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania oraz zakaz stosowania kar cielesnych¹³. Jednak tak sformułowana teza rodzi wątpliwości co do jej trafności. W przywołanym przepisie mowa jest bowiem nie o karzeniu dzieci przez rodziców, lecz o karach cielesnych rozumianych jako sankcje za naruszenie prawa, których stosowanie przez władze publiczne jest niedozwolone konstytucyjnie¹⁴. Zatem przepis artykułu 40 ma zastosowanie do relacji o charakterze wertykalnym. Wydaje się natomiast, że adekwatnym wzorcem konstytucyjnym w sprawie karzenia fizycznego dzieci przez ich rodziców jest art. 72 ust. 1 Konstytucji RP, nakazujący ochronę dziecka przed przemocą i okrucieństwem, w związku z art. 30, wskazującym godność istoty ludzkiej jako źródło wolności i praw człowieka. Wprowadzenie nakazu ochrony dziecka przed przemocą oznacza jednocześnie zakaz stosowania przemocy i zachowań okrutnych wobec dzieci. Choć przepis art. 72 ust. 1 ma charakter generalny w tym sensie, że formy ochrony powinny być regulowane i precyzowane w ustawie, to nie należy do grupy przepisów, które nie mogą stanowić bezpośredniego wzorca konstytucyjnego ze względu na dyspozycję art. 81 Konstytucji RP. Samą zaś treść normatywną terminu „przemoc” stanowi w szczególności

¹² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 101. Odmienny pogląd w zakresie dopuszczalności horyzontalnego bezpośredniego obowiązywania przepisów Konstytucji RP wyraża między innymi B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 476.

¹³ S. Różycka-Jarosz, *Karcenie dzieci – czyn zabroniony czy okoliczność uchylająca bezprawność?*, Warszawa 2012, s. 98.

¹⁴ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 59.

bezprawne naruszenie nietykalności osobistej, a zatem karcenie fizyczne, co daje podstawy do twierdzenia, że zakaz stosowania karcenia fizycznego dzieci przez rodziców jest gwarantowany na poziomie konstytucyjnym.

Dodać również należy, że Konstytucja RP nie zakazuje karcenia wychowawczego jako takiego, na przykład w postaci uzasadnionego ograniczenia wolności dziecka w sytuacji, gdy karcenie to służy realizacji konstytucyjnej wartości, jaką jest dobro dziecka. Piecza rodzicielska oznacza bowiem między innymi zapewnienie zdrowia i bezpieczeństwa dziecku. Innymi słowy, karcenie wychowawcze musi stanowić adekwatny środek do celu, jakim jest dobrze pojęte dobro dziecka i, co się z tym wiąże, nie może naruszać jego godności.

Reasumując, metody wychowawcze polegające na stosowaniu przemocy są konstytucyjnie niedopuszczalne, na co wskazuje jednoznacznie dyspozycja art. 72 ustęp 1. Metody stosowane w procesie wychowania powinny mieć charakter przykładu, perswazji rozumianej jako przekonanie do własnych racji.

3. Choć Konstytucja RP nie posługuje się wprost terminem „dobro dziecka”, nakaz ochrony dobra dziecka należy rekonstruować na podstawie jej przepisów *per facta concludentia*, w szczególności z art. 72. Dobro dziecka stanowi samoistną wartość konstytucyjną¹⁵. Co więcej, zasada ta ma charakter podstawowy i nadrzędny w polskim systemie prawa rodzinnego w tym sensie, że wszelkie relacje między rodzicami a dziećmi są jej podporządkowane¹⁶. Zatem z przepisów konstytucyjnych wynika nakaz realizacji dobra dziecka, co oznacza konieczność wyboru takich rozwiązań legislacyjnych, które owo dobro urzeczywistnią najpełniej, w stopniu możliwie najwyższym zabezpieczają interesy dziecka, na przykład w zakresie wyboru środków mediacyjnych w odniesieniu do postępowań w sprawach nieletnich o czyny karalne czy też w sprawach o rozwód rodziców dziecka. Dobro dziecka stanowi konstytucyjny cel sam w sobie, zaś na prawodawcy ciąży obowiązek takiego ukształtowania przepisów ustawowych wyznaczających model ochrony praw najmłodszych, by ten cel osiągnąć.

¹⁵ L. Garlicki, uwagi do art. 72, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 2 i powołana tam literatura.

¹⁶ J. Ignatowicz, M. Nazar, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2010. Teza ta znalazła potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: wyrok z 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 20/05, OTK ZU 2007, nr 4A, poz. 38; wyrok z 16 lipca 2007 r., sygn. akt 61/06, OTK ZU 2007, nr 7A, poz. 77.

Podkreślić przy tym należy, że zasada dobra dziecka jest uzupełniona przez konstytucyjną zasadę ochrony rodziny. W świetle zasady ochrony rodziny wyrażonej w artykule 18 (zwraca uwagę wysokie miejsce tego przepisu w systematyce ogólnej ustawy zasadniczej, co świadczy o jego szczególnym znaczeniu), optymalnym środowiskiem dla rozwoju dziecka jest pełna rodzina, rozumiana jako wspólnota osób oraz płaszczyzna realizacji ważnych funkcji w demokratycznym państwie i społeczeństwie¹⁷. Dlatego też na gruncie przepisów obowiązującej ustawy zasadniczej należy mówić o prymarnej roli rodziców jako osób odpowiedzialnych w przedmiocie zapewniania pełnego i prawidłowego rozwoju dziecka, tym samym o pomocniczej roli państwa, zaś zasadę dobra dziecka należy postrzegać w szerszym kontekście dobra rodziny. Ustawowym wzmocnieniem konstytucyjnych praw rodziców jest art. 1 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, w myśl którego rodzina jest naturalnym środowiskiem rozwoju dziecka.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wyróżnia się trzy podstawowe funkcje rodziny: prokreacyjną, opiekuńczą oraz wychowawczo-socjalizacyjną¹⁸. Prymarna rola rodziców w sprawowaniu pieczy nad dzieckiem oznacza, że to na rodzinie właśnie spoczywa obowiązek realizacji wskazanych wyżej funkcji. Jeśli zadania te nie są realizowane prawidłowo, państwo jest zobowiązane do pomocy rodzinom, szczególnie wielodzietnym i niepełnym, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1, zd. 2), przede wszystkim w postaci socjalnego wsparcia dla rodzin. W myśl art. 72 ust. 2 Konstytucji RP, dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej podlega opiece i pomocy ze strony władz publicznych, realizowanej zarówno w formach administracyjnoprawnych, jak i cywilnoprawnych. Rola państwa w sferze opieki nad dziećmi będzie jednak zawsze miała charakter subsydiarny.

Analiza artykułu 18 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że wszystkie wartości wyrażone w tym przepisie, to jest małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo, rozumiane jako związek matki i dziecka o charakterze biologicznym, emocjonalnym, społecznym i prawnym¹⁹, oraz rodzicielstwo, mają wspólny mianownik, którym jest dziecko. Daje to podstawę do sformułowania tezy, że dziecko pozostaje

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 20/05, OTK ZU 2007, nr 4A, poz. 38.

¹⁸ M. Dobrowolski, *Status prawny rodziny w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4 (33), s. 21–22.

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1997 r., sygn. akt K 26/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 19.

w centrum zainteresowania Rzeczypospolitej Polskiej, która chroni i otacza opieką instytucje służące realizacji jego dobra. Gdy chodzi o zakres znaczeniowy konstytucyjnych terminów „opieka” i „ochrona”, pierwszy z nich wiąże się z kwestiami o charakterze prawnym, zaś drugi dotyczy przede wszystkim świadczeń o charakterze materialnym²⁰. Wymaga podkreślenia, że tak rozumianą ochroną Konstytucja RP obejmuje co do zasady każde dziecko znajdujące się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od faktu posiadania obywatelstwa polskiego.

Podkreślenia wymaga też, że państwo jest konstytucyjnie zobligowane do uwzględniania w swojej polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny (art. 71 ust. 1, zd. 1), na przykład poprzez wprowadzenie tak zwanych prorodzinnych rozwiązań w zakresie prawa podatkowego czy szerzej daninowego. Tezę tę potwierdza również dyspozycja art. 71 ust. 2, który nakłada na władze publiczne obowiązek szczególnej pomocy względem matki przed i po urodzeniu dziecka. Podobny charakter mają przepisy dotyczące nakazu zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej (art. 68 ust. 3), popierania rozwoju kultury fizycznej (art. 68 ust. 5) oraz obowiązku ustawowego uregulowania form i charakteru ustawowego zatrudniania dzieci (art. 65 ust. 3). Standard tej ochrony powinien być wzmocniony w szczególności w sytuacji niepełnosprawności dziecka lub konieczności wspomagania jego rozwoju (art. 68 ust. 3).

Dziecko zatem powinno być postrzegane jako samoistna wartość, ale też jako element innej konstytucyjnej wartości, jaką jest rodzina. Konsekwencją przyjęcia takiego założenia są konstytucyjne prawa rodziców, w szczególności prawo do wychowania dziecka zgodnie z własnymi przekonaniem (art. 48 ust. 1, zd. 1) oraz wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne (art. 70 ust. 3, zd. 1).

Analizując kwestię roli rodziny i rodziców w kształtowaniu i wychowywaniu dzieci, zwraca uwagę fakt, że ustrojodawca nie posługuje się terminem „władza rodzicielska”, zastępując je pojęciem „praw rodzicielskich” (art. 48 ust. 2), które mogą być ograniczone lub odebrane rodzicom tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego. Formułę „prawa rodzicielskie” należy rozumieć jako prawo, ale i obowiązek prawny sprawowania opieki, czyli inaczej pieczy, nad dzieckiem. Daje to podstawę do sformułowania wniosku, że Konstytucja RP, przyznająca wprawdzie prymarną rolę rodzicom w wychowaniu dziecka, eksponuje podmiotowość dziecka i jednocześnie nie promuje ściśle autorytarnego modelu relacji rodzic-dziecko.

²⁰ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 31.

Formułą „władza rodzicielska” posługuje się natomiast ustawodawstwo zwykłe²¹. Na potrzebę nowelizacji terminologii przyjętej w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym zwraca się w literaturze przedmiotu od dawna²². Zmiana taka zagwarantowałaby spójność przepisów kodeksowych z ustawą zasadniczą, innymi słowy zrealizowałaby nakaz urzeczywistnienia przepisów konstytucji przez normy ustawowe. Pozytywny aspekt obowiązku realizacji konstytucji, w praktyce trudniejszy do zapewnienia niż zakaz stanowienia norm sprzecznych z ustawą zasadniczą, w odniesieniu do terminów „piecza” i „władza” wiąże się z znaczeniem semantycznym każdego z nich. Jak wskazuje M. Płatek, „władza daje swobodę. Piecza wiąże i zobowiązuje. Władza wzmacnia posiadającego władzę. Piecza skupia uwagę na poddanym pieczy. Władza wiąże się z dowolnością, piecza z uwagą i starannością”²³. Reasumując, należy wyrazić przekonanie, że termin „władza rodzicielska” nie jest spójny z konstytucyjnym nakazem urzeczywistnienia dobra dziecka z poszanowaniem jego godności i podmiotowości.

4. Warto również zwrócić uwagę, że Konstytucja RP nie określa wprost wskazówek co do modelu i pożądanego rezultatu wychowania dzieci przez rodziców, tak jak czyniła to Konstytucja marcowa z 1921 r., która przewidywała, że „obywatele mają obowiązek wychowania swoich dzieci na prawych obywateli Ojczyzny”²⁴. Pewne wskazówki w tym zakresie odnaleźć można w preambule, która określa fundament systemu wartości obowiązującej ustawy zasadniczej. Część wstępna wskazuje uniwersalne cele procesu wychowawczego, którymi są prawda, sprawiedliwość, dobro, piękno. Z drugiej strony z przepisów konstytucji wynika też, że sposób wychowania musi pozostawać wolny od przemocy, okrucieństwa, wyzysku i demoralizacji. Pamiętać przy tym należy, że nie tylko rodzice zobowiązani są do realizacji funkcji wychowawczych. Dziecko, które w myśl art. 70 ust. 1 podlega powszechnemu obowiązkowi szkolnemu do 18 roku życia, korzystając przy tym z prawa do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych, odbywa wychowanie obywatelskie, do-

²¹ Ustawa z 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 788).

²² E. Czyż, J. Szymańczyk, *Prawa dziecka w rodzinie*, [w:] *Wokół praw dziecka*, cz. 1–2, Warszawa 1993, s. 6; P.J. Jaros, *Rzecznik Praw Dziecka. Ustawodawstwo i praktyka*, Warszawa 2006, s. 155; S. Różycka-Jaroś, *op. cit.*, s. 275.

²³ M. Płatek, *W drodze*, „Niebieska Linia” 2005, nr 6, s. 16.

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 (Dz.U. RP Nr 44, Poz. 267 ze zm.), Rozdział V: *Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie*.

stosowane do aktualnego stopnia dojrzałości intelektualnej w zakresie takich wartości, jak demokracja, solidarność, patriotyzm rozumiany jako szacunek dla państwa i jego symboli.

Ustrojodawca nakłada na rodziców obowiązek uwzględnienia w procesie wychowania stopnia dojrzałości dziecka, jak również wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonań (art. 48 ust. 1)²⁵. Niemniej stosownie do dyspozycji art. 53 ust. 3, rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania oraz nauczania moralnego i religijnego zgodnego ze swoimi przekonaniami, przy czym przepis art. 48 ust. 1 należy stosować odpowiednio. Choć analizowane unormowanie spotkało się z krytyką w doktrynie prawa konstytucyjnego²⁶, przepisu nakazującego uwzględnianie stopnia dojrzałości dziecka nie należy postrzegać w kategoriach kwestionowania autorytetu rodziców, ale ochrony podmiotowości i godności dziecka.

Zmieniające się wraz z wiekiem warunki psychofizyczne dziecka powinny być uwzględniane w procesie jego wychowania w szerokim tego słowa znaczeniu. Dotyczy to również decyzji o poddaniu się czynności medycznej, która wiąże się z nakazem wysłuchania zdania dziecka, co należy interpretować jako obowiązek zasięgnięcia jego opinii, która z definicji oczywiście nie ma charakteru wiążącego. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, podmiotowe prawo do dysponowania własną osobą, realizacja konstytucyjnej zasady wolności i nietykalności osobistej przysługują każdemu człowiekowi, niezależnie od wieku²⁷. Z drugiej jednak strony rodzice korzystają z prawa do wyboru sposobów realizacji dobra dziecka, które, o czym była już mowa, pozostaje systemowo nadrzędne.

5. Na szczególne podkreślenie zasługuje charakter określonego w art. 72 ust. 1, zd. 2 żądania od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed zjawiskami anormatywnymi polegającymi na przemocy, okrucieństwie, wyzysku i demoralizacji. Jest to rzadko stosowana we współczesnym prawodawstwie konstrukcja skargi powszechnej, co oznacza, że każdy, niezależnie, czy posiada w danym przypadku interes prawny czy też nie, ma do dyspozycji środek prawny w postaci interwencji w sy-

²⁵ Warto zwrócić uwagę, że w myśl tradycyjnej koncepcji cywilistycznej dziecko nabywa częściową zdolność do czynności prawnych z chwilą osiągnięcia 13 roku życia (artykuł 12 Kodeksu cywilnego).

²⁶ M. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 28.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2011 r., sygn. akt K 16/10, OTK ZU 2011, nr 8A, poz. 80.

tuacji, gdy wolność dziecka od przemocy, okrucieństwa, wyzysku i demoralizacji jest zagrożona.

Przemoc, okrucieństwo, wyzysk, demoralizacja to jednocześnie przesłanki uzasadniające ewentualne ograniczenie praw człowieka w stosunku do dzieci. Jako przykład może posłużyć prawo do informacji. Wolność wypowiedzi nie należy do konstytucyjnego katalogu wartości chronionych bezwzględnie, może podlegać ograniczeniom w oparciu o przesłanki zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w szczególności w zakresie ochrony moralności publicznej, ale też te wynikające z art. 72 ust. 1, zd. 2, w szczególności chodzi tu o demoralizację. Wolność dziecka od demoralizujących treści z ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. *o radiofonii i telewizji*²⁸. Akt ten przewiduje zakaz rozpowszechniania programów zagrażających fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich, w szczególności chodzi o te programy, które zawierają treści pornograficzne lub w sposób nieuzasadniony eksponujące przemoc (art. 18 ust. 4)²⁹. Ustawa określa ponadto tak zwany czas chroniony, co oznacza, że audycje zawierające sceny lub treści, które mogą mieć negatywny wpływ na prawidłowy rozwój psychiczny, fizyczny lub moralny dzieci mogą być emitowane wyłącznie w godzinach 6.00–23.00. Zobowiązuje też nadawców programów telewizyjnych do oznaczania, przez cały czas ich emisji takich audycji, odpowiednim symbolem graficznym wskazującym właściwy wiek dziecka oraz nadawców audycji radiowych do poprzedzania takich audycji odpowiednim komunikatem słownym (art. 18 ust. 5a).

6. Konstytucja RP, na mocy art. 72 ust. 4, powołuje organ służący zapewnieniu ochrony praw dziecka, rodziny i rodziców. Jest nim Rzecznik Praw Dziecka, rodzaj wyspecjalizowanego ombudsmana³⁰, urząd usytuowany w systematyce konstytucyjnej w Rozdziale II: *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*. Wydaje się, że miejsce to nie jest trafne, zaś właściwym byłby Rozdział IX: *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*. Ponadto wymaga podkreślenia, że Rzecznik Praw

²⁸ Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2011 r., Nr 43, poz. 226 ze zm.).

²⁹ W rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 23 czerwca 2005 r. w sprawie kwalifikowania audycji lub innych przekazów mogących mieć negatywny wpływ na prawidłowy fizyczny, psychiczny lub moralny rozwój małoletnich oraz audycji lub innych przekazów przeznaczonych dla danej kategorii wiekowej małoletnich, stosowania wzorów symboli graficznych i formuł zapowiedzi (Dz.U. z 2005 r. Nr 130, poz. 1089 ze zm.).

³⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 98.

Dziecka pozostaje jedynym organem wymienionym w Konstytucji RP, którego kompetencje, sposób powołania i funkcjonowania zostały w całości pozostawione decyzji ustawodawcy zwykłego. Świadczy to o tym, że w trakcie prac nad kształtem nowej ustawy zasadniczej nie udało się wypracować kompleksowej koncepcji w zakresie ochrony praw dziecka i rodziny. Problematyka ta pozostaje jednak poza ramami niniejszego opracowania.

Wystarczy nawet pobieżny ogląd rzeczywistości, by dojść do przekonania, że stan przestrzegania praw dziecka w Polsce jest niezadowalający. Poza tematem pracy pozostaje stawianie diagnozy dotyczącej jego przyczyn. Jednak podkreślić trzeba, że konsekwentna realizacja praw dziecka określonych w Konstytucji RP, rozumiana jako urzeczywistnianie praw człowieka uzupełnionych przepisami szczególnymi (prawami dziecka w znaczeniu ścisłym) stwarza podstawy dla kształtowania jednostek przygotowanych do wzięcia odpowiedzialności za demokratyczne państwo prawne, które będą w przyszłości zdolne do samorealizacji oraz gotowe sprostać wyzwaniom zmieniającego się świata.

Na stronie licowej honorowej odznaki nadawanej przez Rzecznika Praw Dziecka za szczególne osiągnięcia w zakresie ochrony praw najmłodszych obywateli widnieje łaciński napis:

INFANTIS DIGNITATIS DEFENSORI („obrońcy godności dzieci”)³¹.

Formuła ta przywołuje fundamentalną konstytucyjną wartość, uprzednią i nadrzędną w stosunku do państwa, wyrażającą uniwersalny nakaz respektowania praw i wolności wszystkich jednostek, a zarazem przypomina, że z godności człowieka wynika zakaz dyskryminacji ze względu na wiek, co oznacza, iż dziecko i dorosły mają co do zasady równe prawa, pozostaje tylko kwestia odpowiedniej realizacji tych praw.

³¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 15 lutego 2013 r. w sprawie ustanowienia Odznaki Honorowej za Zasługi dla Ochrony Praw Dziecka, ustalenia jej wzoru, zasad i trybu nadawania oraz noszenia (Dz.U. z 2013 r., poz. 333).

PIOTR ŚLĘZAK

BEZPIECZEŃSTWO I HIGIENA PRACY NA PLANIE FILMOWYM

WPROWADZENIE

Nikogo nie trzeba przekonywać, że sceny filmowe mogą powodować zagrożenie dla osób znajdujących się na planie filmowym. Wynika to stąd, że nawet przy zastosowaniu współczesnej techniki nie wszystkie „efekty specjalne” mogą być wygenerowane komputerowo czy zastąpione efektami optycznymi. W większości scen nie da się pominąć „czynnika ludzkiego”. Przygotowywanie tych scen oraz ich rejestracja mogą powodować realne zagrożenia dla uczestniczących w nich ludzi. Dlatego na planie filmowym (np. w filmach historycznych w scenach zbiorowych z udziałem koni, pirotechniki i pojazdów) zdarzają się wypadki¹.

Ze względu na stan zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego stworzone zostały ramy prawne dla wykonywania czynności przy produkcji filmowej. Pierwszym aktem prawnym regulującym kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy na planie filmowym było rozporządzenia ministra kultury i sztuki z 28 kwietnia 1970 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy produkcji filmowej². 15 marca 2011 r. minister kultury i dziedzictwa narodowego wydał rozporządzenie w sprawie w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy produkcji filmowej³. Zdecydowana

¹ M. Zabłocki, *BHP w filmie*, „Magazyn Filmowy Stowarzyszenia Filmowców Polskich” 2011, nr 3, www.portalfilmowy.pl/wydarzenia,113,10239,1,1,BHP-w-filmie.html [dostęp 28.10.2013].

² Dz.U. Nr 12, poz. 113 z późn. zm. (dalej jako Stare rozporządzenie).

³ Dz.U. Nr 75, poz. 401 (dalej Rozporządzenie).

większość tekstu tego rozporządzenia stanowi wersję redakcyjną poprzedniego. Poniżej skupimy się na rozwiązaniach nowych oraz szczególnie kontrowersyjnych.

ZAKRES REGULACJI

Rozporządzenie zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 237¹⁵ § 2 kodeksu pracy⁴. Jak wiadomo, k.p. reguluje stosunek pracy; nie reguluje natomiast innych stosunków prawnych, w ramach których wykonywana jest praca zarobkowa (umów cywilnoprawnych: o dzieło, zlecenia, agencyjnej), regulowanych odrębnymi przepisami (o pracy nakładczej, pracy w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych, pracy w spółkach kapitałowych)⁵. Można więc powiedzieć, że wbrew nazwie, k.p. nie jest aktem prawnym „regulującym wszelką działalność ludzką zwaną pracą (w najszerszym socjologicznym i ekonomicznym tego słowa znaczeniu)”⁶.

Rozporządzenie reguluje kwestie bhp w kontekście przedmiotowym i podmiotowym. W pierwszym kontekście zawiera wymagania dotyczące bhp: a) przy produkcji filmu, b) przy świadczeniu usług filmowych. Natomiast w kontekście podmiotowym wspomniane wymagania dotyczą: a) osób wykonujących prace na planie filmowym, oraz b) osób przebywających na planie filmowym. Wyliczenie to wskazuje, że zakres regulacji Rozporządzenia wykracza poza ramy prawa pracy i obejmuje prace wykonywane w ramach: a) stosunku pracy, b) tzw. stosunków atypowych, oraz c) stosunków cywilnoprawnych.

Ad 1. W produkcji filmowej należy wyraźnie odróżnić działania twórców filmowych i aktorów oraz działania osób wchodzących wprawdzie w skład ekipy filmowej, ale których aktywność nie posiada znamion twórczości. Do pierwszej kategorii należą przede wszystkim reżyserzy, operatorzy obrazu, montażyści, scenarzyści. Zauważmy, że twórcy filmowi rzadko wykonują czynności przy realizacji filmu pozostając w stosunku pracy. Zobowiązują się oni do wykonywania na rzecz producenta określonych czynności w umowach o charakterze cywilnoprawnym

⁴ Ustawa z 6 czerwca 1974 r. kodeks pracy, tekst jednolity: Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm. (dalej k.p.).

⁵ Tak A.M. Świątkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 9; T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2012, s. 17–19; B. Cwiertniak, [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2013, s. 134–146; L. Florek, *Prawo pracy*, Warszawa 2013, s. 1–3.

⁶ L. Florek, *op. cit.*, s. 3.

(najczęściej jest to umowa o produkcję audiowizualną). Stosunki pracy nawiązuje się niekiedy z „nietwórczymi” członkami ekipy filmowej. Możliwe jest zwłaszcza zatrudnienie kierownika produkcji czy kierownika planu. Wydaje się, że może to być zatrudnienie na podstawie umowy na czas nieokreślony, umowy na czas określony oraz umowy na czas wykonywania określonej pracy.

Ad 2. Możliwe jest zatrudnienie reprezentantów różnych zawodów filmowych przez agencję. Zatrudnienie następuje na podstawie umowy o pracę albo umowy cywilnoprawnej. W praktyce agencje stosują najczęściej pewien rodzaj deklaracji dotyczącej współpracy (z klauzulą wyłączności). Jest to umowa cywilnoprawna podobna do umowy o impresariat (obejmująca jednak jedynie czynności faktyczne)⁷. Agencja kieruje filmowca czy aktora do producenta (tzw. pracodawcy użytkownika). Wykonuje on określone czynności na podstawie umowy na czas określony, ewentualnie umowy na czas wykonania określonej pracy – zawartej między agencją a producentem. Tak więc filmowiec czy aktor nie pozostaje w stosunku pracy z agencją ani z producentem, czyli pracodawcą użytkownikiem⁸.

Ad 3. Członkowie ekipy filmowej wykonują czynności przy realizacji filmu najczęściej na podstawie umowy o charakterze cywilnoprawnym. Jest to zjawisko charakterystyczne dla produkcji filmów przeznaczonych do wyświetlania w kinach. W produkcji telewizyjnej często stosowane są umowy, których nazwa wskazuje na ich zakotwiczenie w prawie cywilnym. Jednakże zgodnie z wykształconą w Polsce linią orzecznictwa, jeżeli w stosunku prawnym łączącym strony przeważają cechy charakterystyczne umowy o pracę wskazane w art. 22 k.p., to stosunek ten jest stosunkiem pracy bez względu na nazwę umowy zastosowaną przez strony⁹. Wpisując się w tę linię SO w Warszawie orzekł: „powódka świadczyła pracę na rzecz pozwanego w sposób charakterystyczny dla stosunku pracy a nie stosunku cywilnoprawnego. W zawartych między stronami umowach «o dzieło» zakres pracy powódki został sformułowa-

⁷ P. Ślęzak, *Prawo autorskie. Wzory umów z komentarzem*, Warszawa 2012, s. 329–339.

⁸ L. Florek, *op. cit.*, s. 333; D. Dörre-Nowak, [w:] *Prawo pracy...*, s. 266–277; T. Liszcz, *op. cit.*, s. 140–143.

⁹ Zob. wyroki SN: z 22 grudnia 1998 r., I PKN 517/98, OSNAPiUS 2000, nr 4, poz. 138; z 2 stycznia 1999 r., I PKN 535/98, OSNAPiUS 2000, nr 5, poz. 175; z 9 lutego 1999 r., I PKN 562/98, OSNAPiUS 2000, nr 6, poz. 223; z 7 kwietnia 1999 r., I PKN 642/98, OSNAPiUS 2000, nr 11, poz. 417; z 5 maja 2010 r., I PK 8/10, LEX nr 602668. W literaturze zob.: M. Barański, *Nienazwane umowy o świadczenie pracy na gruncie prawa pracy*, „Rejent” 2012, nr 11, s. 14.

ny bardzo ogólnie, a co najważniejsze w sposób sprzeczny z faktycznie wykonywanymi przez nią zadaniami. [...] Zadania powódki obejmowały cały szereg czynności, które z uwagi na charakter pracy związane z tworzeniem programu telewizyjnego, były wykonywane w ścisłym powiązaniu z innymi osobami i musiały podlegać kontroli i kierownictwu tak, by przygotowany program stanowił spójną całość. Praca była pracą wykonywaną w ramach zespołu pracowniczego, o czym świadczy przede wszystkim fakt, że w okresie nieobecności innych pracowników zastępowała ich. Nadto w czasie swoich nieobecności była zastępowana na zasadzie wzajemności. Taki sposób wykonywania przez pracy był w sposób jawny sprzeczny z treścią umów, jakie zawierała z pozwanym, które wskazywały, że powódka ma wytworzyć określone dzieło, będąc w swoich czynnościach samodzielna. Na pozorność umów, zawieranych przez pozwaną w szczególności wskazuje oznaczenie osoby, która miała z ramienia pozwanego „obierać” wytworzone przez nią «dzieła». [...] powódka przedstawiała efekty swojej pracy, do poleceń zobowiązana była się dostosować. Faktyczny zakres obowiązków powódki był tożsamy z zakresem obowiązków pracowników zatrudnionych na takim samym stanowisku”¹⁰.

Jednakże brak któregokolwiek z elementów charakterystycznych stosunku pracy, stanowiących elementy przedmiotowo istotne umowy o pracę nie pozwalają zakwalifikować łączącej strony umowy jako umowy o pracę¹¹. Wydaje się, że podstawowymi elementami, których brak charakteryzuje wykonywanie czynności związanych z produkcją filmową są: 1) wykonywanie tych czynności głównie poza siedzibą pracodawcy, oraz 2) szczególne cechy wynagrodzenia. Zwłaszcza ten ostatni element wymaga wyjaśnienia. Jak wiadomo, cechą wynagrodzenia jest okresowość jego wypłacania. Oznacza to, że pracownik powinien otrzymywać wynagrodzenie co najmniej raz w miesiącu – w stałym i z góry oznaczonym terminie (art. 85 § 1 k.p.)¹². Natomiast specyfika działalności filmowej przejawia się w braku periodyczności przychodów wszystkich osób zaangażowanych w proces twórczy. Projekty filmowe są realizowane na zasadzie projektowej (w taki sposób można otrzymać dofinansowanie z Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej). Twórcy niejednokrotnie otrzymują wynagrodzenie raz na kilka miesięcy czy lat, w tym czasie angażując się w liczne projekty. Wynika to stąd, że nie wszystkie

¹⁰ Wyrok z 23 lutego 2013 r., XXI Pa 630/12 – niepublikowany.

¹¹ M. Barański, *op. cit.*, s. 21.

¹² L. Florek, *op. cit.*, s. 192; A.M. Świątkowski, *op. cit.*, s. 458.

projekty są realizowane. Na przykład scenarzysta tworzy wiele scenariuszy, z których tylko jeden zostaje wykorzystany w produkcji filmowej.

Powyższe uwagi potwierdzają założenie, że „prawo do prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązek ich zapewnienia mają znacznie szerszy zasięg niż stosunki pracy. Rozciągają się one w zasadzie na wszystkie przypadki wykonywania pracy zorganizowanej przez inny podmiot niż jej wykonawca”¹³. Kompetencje nadzorcze, kontrolne i doradcze w zakresie przestrzegania zasad bhp ustawodawca przyznał Państwowej Inspekcji Pracy¹⁴. Sytuację, w której organ administracji może stosować wobec przedsiębiorców środki kontrolne i władcze można określić jako policję administracyjną¹⁵. Natomiast funkcje doradcze i kontrolne dla pracodawcy pełni służba bhp¹⁶.

Mankamentem Rozporządzenia jest brak definicji. Rozporządzenie posługuje się określonymi pojęciami, nie wprowadzając definicji chociażby poprzez odesłanie do stosownych przepisów. Ustala ono zasady bhp „na planie filmowym” – nie precyzując, o jaki film chodzi. Wydaje się, że interpretując termin „film” na gruncie Rozporządzenia, nie można kierować się wyłącznie wskazówkami wynikającymi z ustawy o kinematografii¹⁷. Jest to jedyny akt w polskim porządku prawnym definiujący film. Zgodnie z przepisem art. 4 pkt 1 u.k., jednym z elementów definicji filmu jest jego przeznaczenie do „wyświetlania w kinie jako pierwszym polu eksploatacji”. Przyjęcie tej definicji jest wskazane ze względu na obowiązywanie zasady niesprzeczności systemu

¹³ T. Liszcz, *op. cit.*, s. 418.

¹⁴ Art. 18⁴ 1 k.p. oraz przepisy ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 404, z późn. zm.

¹⁵ A. Matan, *Policja administracyjna jako funkcja administracji publicznej*, www.humanitas.edu.pl/~amatan/materialy/Policja_administracyjna_jako_funkcja_administracji_publicznej/pl; L. Klat-Wertelecka, *Nadzór w administracyjnym prawie materialnym (farmaceutyczny, weterynaryjny, pedagogiczny)*, [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, red. C. Kociński, Wrocław 2006, s. 194–195; J. Jagielski, *Inspekcje specjalne w systemie kontroli administracji*, „Kontrola Państwowa” 1994, nr 4, s. 14; Z. Leoński, *Policja administracyjna. Istota, rodzaje, zadania*, www.wszip.poznan.pl/wydawnictwo/dystrybucja/download/wezlowe_problemy_Leonski.pdf.

¹⁶ Art. 237¹¹ k.p.; A.M. Świątkowski, *op. cit.*, s. 1059–1063; D. Dörre-Nowak, [w:] *Prawo pracy...*, s. 446–450.

¹⁷ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o kinematografii, Dz.U. Nr 132, poz. 1111; zmiany: Dz.U. z 2006 r., Nr 249, poz. 1832, z 2007 r., Nr 50, poz. 331, z 2008 r., Nr 181, poz. 1112, z 2009 r., Nr 201, poz. 1540 (dalej u.k.).

prawa¹⁸. W tej sytuacji regulacja zawarta w Rozporządzeniu ograniczałaby się do filmu produkowanego na potrzeby kina. Przyjęcie takiej wykładni jest zgodne ze specyfiką produkcji filmowej. Sceny niebezpieczne pojawiają się w filmie fabularnym. Jednocześnie analiza całokształtu regulacji Rozporządzenia wydaje się wskazywać, że bezpieczne i higieniczne warunki pracy mają być zapewnione na planie wszelkiego rodzaju filmów. W tym kontekście treść Rozporządzenia jest niezgodna z u.k.

Rozporządzenie nie definiuje także dokumentacji technicznej filmu. W praktyce filmowej używa się raczej zwrotu „dokumentacja produkcyjna”¹⁹. Nie wiadomo więc, czy regulacje Rozporządzenia dotyczą właśnie dokumentacji produkcyjnej.

Mankamentem Rozporządzenia jest brak powiązania tego aktu prawnego z rzeczywistością planu filmowego. Jako przykład należy wskazać przepisy odwołujące się do „scenopisu”. Jest to sporządzony na podstawie scenariusza zapis projektu realizowanego filmu, zawierający listę ponumerowanych ujęć wraz z przewidywaną długością ich trwania, dialogi i przebieg akcji, a także rodzaj użytego planu, ruchy kamery, efekty dźwiękowe, udział muzyki itp.²⁰ Tymczasem w praktyce filmowej od lat nie pisze się scenopisów²¹. Pośrednim potwierdzeniem tej praktyki jest brak hasła „scenopis” w najnowszym wydany w Polsce słowniku filmowym²². Rozporządzenie powinno nawiązywać do scenariusza. W związku z zastosowaną regulacją nie wiadomo, czy powstał obowiązek sporządzania scenopisu dla każdego filmu. Tekstowi Rozporządzenia można zarzucić również posługiwanie się terminem „użytkowanie” w sposób odbiegający od jego znaczenia wynikającego z k.c. (np. w § 16 i § 49). W Rozporządzeniu użytkowanie oznacza używanie, a nie ograniczone prawo rzeczowe.

¹⁸ Zob. wyrok SA w Gdańsku z 18 listopada 1999 r., II Aka 243/09, OSA 2002, nr 4, poz. 33. Zdaniem sądu, dyrektywa systemowa wykładni nakazuje odrzucać jako niedopuszczalną taką interpretację przepisów, w wyniku której należałoby przyjąć, że w danym porządku prawnym obowiązują normy ze sobą niezgodne, zwłaszcza jeżeli wchodząca w kolizję regulacja ma charakter definicji ustawowej.

¹⁹ M. Zabłocki, *op. cit.*

²⁰ M. Hendrykowski, *Słownik terminów filmowych*, Poznań 1994, s. 267, hasło: *scenopis*.

²¹ M. Zabłocki, *op. cit.*

²² *Słownik filmu*, red. R. Syska, Kraków 2010.

OBOWIĄZKI PRACODAWCY

W Rozporządzeniu obowiązki wynikające z bhp na planie filmowym podzielono między:

- a) producenta filmu,
- b) kierownika produkcji,
- c) koordynatora do spraw bhp.

Producent filmu jest obowiązany zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki pracy wszystkim osobom biorącym udział w produkcji filmu (§ 2.1). Regulacja ta potwierdza jedynie ogólne założenie wynikające z k.p., zgodnie z którymi pracodawca ma obowiązek zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 15 k.p.), oraz odpowiada za stan bhp w zakładzie pracy (art. 207 § 1 k.p.).

Rozporządzenie nie definiuje producenta ani produkcji filmowej. Jednakże w tym zakresie można posłużyć się definicjami zawartymi w u.k. Dlatego przez producenta należy rozumieć podmiot, który podejmuje inicjatywę, finansuje i organizuje produkcję filmu²³. Podmiot, któremu nadajemy miano producenta powinien spełniać wszystkie wskazane kryteria²⁴. Z kolei produkcja oznacza zespół czynności twórczych, organizacyjnych, ekonomicznych, prawnych i technicznych prowadzących do wytworzenia filmu w postaci kopii wzorcowej²⁵. Jest to zatem ogół działań zmierzających do stworzenia filmu. W tym kontekście nie wiadomo, dlaczego w Rozporządzeniu osobny rozdział (drugi) dotyczy produkcji filmu, a następne (od trzeciego do jedenastego) regulują różne działania mieszczące się w ramach produkcji.

Jeżeli zestawimy rozwiązania zawarte w przepisach § 1 pkt 3 oraz § 2.1, niejasny staje się zakres podmiotowy nałożonego na producenta obowiązku zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Nie wiadomo zwłaszcza, czy obejmuje on wszystkie osoby biorące udział w produkcji filmu czy też wszystkie osoby znajdujące się na planie. Jest to zagadnienie istotne jeśli uzmysłowimy sobie, że na planie mogą znajdować się osoby niezwiązane z produkcją filmu, np. fotoreporterzy wykonujący zdjęcia z planu, zaproszeni goście, studenci szkół filmowych. Wydaje się, że producent filmu będzie odpowiadał za skutki niezachowania zasad bhp wobec wszystkich osób znajdujących się na planie,

²³ Art. 5 pkt 6 u.k.; w orzecznictwie zob. wyrok SA w Krakowie z 14 stycznia 2003 r., I ACa 1137/02.

²⁴ P. Ślęzak, *Umowy w zakresie współczesnych sztuk wizualnych*, Warszawa 2012, s. 316–319.

²⁵ Art. 5 pkt 7 u.k.

ale podstawy prawne tej odpowiedzialności będą różne. Uważam, że w odniesieniu do osób, które wykonują pracę albo świadczą usługi przy produkcji filmu producent ponosi odpowiedzialność z tytułu naruszenia prawa pracy; natomiast za szkody powstałe u osób niezwiązanych z produkcją filmu podstawą odpowiedzialności jest k.c. Mam tu na myśli zwłaszcza przepisy art. 429 k.c. (regulujący kwestię odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu powierzonej czynności), art. 430 k.c. (regulujący odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez osobę podlegającą kierownictwu powierzającego), oraz art. 444 k.c. (regulujący odpowiedzialność za szkodę na osobie).

Producent ponosi odpowiedzialność za stan bhp na wszystkich etapach produkcji filmowej. Wniosek taki wypływa z ogólnego uregulowania zawartego w przepisie art. 207 § 1 zd. 1 k.p. Jest to zatem odpowiedzialność zindywidualizowana²⁶ na zasadzie winy. W ramach tego obowiązku producent jest obowiązany chronić życie i zdrowie osób przebywających na planie. W związku z tym Rozporządzenie nakłada na niego obowiązek zapewnienia osobom przebywającym na planie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (§ 2.1). Należy przyjąć, że skoro produkcja filmowa generuje zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego, producent jest zobowiązany do szczególnej staranności w zakresie przeciwdziałania ich występowaniu. Naruszenie tego obowiązku może stanowić czyn niedozwolony niezależnie od tego, że może być uznane również za naruszenie objętego treścią stosunku pracy obowiązku zapewnienia pracownikowi bezpiecznych i higienicznych warunków pracy²⁷. Produkcja filmu wymaga zastosowania wielu urządzeń technicznych, technologii, substancji chemicznych, dlatego treść obowiązku nałożonego na producenta ulega ciągłym zmianom wraz z postępem technicznym²⁸.

Obowiązki w zakresie zapewnienia bhp zostały nałożone na producenta w następujących kategoriach: 1) produkcji filmu, 2) czynności zwiększonego ryzyka, 3) inscenizacji, 4) urządzeń elektrycznych i techniki zdjęciowej, dźwięku i oświetlenia, 5) dekoracji, 6) hal zdjęciowych, 7) laboratoriów, 8) pomieszczeń ciemniowych, 9) prac graficznych i precyzyjnych, oraz 10) składowania i transportu.

Wypada także zwrócić uwagę na regulacje w zakresie czynności zwiększonego ryzyka, zwłaszcza czynności kaskaderskie oraz użycie broni, amunicji, materiałów wybuchowych i pirotechnicznych.

²⁶ A.M. Świątkowski, *op. cit.*, s. 935.

²⁷ Wyrok SN z 27 stycznia 2011 r., II PK 175/10, OSNP 2012, nr 7–8, poz. 88.

²⁸ Tak SN w wyroku z 24 kwietnia 1969 r., II PR, 363/68, OSNCP 1969, nr 4, poz. 78.

Regulacje dotyczące czynności kaskaderskich uległy istotnej zmianie. W aktualnym stanie prawnym wykonywanie tego rodzaju czynności należy powierzać osobom posiadającym umiejętności odpowiednie do ich wykonywania, w szczególności osobom, których umiejętności zostały potwierdzone dokumentem wydanym na podstawie przepisów prawa (§ 9.1.). Wykładnia zacytowanego przepisu wymaga kilku uwag.

Po pierwsze, omawiana regulacja dotyczy osób wykonujących zawód kaskadera czy też koordynatora kaskaderów. Zgodnie z klasyfikacją specjalności zawodów²⁹, kaskader „Występuje w czasie nagrywania filmów i widowisk telewizyjnych, zastępując aktorów w scenach niebezpiecznych, zwłaszcza w zagrażających zdrowiu lub życiu aktora, czy w scenach trudnych, w których potrzeba wysokiej sprawności fizycznej lub specjalnych umiejętności, jak np.: skoki z dużej wysokości, upadki, palenie się, jazda konna i upadki z konia, jazda na nartach, wyścigi, pościgi i kraksy samochodowe, sceny batalistyczne itp.”. Są to zatem czynności na planie filmowym, których wykonywanie wymaga specjalnych umiejętności i jednocześnie szczególnej sprawności psychofizycznej (§ 9.1).

Po drugie, kwalifikacje do wykonywania czynności kaskaderskich jeszcze na gruncie Rozporządzenia ministra kultury i dziedzictwa narodowego z 19 maja 2000 r. w sprawie wykonywania niektórych zawodów filmowych, były potwierdzane decyzją administracyjną wydaną przez przewodniczącego Komitetu Kinematografii³⁰. Przepisy tego rozporządzenia zostały uznane za uchylone po wejściu w życie u.k., a postępowania w sprawie kwalifikacji do wykonywania zawodów filmowych uległy umorzeniu (art. 34 u.k.). Aktualny stan prawny wymaga jedynie potwierdzenia posiadania odpowiednich umiejętności dokumentem wydanym na podstawie prawa. Dokumentem takim może być np. zaświadczenie o zaliczeniu egzaminu w Szkole Kaskaderów Filmowych³¹, czy zaświadczenie o odbyciu rocznego stażu na planie filmowym w charakterze kaskadera, zaświadczenie o ukończeniu dodatkowych szkoleń grup kaskaderów.

Po trzecie, osoba wykonująca czynności kaskaderskie jest obowiązana posiadać orzeczenie lekarza medycyny pracy o zdolności do wykonywania tych czynności (§ 9.3.).

Po czwarte, kierownik produkcji filmu sporządza na piśmie szczegółowy plan zabezpieczeń dla wszelkich prac zdjęciowych (§ 4.1.). Skoro

²⁹ Zob. kod 343905, strona internetowa: www.psz.praca.gov.pl/klasyfikacja_zawodow/index.php?klasyfikacja_zawodow_id=1588 [dostęp 07.11.2013].

³⁰ Zob. § 3.1 i § 3.2 wspomnianego rozporządzenia.

³¹ www.szkolakaskaderow.pl/pl/szkola_kaskaderow.html [dostęp 07.11.2013].

Rozporządzenie wymaga sporządzenia planu dla wszelkich prac oczywiste jest, że zabieg ten jest szczególnie istotny dla scen niebezpiecznych. Plany sporządzane w praktyce filmowej zawierają wykaz scen i występujących w nich zagrożeń, sposób realizacji prób, sposób zabezpieczenia sceny oraz uwagi inspektora bhp. Z punktu widzenia omawianej normy istotny jest fakt, że plan zabezpieczeń podlega akceptacji ze strony kaskadera – konsultanta. Obowiązek akceptacji wynika z przepisu § 5.1 Rozporządzenia, zgodnie z którym wykonywanie prac niebezpiecznych, w środowisku nieznany lub szczególnie trudnym, w szczególności w obiektach przemysłowych, w kopalniach, na morzu, w górach, na pustyniach raz w dżunglach, należy poprzedzić pisemnymi konsultacjami ze specjalistami branżowymi w celu określenia wymogów bezpieczeństwa.

Odtwarzanie efektów pirotechnicznych na planie filmowym, w szczególności z wykorzystaniem broni, amunicji, materiałów pirotechnicznych lub wybuchowych, należy powierzać osobom posiadającym w tym zakresie uprawnienia wydane na podstawie odrębnych przepisów (§ 10.1). Przykładem regulacji w zakresie używania materiałów wybuchowych w celach cywilnych jest ustawa z 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego³². Przy próbach oraz realizacji scen zużyciem materiałów wybuchowych albo pirotechnicznych konieczne jest przestrzeganie:

- a) zasad bhp (polegających np. na stosowaniu środków ochrony osobistej i zbiorowej, obecności osób przeszkolonych w udzielaniu pierwszej pomocy przedlekarskiej wyposażonych w sprzęt ratowniczy i środki pierwszej pomocy),
- b) zasad ochrony przeciwpożarowej.

Producent jest obowiązany wyznaczyć koordynatora do spraw bhp. Analogiczny obowiązek spoczywa na każdym pracodawcy osób biorących udział w produkcji filmu. Wykonanie tego obowiązku powinno nastąpić najpóźniej na 14 dni przed planowanym dniem rozpoczęcia zdjęć (§ 2.2). Koordynator sprawuje nadzór nad bhp wszystkich osób biorących udział w produkcji filmu (§ 2.3). Przez nadzór należy rozumieć funkcję polegającą na połączeniu czynności kontrolnych ze stosowaniem środków władczych. Jest to funkcja sprawowana w imieniu producenta. W szczególności koordynator sprawuje bezpośredni i osobisty nadzór nad wykonywaniem planu zabezpieczeń (§ 4.3).

Istotną rolę w zapewnieniu bezpiecznych i higienicznych warunków pracy osobom przebywającym na planie filmowym odgrywa kierownik produkcji. Rozporządzenie nakłada na niego następujące obowiązki:

³² Dz.U. Nr 117, poz. 1007, z późn. zm.

- a) zapoznanie wszystkich członków ekipy zdjęciowej z zasadami i przepisami bhp przy produkcji filmowej (§ 5.3) – pisemne potwierdzenie tego faktu stanowi część dokumentacji filmu (§ 5.4),
- b) wyposażenie wszystkich członków ekipy filmowej w środki ochrony indywidualnej (§ 5.3),
- c) sporządzenie planu zabezpieczeń (§ 4.1),
- d) nadzór nad wykonywaniem planu zabezpieczeń (§ 4.1.),
- e) stosowania urządzeń ochronnych zapewniających bezpieczeństwo wszystkich osób uczestniczących w zdjęciach,
- f) odbiór przez oddaniem do użytku dekoracji i budowli filmowych w plenerze (§ 32),
- g) przestrzeganie używania dekoracji zgodnie z przeznaczeniem (§ 36).

PRAWA I OBOWIĄZKI PRACOWNIKA

Przepisy prawa nakładają na pracownika w zakresie bhp obowiązki oraz przyznają mu uprawnienia. Przestrzeganie przepisów i zasad bhp należy do podstawowych obowiązków pracownika (art. 100 § 2 pkt 3 i 211 k.p.). Należy wskazać na wyraźny związek obowiązków pracownika i producenta audiowizualnego w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. W ramach omawianego obowiązku pracownik jest obowiązany:

- a) znać przepisy i zasady bhp,
- b) brać udział w szkoleniu i instruktażu,
- c) wykonywać czynności przy produkcji filmowej zgodnie z przepisami i zasadami bhp (zdecydowana większość przepisów Rozporządzenia ustanawia reguły bezpiecznej i higienicznej pracy z uwzględnieniem specyfiki produkcji filmowej),
- d) stosować się do poleceń kierownika produkcji i koordynatora bhp,
- e) dbać o należyty stan urządzeń,
- f) stosować środki ochrony zbiorowej,
- g) używać środków ochrony indywidualnej,
- h) poddawać się badaniom lekarskim,
- i) niezwłocznie zawiadomić kierownika produkcji ewentualnie kierownika planu oraz zawiadomić osoby znajdujące się w strefie zagrożenia o grożącym niebezpieczeństwie dla zdrowia ludzkiego,
- j) współdziałać z producentem, kierownikiem produkcji oraz koordynatorem w wypełnianiu obowiązków z zakresu bhp.

W określonych sytuacjach pracownikowi przysługuje prawo powstrzymania się od wykonywania pracy. Są to następujące sytuacje:

- a) gdy wykonywana praca nie odpowiada przepisom bhp oraz stwarza bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia pracownika,
- b) gdy wykonywana praca stwarza analogiczne niebezpieczeństwo dla osób trzecich (art. 210 k.p),
- c) pracownik wykonujący pracę wymagającą szczególnej sprawności psychofizycznej mogą powstrzymać się od wykonywania pracy w przypadku, kiedy jego stan psychofizyczny nie zapewnia bezpiecznego wykonywania pracy i stwarza zagrożenie dla innych osób. Na planie filmowym będzie to dotyczyło głównie kaskaderów i znacznie rzadziej treserów dzikich zwierząt³³.

PODSUMOWANIE

Przepisy k.p. i Rozporządzenia stanowią trzon regulacji prawnych w zakresie bhp przy produkcji filmowej. Ocena rozwiązań zawartych w Rozporządzeniu nie może być jednoznaczna. Z jednej strony zawiera ono normy dotyczące warunków obecności dzieci na planie filmowym, zapewnienia bezpieczeństwa w związku z udziałem w realizacji filmu zwierząt, udziału pirotechników, zapewnienia minimum socjalnego na planie. Oczywiście takie regulacje należy ocenić pozytywnie.

Z drugiej strony Rozporządzenie zawiera regulacje niemające wiele wspólnego z realizacją filmów we współczesnych warunkach, np. norma ustanawiająca wymóg przenoszenia taśmy filmowe powyżej dwóch sztuk w specjalnych siatkach jest archaizmem, biorąc pod uwagę fakt, że w dzisiejszych realiach filmowcy pracują na sprzęcie cyfrowym, a klasyczna taśma filmowa najważniejszą rolę odrywa w kształceniu studentów kierunków filmowych. Zważywszy na istnienie tego typu, niedostosowanych do rzeczywistości, norm trudno oprzeć się wrażeniu, że Rozporządzenie zostało przygotowane bez jakiegokolwiek refleksji nad kształtem współczesnej produkcji filmowej. Należy je ocenić negatywnie.

³³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 28 maja 1996 r. w sprawie rodzajów prac wymagających szczególnej sprawności psychofizycznej, Dz.U. Nr 62, poz. 287.

RYSZARD SZEWCZYK

O PEWNYCH NIEKONSEKWENCJACH MODELU G. DEBREU I ICH SKUTKACH

Celem artykułu jest wykazanie, że model ekonomii G. Debreu, który jest przedmiotem jego dzieła, *Theory of Value. An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium*¹, jest wadliwy z powodu niekonsekwencji w stosowaniu przyjętych aksjomatów i nieuwzględnienia ekonomicznej treści używanych pojęć. Po dokonaniu krytycznej analizy niekonsekwencji i błędów semantycznych związanych ze stosowanymi pojęciami, autor tego tekstu przedstawia wnioski dotyczące teorii równowagi.

UWAGI WSTĘPNE

Zgodnie z teorią dóbr, zanim człowiek wykorzysta cokolwiek ze swojego otoczenia w jakimkolwiek celu, musi dostrzec w danym przedmiocie coś, co skojarzy z możliwością zaspokojenia jakiejś jego potrzeby, czyli musi mu nadać status użyteczności. Jest to pierwszy konieczny warunek, aby dana rzecz mogła stać się dobrem mogącym zaspokoić jakąś potrzebę człowieka. Warunkiem drugim powstania dobra jest zdobycie takiej rzeczy, czyli – jak pisze C. Menger², uzyskanie nad nią władzy. Bez takich działań, w wyniku których konkretny człowiek tworzy konkretne dobro, nie są możliwe inne relacje międzyludzkie z wykorzystaniem dóbr.

¹ New Haven–London 1987.

² C. Menger, *Principles of Economics*, Auburn 2007, s. 52.

Jednym z rodzajów stosunków międzyludzkich są relacje związane z procesami rynkowej wymiany towarów, czyli dóbr przeznaczonych na sprzedaż. Zgodnie zatem z logiką i z realiami społeczno-gospodarczymi, każdy towar będący przedmiotem oferty na rynku musi mieć swojego twórcę – osobę, dzięki której ów towar powstał i która oferuje go innym uczestnikom rynku. Jeżeli jest to dobro materialne lub niematerialne, to musi być jego właściciel, a jeżeli jest to usługa – ten, kto tę usługę świadczy. W obu wypadkach zatem akt wymiany rynkowej musi być poprzedzony pewnym procesem, w ramach którego jakiś podmiot wykonuje działania, których efektem jest towar. Ten proces określa się mianem procesu produkcji towaru³, w związku z czym tego, kto jest podmiotem tego procesu, trzeba nazwać producentem. Z ekonomicznego punktu widzenia, który jest zresztą całkowicie zgodny z logiką, nie może być towaru, jeżeli nie ma producenta, albo – co wychodzi na to samo – towarem może być tylko coś, co jest efektem działań producenta.

Pewna część powstałych w procesie produkcji towarów przeznaczona jest dla innych producentów. Są to tzw. dobra pośrednie, czyli dobra służące do produkcji innych dóbr. Pozostała część, która w każdej gospodarce stanowi zdecydowaną większość, przeznaczona jest na konsumpcję. W wąskim znaczeniu rozumiany jest pod tym pojęciem jednorazowy akt wykorzystania cech użytkowych towaru, powstałych w procesie produkcji dla zaspokojenia potrzeb życiowych człowieka. W znaczeniu szerszym do konsumpcji zalicza się także rozciągnięty w czasie proces wykorzystywania cech użytkowych towaru powstałych w procesie produkcji, w wyniku czego dobro to zużywa się i po jakimś czasie cechy te zazwyczaj traci. W odniesieniu do usług rozumie się pod tym pojęciem poddanie się konsumenta celowym działaniom innej osoby w celu zaspokojenia określonej potrzeby usługobiorcy. W wypadku konsumpcji usług mamy zatem do czynienia równocześnie z procesem „produkcji” usługi przez usługodawcę i procesem wykorzystywania tego „produktu” przez usługobiorcę, czyli konsumenta. Niezależnie jednak od tego, w jakim znaczeniu używa się terminu konsumpcja, nie ulega wątpliwości, że konsument niczego nie tworzy w procesie konsumpcji.

Poczynione wyżej uwagi są niezbędne do tego, aby w ich kontekście odnieść się do pojęć występujących w modelu Debreu.

³ Chodzi tu o szerokie znaczenie terminu *produkcja*, pod którym kryją się także takie działania, jak na przykład zebranie owoców, plonów rolnych, runa leśnego, złowienie ryb itp., włącznie z dostarczeniem tych produktów do miejsca sprzedaży. Bez czynności tego rodzaju dobra te nie byłyby towarem. Mianem produkcji w tym znaczeniu trzeba także określić świadczenie „wszelkiego rodzaju usług”.

DEFINICJE POJĘĆ MODELU DEBREU

Spośród wszystkich definicji i warunków formalnych, które stanowią kompletny model zaksjomatyzowanego systemu gospodarki Debreu, dla potrzeb tego artykułu wybrano tylko te, które są konieczne dla ukazania niespójności modelu. Aby uniknąć podejrzeń o błędną interpretację definicji pojęć używanych przez Debreu, podano w przypisach oryginalną ich wersję.

Pierwsze z tych pojęć dotyczy usługi. Debreu rozumie pod tym pojęciem między innymi pracę ludzką określoną poprzez cel, jakiemu ona służy i wymienia dla przykładu pracę górnika, kierowcy ciężarówki, nauczyciela, inżyniera, kreślarza, członka zarządu itp. Dodając do każdej z tych czynności datę i miejsce jej wykonywania jako czynnik definiujący, otrzymujemy w ten sposób dobrze zdefiniowany towar⁴.

Przechodząc do ogólnej definicji towaru, Debreu stwierdza, że „towarem jest dobro lub usługa”, jednoznacznie wyspecyfikowane z punktu widzenia cech fizycznych, czasowych i przestrzennych. Dla dowolnego podmiotu kompletny plan jego działania stanowi specyfikacja ilości każdego towaru ze zbioru wszystkich możliwych, jakie podmiot ten przekazuje innym lub otrzymuje od innych w procesie wymiany rynkowej, tzn. kompletna lista jego nakładów i efektów⁵.

Po szczegółowych wyjaśnieniach dotyczących pojęcia towaru, autor dochodzi do pojęcia producenta, definiując go jako podmiot ekonomiczny, którego rola – abstrahując od prawnych form organizacji oraz rodzajów działalności (wymienia wśród nich m.in. usługi), polega na wyborze i realizacji wybranego przez siebie planu produkcji, który spełnia szczegółowo określone warunki formalne⁶. Celem działania

⁴ G. Debreu, *op. cit.*, s. 31: „The first example of an economic service will be human labor. Its description is that of the task performed; thus one has the labor of a coal miner, of a truck driver, of a member of some category of teachers, of engineers, of draftsmen, of executives etc. [...] When one adds date and location one has again a well-defined commodity”.

⁵ *Ibidem*, s. 32: „commodity is a good or a service completely specified physically, temporally, and spatially. [...] For any economic agent a complete plan of action [...], or more briefly an action, is a specification for each commodity of the quantity that he will make available or that will be made available to him, i.e., a complete listing of the quantities of his inputs and of his outputs”.

⁶ *Ibidem*, s. 37: „In the study of production, when one abstracts from legal forms of organization [...] and types of activity (Agriculture, Mining, Construction, Manufacturing, Transportation, Services,...) one obtains the concept of a producer, i.e., an economic agent whose role is to choose (and carry out) a production plan”.

producenta jest w modelu Debreu maksymalizacja zysku przy danym systemie cen⁷.

ANALIZA ZNACZENIA UŻYWANYCH POJĘĆ MODELU DEBREU

Przytoczone wyżej definicje towaru i producenta, mimo licznych przykładów, które miały wyjaśnić do końca znaczenie tych terminów, nie są jednak jednoznaczne. Wiemy wprawdzie po tych wyjaśnieniach, że towarami są wszystkie możliwe dobra i wszystkie możliwe usługi, włącznie z usługami pracy, dobrze wyspecyfikowane pod względem wszelkich ich cech fizycznych, czasowych i przestrzennych (*completely specified physically, temporally, and spatially*), ale nie jest jasne, skąd biorą się towary, ani jaka i czyja akcja jest ich źródłem.

Można byłoby przejść nad tym do porządku, gdyby nie fakt, że bez jednoznacznego określenia źródła towaru nie da się jednoznacznie zinterpretować ani pojęcia producenta, ani pojęcia konsumenta. Przytoczona wyżej definicja producenta podana przez G. Debreu stwierdza bowiem, że jest to taki podmiot, który wybiera ze zbioru możliwych i realizuje pewien plan produkcji, w którym pewne towary stanowią wejścia tego planu, inne – wyjścia tego planu, a celem realizacji tak opisanego planu ma być możliwie duży zysk. W dalszej części pracy Debreu wspomina o technologii, o różnych ograniczeniach obiektywnych i subiektywnych, o tym, że pewne plany produkcji są możliwe, a inne niemożliwe itd., ale skrupulatnie unika jednoznacznego nazwania rezultatu akcji podejmowanej przez producenta. Każdy wprawdzie się domyśli, że skoro jest mowa o towarach na wejściu i na wyjściu oraz o cenach i zysku, to efektem realizacji planu działań producenta, czyli – mówiąc wprost – planu produkcji, są jakieś towary przeznaczone na sprzedaż. Niemniej takie jednoznaczne stwierdzenie, że towary są efektem realizacji planu produkcji, czyli efektem działań producenta, nie pada. Staje się to zrozumiałe dopiero wtedy, gdy wejdziemy głębiej w definicje i aksjomaty dotyczące konsumenta i istoty jego działań.

Podobnie jak producent, konsument jest zdefiniowany poprzez rolę, jaką gra w systemie ekonomii Debreu. Podmiotem tym może być jakaś osoba lub grupa osób, np. gospodarstwo domowe, albo jakikolwiek podmiot zbiorowy realizujący wspólne cele, a jego rola polega na wyborze i realizacji najlepszego z punktu widzenia swoich preferencji planu kon-

⁷ *Ibidem*, s. 43: „Given a price system p , the j th producer chooses his production in his production set Y_j so as to maximize his profit”.

sumpcji. W planie tym również pojawiają się wejścia i wyjścia, tyle że ze znakami przeciwnymi do tych, które występują w planie produkcji. Co jednak charakterystyczne, autor znowu unika jednoznaczności w sformułowaniach dotyczących tego, co to wejście i wyjście stanowi. Pisze on mianowicie⁸: „Zazwyczaj wejściami planów konsumpcji są różne dobra i usługi (odnoszące się do żywności, ubrania, mieszkania, [...] datowane i umiejscowione); ich jedynymi wyjściami są różne rodzaje wykonywanej pracy (datowane i umiejscowione).” Nie ma zatem wątpliwości, że wejściami każdego planu konsumpcji są towary (dobra i usługi), natomiast użycie dla określenia elementu wyjścia tego planu terminu „różne rodzaje wykonywanej pracy” świadczy o tym, że autor chce uniknąć użycia tu w sposób jednoznaczny terminu „towar”. Wcześniej wprowadzie uznał bez zastrzeżeń, że usługa pracy jest towarem, ale tutaj termin ten nie bardzo mu pasuje. Nazwanie bowiem wprost towarem świadczonej przez konsumentów pracy, która jest jedynym elementem „wyjścia” planu konsumpcji, nastręcza od razu problemy natury logiczno-terminologicznej. Po pierwsze, skoro wyjście – zarówno planu produkcji, jak i planu konsumpcji – zostało zdefiniowane jako to, co dany podmiot udostępnia innym⁹, a innym na rynku udostępnia się towar, to logicznie rzecz biorąc trzeba byłoby uznać, że efektem konsumpcji jest towar w postaci świadczonej innym usługi pracy. Interpretacja musiałaby więc być taka, że konsumenci jedzą, piją i konsumują wiele innych rzeczy po to, aby świadczyć usługi pracy.

Chyba jednak ważniejszy jest inny aspekt tej sprawy, takiej samej zresztą natury. Nazwanie usługi pracy towarem w planie konsumpcji, zmuszałoby do wyjaśnienia, dlaczego w takim razie ci, którzy je świadczą, nie są traktowani tak samo jak inni producenci, w szczególności zaś – tak samo, jak inni usługodawcy, którzy w systemie ekonomii Debreu są zaliczani do producentów. Pytanie takie jest tym bardziej zasadne, że sformułowana przez Debreu definicja towaru nie uzależnia zaliczenia konkretnych usług do tej kategorii od podmiotu, który je świadczy. W takim zaś razie, skoro dobrze zdefiniowana usługa pracy jest towarem, to powinna być elementem wyjścia planu produkcji tych, którzy taką usługę oferują, a pracownicy najemni powinni zostać zaliczeni do grona producentów.

⁸ *Ibidem*, s. 51: „Typically, the inputs of a consumption plan are various goods and services (related to food, clothing, housing, [...] dated and located); its only outputs are various kinds of labor performed (dated and located)”.

⁹ *Ibidem*, s. 30: „What is made available to an economic agent is called an *input* for him; what is made available by an economic agent is an *output* for him”.

Nie wiem, czy i w jakim stopniu Debreu był świadom omówionych wyżej problemów, w każdym razie jest faktem, że w swojej aksjomatycznej analizie równowagi gospodarczej wszystkie rodzaje usług, poza usługami pracy, zaliczył do elementów wyjścia, czyli – używając terminów ekonomicznych – rezultatów planów produkcji, natomiast usługi pracy uznał jako elementy wyjścia, czyli rezultaty, planów konsumpcji. To jest zatem pierwsza niezgodność z przyjętymi definicjami-aksjomatami systemu.

Zaraz jednak okazuje się, że w planach produkcji producentów wszelkie usługi, a więc także usługi pracy, są traktowane jako towary. Wraz z innymi występują bowiem jako elementy wejścia tych planów, czyli jako nakłady ponoszone przez producentów realizujących swe plany produkcji. Dzięki temu zresztą system ekonomii Debreu wydaje się logiczny i spójny. Są to jednak tylko pozory, o czym niżej. Na razie stwierdzamy, że usługi pracy, które – wbrew definicji towaru – nie są efektem realizacji planu produkcji, a więc tym samym nie są towarem, gdy tylko znajdują się w planie produkcji po stronie wejścia, jednak są towarem. Tak więc mamy do czynienia z nieco dziwną sytuacją, w której coś jest i zarazem nie jest tym, czym jest, a wszystko zależy od punktu widzenia. To zaś jest kolejnym sygnałem, że w systemie ekonomii Debreu coś jest nie w porządku.

PRÓBA REINTERPRETACJI MODELU DEBREU

Szukając wyjaśnienia narastających wątpliwości, natkniemy się na *passus*, w którym autor wyjaśnia dwoistość ról, w jakich może wystąpić w jego systemie dany podmiot, posługując się przykładem osoby, która kupuje dom, samochód itp. dla własnych potrzeb. Zgodnie z tym wyjaśnieniem podmiot taki należy traktować jako producenta, który ów dom, samochód itd. kupuje po to, aby jego usługi następnie sprzedawać samemu sobie jako konsumentowi¹⁰. Pomijając kwestię tzw. zdrowego rozsądku, który każe w takim wypadku zapytać, jak wygląda wtedy problem maksymalizacji zysku tego „producenta” jako celu jego działania, spróbujmy *per analogiam* tak samo podejść do konsumentów i potraktować ich z takiej dwojakiej perspektywy; raz jako producentów swoich usług, którzy – sprzedając je innym – w taki sposób zarabiają na swoje

¹⁰ *Ibidem*, s. 51: „An individual who buys a house, a car, ... for his own use and sells it back later plays two roles: that of a *producer* who buys and sells houses, cars, ... in order to sell their services, and that of a consumer who buys the service, use of that house, of that car”.

utrzymanie, z właściwie zdefiniowanymi planami produkcji, a z drugiej strony jako konsumentów z właściwymi dla nich planami konsumpcji. Gdyby takie podejście okazało się spójne i nie prowadziło do sprzeczności, wątpliwości mogłyby zostać rozwiązane.

Rozważmy wobec tego, jakie skutki dla analizy niósłby taki sposób traktowania tego samego podmiotu ekonomicznego, na przykładzie tokarza zatrudnionego w jakimś przedsiębiorstwie produkcyjnym. Zgodnie z dwoistością granych ról, jako producent usług tokarskich realizowałby on swój plan produkcji, którego wejściami (zgodnie z przyjętą przez Debreu konwencją ze znakiem minus) byłyby ponoszone nakłady, a wyjściem (ze znakiem plus) – towar, czyli dobrze zdefiniowana usługa tokarska świadczona w danym czasie i miejscu. Z kolei w roli konsumenta ów tokarz realizowałby swój plan konsumpcji, w którym wejściami ze znakiem plus byłyby potrzebne mu do życia dobra i usługi, a wyjściem – usługi pracy przy tokarce.

Czy mógłby nasz tokarz być traktowany jako producent usługi tokarskiej, którą następnie sprzedaje innemu producentowi, czyli swojemu faktycznemu pracodawcy? Odpowiedź może być pozytywna, ale pod warunkiem, że określimy w takim wypadku prawidłowo współrzędne (wejścia i wyjścia) wektora jego planu produkcji, stosując oczywiście reguły modelu Debreu. Wiemy już, że jedynym elementem wyjścia byłaby w takim wypadku dobrze zdefiniowana usługa tokarska. A co stanowiłoby elementy wejścia w tym planie, czyli – używając języka normalnej ekonomii – czynniki i środki produkcji?

Z oczywistych powodów nie mogłyby to być dobra konsumpcyjne, mimo że w rzeczywistości przynajmniej część z nich – określimy je ogólnie jako żywność – dostarcza naszemu tokarzowi energii niezbędnej do „produkcji” usługi tokarskiej. One bowiem muszą figurować w planie konsumpcji naszego tokarza jako konsumenta, zaś ewentualne dwukrotne ich uwzględnienie, tzn. jako elementów wejścia zarówno w planie produkcji, jak i w planie konsumpcji, nie wchodzi w grę.

Nie jest także możliwe, aby wektor planu produkcji miał dodatnią współrzędną wyjścia, czyli wartość usługi tokarskiej, a wszystkie współrzędne wejścia zerowe. Jest to bowiem sprzeczne z założeniem o niemożliwości produkcji z niczego¹¹. W tych dwóch przypadkach nie istnieje zatem możliwość potraktowania tokarza jako producenta usług tokarskich.

Pozostaje zatem do rozważenia jeszcze tylko jeden przypadek, podobny do tego podanego przez Debreu, a mianowicie sytuacja, w której

¹¹ *Ibidem*, s. 40: „impossibility of free production”.

tokarz-producent kupuje usługę tokarską od siebie jako konsumenta, aby ją sprzedać swojemu odbiorcy, czyli pracodawcy. W takim wypadku jednak nie ulega wątpliwości, że byłaby to ta sama usługa, która występowałaby raz ze znakiem ujemnym jako element wejścia wektora produkcji, a raz ze znakiem dodatnim, jako element wyjścia tego wektora, w związku z czym jej wartość zniosłaby się w planie produkcji tokarza producenta i cały zabieg z traktowaniem go w dwojaki sposób traci jakikolwiek sens.

Okazuje się więc, że dwojaka perspektywa, z jakiej można podchodzić do podmiotów systemu ekonomii Debreu nie może mieć zastosowania do pracowników najemnych. Dla nich, czyli w gruncie rzeczy dla konsumentów, ta perspektywa jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy „produkują” oni usługi wyłącznie dla siebie samych, jak w wypadku przytaczanego już przykładu wynajmu sobie domów, samochodów itp. przedmiotów trwałego użytku.

POWODY ODRZUCENIA MODELU DEBREU I WNIOSKI Z ANALIZY

Przeprowadzona analiza spójności i logiki systemu ekonomii Debreu nie doprowadziła do rozwiania wątpliwości co do charakteru usług pracy najemnej w tym systemie. Nie udało się bowiem znaleźć takiej interpretacji, która byłaby do zaakceptowania w ramach przyjętych w tym systemie aksjomatów, a zarazem nie prowadziła do sprzeczności z zasadami logiki.

Wynika z tego wniosek, że – wbrew przyjętym aksjomatom – system ekonomii Debreu zakłada w sposób ukryty dwa rodzaje usług. Jedne z nich, to usługi świadczone przez producentów innym producentom. Te usługi są w pełni zgodne z aksjomatami przyjętymi dla towarów będących elementami systemu ekonomii Debreu i tak też są w nim traktowane. Natomiast drugie, to usługi świadczone producentom przez konsumentów. W przeciwieństwie do pierwszych, nie są one efektem działań producentów lecz efektem działań konsumentów, a więc nie spełniają formalnych warunków systemu ekonomii Debreu, aby uznać je za towary. Mimo to jednak są uznawane za towary, jeżeli występują jako elementy wejścia planów produkcji producentów.

Oprócz jawnie deklarowanej dwojakiej perspektywy patrzenia na podmioty systemu, przewiduje on więc niejawnie także dwojaką perspektywę patrzenia na pewne rodzaje usług, każąc w niektórych wypadkach traktować je jako towary, a w innych – nie. Co przy tym jednak najważniejsze, o tym, które mają być traktowane z takiej dwojakiej

perspektywy, a które nie, nie decyduje żadna z obiektywnych cech tych usług, a jedynie arbitralna decyzja zewnętrznego podmiotu, który je zalicza do jednego lub drugiego zbioru.

Oceniając to zatem od strony czysto formalnej, podział dokonany w taki sposób nie spełnia żadnego z trzech warunków poprawności logicznej. Po pierwsze bowiem nie jest spełniony warunek jednoznaczności, gdyż kryterium podziału usług występującego w ekonomii Debreu nie jest ani układ cech sprzecznych, ani układ modyfikacji cechy. Po drugie, podział ten nie spełnia warunku rozłączności, a po trzecie – warunku zupełności. Z tych też powodów nie może zostać uznany za prawidłowy.

Za odrzuceniem systemu ekonomii Debreu przemawia jeszcze jeden argument. Jest nim fakt, że wskutek wyszczególnionych wad, system ten umożliwia dowolną manipulację wynikami. Wspomniano wyżej, że dopuszcza on możliwość dwojakiego traktowania konsumentów; raz jako producentów, którzy kupują domy, samochody itp. po to, aby sprzedawać usługi mieszkaniowe, transportowe itd., i równocześnie jako konsumentów, którzy usługi te od siebie kupują. Debreu wymienił tylko domy i samochody jako przykłady takiego dwojakiego traktowania, nie analizując skutków takiego podejścia. Tymczasem każdy przypadek potraktowania dodatkowego konsumenta z dwojakiej perspektywy przynosi efekt w postaci zwiększenia produkcji całkowitej o wynik netto planu produkcji takiego dodatkowego „producenta”. Rodzi się więc logiczne pytanie: dlaczego właściwie takie podwójne traktowanie konsumentów ma być ograniczone tylko do dóbr trwałego użytku? Przecież – sprowadzając rzecz do absurdu – można byłoby je rozszerzyć na szczeretki do zębów, garnki, sznurowadła i wszelkie inne przedmioty, które – zgodnie z założeniami systemu – ludzie kupują jako producenci po to, aby sprzedawać usługi tych przedmiotów sobie jako konsumentom. Kto i gdzie postawi granicę? I dlaczego akurat tam?

W kontekście poczynionych uwag krytycznych model ekonomii Debreu, w którym występują dwa typy podmiotów, konsumenci i producenci, z właściwymi dla nich planami akcji, musi zostać uznany za wadliwy ze względu na ekonomiczną treść akcji przypisywanych tworzącym go podmiotom oraz na ekonomiczną treść elementów poszczególnych zbiorów. Skoro każda usługa jest towarem, a towar powstaje jako efekt działań producenta, to – konsekwentnie – producentami są wszyscy pracownicy najemni. W związku z tym wymiana rynkowa zachodzi między niezależnymi od siebie podmiotami, z których jedni tworzą i sprzedają dobra, inni – usługi. A skoro tak, to o równowadze można mówić wyłącznie jako o stanie, w którym w jakimś okresie wartość dóbr i usług

sprzedanych przez ich producentów jest dokładnie równa wartości dóbr i usług kupionych przez ich nabywców, którymi są inni producenci. Jest to zatem równowaga Saya. Taka równowaga jest z kolei możliwa tylko wtedy, gdy pieniądz jest pośrednikiem wymiany, który pełni w tym procesie funkcję miary wartości i gwaranta wzajemności¹².

Natomiast właśnie ze względu na fakt, że w rzeczywistej gospodarce działają wyłącznie niezależni od siebie ludzie oferujący sobie wzajemnie dobra i usługi, i że tylko między nimi następuje wymiana wtedy, gdy chcą oni zaspokoić swoje potrzeby¹³, nie ma sensu poszukiwanie stanu równowagi w znaczeniu nadawanym mu w ekonomii klasycznej, to znaczy takiej sytuacji, w której wartość całej wytworzonej w danym czasie produkcji jest równa dochodom tzw. czynników produkcji zaangażowanych w tym procesie. Pośrednio dowodzi tego właśnie fakt wadliwości modelu Debreu spowodowany brakiem konsekwencji w stosowaniu przyjętych aksjomatów (towarem jest każde dobro i każda usługa). Gdyby bowiem Debreu poszedł konsekwentnie w tym właśnie kierunku, to być może doszedłby do takich właśnie wniosków, jakie podałem wyżej.

WNIOSKI KOŃCOWE

Zasadne jest wobec tego pytanie, czego właściwie dowiódł Debreu w swojej teorii wartości? Właściwą odpowiedź uzyskamy tylko wtedy, gdy przestaniemy wnikać w ekonomiczną treść i sens aksjomatów tego systemu, czyli gdy skupimy się wyłącznie na syntaktyce i formalizmach tzw. ekonomii Debreu. Wtedy bowiem zauważymy to, czego nie widać, gdy szuka się treści, a więc gdy uwzględnia się semantykę.

Patrząc na system ekonomii Debreu od strony czysto formalnej i odrzucając wszystkie warunki i interpretacje ekonomiczne, widać, że na początku mamy do czynienia z dwoma klasami (zbiorami) zbiorów liczb rzeczywistych należących do pewnego zbioru R^l . Zbiory należące do klasy pierwszej, zbioru x (tj. zbiór całkowitej konsumpcji) są oznaczone indeksem $i = 1, \dots, m$; jest to zatem zbiór x elementów x_i . Te zaś, które należą do klasy drugiej, zbioru y – indeksem $j = 1, \dots, n$; zbiór y elementów y_j . Założenia nakazują, aby w każdym zbiorze x_i była pewna liczba liczb dodatnich i co najwyżej jedna ujemna. Natomiast na mocy takich sa-

¹² R. Szewczyk, *Pieniądz i banki w procesach rynkowych – ujęcie personalistyczne*, „Państwo i Społeczeństwo” 2011, nr 2.

¹³ Jest to jeden z aksjomatów, na jakich opiera się ekonomia personalistyczna – nowa dziedzina rozwijana przez autora tego artykułu.

mych założeń i przyjętych ograniczeń w żadnym ze zbiorów y_j nie może być liczb dodatnich, jeżeli nie ma co najmniej jednej ujemnej. Każdy ze zbiorów x_i znalazł się w klasie zbiorów x dlatego, że wśród wszystkich możliwych ze względu na pewne kryteria oznaczonych tym samym indeksem (należących do zbioru X_i) nie ma innego takiego, w którym iloczyn skalarny jego elementów przez pewien wektor p spełniałby pewien warunek preferencji.

Z kolei każdy ze zbiorów y_j znalazł się w zbiorze y dlatego, że iloczyn skalarny jego elementów przez pewien wektor p jest najwyższy spośród wszystkich innych możliwych ze względu na pewne kryteria oznaczonych tym samym indeksem, czyli należących do zbioru Y_j . Zbiór p (wektor o współrzędnych należących do zbioru R) jest trzecim zbiorem systemu, pełniąc w nim kluczową rolę. Ostatnim ze zbiorów jest pewien arbitralnie ustalony zbiór liczbowy ω .

Oprócz podanych wyżej warunków ograniczających dla zbiorów x i y , system ekonomii Debreu zawiera cały szereg innych warunków i własności istotnych wyłącznie z punktu widzenia aksjomatyki.

Dla opisanych wyżej czterech zbiorów G. Debreu udowodnił, że istnieje taki zbiór (wektor) p , dla którego różnica iloczynów skalarnych zbiorów pierwszej i drugiej klasy przez wektor p oraz zbioru ω wynosi zero. Co to ma wspólnego z ekonomią? Moim zdaniem nic, poza tym, że dostał za to w 1983 roku nagrodę Banku Szwecji, czyli tzw. ekonomicznego Nobla. To jest jedyny związek z ekonomią G. Debreu i jego teorii wartości.

Nie ulega wątpliwości, że matematyka jest królową nauk. Nie oznacza to wszakże, że każde jej zastosowanie jest sensowne. Tam, gdzie występują związki przyczynowo-skutkowe i gdzie liczy się treść i sens używanych pojęć, a więc m.in. w ekonomii, syntaktyka musi ustąpić miejsca semantyce. Jeżeli się tego nie uwzględni, można zejść na manowce.



STANISŁAW SZUMPICH

WYBRANE ASPEKTY PRAWNE W POLITYCE SPOŁECZNEJ

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Elementy polityki związanej z potrzebami społeczeństwa jako działalności państwowej i innych podmiotów pozapaństwowych są znane od wielu wieków. Początkowo to działalność charytatywna ze strony rodziny, sąsiadów, społeczności lokalnej czy wspólnoty religijnej lub kościołów. W miarę upływu czasu i kształtowania bytu kolejnych państw, w wyniku prowadzonych wojen, klęsk żywiołowych, jak również okresowych masowych epidemii wzrastała potrzeba udzielania różnych form pomocy ofiarom wojen, chorób czy bezdomności. Stąd potrzeba pomocy udzielanej między innymi przez państwo. Ograniczoność środków na pomoc, przy wzrastających potrzebach, powodowało konieczność ustaleń o charakterze prawnym, regulujących zasady pomocy osobom dotkniętym tymi zjawiskami.

W miarę rozwoju gospodarczego i społecznego zaczęły się pojawiać nowe dolegliwości i zagrożenia, takie jak: bezrobocie (ze wzrastającymi jego negatywnymi konsekwencjami), zwiększająca się liczba osób niepełnosprawnych i naruszających prawo (kradzieże, rozboje), szerzący się alkoholizm czy narkomania¹

Ze względu na dużą skalę występujących zagrożeń społecznych, państwa zmuszone były podjąć nie tylko odpowiednie działania legi-

¹ Zob. szerzej: A. Kurzynowski, *Polityka społeczna-podstawowe pojęcia i zakres*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, wyd. 3 poprawione, Warszawa 2003, s. 9 i nast.

slacyjne, ale także powołać specjalistyczne służby i zapewnić niezbędne środki finansowe.

Pojęcie polityki społecznej jako działalności na rzecz aktualnie potrzebujących, ulegało swoistej ewaluacji w wyniku pojawiających się kolejnych zagrożeń społecznych, takich jak ochrona: zdrowia, pracy, rodziny, neutralizowanie skutków patologii społecznej itp.

W okresie międzywojennym w tworzącej się polskiej polityce społecznej najważniejszą stała się kwestia robotnicza. Dynamiczny rozwój przemysłu spowodował szybko rosnące zapotrzebowanie na nowe ręce do pracy. Towarzyszył temu brak mieszkań, urządzeń komunalnych, sklepów, ośrodków zdrowia itp. Kilkunastogodzinna nisko wynagradzana praca, w warunkach zagrażających zdrowiu a nawet życiu, musiała wywołać protesty robotników. Wreszcie sami pracodawcy dostrzegli potrzebę zachowania optymalnego poziomu zdrowia jako warunku większej wydajności pracy robotników².

Wśród klasyków polskiej szkoły polityki społecznej omawianego okresu sformułowano wiele definicji polityki społecznej, z których za najbardziej pełną i nadal aktualną można przyjąć tę podaną przez S. Rychlińskiego. „Polityka społeczna jest to naukowo usystematyzowany zbiór wskazówek, jak usuwać, a choćby łagodzić niesprawiedliwości i szkody płynące dla jednostki i społeczeństwa z ustroju pracy najemnej oraz jak przeciwstawiać się dalszemu narastaniu tych niesprawiedliwości i powstawaniu nowych szkód”³.

Okres po II wojnie światowej w Polsce miał utrwalić przekonanie, że w ramach sprawiedliwości społeczno-ustrojowej, państwo zaspokoi wszystkie potrzeby obywateli, w tym również sprawy potrzeb społecznych. W latach 1957–1989 formułowane definicje polityki społecznej, choć w formie zróżnicowanej, to jednak nawiązywały do priorytetów ówczesnego ustroju. Jedynie w jednej wśród definicji podawanych w źródłach encyklopedycznych znaleźć można bardziej ogólne sformułowanie: „Polityka społeczna to dyscyplina naukowa o celowym oddziaływaniu na warunki życia ludności”⁴.

W ostatniej dekadzie ubiegłego stulecia oraz pierwszej dekadzie obecnego, sformułowano wiele definicji polityki społecznej. Najczęściej przytaczana jest definicja A. Rajkiewicza, który proponuje traktowanie polityki społecznej jako tej sfery działania państwa oraz innych ciał pu-

² W. Szubert, *Przedmiot, geneza i zakres polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Warszawa 1979, s. 43 i nast.

³ S. Rychliński, *Polityka społeczna*, „Wiedza i Życie” 1938, z. 4.

⁴ *Mała encyklopedia powszechna*, Warszawa 1970, s. 824.

blicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)⁵.

Z kolei J. Rosner przez politykę społeczną rozumiał działalność państwa i organizacji społecznych w dziedzinie kształtowania warunków bytu i pracy, zmierzającą do optymalnego zaspokajania indywidualnych i społecznych potrzeb ludności⁶. A. Kurzynowski określa politykę społeczną jako działalność państwa, samorządów i organizacji pozarządowych zmierzającą do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie⁷.

Naszym zdaniem, nie traci na aktualności syntetycznie sformułowana definicja J. Auleytnera, definiującego politykę społeczną jako działalność państwa, samorządów i organizacji pozarządowych, których celem jest poprawa położenia materialnego, asekuracja przed ryzykami życiowymi, wyrównywanie szans życiowych grup społeczeństwa ekonomicznie i socjalnie najsłabszych⁸. W wymienionej definicji brak jest stwierdzenia o zaspokajaniu potrzeb społecznych, tylko na dostępnym poziomie możliwych do wykorzystania środków finansowych.

Polityka społeczna jako dyscyplina naukowa zaznacza swoje liczne związki z innymi dziedzinami nauki⁹. Wyłoniła się z ekonomii jako dyscyplina naukowa badająca społeczne skutki rozwoju gospodarczego. Zaznaczała swoje związki z ekonomią poprzez politykę wzrostu gospodarczego¹⁰, politykę zatrudnienia, politykę zabezpieczenia społecznego, politykę ochrony zdrowia i rodziny. Tak więc występują wspólne uwarunkowania realizacji polityki gospodarczej i społecznej. Istotne są związki polityki społecznej ze statystyką, gdyż obserwacja zjawisk i procesów wymaga właściwego opisanie odpowiedniej analizy i interpretacji. Odniesienia do historii pozwalają na porównania starych

⁵ A. Rajkiewicz, *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś*, [w:] *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski, Warszawa 1996.

⁶ M. Mitrega, *Przedmiot i zakres polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Frąckiewicz-Wronka, M. Zrałek, Katowice 1998.

⁷ A. Kurzynowski, *op. cit.*, s. 11.

⁸ J. Auleytner, K. Głębicka, *Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, Warszawa 2000, s. 16.

⁹ Wyczerpująco na ten temat: J. Auleytner, *Polityka społeczna w Polsce i na świecie*, Warszawa 2001, s. 124–128.

¹⁰ Trzeba mieć środki, aby można było je dzielić.

i nowych kwestii socjalnych z uwzględnieniem czynnika czasu. Polityka społeczna graniczy z psychologią, która pomaga ludziom w osiągnięciu określonego poziomu życia oraz w obronie przed zagrożeniami jego jakości. Istnieją także związki między pedagogiką a polityką społeczną. Obie dyscypliny naukowe, choć z różnych pozycji metodycznych, badają przyczyny trudności edukacyjnych i różnice w dostępie do kształcenia, wiele kwestii socjalnych zaznacza swój związek z edukacją i oświatą. Naukę o polityce społecznej interesuje także filozofia. Korzysta się przy tym z wiedzy takich działów filozofii, jak etyka, aksjologia (teoria wartościowania) czy logika (sztuka rozumowania). Filozofia pomaga w rozszerzeniu wyobraźni społecznej dostarcza refleksji o przyczynach zróżnicowań socjalnych i uczy wartościować rzeczywistość.

Polityka społeczna nie mogłaby funkcjonować w sposób racjonalny i skuteczny szczególnie jako dyscyplina praktyczna bez ścisłych związków z prawem. Wiele kwestii socjalnych wymaga uregulowań prawnych szczególnie w obszarze pracy, ubezpieczeń i pomocy społecznej. Każdy łąd wymaga prawa socjalnego, które porządkuje określone relacje społeczne, ustala wzajemne zobowiązania¹¹.

PRAWNE I ORGANIZACYJNE INSTRUMENTY POLSKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Prawne aspekty polityki społecznej

W narodowym modelu funkcjonującej polityki społecznej najważniejsze miejsce powinno przypadać państwu. Ma ono pełnić funkcje ustawodawcze, kontrolne i realizacyjne, ze względu na konieczność asekuracji ryzyka socjalnego i równych praw dla wszystkich obywateli.

Każde państwo ma zorganizowany łąd socjalny i w jego ramach realizuje zadania, choć ich zakres jest zróżnicowany i uzależniony przede wszystkim od stanu finansów państwa. Reasumując, porządek społeczny opiera się na obowiązującym prawie i aktualnej zamożności państwa.

Najważniejszym aktem prawnym w państwie jest konstytucja, w oparciu o którą funkcjonują wszystkie inne normy prawne. W wyniku zmian ustrojowych 1989 r. podejmowano ciągle niewielkie zmiany, co spowodowało, że stawała się aktem coraz bardziej wewnętrznie niespójnym. Prace nad nowym tekstem konstytucji trwały kilka lat. Dopiero w 1997 r. Zgromadzenie Narodowe przyjęło tekst konsty-

¹¹ J. Auleytner, *op. cit.*

tucji, następnie przyjęty przez społeczeństwo w wyniku referendum narodowego¹².

W nowej konstytucji znalazły się liczne zapisy o prawach socjalnych obywateli, które mają bezpośredni związek z funkcjami socjalnymi państwa m.in.

- preambuła wymienia istotne wartości decydujące o właściwym funkcjonowaniu bytu państwowego, takie jak: poszanowanie wolności i sprawiedliwości, dialog społeczny, rzetelność, sprawność działania instytucji publicznych, a także zasada pomocniczości – polegająca na zaspokajaniu przez państwo potrzeb zbiorowości lokalnych i regionalnych,
- zasada dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), w wyniku trudnych wielowiekowych złych doświadczeń historycznych Polacy przywykli do tego, że trzeba najpierw dbać o dobro jednostkowe, a później dopiero o dobro ogółu. Zgodnie z zapisem w Konstytucji RP powinno być odwrotnie,
- zasada godności ludzkiej ma wyrażać konieczność zapewnienia przez państwo odpowiedniego poziomu opieki socjalnej (np. minimum poziomu socjalnego, warunków mieszkaniowych czy zasobów materialnych),
- zasada pomocniczości państwa głosi tyle społeczeństwa, ile można, tyle państwa, ile konieczne.

Podstawowe prawa i obowiązki obywateli:

- równość praw, bez względu na płeć, urodzenie, wykształcenie, zawód, narodowość, rasę, wyznanie, pochodzenie i położenie społeczne,
- prawo do pracy (art. 24). Państwo zobowiązane jest prowadzić politykę zmierzającą do pełnego i produktywnego zatrudnienia. Dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli władze publiczne organizują zabezpieczenie społeczne. Połączone to jest z rozwojem ubezpieczeń socjalnych – na wypadek zaistnienia choroby, niezdolności do pracy, starości itp.,
- Konstytucja RP wyróżnia grupę weteranów (art. 19) jako szczególnie chronioną przez państwo,
- dbałość o dobro rodziny w tym o małżeństwo, macierzyństwo rodziny wielodzietne (art. 18 i 71),
- państwowa opieka nad bezdomnymi (art. 75),

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, zatwierdzona w ogólnonarodowym referendum 25 maja 1997 r. Konstytucja weszła w życie 17 października 1997 r. (Dz.U. Nr 78 z 16 lipca 1997 r.).

- wszyscy wobec prawa są równi,
- obowiązkiem obywatela jest troska o dobro wspólne (art. 82),
- każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 83),
- każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych w tym podatków określonych w ustawie (art. 84).

Organizacja podmiotów ustawodawczych i wykonawczych

Sejm i Senat są naczelnymi organami władzy ustawodawczej, decydując o treści ustawodawstwa socjalnego. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów. Droga legislacyjna prowadzi poprzez dyskusje, opinie ekspertów z udziałem ministrów lub ich przedstawicieli. Następuje po tym dwu- lub trzykrotne czytanie w komisjach sejmowych, toczy się dalej dyskusje na posiedzeniach plenarnych Sejmu zakończone głosowaniem. Sejm sprawuje kontrolę na działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji RP i ustaw.

W zakresie tematyki polityki społecznej w Sejmie działają przede wszystkim komisje¹³: Komisja Polityki Społecznej i Rodziny; Komisja Zdrowia; Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży. Podobny tryb pracy przebiega w Senacie, gdzie rozpatrywane są ustawy uchwalone uprzednio przez Sejm.

Komisja Polityki Społecznej i Rodziny. Do zakresu działania Komisji należą sprawy kształtowania polityki społecznej państwa, problemów socjalnych, ubezpieczeń społecznych, świadczeń socjalnych, pomocy społecznej, komunalnego budownictwa mieszkaniowego i problemów osób niepełnosprawnych i kombatantów oraz prawa pracy, w tym ochrony pracowników, bezpieczeństwa i higieny pracy, równego traktowania w zatrudnieniu, a także systemów płac i kosztów utrzymania walki z bezrobociem, rynku pracy, kosztów pracy, zatrudnienia i ochrony praw pracowniczych obywateli polskich w krajach Unii Europejskiej, zatrudnienia absolwentów oraz aktywizacji osób w wieku przedemerytalnym, a także sprawy wynikające bezpośrednio z funkcjonowania rodziny, wypełniania jej ról i zadań oraz występowania z propozycjami regulacji prawnych dotyczących tych zagadnień oraz sprawy dotyczące ochrony praw kobiet i zapewnienia im równych szans w życiu zawodowym i społecznym, a także sprawy związane z przestrzeganiem konstytucyjnej zasady równych praw kobiet i mężczyzn.

¹³ Treść zadań dla poszczególnych komisji według Załącznika do uchwały Sejmu RP z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP (tekst jednolity: MP z 1998 r. Nr 44, poz. 618 z późn. zm.).

Komisja Zdrowia zajmuje się całokształtem zdrowia Polaków.

Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży obejmuje swym działaniem sprawy kształcenia i wychowania od przedszkolnego przez podstawowe, ogólnokształcące zawodowe i wyższe, a także oświatę dla dorosłych, sprawy wypoczynku, kierowaniem nauką, badaniami naukowymi, normalizacją wynalazczością współpracą z zagranicą w dziedzinie nauki i postępu technicznego, a także sprawy adaptacji społeczno-zawodowej młodzieży.

Nie można polityki społecznej traktować w izolacji od polityki ekonomicznej i uwarunkowań wynikających z globalizacji i skutków obecnego międzynarodowego kryzysu ekonomiczno-finansowego. Stan gospodarki wpływa na rozwój, stagnację albo załamanie gospodarcze połączone z niedostatkiem, ubóstwem i niemożliwością zapewnienia minimum niezbędnych warunków socjalnych. Dlatego niezmiernie istotne jest bieżące monitorowanie stanu gospodarki i przestrzeganiem szeroko pojętego prawa.

Komisja Gospodarki zajmuje się sprawami polityki gospodarczej, a w szczególności: restrukturyzacji gospodarki, efektywności przemysłu, handlu międzynarodowego i wewnętrznego, technologii, inwestycji bezpośrednich i udziału kapitału zagranicznego, a także samorządu pracowniczego, gospodarczego i pracodawców oraz sprawy związane z tworzeniem właściwych postaw prawnych dla funkcjonowania i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, dostosowania norm prawnych do potrzeb i możliwości działania przedsiębiorców, sprawy rozwoju rzemiosła spółdzielczości oraz działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości oraz usług, a także sprawy ochrony przed działaniem monopolu, zapewnienia wolności konkurencji na rynku, zasadności koncesjonowania zawodów i działalności gospodarczej, przeciwdziałania monopolizacji oraz ochrony praw konsumenta.

Komisja sprawiedliwości oprócz przestrzegania praworządności we wszystkich gałęziach działalności prawa, zajmuje się przestrzeganiem praw człowieka.

Wśród organów rządowych odgrywających szczególnie znaczącą rolę w programowaniu, realizacji i kontroli wykonywania zadań w zakresie polityki społecznej należy wymienić: ministra finansów, ministra pracy i polityki socjalnej, ministra zdrowia, ministra sprawiedliwości, Rzecznika Praw Obywatelskich i podmioty sądownicze polityki społecznej.

Minister finansów jest naczelnym organem administracji państwowej¹⁴, kierującym finansami gospodarki narodowej oraz planującym

¹⁴ Bez środków finansowych nie ma możliwości skutecznego działania.

budżet państwa i go realizującym, zgodnie z polityką państwa a od niedawna w kooperacji z UE.

Minister finansów realizuje zadania ustrojowe, współdziała z innymi naczelnymi i centralnymi organami administracji państwowej w szczególności w sprawach polityki społecznej. W trakcie planowania środków budżetowych oraz ich wydatkowania, dochodzi niejednokrotnie do konfliktów między ministrem finansów a innymi członkami rządu na tle priorytetów, wielu potrzebnych działań, przy równoczesnych niedoborach środków finansowych.

Minister pracy i polityki społecznej wykonuje m.in. następujące zadania:

- realizuje zadania zawarte w ustawach socjalnych,
- bada sytuację socjalną ludności,
- realizuje politykę ograniczania rozmiarów i skutków bezrobocia,
- wspólnie z innymi instytucjami czuwa nad przestrzeganiem prawa pracy,
- prowadzi dialog socjalny z organizacjami związkowymi i organizacjami pracodawców,
- prowadzi politykę ubezpieczeń społecznych,
- analizuje i ocenia stan bezpieczeństwa i higieny pracy, opiniuje i rejestruje układy zbiorowe,
- realizuje zadania dotyczące zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Minister zdrowia ma bardzo znaczące zadania w zakresie polityki społecznej. Podstawowym celem działania Ministerstwa Zdrowia jest profilaktyka zdrowotna oraz ochrona zdrowia pacjentów. Zgodnie z art. 68 Konstytucji RP, każdy ma prawo do ochrony zdrowia, niezależnie od jego sytuacji materialnej. Łatwiej powinno być zadekretować niż przy ograniczonych środkach i niezmienniejącej się odpowiednio do warunków organizacji świadczenia usług – usługi realizować. Od wielu lat polski system opieki zdrowotnej przeżywa poważne trudności szczególnie w zakresie:
 - utrudnionego dostępu do leczenia specjalistycznego, szczególnie szpitalnego,
 - niezadowalającej jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych,
 - rosnącego zadłużania wielu publicznych zakładów zdrowotnych

Minister sprawiedliwości w zakresie problematyki społecznej zajmuje się i nadzoruje sądy powszechne w których znajdują się wydziały spraw rodziny i nieletnich oraz wydziały prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Drugą wyodrębnioną grupę społeczną stanowią więźniowie. Więźniów i aresztowanych tymczasowo przybywa. Nie wszyscy skazani mogą odbywać karę więzienia ze względu na brak miejsc w więzieniach.

Dla prawidłowego przebiegu wykonywania kary, należałoby zatrudnić większość skazanych. Praca więźniów bezpośrednio rzutuje na ich sytuację i ich rodzin, umożliwia wywiązywanie się z grzywien, alimentów i opłat sądowych.

Rzecznika Praw Obywatelskich – zgodnie z art. 209 Konstytucji RP powołuje Sejm. Rzecznik stoi na straży praw i wolności obywateli. Podjęcie czynności przez rzecznika następuje: na wniosek obywateli lub ich organizacji, wniosek organów samorządów i z własnej inicjatywy. Rzecznik Praw Obywatelskich, kierując się konstytucyjną zasadą sprawiedliwości, wypełnia funkcje istotne dla polityki społecznej w warunkach socjalnej gospodarki rynkowej: funkcję prewencyjną, diagnostyczną, kontrolną i kreującą.

Trybunał Konstytucyjny jest instytucją o sądowym statusie, która orzeka o zgodności z Konstytucją RP wszelkich aktów, które regulują kwestie socjalne oraz socjalne prawa obywateli. Trybunał spełnia funkcje: orzeczniczą, sygnalizacyjną i interpretacyjną.

SZCZEGÓLNE DOLEGLIWE PROBLEMY SPOŁECZNE

Praca i bezrobocie¹⁵

Polityka społeczna próbuje chronić pracujących przed utratą miejsc pracy, stosując dostępną asekurację egzystencji osób bezrobotnych i ich rodzin oraz sprzyjając w tworzeniu miejsc pracy i pośredniczeniu w ich znajdowaniu.

Praca towarzyszy człowiekowi nieomal przez całe jego życie. Pracując zaspokajamy nie tylko własne, ale przede wszystkim potrzeby innych. Oprócz ekwiwalentu pieniężnego z tytułu wynagrodzenia za pracę, utrzymujemy w sobie poczucie przydatności, własnej wartości i możliwości spełniania się jako człowieka.

Praca jako wartość ogólnoludzka i możliwości jej podejmowania są wymieniane wśród najważniejszych uprawnień człowieka, między innymi w Deklaracji Praw Człowieka (art. 23), paktach o prawach człowieka (cz. III, art. 6.), Europejskiej Karcie Społecznej (cz. II, art. 1). We wszystkich wymienionych aktach prawnych pojawia się zwrot „prawo do pracy”, a to oznacza tylko moralne uprawnienie do uzyskania zatrudnienia. Również w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 67) zapewnia się ochronę prawa do pracy.

¹⁵ Socjalne zadania państwa są uregulowane w Konstytucji RP art.: 24, 65 i 66.

Podstawowym następstwem utraty pracy jest bezrobocie, określone stanem rynku pracy, w którym podaż zasobów siły roboczej przewyższa popyt. M. Olędzki rozważając bezrobocie zwraca uwagę, że jest to sytuacja, w której występuje chęć podjęcia pracy przy warunkach niemożliwości jej otrzymania¹⁶. L.E. Bonne i D.L. Kurtz¹⁷ uważają podobnie, że bezrobocie oznacza brak pracy dla ludzi którzy jej potrzebują. A. Rajkiewicz akcentuje przymusowy charakter bezrobocia¹⁸.

W Polsce aktualne unormowania dotyczące bezrobocia zawarte są w ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁹.

Bezrobotny według wymienionej ustawy, to osoba:

- niezatrudniona i niewykonująca pracy zarobkowej,
- zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy,
- zarejestrowana we właściwym dla zameldowania powiatowym urzędzie pracy,
- poszukująca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

W krajach Unii Europejskiej unormowano problem bezrobocia, co znalazło swój wyraz w rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 1897/2000 z 7 września 2000 r. Definicję bezrobotnego sformułowano zgodnie z normami MOP przyjętymi przez 13 i 14 Międzynarodową Konferencję Statystyki Pracy (ILCS). Ujęto tam osoby bezrobotne od 15–74 roku życia. Bezrobocie ze względu na jego znaczne rozmiary i dolegliwe wielorakie skutki, jest traktowane jako jeden z najważniejszych segmentów polityki społecznej.

Społeczne konsekwencje bezrobocia wyrażają się lękiem przed utratą pracy oraz obniżeniem poziomu bezpieczeństwa socjalnego, bezrobotni tracą powoli zasoby materialne, brakuje im pieniędzy na podstawowe potrzeby. Mają trudności w realizowaniu świadczeń związanych z mieszkaniem, z biegiem czasu zauważalnie pogarsza się zdrowie. Wydłużający się czas bezrobocia powoduje narastanie nerwowej atmosfery w rodzinie, a z czasem zachowania o charakterze patologicznym²⁰. Przeciwdziałanie bezrobociu stało się znaczącym wyzwaniem dla polityki społecznej. Ustawa o przeciwdziałaniu bezrobociu przewiduje działania

¹⁶ M. Olędzki, *Polityka zatrudnienia*, Warszawa 1998, s. 14.

¹⁷ L.E. Bonne, D.L. Kurtz, *Contemporary Business*, Orlando 1987, s. 56–57.

¹⁸ *Mała encyklopedia ekonomiczna*, Warszawa 1974, s. 57.

¹⁹ Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001, z późn. zm.

²⁰ S. Szumpich, *Zagrożenia społeczne w okresie przemian. Szkice z polityki społecznej*, Kraków 2013, s. 145–149.

pasywne (zasiłki) i aktywne (zwiększanie liczby nowych miejsc pracy, szkolenia, prace interwencyjne itp.).

Ochrona zdrowia

Próby określenia tego pojęcia i jego zdefiniowania mają tak długą historię, jak istnienie człowieka. W języku potocznym zdrowie określa się dość często jako brak choroby. Od kilkudziesięciu lat powszechnie funkcjonuje, do dzisiaj dyskusyjna, definicja zdrowia sformułowana przez Światową Organizację Zdrowia (WHO). W tym ujęciu „zdrowie jest stanem zupełnej pomyślności fizycznej, psychicznej i społecznej, a nie jedynie brakiem choroby czy ułomności”²¹. W omawianej definicji wymieniono trzy płaszczyzny zdrowia:

- zdrowie fizyczne odnosi się do organizmu i ciała ludzkiego. Można wzmacniać pewne jego elementy poprzez pracę nad własnym ciałem, dostosowaną do aktualnego stanu zdrowia,
- zdrowie psychiczne to czasem niezgoda z samym sobą, ale najczęściej toksyczne warunki stwarzane przez otoczenie w rodzinie czy w miejscu pracy,
- zdrowie społeczne dotyczy relacji między jednostką a społecznością.

W 1997 roku w Rezolucji Światowego Zgromadzenia Zdrowia uzupełniono tę definicję o „samodzielność, sprawność życia prowadzonego bez chorób i dolegliwości tak długo, jak to będzie możliwe, a także z nimi, gdy niepełnosprawność nie da się wyeliminować dostępnymi środkami”²².

W 1978 roku zmodyfikowano poprzednią definicję zdrowia przez WHO. „Zdrowie jest stanem zupełnej pomyślności fizycznej, psychicznej i społecznej, który pozwala ludziom prowadzić socjalne i ekonomiczne produktywne życie”. W definicji tej podkreślono wagę trybu życia człowieka i jego wpływu na zdrowie.

W różnych systemach etnokulturowych zdrowie bywa definiowane różnie, tak samo zdrowie różnicowane jest w perspektywie historycznej i w przestrzeni geograficznej, jest nie tylko kategorią biologiczną, ale i historyczną, społeczną, obyczajowo-kulturową, osadzoną w realiach czasu i miejsca, co odnosi się również do przeciętnego dla danego okresu długości lat życia.

Według Wolańskiego, pojęcia zdrowia człowieka nawiązują do ekologii człowieka, mówiąc, że zdrowie to stan pozwalający człowiekowi

²¹ *Promocja zdrowia*, red. J.B. Karski, Z. Słońska, B. Wasilewski, Warszawa 1999, s. 45. Oficjalne tłumaczenie definicji w Dz.U. z 1948 r.

²² J. Indulski, J. Leowski, *Podstawy medycyny społecznej*, Warszawa 1979, s. 39.

przystosować się do oddziaływujące na niego bodźce zewnętrzne, to nie tylko subiektywny stan fizycznego, psychicznego i społecznego przystosowania, ale także zdolność kierowania swoją działalnością w granicach homeostazy²³.

Kwestia zdrowia odzwierciedla stan zdrowia społeczeństwa, a z nim wiąże się spełnianie różnorodnych funkcji życiowych (w życiu zawodowym, rodzinnym i społecznym). Polityka społeczna, nadając kwestie zdrowia, rozróżnia trzy jej ważne dziedziny:

- profilaktykę przez zapobieganie chorobom,
- lecnictwo realizowane przez rozpoznanie i leczenie choroby,
- rehabilitację – działania mające w miarę możliwości przywracać sprawność organizmu.

Unia Europejska zwiększyła swoje zainteresowanie promocją i ochroną zdrowia od początku lat 90. ubiegłego wieku, wyrazem tego był art. 29 traktatu z Maastricht z 1992 roku, a później art. 152 traktatu z Amsterdamu z 1997 roku. Obecnie najważniejszym dokumentem jest Decyzja Nr 1786/02/EC Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z 23 września 2002 roku, przyjmująca program działania UE w zakresie zdrowia publicznego na lata 2003–2008²⁴. W Polsce realizowany jest Narodowy Program Zdrowia na lata 2007–2015.

Niepełnosprawność

Problemy niesprawności należą do najbardziej istotnych zagadnień polskiej polityki społecznej. Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych to wielosektorowe działanie podmiotów publicznych i organizacji pozarządowych, mających na celu wyrównywanie różnic socjalnych, asekurowanie w sytuacji ryzyka życiowego oraz tworzenie szans funkcjonowania osób niepełnosprawnych we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego i społecznego, umożliwiających ich pełną integrację ze społeczeństwem²⁵.

Osoby niepełnosprawne to osoby, których sprawność fizyczna, psychiczna lub umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia życie codzienne, naukę, pracę oraz pełnienie ról społecznych, zgodnie normami prawnymi i zwyczajowymi, Mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia oraz nie mogą podlegać

²³ *Różne pojęcia zdrowia*, www.eduterka.pl/doc/rozne-pojecia-zdrowia [dostęp 20.06.2013].

²⁴ G. Magnuszewska-Otulak, *Ochrona zdrowia w polityce społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, Warszawa 2008, s. 212.

²⁵ J. Auleytner, *op. cit.*, s. 228.

dyskryminacji²⁶. Definicja ta daje podstawy do określenia trzech stopni niesprawności, mianowicie lekki, znaczny i umiarkowany. Nowelizacja ustawy (z 1997) w 2002 roku wprowadziła nowe rozróżnienie stopni niesprawności: znaczny, umiarkowany i lekki.

Wszelkie podziały na stopnie niesprawności określają stan fizyczny lub psychiczny człowieka oraz zdolność lub brak zdolności do wykonywania pracy. Możliwości i ograniczenia zawodowe osób niepełnosprawnych są różnicowane w zależności od rodzaju i stopnia uszkodzenia poszczególnych narządów oraz ograniczenia sprawności organizmu.

Najczęstszą przyczyną niesprawności w Polsce są schorzenia układu krążenia, narządów słuchu oraz neurologiczne. Relatywnie jest mniej osób, których niepełnosprawność wynika z uszkodzeń narządów wzroku i słuchu²⁷.

Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają różnorodnej pomocy zgodnie z ustawą o pomocy w egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej²⁸.

Z problemem niesprawności wiąże się ściśle proces rehabilitacji, skierowany na ewentualną możliwość naprawienia zdrowia i szkód wyrządzonych przez chorobę lub uraz. Chorzy, którzy pomyślnie zostali poddani operacjom lub leczeniu klinicznemu, mogą również dojść do zdrowia dzięki rehabilitacji. Jest to metoda, która niejednokrotnie pozwala na przywrócenie zdolności do czynnej działalności zawodowej.

Znaczna część populacji niepełnosprawnych może pracować zawodowo, jednak w pewnych przypadkach potrzebne jest odpowiednie przystosowanie stanowiska pracy. O tym, czy dana osoba może pracować na określonym konkretnym stanowisku, powinien decydować lekarz medycyny pracy. Potencjalni pracodawcy powinni być zainteresowani, poprzez system ulg podatkowych zatrudnianiem osób niepełnosprawnych.

Specyficzne akty prawne regulujące status osoby niepełnosprawnej, gwarantują tej kategorii osób szczególną ochronę przy korzystaniu z tych samych – wspólnych, równych dla wszystkich uprawnień. Jedne z nich, jak deklaracje i uchwały (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka; Karta Praw Osób Niepełnosprawnych) mają charakter kierunkowy, zmierzający do ugruntowania w porządku prawnym, utrwalonych już

²⁶ Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (1997 r.) Uchwała Sejmu RP z 1 sierpnia 1997 r., MP Nr 50, poz. 475.

²⁷ Według informacji Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z 25 lipca 2013.

²⁸ Art. 30, 32, 68, 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

w świadomości powszechnej jako obowiązujące normy. Całokształt regulacji prawnych powinien być z nimi zgodny. Inne – posiadające charakter konwencji lub ustaw (Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, art. 2 pkt 2) mogą stanowić postawę do roszczeń, choć zawarte w nich normy powinny być doprecyzowane w aktach niższego rzędu. Trzeba pamiętać, że najwyższym aktem obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej jest Konstytucja RP.

Pomoc społeczna

Pomoc społeczna w Polsce ma stosunkowo długie tradycje, a jej umocowania prawne istniały już na początku lat 20. ubiegłego wieku. Do roku 1989 podstawową regulacją prawną w zakresie pomocy społecznej była ustawa o opiece społecznej z 16 sierpnia 1923 roku²⁹, która wraz z wynikającymi z niej ustawami i rozporządzeniami stworzyła normatywne podstawy publicznej pomocy społecznej³⁰. Był to, według specjalistów z tamtego okresu, akt prawny stojący na wysokim poziomie pod względem legislacyjnym, czego dowodem jest, że mimo zmiany ustroju, obowiązywanie omawianej po II wojnie światowej zostało potwierdzone dekretem z 22 października 1947 roku³¹. Funkcjonowanie pomocy społecznej po II wojnie światowej było ograniczone względami ustrojowymi, gdyż zakładano, że państwo na bieżąco zapewni wszystkie potrzeby obywateli. Potrzeby społeczne w omawianym zakresie znacznie jednak przewyższały możliwości ich zaspokojenia. Zakres przedmiotowy świadczeń był realizowany przez jednostki państwowe podległe ministrowi zdrowia i opieki społecznej.

Przemiany ustrojowe przesądziły o konieczności regulacji prawnych, określających zadania o pomocy społecznej w nowych warunkach społeczno-ekonomicznych. Ustawa o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 roku³² określiła zakres przedmiotowy i podmiotowy, a przede wszystkim ustaliła wymagania w stosunku do pracowników socjalnych jako realizatorów pomocy społecznej. Nowelizacja z 1993 roku, a następnie ustawa podnosząc wymagania kwalifikacyjne dla pracowników socjalnych, zwróciła równocześnie uwagę na rolę samorządu terytorialnego w realizacji zadań pomocowych. 14 grudnia 1996 roku kolejna nowelizacja wprowadziła dalsze zmiany. Pomoc społeczna od 1 maja 2004

²⁹ Ustawa z 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, Dz.U. RP z 21 września 1923 r. Nr 92, poz. 726.

³⁰ K. Wódcz, *Praca socjalna w środowisku zamieszkania*, Warszawa 1991, s. 21 i nast.

³¹ Dz.U. RP 1947 Nr 65, poz. 389.

³² Dz.U. 1990 Nr 87, poz. 506.

roku funkcjonuje na podstawie ustawy z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej³³.

Zgodnie z ustawą, pomoc społeczna umożliwia przewyższanie trudnych sytuacji życiowych tym, którzy nie są w stanie sami ich pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc społeczna wspiera ich w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zadaniem pomocy społecznej jest także zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym przez podejmowanie działań zmierzających do usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Pomoc społeczna polega w szczególności na:

- przyznawaniu i wypłacaniu świadczeń pieniężnych,
- pracy socjalnej,
- prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej,
- analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej,
- realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych,
- rozwijaniu nowych form pomocy i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb,
- zapewnienie profesjonalnej pomocy rodzinom dotkniętym skutkami patologii społecznej, w tym przemocą w rodzinie,
- prowadzenie działań integracyjnych ze środowiskiem dla osób wykluczonych społecznie. Ostatnia nowelizacja ustawy o pomocy społecznej miała miejsce 22 lutego 2013 roku³⁴. Najważniejszą zmianę zawarto w art. 103. Stwierdza się, że: „niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego przez osoby lub rodziny ubiegające się o świadczenia z pomocy społecznej lub na jego aktualizację stanowi podstawę odmowy przyznania świadczenia”.

INNE KOMPLEMENTARNE DZIEDZINY POLITYKI SPOŁECZNEJ

Polityka prorodzinna

Współcześnie mówiąc o rodzinie, mamy na myśli zbiorowość ludzi, pewną grupę społeczną połączoną ze sobą więzami małżeństwa, pokrewieństwa, powinowactwa, adopcji, a czasem mniej lub bardziej luźnego związku, połączonych więziami emocjonalnymi lub i gospodarczymi.

³³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

³⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 509.

Podstawowy zapis konstytucyjny brzmi: „Małżeństwo i rodzina są pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej Polskiej”. Szczególna troska ma dotyczyć dzieci i młodzieży. Dowodem tego jest kodeks rodzinny i opiekuńczy, który opracowano, opierając się na czterech głównych zasadach: trwałość małżeństw, równouprawnienie małżonków, ochrona dziecka i wzajemna pomoc członków rodziny³⁵. Wiele spraw regulują kodeksy cywilny i karny, ustawodawstwo społeczne i inne. Prawo ochrony rodziny jest wielostronne i ma bardzo istotne znaczenie dla poczucia bezpieczeństwa jej członków.

Transformacja systemowa w Polsce w ostatnim dwudziestoleciu i okres obecnego kryzysu ekonomiczno-finansowego, spowodowała konieczność adaptacji rodzin do nowych realiów ekonomicznych, takich jak: bezrobocie i niepewność utrzymania dotychczasowej pracy w warunkach trudności otrzymania następnej, komercjalizacja usług opiekuńczych i edukacyjnych, urynkowanie kosztów utrzymania mieszkań, rosnące ceny energii i opłat, żywności itp.

W omawianej sytuacji gospodarczej sprawą niezwykle istotną są świadczenia socjalne, wspomagające utrzymanie rodziny. Ważne są przy tym zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne. Wsparciem po urodzeniu dziecka jest możliwość skorzystania z płatnego urlopu macierzyńskiego. Realna wartość omawianych świadczeń nie zawsze jednak podąża za podwyżkami kosztów utrzymania i opłat. Zależy to od aktualnej zasobności państwa.

Zapewnienie potrzeb osobom starszym

Powszechnie wydaje się, że wszystko rozumiemy i właściwie czynimy na rzecz ludzi starszych. Zazwyczaj jednak nasze działania są okazjonalne (dotyczą uroczystości rodzinnych, czasu świąt, poważnej choroby) lub mają charakter akcyjny.

Starość wiąże się zazwyczaj z wiekiem emerytalnym i zwiększającymi się niesprawnościami psychofizycznymi. Tempo zachodzących niekorzystnych zmian, dolegliwości bólowych jest zróżnicowane u poszczególnych osób, ale dość często występujące uczucie osamotnienia jest o wiele trudniejsze do pokonania niż uczucie głodu czy bólu.

Problemy uregulowań prawnych dla ludzi starszych w zakresie opieki społecznej znalazły swoje uregulowania, zarówno w międzynarodowych, jak i polskich aktach prawnych:

- Deklaracja Powszechnych Praw Człowieka; art. 25, poz. 1,
- Międzynarodowa Organizacja Pracy, konwencja 102, art. 28 i 29,

³⁵ L. Frąckiewicz, *Polityka społeczna*, Katowice 1998, s. 46 i nast.

- Europejska Karta Społecznej Rady Europy,
- Konstytucja RP z 1997 r., art. 67,
- Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁶.

Przedstawione rozważania na temat wybranych aspektów prawnych w kilku szczególnie dolegliwych problemach społecznych pozwoliły na uświadomienie nie tylko ścisłych powiązań tych dyscyplin naukowych. Bez regulacji prawnych, zabezpieczenia instytucjonalnego i środków finansowych, polityka społeczna może mieć tylko charakter nauki teoretycznej.

³⁶ Ustawa z 17 grudnia 1998 r., tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. Nr 41, poz. 401.



MARIAN HUCZEK

ROLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W ROZWOJU GOSPODARCZYM REGIONU

WPROWADZENIE

Rozwój gospodarczy jest długotrwałym procesem pozytywnych zmian dokonujących się w gospodarce, obejmujący zarówno zmiany ilościowe, jak i jakościowe. Zmiany ilościowe dotyczą wzrostu produkcji, zatrudnienia, inwestycji, rozmiarów funkcjonującego kapitału i innych wielkości ekonomicznych charakteryzujących gospodarkę od strony ilościowej. Natomiast do zmian jakościowych zaliczyć trzeba przede wszystkim postęp techniki, wzrost poziomu kwalifikacji zasobów ludzkich, zmiany struktury gospodarki w kierunku jej unowocześnienia, wzrost poziomu efektywności.

Rozwój gospodarczy stanowi siłę napędową rozwoju społecznego. J. Hausner napisał, że „bez jednego nie będzie drugiego, ale też oba komponenty współtworzą mechanizm napędzający «koło rozwoju»». Tym samym podkreślamy, że uwarunkowanie się obu podstawowych komponentów rozwoju jest istotne w długiej perspektywie¹.

Nowym wyzwaniem rozwoju staje się współcześnie trwały i zrównoważony rozwój. Jego istota polega na równoczesnym traktowaniu trzech sfer: gospodarczej, społecznej i ekologicznej, zarówno w skali krajowej, regionalnej, jak i lokalnej. A więc zrównoważony rozwój zakłada konieczność sprzężenia ze sobą działań zmierzających do osiągnięcia równowagi pomiędzy realizacją celów gospodarczych i społecznych, za-

¹ Zarządzanie publiczne, red. J. Hausner, Warszawa 2008, s. 367.

chowania dziedzictwa kulturowego i rozwoju przestrzennego regionu.

Podstawą rozwoju gospodarki regionu i jego społeczności jest przedsiębiorczość i konkurencyjność. A. Klasik twierdzi, że „relacje zależności i współzależności typu: przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny, rozgrywają się w czasie długiego trwania. Tylko trwale utrzymująca się i osiągnięta «nadwyżka» znaczenia regionów w dziedzinie przedsiębiorczości i konkurencyjności jest gwarancją trwałego ich rozwoju gospodarczego i społecznego”².

Rozwój regionalny(i lokalny) jest procesem dynamicznym, w którym istnieją ciągłe interakcje między elementami lokalnymi, regionalnymi i krajowymi oraz następuje ciągła internalizacja wiedzy i zewnętrznych czynników rozwoju. W analizach rozwoju regionalnego nie można pominąć perspektywy globalnej, w której główną siłą napędową pozostają ciągle przedsiębiorstwa wielonarodowe.

Aby region osiągnął trwały rozwój i stał się konkurencyjny, nie wystarczy przyciągnąć kilku dużych inwestorów lub wspomagać tworzenie lokalnych małych przedsiębiorstw, potrzeba jeszcze odpowiednich zdolności strategicznych władz publicznych, a przede wszystkim stworzenia sieci i współdziałania między przedsiębiorstwem i organizacjami pozarządowymi tak, aby umożliwić gospodarce regionalnej przejście od poziomu lokalnego do globalnego.

Literatura naukowa podkreśla znaczenie działających w regionie sieci będących specyficznym systemem różnych grup organizacji. Głównie zwraca się uwagę na obecność w sieci, obok przedsiębiorstw, organizacji publicznych, samorządowych, instytucji (w tym banków), organizacji pozarządowych i instytucji naukowo-badawczych.

Funkcje takiej sieci obejmują oprócz stosunków produkcji, stosunki społeczne, polityczne, kulturowe i edukacyjne. Stosunki w sieciach rozwijają się dynamicznie, a ich istotą jest kreowanie dodatkowej synergii działających w sieci organizacji. Duże znaczenie w rozwoju lokalnym i regionalnym mają organizacje pozarządowe.

UWARUNKOWANIA ROZWOJU REGIONALNEGO

Regiony jako przestrzenne systemy społeczno-gospodarcze charakteryzują się zróżnicowanym poziomem i tempem rozwoju. Najogólniej rozumiany rozwój regionalny jest procesem wszelkich zmian zachodzących w regionie. Zmiany zachodzące wewnątrz regionu podlegają oce-

² *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny*, red. A. Klasik, Katowice 2006, s. 22–23.

nie w zależności od przyjętych kryteriów i od ustalonej na ich podstawie struktury celów. J. Binecki i W. Frenkiel piszą, że „rozwój to proces zbliżania rzeczywistości lokalnej (regionalnej) do jej aksjologicznego wzorca zapisanego w kategoriach wizji (misji), priorytetów i celów”³. Innymi słowy w danym regionie zachodzi rozwój jeśli zrealizowane są zawarte w sformułowanej dla niego strategii ustalenia normatywne, tj. osiągnięte są cele, spełnione priorytety i urzeczywistniona jest wizja.

Literatura przedstawia listę najistotniejszych w aktualnych warunkach Polski kontekstów rozwoju regionalnego. Do nich m.in. należą:

- wzrost gospodarczy i zatrudnienie,
- wzrost dobrobytu i jakości życia,
- wzrost atrakcyjności inwestycyjnej,
- restrukturyzacja i dywersyfikacja działalności gospodarczej,
- rozwój ekologiczny,
- rozwój technologiczny, rozwój innowacyjności,
- rozwój infrastruktury instytucjonalnej⁴.

Wszystkie konteksty rozwoju regionalnego powinny zaistnieć w warunkach tzw. ładu przestrzennego, czyli określonego sposobu wykorzystania przestrzeni przez odpowiednie rozmieszczenie w niej obiektów społecznych i gospodarczych w powiązaniu z przyjętymi celami rozwoju regionalnego, a także preferencjami społecznymi.

Zgodnie z paradygmatem rozwoju opartego na relacjach sieciowych, obecnie ważne znaczenie dla rozwoju regionalnego ma kapitał społeczny. Kapitał społeczny to powiązania sieciowe między aktorami rynku regionalnego oraz zaufanie, normy i wspólne postawy sprzyjające współpracy. Jest on efektem istnienia sieci relacji międzyorganizacyjnych przekazujących wiedzę skumulowaną w danym środowisku regionu. Sieć przyspiesza przekazywanie powstających możliwości i innowacji, które rozprzestrzeniają się i stwarzają grunt dla następnych innowacji.

W literaturze podkreśla się, że „do uczestników życia społeczno-gospodarczego, którzy powinni odgrywać najważniejsze role w budowaniu gospodarki opartej na wiedzy, należy zaliczyć: władzę szczebla centralnego, jednostki samorządu terytorialnego, sektor przedsiębiorstw, instytucje sfery badawczo-rozwojowej, organizacje sektora pozarządo-

³ J. Binecki, W. Frenkiel, *Konkurencyjność – przedsiębiorczość – rozwój. Podstawowe dylematy pojęciowe i metodyczne w pracy*, [w:] *Przedsiębiorczość i konkurencyjność...*, s. 272.

⁴ *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2005, s. 21–22; *Innowacyjność i rozwój*, red. A. Tuziak et al., Rzeszów 2005, s. 32–33; *Kapitał społeczny w rozwoju regionu*, red. E. Skawińska, Warszawa 2012, s. 41–46.

wego i osoby fizyczne”⁵. Potencjalny i pożądaný poziom zaangażowania się poszczególnych uczestników w proces rozwojowy regionu jest zróżnicowany. Ważne jednak, aby podczas realizacji regionalnej polityki rozwoju nie marginalizować, a optymalnie wykorzystywać wszystkich powyżej wskazanych uczestników. Regiony uczące się (w odróżnieniu od pozostałych regionów) są coraz istotniejszymi źródłami innowacji i motorem rozwoju gospodarki, a także ważnymi aktorami w globalnej grze gospodarczej. A. Nowakowska i inni twierdzą, że „region uczący się jest w stanie zapewnić czynniki niezbędne organizacjom opierających swój rozwój na działalności opartej na wiedzy. Czynnikiemami tymi są przede wszystkim:

- infrastruktura produkcyjna z siecią wzajemnie ze sobą powiązanych odbiorców i dostawców,
- infrastruktura fizyczna, w tym przede wszystkim komunikacyjna, umożliwiająca szybki i sprawny przepływ informacji, dostawy *just-in-time* oraz integracji z gospodarką światową,
- infrastruktura instytucjonalna, na którą składają się instytucje finansowe, rządowe, samorządowe oraz organizacje non profit i która dostosowana jest do potrzeb zorientowanych na wiedzę aktorów lokalnych,
- infrastruktura wiedzy zapewniająca dostęp do kapitału ludzkiego i społecznego, umożliwiającego oparcie rozwoju na wzajemnej współpracy pomiędzy aktorami lokalnymi i zorganizowana wokół świadomości ciągłego uczenia się”⁶.

W analizie sprzężeń międzysystemowych w regionie ważną rolę odgrywają sprzężenia między gospodarką a środowiskiem. Obejmują one podstawowe zależności między wielkościami określającymi istniejącą strukturę gospodarczą i wskaźnikami charakteryzującymi stan środowiska przyrodniczego⁷. W wyniku analizy można określić rodzaje barier ekologicznych ograniczających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. Przekroczenie bariery ekologicznej może powodować określony stopień naruszenia funkcji biologicznych środowiska, co prowadzi do ograniczenia rozwoju społeczno-gospodarczego. Ponadto bariera ekologiczna ogranicza wybór między różnymi funkcjami środowiska, a tym samym zmniejsza wybór kierunków rozwoju regionalnego.

⁵ A. Nowakowska, Z. Przygodzki, M.E. Sokołowicz, *Region w gospodarce opartej na wiedzy*, Warszawa 2011, s. 31.

⁶ *Ibidem*, s. 34.

⁷ M. Huczek, *Przedsiębiorczość ekologiczna a rozwój lokalny*, [w:] *Przedsiębiorczość w warunkach integracji europejskiej*, red. Z. Zioło i T. Rachwał, Warszawa 2010, s. 271–279.

W analizowaniu rozwoju regionalnego nie można pominąć problematyki globalizacji. A. Jewtuchowicz pisze, że „globalizacja nie wyeliminowała znaczenia lokalizacji [...]. Mimo że firmy rzeczywiście muszą konkurować w skali globalnej, a nakłady takie, jak surowce, kapitał i wiedza, swobodnie przepływają przez cały świat, to jednak lokalizacja nadal odgrywa kluczową rolę w budowaniu przewagi konkurencyjnej. Firma musi podjąć decyzję, gdzie lokować każdą z czynności i ile ma być miejsc lokalizacji. W praktyce możliwe są różne kombinacje wynikające z preferencji menedżerów i przyjętej strategii firmy uwzględniającej takie czynniki, jak technologia, gusty, polityka rządów, rynki, skala działalności, istnienie najefektywniejszych pod względem kosztowym zasobów surowcowych lub ludzkich”⁸.

Współcześnie w badaniach regionalnych rozwój regionu jest opisywany przez pryzmat procesu przedsiębiorczości i konkurencyjności, a także przez wyjaśnienie mechanizmu współdziałania podmiotów grupowanych w sektor prywatny (biznesowy), publiczny i pozarządowy (organizacji pozarządowych). Punktem wyjścia badania mechanizmu współdziałania podmiotów w analizie rozwoju regionu jest analiza gry podmiotów tworzących sektory rozwoju regionu oraz stawki strategiczne ujmowane jako efekt działania podmiotów, wokół których koncentruje się racjonalność działań podmiotów.

W takim ujęciu rozwój regionu jest efektem synergii racjonalności podmiotów. Każdy z sektorów kieruje się swoim rozumieniem racjonalności w podejmowaniu decyzji i patrzeniu na region. Przyjmuje się, że rozwój regionu jest procesem przekształcenia racjonalności działań:

- podmiotów zgrupowanych w sektorze prywatnym (z jego racjonalnością ekonomiczno-techniczną),
- podmiotów zgrupowanych w sektorze publicznym (z jego racjonalnością polityczno-społeczną),
- podmiotów zgrupowanych w sektorze pozarządowym (z jego racjonalnością humanistyczno-środowiskową), ukierunkowanym na tworzenie, zachowanie i rewitalizację wartości w regionie, a ocenianych przez wyniki wielopłaszczyznowej gry konkurencyjnej.

Literatura naukowa podkreśla znaczenie samorządu terytorialnego, partnerstwa społecznego oraz kulturowych uwarunkowań rozwoju regionalnego⁹.

⁸ A. Jewtuchowicz, *Terytorium, terytorializacja, rozwój regionalny*, [w:] *Przedsiębiorczość i konkurencyjność...*, s. 165.

⁹ M. Huczek, *Organizacje pozarządowe wspierające lokalną i regionalną przedsiębiorczość*, „Państwo i Społeczeństwo” 2011, nr 2, s. 31–57.

Samorząd terytorialny i jego struktury są modelem organizacji społeczeństwa na poziomie lokalnym i regionalnym. Jakość życia mieszkańców i rozwój zależy od jakości władzy publicznej i zdolności mieszkańców do kreowania i realizowania procesów rozwoju. Nie ma możliwości rozwoju regionalnego bez udziału organów samorządu terytorialnego i aktywności społecznej. Samorząd terytorialny współdziała z organizacjami i obywatelami zorganizowanymi w różnych formach organizacji biznesowych i organizacji pozarządowych w celu zapewnienia harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej. Współdziałanie samorządu terytorialnego z innymi uczestnikami sceny lokalnej i regionalnej przebiega pomiędzy:

- samorządem terytorialnym a samorządem gospodarczym,
- samorządem gospodarczym a przedsiębiorstwami (w tym członkami samorządu),
- przedsiębiorstwami, członkami organizacji samorządu gospodarczego,
- samorządem terytorialnym a przedsiębiorstwami i organizacjami pozarządowymi.

Partnerstwo społeczne jest podstawową zasadą rozwoju regionalnego, która zakłada uczestnictwo lokalnej społeczności w procesie przygotowania, a następnie realizacji przyjętych kierunków rozwoju. Wiąże się to z partycypacją społeczną, która jest udziałem obywateli w zarządzaniu sprawami danej społeczności. Partycypacja jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie dobrowolnie biorą udział w publicznej działalności.

Elementy historyczno-kulturowe związane z danym regionem są istotnym czynnikiem w rozwijaniu tożsamości lokalnej i regionalnej oraz kształtowaniu emocjonalnych postaw swojej miejscowości. Terytorium to jedna ze sfer oddziałujących na tożsamość, będącą jedną z podstaw aktywności i podmiotowości społeczności lokalnej na danym obszarze. W ukształtowanym regionie występuje wyraźna współzależność między zasobami historyczno-kulturowymi a procesami rozwojowymi.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I KONKURENCYJNOŚĆ

A ROZWÓJ REGIONALNY

Literatura jednoznacznie stwierdza, że przedsiębiorczość i konkurencyjność są głównymi determinantami rozwoju regionu. Konkurencyjność staje się coraz bardziej czynnikiem rozwoju w ogóle, a rozwoju regionalnego w szczególności. Jeśli przedsiębiorczość regionu można

uznać za warunek konieczny do rozwoju regionalnego, to konkurencyjność regionu jest warunkiem wystarczającym¹⁰.

Współcześnie przedsiębiorczość traktowana jest jako kategoria bardzo szeroka, obejmująca aspekty ekonomiczne, psychologiczne, technologiczne, kulturowe itp., niosąca za sobą nowe postawy, zachowania i wartości. Pojęcie przedsiębiorczości odnosi się do różnych form aktywności ludzkiej, gdzie wymagana jest inicjatywa, inwencja czy kreatywność. Odnosi się nie tylko do organizacji gospodarczej, ale i innych uczestników życia społecznego: gospodarstw domowych, organizacji publicznych, organizacji pozarządowych. W. Janasz pisze, że „idea przedsiębiorczości swoim zakresem pojęciowym obejmuje nie tylko wąsko rozumiane formy aktywności gospodarczej, ale rozszerza się również na sposoby zaangażowania także na inne płaszczyzny życia społecznego, praktycznego, kulturalnego, a nawet religijnego”¹¹.

Poziom aktywności przedsiębiorczej jest zróżnicowany regionalnie. Posiadane cechy strukturalne regionów i występujących na ich obszarze czynników sytuacyjnych powodują, że regiony różnią się między sobą skalą aktywności przedsiębiorczej. Do czynników wytwarzających swego rodzaju pole sił generujących, względnie blokujących przedsiębiorczość regionu, należą: charakterystyka demograficzna regionu, sytuacja na regionalnym rynku pracy, żywotność struktury gospodarczej regionu, jakość kapitału ludzkiego, prestiż przedsiębiorców w regionie, zasoby mieszkaniowe i ich standard, wyposażenie infrastrukturalne.

E. Skawińska pisze, że „przedsiębiorczość odgrywa istotną rolę w efektywnej alokacji istniejących zasobów a także tworzeniu nowych oraz doskonalszych. Polega ona na działaniu osób w poszukiwaniu innowacji oraz wykrywania nowych związków w istniejącym systemie gospodarczym i społecznym”¹².

Literatura podkreśla, że w silnym związku zachodzącym między przedsiębiorczością a rozwojem regionalnym centralne miejsce przypada kapitałowi ludzkiemu regionu. W wyniku działania kapitału ludzkiego powstają i rozwijają się małe i średnie przedsiębiorstwa. Przedsiębiorcze jednostki, innowacyjne środowiska oraz przejawiające inicjatywę społeczności regionalne są zdolne do generowania trwałego i zrównoważonego rozwoju regionu. Współcześnie duże znaczenie

¹⁰ T. Piecuch, *Przedsiębiorczość. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2010, s. 13–36; *Przedsiębiorczość i konkurencyjność...*, s. 49.

¹¹ *Innowacje w strategii rozwoju organizacji w Unii Europejskiej*, red. W. Janasz, Warszawa 2009, s. 71.

¹² *Kapitał społeczny w rozwoju regionu...*, s. 48.

w rozwoju regionu odgrywa przedsiębiorczość intelektualna¹³. Przedsiębiorczość kapitału ludzkiego jest zależna od kapitału społecznego. W kapitale społecznym osobowym tkwią atrybuty elastyczności działania, zaufanie i odwaga w podejmowaniu ryzyka, adaptacyjności do zmian i otwartości na nowe idee, a także inne normy nieformalne – co sprzyja podejmowaniu wyborów i działań przedsiębiorczych oraz bardziej racjonalnemu wykorzystaniu dostępnych zasobów ekonomicznych przez osoby o wysokim poziomie tych atrybutów. Nie można budować kapitału społecznego, podnosić jego poziomu i kształtować jego pożądanej struktury bez kształtowania jakości kapitału ludzkiego. Podstawowe znaczenie dla rozwoju innowacyjności ma kapitał społeczny, gdzie istotną rolę odgrywa człowiek i jego cechy osobowościowe, takie jak odwaga w podejmowaniu ryzyka, kreatywność, poznawanie, uczenie się, oraz jego postawa dotycząca przekazywania wiedzy, współpracy, naśladowania i wytrwałości. Rozwój innowacyjności i zarazem przedsiębiorczości występuje w społeczeństwach otwartych, w których istnieje też troska o dobro wspólne, jakim jest kapitał społeczny¹⁴.

We wzroście kapitału społecznego w regionie największą rolę pełni państwo. Również duży wpływ mają szkoły i jednostki edukacyjne, media oraz organizacje pozarządowe. E. Skawińska pisze, że „w procesie kreacji kapitału społecznego na poziomie regionalnym należy uwzględniać różnice geograficzne, ekonomiczne, społeczne i kulturowe między danymi regionami [...], działania na rzecz rozwijania kapitału społecznego na poziomie regionu muszą być ze względu na jego rozmiar w sensie przestrzennym, nastawione na tworzenie głównie kapitału pomostowego, przekraczającego ramy poszczególniej gminy czy metropolitarne miasta, będącego stolicą danego regionu [...]. Samorządy terytorialne mogą generować kapitał społeczny poprzez wsparcie rozwoju trzeciego sektora, a więc organizacji pozarządowych”¹⁵.

Jak już wcześniej wspomniano, w prowadzeniu analizy rozwoju regionalnego należy uwzględnić mechanizm współdziałania podmiotów zgrupowanych w sektorze biznesowym, publicznym i pozarządowym. Należy wtedy wyróżnić przedsiębiorczość biznesową, publiczną oraz społeczną (sektora pozarządowego). Za przedsiębiorczość sektora publicznego przyjmuje się umiejętność poszukiwania, łączenia i rekombi-

¹³ M. Huczek, *Rola przedsiębiorstw w rozwoju gospodarczym regionu*, [w:] *Zarządzanie odpowiedzialnym rozwojem przedsiębiorstwa*, red. A. Chodyński, Kraków 2012, s. 37.

¹⁴ *Kapitał społeczny w rozwoju regionu...*, s. 51.

¹⁵ *Ibidem*, s. 172.

nacji zasobów przez podmioty oraz organizacje samorządu lokalnego w celu kreowania wartości społecznej. W procesie rozwoju przedsiębiorczości publicznej często zachodzi konieczność kooperacji z organizacjami sektorów biznesowego i pozarządowego. Przedsiębiorczość publiczna prowadzi do realizacji zadań społecznie oraz ekonomicznie użytecznych. Jednostki sektora publicznego przez realizację swojej misji mogą oddziaływać na konkurencyjność i dynamikę rozwoju regionu.

Organizacje sektora pozarządowego działają w zakresie rozwoju regionalnego w dwóch głównych kierunkach, a mianowicie:

- kreowanie rozwoju (wzmacnianie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego),
- łagodzenie negatywnych skutków procesów społecznych i gospodarczych (zmniejszenie dysproporcji społecznych i ekonomicznych, przeciwdziałanie procesom marginalizacji itd.).

T. Zieliński stwierdza, że określenie przedsiębiorczości organizacji pozarządowych odnosi się do procesu interpretacji i wykorzystania szans w regionie, którego efektem jest powstawanie nowych przedsięwzięć sektora pozarządowego, mających na celu uzyskiwanie korzyści służących rozwiązywaniu problemów społecznych¹⁶. Należy jednak podkreślić, że organizacje sektora pozarządowego (podobnie jak organizacje sektora publicznego) odgrywają istotną, ale jednak wspierającą rolę wobec działalności sektora biznesowego, gdyż to on w głównej mierze wypracowuje dobrobyt regionu.

W literaturze podkreśla się, że pojęcie konkurencyjności regionalnej nie zostało dotychczas jednoznacznie określone. E. Łaźniewska i M. Gorynia, podsumowując rozważania odnośnie do konkurencyjności ujęte w literaturze, piszą, że „regionalna konkurencyjność może być określana jako trwała zdolność regionu do konkurencyjności z innymi regionami, do zapewnienia trwałego ekonomicznego wzrostu i rozwoju, włączając zdolność przyciągania i trzymania produktywnego kapitału, kreatywnych talentów, jak również bycie innowacyjnym w szerokim sensie tego słowa”¹⁷.

R. Broszkiewicz i inni piszą, że „konkurencyjność regionów, według nomenklatury stosowanej w dokumentach UE jest pojmowana dwojako. Stanowi ona:

- zespół cech decydujących o atrakcyjności regionu z punktu widzenia lokowania w nim inwestycji i jako miejsca zamieszkania,

¹⁶ T. Zieliński, *Przedsiębiorczość sektora obywatelskiego a konkurencyjność i rozwój regionu zurbanizowanego*, [w:] *Przedsiębiorczość i konkurencyjność...*, s. 345.

¹⁷ *Konkurencyjność regionalna*, red. E. Łaźniewska, M. Gorynia, Warszawa 2012, s. 27.

- wyraz przewagi technologicznej lub niższych cen produktów i usług wytworzonych w regionie, w porównaniu z analogicznymi produktami i usługami w innych regionach¹⁸.

Konkurencyjność regionu jako pojęcie złożone określane jest przez czynniki o zróżnicowanym charakterze. Istnieje duża różnorodność klasyfikacji czynników konkurencyjności regionu. Niektóre klasyfikacje silniej akcentują znaczenie elementów ekonomicznych, inne podkreślają znaczenie elementów kulturowych i społecznych. Do czynników rozwoju konkurencyjności regionu należy zaliczyć m.in.:

- stopień rozwoju i zróżnicowania struktury gospodarki,
- jakość ogólnego zagospodarowania (infrastruktura techniczna, społeczna, dostępność komunikacyjna),
- szkoły wyższe, instytucje i ośrodki badawczo-rozwojowe zapewniające odpowiedni klimat intelektualny,
- istnienie otoczenia biznesowego (w tym organizacji publicznych i pozarządowych),
- dobre warunki i stan środowiska naturalnego,
- rezerwy terenów atrakcyjnych dla lokalizacji inwestycji¹⁹.

Czynniki te literatura określa jako warunki konieczne, ale niewystarczające, aby zapewnić konkurencyjność regionu i podaje dodatkowo czynniki takie, jak: wizerunek regionu, cechy społeczności, elementy przeszłości i strategia przyszłości regionu. Obok określenia konkurencyjności regionów, często występują także pojęcia: pozycja konkurencyjna i zdolność konkurencyjna. Pozycja konkurencyjna określa miejsce regionu w rankingu regionów konkurujących w danym momencie, natomiast zdolność konkurencyjna jest dynamicznym ujęciem konkurencyjności, pojmującym konkurencyjność jako proces podlegający ciągłym zmianom²⁰.

W badaniu związku między konkurencyjnością a rozwojem wygodnie posłużyć się koncepcją konkurencyjności regionu wywodzącą się z idei atrakcyjności. Atrakcyjność regionu należy pojmować jako zespół przewag lokalizacyjnych, dopasowanie podaży zasobów regionu do potrzeb przedsiębiorstw i innych organizacji, mieszkańców oraz jako zdolność przyciągania inwestorów. Konkurencyjność regionu określana jako ich atrakcyjność obiektywizuje sens tej kategorii, ponieważ wprowadza do oceny konkurencyjności regionu kryteria zewnętrzne²¹.

¹⁸ R. Broszkiewicz et al., *Identyfikacja pojęć kluczowych*, [w:] *Przedsiębiorczość i konkurencyjność...*, s. 216.

¹⁹ J. Chądzyński, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Warszawa 2007, s. 114.

²⁰ *Ibidem*, s. 108.

²¹ M. Huczek, *Rola przedsiębiorstw...*, s. 43.

A. Klasik podkreśla, że „konkurencyjność regionu jako jego atrakcyjność pozwala uniknąć konfliktów między regionami na poziomie narodowym i nie uderza w ich spójność i solidarność narodową, zwłaszcza regionów silnych i słabych”²².

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE I ICH FUNKCJE

W literaturze funkcjonuje sporo definicji organizacji pozarządowych czy trzeciego sektora. Podkreśla się zgodnie, że do sektora organizacji pozarządowych zaliczyć należy te organizacje, które:

- mają formę organizacyjną,
- nie należą do sektora publicznego, są niezależne od władz publicznych,
- prowadzą działalność nienastawioną na zysk,
- są samorządne,
- mają charakter dobrowolny²³.

Teoretyczne podstawy działania i rozwoju organizacji pozarządowych można przedstawić w oparciu o ekonomię, socjologię i politologię²⁴. Z perspektywy ekonomii organizacje pozarządowe zajmują niszę między państwem a rynkiem i mają charakter organizacji uzupełniających, ale nie alternatywnych. Natomiast z perspektywy socjologii podstawą formowania się organizacji pozarządowych są wolności i swobody obywatelskie, w tym prawo do zrzeszania się. Powstawanie tych organizacji jest przejawem działania społeczeństwa obywatelskiego, które sytuuje się między jednostką nastawioną na cele indywidualne, a państwem – zorientowanym na cele makro. Z punktu widzenia nauk politycznych problematyka organizacji pozarządowych ściśle wiąże się z kwestią społeczeństwa obywatelskiego. J. Hausner podkreśla, że „społeczeństwa obywatelskiego nie da się ulokować na jednym z poziomów struktury społecznej (makro, mezo i mikro). Stanowi ono przekrojowy i wielowymiarowy segment tej struktury, determinowany równocześnie przez zaplecze organizacyjne, system wartości, system regulacyjny oraz aktywność grup społecznych, organizacji obywatelskich i jednostek”²⁵.

M. Yaziji i J. Doh twierdzą, że istnieją trzy niezbędne warunki, które wspólnie wpływają na powstanie organizacji pozarządowych. Do nich należą:

²² *Przedsiębiorczość i konkurencyjność...*, s. 47.

²³ D. Moroń, *Organizacje pozarządowe – fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2012, s. 16.

²⁴ *Zarządzanie publiczne...*, s. 82–89.

²⁵ *Ibidem*, s. 84.

- pewna część populacji musi odczuwać niezadowolenie z niektórych aspektów społecznych, gospodarczych, politycznych lub technologicznych,
- społeczeństwo musi zdawać sobie sprawę, że istniejące struktury polityczne i działanie rządu w niedostatecznym stopniu niwelują to niezadowolenie,
- kontekst społeczny, ekonomiczny, polityczny i technologiczny musi pozwalać na to, aby organizacje pozarządowe były postrzegane jako efektywne narzędzia walki z nieprawidłowościami na rynku²⁶.

W zakresie definiowania celów działalności i zadań organizacji pozarządowych w literaturze dominują dwa podejścia:

- organizacje pozarządowe to nic innego, jak efekt niewydolności państwa i rynku w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych,
- organizacje pozarządowe pobudzają aktywność społeczeństwa, stwarzają impulsy do inicjatyw oddolnych oraz budowania potencjału społecznego poprzez formułę kształtowania nowoczesnych, odpowiadających wyzwaniom współczesności, relacji ze sferą biznesu i organizacjami publicznymi.

Organizacje pozarządowe powoływane przez obywateli w celu realizacji określonych przez nich celów, pełnią różnorodne funkcje. Należy podkreślić, że organizacje odgrywają określone role zarówno wobec własnych członków, jak i szerszej publiczności. Istnieje wiele klasyfikacji funkcji organizacji pozarządowych. W literaturze proponuje się następującą ich typologię:

1. funkcja demokratycznej socjalizacji: uczestnicząc w działalności organizacji obywatele mają możliwość swobodnej wymiany poglądów, praktykowania tolerancji, grupowego wypracowania decyzji i podejmowania działań na własną odpowiedzialność;
2. funkcja integracyjna organizacji: działalność w organizacjach pozarządowych wiąże się z osobistym i długookresowym zaangażowaniem w realizację celów działania danej organizacji, dając poczucie przynależności i współdziałania w określonej grupie;
3. funkcja rzecznicza: pośredniczenie organizacji pomiędzy interesami różnych zbiorowości obywateli a instytucjami państwa czy rynku;
4. funkcja ekspresyjna: działalność w organizacjach pozarządowych jest sposobem na ekspresję swoich zainteresowań, talentów, wartości, tradycji czy problemów. Wspólne działanie pozwala na efektywniejsze zaspokajanie tych potrzeb, pełniejszą samorealizację i wzajemną pomoc. W wyniku tego działania organizacje pozarządowe ułatwiają

²⁶ M. Yaziji, J. Doh, *Organizacje pozarządowe a korporacje*, Warszawa 2011, s. 44.

tworzenie pluralistycznego społeczeństwa a także wyłanianie liderów społecznych;

5. funkcja mediacyjna: organizacje umożliwiają na możliwe wypracowanie kompromisu pomiędzy grupami o rozbieżnych interesach;
6. funkcja manipulacyjna: organizacje społeczeństwa obywatelskiego dysponują znacznym potencjałem mobilizacji społecznego protestu, do którego potencjału mogą się odwołać jako do środka nacisku w procesie dialogu społecznego, ale także jako narzędzia kontroli i wpływu na działalność instytucji państwowych;
7. funkcja przedsiębiorcza i innowacyjna: organizacje pozarządowe, dzięki swojemu społecznemu charakterowi oraz autonomii wobec mechanizmów administracyjnej czy rynkowej maksymalizacji zysku, uczestniczą w tworzeniu odpowiedniego środowiska przedsiębiorczości oraz w rozwoju innowacyjności regionu oraz charakteryzują się elastycznością działania;
8. funkcja usługowa: organizacje pozarządowe często stawiają sobie za cel zaspokojenie konkretnych potrzeb społecznych przez świadczenie różnorodnych usług opiekuńczych, wychowawczych, kulturalnych, zdrowotnych czy edukacyjnych²⁷.

Głównymi formami prawnymi przyjmowanymi przez organizacje pozarządowe są stowarzyszenia i fundacje. Podstawą do określenia liczby organizacji pozarządowych w Polsce są zasoby krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej REGON Głównego Urzędu Statystycznego oraz Krajowego Rejestru Sądowego.

Przeprowadzone badanie w Polsce pokazuje, że na koniec 2006 r. zarejestrowanych było 55 016 stowarzyszeń oraz 8212 fundacji. Natomiast w kolejnym roku, 2007, zarejestrowanych było 2010 stowarzyszeń i 8260 fundacji. W 2008 r. w rejestrze podmiotów gospodarki narodowej REGON zarejestrowanych było 5823 stowarzyszeń i 8320 fundacji, zaś w 2010 r. 71100 stowarzyszeń i 1080 fundacji, a w roku 2012 – 72000 stowarzyszeń i 10120 fundacji²⁸.

Obszary działań organizacji pozarządowych mają zróżnicowany charakter. W zależności od wielkości organizacji, zasięgu prowadzonej działalności, będących w dyspozycji zasobów finansowych, pole działań przyjmuje odmienną postać, a w wielu przypadkach występuje ukierunkowanie na więcej niż jeden rodzaj działalności lub zmiany prowadzonej działalności.

²⁷ J. Fudaliński, *Perspektywy rozwoju zarządzania społecznego w sektorze organizacji non profit*, Warszawa 2013, s. 46–47.

²⁸ *Ibidem*, s. 76–77

W ostatnich dwudziestu kilku latach ogromnie wzrosła liczba organizacji pozarządowych, zwiększył się także zakres ich działania. Organizacje te odgrywają ważną rolę w niemal wszystkich społeczeństwach świata, pomagając w zapewnieniu opieki zdrowotnej, rozwoju edukacji i dobrobytu społecznego.

Literatura przedmiotu podaje usystematyzowanie pojęć związanych z klasyfikacją oraz z cechami organizacji pozarządowych w kontekście ich wszechstronnego znaczenia i nieograniczania się do osób działających w trzecim sektorze, ale do sięgania szerszego i przyczyniania się do rozwoju społeczno-gospodarczego regionu i dobrobytu jego mieszkańców²⁹.

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE A ROZWÓJ GOSPODARCZY

Regiony stanowią bardzo ważny czynnik procesów tworzenia innowacji i transmisji jej do innych regionów. Literatura naukowa coraz mocniej podkreśla, że punkt ciężkości dynamiki przemysłowej oraz innowacyjnej w coraz większym stopniu widoczny jest na poziomie regionalnym³⁰.

Organizacje pozarządowe działające w zakresie rozwoju przedsiębiorczości stanowią jeden z elementów środowiska przedsiębiorczości. Organizacje te podejmują szereg działań związanych z rozwojem przedsiębiorczości w gminie i regionie. Organizacje pozarządowe upowszechniają oraz wprowadzają do codziennej praktyki nowe umiejętności i sposoby zarządzania, które nie zawsze mogą docierać do przedsiębiorców w małych miejscowościach. Podwyższa to konkurencyjność firm, a zarazem otwiera dostęp do możliwości, które w przeciwnym razie pozostałyby nieznane lub trudno dostępne.

Obecnie najważniejszymi sposobami wspierania przedsiębiorczości przez organizacje pozarządowe są:

- ośrodki wspierania przedsiębiorczości,
- inkubatory przedsiębiorczości,
- fundusze poręczeń kredytowych,
- fundusze pożyczkowe.

W praktyce dość powszechnie występuje łączenie wyżej wymienionych aktywności w ramach jednej organizacji pozarządowej. Jest to

²⁹ *Ibidem*, s. 39–54; T. Dyczkowski, *Controlling w organizacjach pożytku publicznego*, Warszawa 2010, s. 11–22; M. Huczek, *Organizacja pozarządowa jako ważny interesariusz i partner przedsiębiorstwa*, Kraków 2013, s. 37–39; D. Moroń, *op. cit.*, s. 93–104; E. Bogacz-Wojtanowska, *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krakowskich*, Kraków 2006, s. 27–38.

³⁰ E. Okoń-Horodyńska, *Jak budować regionalne systemy innowacji*, Warszawa 2000, s. 10.

często podyktowane koniecznością zdywersyfikowania ryzyka zakłóceń w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania organizacji.

Literatura naukowa podaje, że uwarunkowania działalności organizacji pozarządowych w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego regionu należy analizować w następujących obszarach:

- konstytucyjno-prawnym,
- ekonomicznym,
- kondycji organizacyjnej trzeciego sektora³¹.

Uwarunkowania konstytucyjno-prawne to warunki konstytuowania się poszczególnych organizacji oraz ich przyjęta formuła działania. Tworzenie organizacji pozarządowych powinno przebiegać w oparciu o regulacje prawne.

Należy podkreślić, że konstytucyjne prawo do tworzenia organizacji pozarządowych wspierających przedsiębiorczość ograniczone jest jednak ustawami określającymi ramy funkcjonowania poszczególnym typom organizacyjno-prawnym tych organizacji.

Literatura przedmiotu podkreśla, że mimo pewnych preferencji dla działalności organizacji pozarządowych, w praktyce działania tych organizacji występują pewne ograniczenia dotyczące słabych przywilejów podatkowych oraz istnieją możliwości pewnego ingerowania w zakres działalności organizacji pozarządowych i podejmowane decyzje. Powoduje to, że rzeczywista swoboda społeczeństwa w celu zaspokojenia swych potrzeb jest ograniczona. M. Halszka-Kurleto twierdzi, że „rozwiązania prawne regulujące funkcjonowanie organizacji pozarządowych, a w szczególności organizacji o statusie pożytku publicznego, nakładają na te instytucje określone obowiązki, do których przestrzegania organizacje są zobowiązane. Równocześnie stanowią, że państwo ma uprawnienia do sprawdzania oraz egzekwowania, przestrzegania i wykonywania przez te podmioty narzuconych przez ustawodawcę powinności. Niestety, zarówno ustawodawstwo w tym zakresie, jak i brak konsekwencji organów państwowych w orzekaniu, kontroli i egzekwowaniu nałożonych ustawowo obowiązków, umożliwia popełnianie przez te organizacje celowych lub nieświadomych nieprawidłowości, co w rezultacie może prowadzić do nadużywania owego statusu. Występujące nieprawidłowości rzutują na funkcjonowanie podmiotów mających status organizacji pożytku publicznego”³².

³¹ B. Filipiak, J. Ruszała, *Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty*, Warszawa 2009, s. 122.

³² M. Halszka-Kurleto, *Organizacje pożytku publicznego. Rozwiązania prawne – funkcjonowanie – rozwój*, Kraków 2008, s. 15.

Na jakość funkcjonowania organizacji pozarządowych wspierających przedsiębiorczość wpływa również ich kondycja ekonomiczna. Wspieranie przedsiębiorczości przez te organizacje wymaga odpowiednich środków finansowych. A więc każda z tych organizacji staje na co dzień przed koniecznością poszukiwania źródeł finansowania swej działalności. Literatura naukowa podaje, że jednym z najważniejszych problemów, z jakimi na co dzień stykają się organizacje pozarządowe, jest ich sytuacja finansowa. W wyniku przeprowadzonych badań organizacji pozarządowych działających w Krakowie M. Halszka-Kurleto podaje, że ponad połowę tych organizacji należy zakwalifikować jako słabe finansowo i narażone na problemy finansowe w przypadku zaistnienia jakichkolwiek trudności w realizowaniu zobowiązań³³. Natomiast B. Filipiak, J. Ruszała podają, że ok. 60–70% organizacji zgłasza problem związany z gromadzeniem środków³⁴.

Należy podkreślić, że finansowanie działań organizacji pozarządowych jest jednym z najważniejszych problemów, z jakim zmagają się trzeci sektor w Polsce³⁵.

Z obliczeń E. Bogacz-Wojtanowskiej wynika, że trzeci sektor w Polsce posiada znacznie mniej środków z sektora publicznego, a znacznie więcej z sektora prywatnego w stosunku do innych krajów na świecie. Jeśli uwzględnimy występujące w trzecim sektorze zjawisko klientyzacji, tj. nadmiernego uzależnienia działań organizacji od zaleceń ośrodków przyznających granty, to łatwo można zauważyć, że zachodzi potrzeba rozwiązania kwestii finansowania organizacji pozarządowych³⁶. B. Filipiak i J. Ruszała piszą, że „powstaje paradoksalna sytuacja, gdzie z jednej strony powołano organizacje mające walczyć z klientyzacją członków społeczności lokalnej, ich biernością i postrzeganiem siebie w kategoriach swych braków i niedostatków, czekających na innych, którzy działaliby w ich imieniu, jednak organizacje te na skutek postrzegania swych problemów, same popadają w klientyzację w odniesieniu do sektora publicznego. Klientyzacja zabija krytycyzm wobec rządowych i/lub samorządowych dysponentów środków finansowych”³⁷.

Analizując kondycję organizacji trzeciego sektora należy zwrócić uwagę na uwarunkowania odnoszące się do braku świadomości społeczności lokalnej o roli i działaniach podejmowanych przez organizacje

³³ *Ibidem*, s. 82.

³⁴ B. Filipiak, J. Ruszała, *op. cit.*, s. 126.

³⁵ E. Bogacz-Wojtanowska, *op. cit.*, s. 73.

³⁶ *Ibidem*, s. 78.

³⁷ B. Filipiak, J. Ruszała, *op. cit.*, s. 131.

pozarządowe wspierające rozwój gospodarczy, problemy tych organizacji w pozyskiwaniu środków na finansowanie działalności statutowej, słabą pozycję rozwiązań legislacyjnych dotyczących trzeciego sektora. Organizacje pozarządowe nie wywierają odpowiedniego nacisku na samorządy w kierunku rozwiązywania istotnych problemów gospodarczych i społecznych w gminie oraz w regionie. Nie podejmują wysiłku, żeby pokazać swoją faktyczną działalność. Należy podkreślić, że sektor trzeci nie wytworzył wspólnej i nośnej ideologii, która byłaby łatwa do pokazania opinii publicznej i politykom. Ponadto do słabości obniżających skuteczność działania organizacji pozarządowych m.in. należą:

- zbyt wolne upowszechnienie i wdrażanie zasady przejrzystości w życiu organizacyjnym, co zwiększa ryzyko przenikania do sektora pozarządowego przedsięwzięć z tzw. szarej strefy,
- słaby przepływ informacji wewnątrz sektora,
- zbyt słaba współpraca z mediami,
- wzrost etatyzacji sektora i traktowanie sektora jako miejsca pracy zarobkowej będącej głównym źródłem utrzymania rodziny,
- bardzo słabe współdziałanie organizacji pozarządowych z poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego,
- brak doprowadzenia przepisów (szczegółów w funkcjonowaniu odpowiednich ustaw), dotyczących m.in. zmian procedur konkursowych stosowanych przy rozdzielaniu środków publicznych dla organizacji pozarządowych, zbytnej komplikacji „mechanizmu 1%”, deklaratywnego uchwalania rocznych programów współpracy między samorządem a organizacjami pozarządowymi³⁸.

Wyżej wymienione niedostatki w działalności organizacji pozarządowych pokazują, jak wiele jeszcze te organizacje muszą zrobić, aby trzeci sektor mógł być postrzegany jako partner dla wszystkich sił społecznych w gminie i regionie.

Aby organizacje pozarządowe w stopniu wystarczającym mogły wspierać rozwój przedsiębiorczości w regionie i gminie muszą one mieć wystarczający zakres kompetencji i zasobów. B. Filipiak i J. Ruszała twierdzą, że „w gospodarce rynkowej dziedziną stymulowania przedsiębiorczości (rozwoju) jest oparta przede wszystkim na profesjonalizmie odpowiednich organizacji pozarządowych i instytucji”³⁹.

Literatura przedmiotu podkreśla, że największą aktywność w grupie organizacji pozarządowych we wspieraniu przedsiębiorczości wykazują stowarzyszenia, fundacje oraz spółki prawa handlowego o charakterze

³⁸ M. Halszka-Kurleto, *op. cit.*, s. 99; B. Filipiak, J. Ruszała, *op. cit.*, s. 133–134.

³⁹ B. Filipiak, J. Ruszała, *op. cit.*, s. 134.

non-profit, spełniające kryteria pozwalające zakwalifikować je do trzeciego sektora.

Organizacje pozarządowe zajmujące się wspieraniem lokalnej i regionalnej przedsiębiorczości oferują zazwyczaj pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw przez udostępnianie pomieszczeń na preferencyjnych warunkach, zapewniając usługi informacyjne, konsultacje, doradztwo, szkolenia, a także usługi finansowe w postaci pożyczek i poręczeń.

W działaniach administracji rządowej dotyczących misji wspierania sektora małych i średnich przedsiębiorstw jawią się jako podmioty wdrażające model instytucjonalnego wspierania sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Są one kluczowym elementem pomiędzy polityką administracji rządowej a małymi i średnimi przedsiębiorstwami. Należy zaznaczyć, że do sektora pozarządowego należą również prężne organizacje pracodawców czy przedsiębiorców jak Business Center Club, Krajowa Izba Gospodarcza, Polska Konferencja Pracodawców Prywatnych, Polska Rada Biznesu, Stowarzyszenie Menedżerów w Polsce, które lobują na rzecz sektora małych i średnich przedsiębiorstw i są poważnym partnerem dla administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie m.in. konsultacji rozwiązań legislacyjnych dotyczących gospodarki.

Organizacje pozarządowe jawią się jako organizacje wpływające na wielkość poziomu zrównoważonego rozwoju regionu poprzez stosowane praktyki działania m.in. w zakresie ochrony środowiska. Przedsiębiorstwa coraz częściej podlegają kontroli i ocenie etycznej. Jeżeli przedsiębiorstwo nie spełnia oczekiwań swoich partnerów pod względem etycznym, to zagraża to jego legitymizacji. Literatura podkreśla, że „legitymizacja oznacza, że przedsiębiorstwo jest postrzegane przez społeczeństwo jako postępujące zgodnie ze zbiorem norm i wartości dotyczących tego, co jest pożądane lub odpowiednie”⁴⁰.

Oprócz problemów natury etycznej zauważalna w działaniu przedsiębiorstwa jest pewna złożoność instytucjonalna. Przedsiębiorstwa funkcjonują w niezwykle skomplikowanym środowisku ze względu na globalny zasięg działań i rynków. W takim środowisku różni interesariusze mają często sprzeczne oczekiwania wobec danego przedsiębiorstwa. Przy dużej zależności przedsiębiorstwa od interesariuszy wśród menedżerów pojawiają się problemy, jak sprostać wymaganiom interesariuszy i jednocześnie stworzyć spójną strategię. Przedsiębiorstwa muszą stawić czoło złożoności etycznej i instytucjonalnej, które przejawiają

⁴⁰ M. Yaziji, J. Doh, *op. cit.*, s. 76–77.

się w postaci zawiłych i niejednoznacznych systemów etycznych i prawnych.

P. Drucker podaje, że „w następnym społeczeństwie największym wyzwaniem dla dużych przedsiębiorstw – szczególnie międzynarodowych – będzie ich społeczna legitymizacja”⁴¹. Organizacje pozarządowe rzecznicze coraz częściej wywierają wpływ na przedsiębiorstwa grożąc delegitymizacją i zwiększeniem kosztów towarzyszących, aby te poparły normy oraz wartości promowane przez organizacje pozarządowe. Wpływ organizacji pozarządowych i nacisk na przedsiębiorstwa (w zakresie ich działalności gospodarczej i kultury organizacyjnej) jest pośredni, ponieważ jako podmioty pozarządowe organizacje te nie mogą wprost wpływać na prawo i przepisy prawne.

Organizacje pozarządowe z upływem czasu będą intensywniej działać i wzrastać będzie ryzyko społeczne dla przedsiębiorstw. Wynika to stąd, że:

- nowoczesne technologie umożliwiające komunikację, takie jak e-mail czy Internet, stają się wszechobecne, rozszerzając tym samym oddziaływanie organizacji pozarządowych na sfery poza zasięgiem oddziaływania,
- przedsiębiorstwo podejmujące się działalności międzynarodowej bez wątpienia naraża się na konkurencyjne i sprzeczne wymagania instytucjonalne,
- rozpowszechnienie systemów liberalnych i demokratycznych może powodować poprawę sytuacji ruchu społecznego, wzmacniając w ten sposób organizacje pozarządowe. Rozpowszechnianie demokracji wpływa również na wzrost konkurencji i liczbę konfliktów między organizacjami.

Literatura przedmiotu podkreśla, że „środowisko, które generuje ryzyko normatywnej delegitymizacji firm, może być źródłem przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw, które są dobrze przystosowane do ryzyka społecznego w porównaniu z konkurentami. Na przykład przedsiębiorstwa, które jako pierwsze reagują na zmiany w środowisku społecznym, mogą wyprzedzić inne firmy, które zbudowały silną markę, i niskim kosztem sprostać przyszłym zmianom przepisów prawnych”⁴².

Przedsiębiorstwa muszą stawić czoło licznym kampaniom o różnorodnej tematyce prowadzonym przez organizacje pozarządowe. Organizacje te przeprowadzając kampanie obarczają przedsiębiorstwa odpowie-

⁴¹ P. Drucker, *Will the Corporation Survive?*, „Economist” 2001, No. 3, s. 15.

⁴² M. Yaziji, *Turning Gadflies Into Allies*, „Harvard Business Review” 2004, February, s. 163.

działnością za dominujące normy lub dążą do zmian instytucjonalnych za pośrednictwem kampanii przeciwko tym przedsiębiorstwom. Literatura przedmiotu rozróżnia dwa rodzaje kampanii: kampanię strażniczą i kampanię pośrednią. Celem kampanii strażniczej jest wywarcie wpływu na wybraną firmę, aby zastosowała się do dominujących standardów instytucjonalnych. Kampanie strażnicze są często prowadzone przez lokalne organizacje pozarządowe w obawie przed zagrożeniem. Przykładem takiej kampanii może być kampania lokalnych organizacji pozarządowych przeciwko przedsiębiorstwu z powodu zanieczyszczenia lokalnych rzek z naruszeniem obowiązujących norm i przepisów prawnych. Kampanie pośrednie mają za zadanie doprowadzić do zmiany instytucjonalnej, zarówno w zakresie form regulacyjnych i systemu prawnego, jak i w kwestii akceptowanych wartości i norm społecznych.

* * *

W artykule wskazano na umiejscowienie problematyki sektora organizacji pozarządowych w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Pokazano konieczność współdziałania sektora organizacji pozarządowych z sektorem biznesowym i sektorem publicznym. Organizacje pozarządowe są w konsekwencji wielosektorowości, usytuowane między państwem a rynkiem, co nie oznacza braku wzajemnych kontaktów tych sektorów. Wspólna przestrzeń działania organizacji należących do różnych sektorów staje się dziś coraz bardziej zauważalna. Wiele problemów ma w obecnych warunkach charakter złożony i wielopłaszczyznowy, a do ich właściwego rozwiązania konieczna jest często wielosektorowa kooperacja.

PAŃSTWO
A EKONOMIA I ROZWÓJ



JAN SZMYD

CZŁOWIEK W „PONOWOCZESNOŚCI” – CYWILIZACYJNE KONTEKSTY ROZWOJU, REGRESU I ZAGROŻENIA (ZARYS ZAGADNIENIA)

WSTĘPNE PYTANIA I ODPOWIEDZI

Podjęty w tych rozważaniach temat – człowiek w ponowoczesności, wymaga wyjaśnienia wstępnego. Mianowicie chodzi o odpowiedź na nasuwające się pytanie: o jakiego człowieka tu chodzi i o jakie pojmowanie „ponowoczesności”? Te ogólne pytania pociągają za sobą potrzebę wyjaśnienia dalszych, szczegółowszych już pytań, a mianowicie: z kontekstu jakiego typu cywilizacji i z jakiej perspektywy, oraz w jakich płaszczyznach, podejmuje się tu rozważania nad człowiekiem oraz o to, co szczególnie charakteryzuje tę fazę epoki historycznej, którą określa się mianem „ponowoczesności”? I kolejne pytanie: czy chodzi jedynie o próbę opisowego zobrazowania stanu rzeczy przynależnego do zakresu znaczeniowego tych dwóch podstawowych pojęć, czy też może o coś więcej, tzn. o analizę oraz wyjaśnienie złożonej i nasilającej się współrelacji, oddziaływania wzajemnego, dwóch ściśle sprzężonych ze sobą jakości – z jednej strony jakości antropologicznej, tzn. historycznie i kulturowo – cywilizacyjnie określonego człowieka, z drugiej zaś – jakości przez owego człowieka wytworzonej i ciągle stwarzanej, tzn. swoistego typu „świata ludzkiego”: naukowego, technicznego, ekonomicznego, społecznego, ideologicznego itp., słowem – świata kulturowo-cywilizacyjnego. Nasuwa się też pytanie o to, w jaki sposób, w oparciu o jakie źródła i metody postępowania badawczego zamierza się uzyskać możliwie wiarygodne odpowiedzi na postawione pytania.

Zacznijmy od pierwszego pytania: o jakim człowieku jest tu mowa? Ogólnie rzecz biorąc chodzi tu o człowieka przeciętnego, „masowego”, żyjącego, działającego i kształtującego się aktualnie w kręgu cywilizacji zachodniej, przynależnej do tzw. świata zachodniego i o tego rodzaju cywilizację, która owego „świata” jest autonomicznym wytworem i zarazem wyróżnikiem szczególnym, czyli o współczesną cywilizację techniczną i informatyczną. O cywilizację nie kojarzoną już dziś ze strefą geograficzną tzw. Zachodu (Europy, Ameryki Północnej, Australii i Nowej Zelandii), bo jest już ona szeroko „rozlana” po niemal całym świecie, czyli że jest w znacznej mierze zjawiskiem globalnym, a wiązaną z nim głównie przez swe źródła, korzenie, siły „przebicia” i oddziaływania, ekspansji globalnej, skutecznej presji na kultury i cywilizacje innych regionów. A jeśli chodzi o istotę ludzką, to mowa jest tu o człowieku współczesnym nie tylko z „naszego”, euroamerykańskiego regionu geograficznego i kulturowego, ale także z pozostałych „miejsc i stron świata”, zwłaszcza azjatyckich, afrykańskich i południowo-amerykańskich; człowieka, który żyjąc w swoich regionach geograficznych i kulturowych, ulega jednak przemożnie wpływom i oddziaływaniom kultury i cywilizacji Zachodu.

Przy czym nie chodzi tu o całkowicie ukształtowanego „nowego człowieka”, o w pełni ukonstytuowaną istotę ludzką, czy o jakiegoś zupełnie jakościowo wyodrębniającego się *neo-homo sapiens* (takiego stworzenia na świecie jeszcze po prostu nie ma). Chodzi natomiast o istotę ludzką *in statu nascendi*, o powstającego swoistego *neo-homo*, czy prościej mówiąc – o „człowieka ponowoczesnego”, który stopniowo, w sposób bardzo zawiły i poniekąd dramatyczny staje się. Właśnie staje się w kontekście i pod wpływem głównych czynników obecnego etapu kultury i cywilizacji Zachodu oraz dominującego w niej systemu społeczno-ekonomicznego (globalnego kapitalizmu).

Staje się i kształtuje przede wszystkim w wyniku powodowanej tym właśnie typem kultury i cywilizacji oraz neoliberalnym systemem społeczno-ekonomicznym ewolucji społecznej i kulturowej, a po części także ewolucji biologicznej. Przy czym staje się on i kształtuje nie tylko w kierunku progresywnym, ale także – i to w dużej mierze – w kierunku regresywnym (jeśli przyjąć do oceny tego procesu klasyczne kryteria oznaczania treści pojęcia „istoty” i „natury” ludzkiej oraz człowieczeństwa).

Dokonujące się na tym, w pewnym stopniu, nowym kierunku przemian ewolucyjnych *homo sapiens* zmiany są zarówno mentalne, poznawcze, moralne, egzystencjonalne, jak i zachowaniowe, sprawnościowe i somatyczne. Przede wszystkim zaś dotyczą one najgłębszej

i najsztudniejszej strony człowieka, tzn. jego duchowości i tych cech mentalno-emocjonalnych i motywacyjnych, które stanowią o jego człowieczeństwie, o *humanum* ludzkim.

Z różnych a oczywistych powodów, głównie zaś ze względu na wielką złożoność i rozległość tego procesu oraz pewną jego niedostępność dla badań empirycznych, zmiany te nie są jeszcze – i z różnych względów być nie mogły – w pełni opisane i wyjaśnione w zastanej literaturze naukowej (psychologicznej, antropologicznej, socjologicznej, biologicznej, medycznej itp.).

Wyraziste pominięcia, a nawet zaniechania tego zagadnienia dostrzegalne są też we współczesnej filozofii człowieka i kultury (wystarczy choćby przejrzeć z tego punktu widzenia obszerny program tematyczny Światowego Kongresu Filozofii, który odbył się w Atenach w sierpniu 2013 r.)¹.

Niemniej stopniowo i coraz wyraźniej zarysowuje się obraz poznawczy interesującego nas tu procesu zarówno we współczesnej literaturze naukowej, jak i filozoficznej, w pewnej mierze także w publicystyce społecznej i kulturalnej. Znaczący wkład do tworzenia tego obrazu wnoszą polscy badacze i intelektualiści². Wydatnie wzbogacają oni naukowe i filozoficzne wyświetlenie omawianego tu zagadnienia przez badaczy ościennych na czele z J. Ortegą y Gassetem, A. Tofflerem, K. Lorenzem, E. Hobsbawmem, J. Friedmanem, R. Sennetem, U. Beckiem, A. Ehrenbergem, J. Ellulem, R. Rortym, B. Gatesem, Ch. Godinem, N. Postmanem, G. Ritzerem i innymi³ oraz kontynuację tego kierunku badawcze-

¹ 23rd World Congress of Philosophy as Inquiry and Way of Life. Athens, 4–10 August 2013, Programme (zapis internetowy).

² Chodzi tu m.in. o związane z poruszonym tu tematem prace F. Znanieckiego, B. Suchodolskiego, H. Skolimowskiego, Z. Bauman, T.K. Toeplitza, J. Tischnera, L.W. Zachera, J. Bańki, W. Sztumskiego, J. Czernego i in.

³ J.Ortega y Gasset, *Bunt mas i inne pisma socjologiczne*, tłum. P. Niklewicz, Warszawa 1982; A. Toffler, *Future Shock. Szok przyszłości (Wybór)*, tłum. Z. Bulikowski, Warszawa 1972; K. Lorenz, *Regres człowieczeństwa*, Warszawa 1986; A. Ehrenberg, *La fatigue d'être*, Paris 1998; J. Ellul, *Métamorphose du bourgeois*, Paris 1998; R. Rorty, *Achieving Our Country. Leftist Thought in Twentieth – Century America*, Cambridge 1988; E. Hobsbawm, *Wiek skrajności*, tłum. J. Kalinowska-Król, M. Król, Warszawa 1999; J. Friedman, *The Hybridization of Roots and the Abhorrence of the Bush*, [w:] M. Featherstone, S. Lash, *Spaces of Culture*, London 1999; R. Sennett, *Korozja charakteru. Osobiste konsekwencje pracy w nowym kapitalizmie*, tłum. J. Dzierzgowski, Ł. Mikołajewski, Warszawa 2006; U. Beck, *Spółczesność ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, tłum. S. Cieśla, Warszawa 2002; C. Godin, *Koniec ludzkości*, Kraków 2004; B. Gates, *Droga ku przyszłości*, tłum. P. Cichawa, Warszawa 2004; N. Postman, *Technopol*, tłum. A. Tanalska-Du-

go, podejmowaną przez wielu amerykańskich i europejskich badaczy młodszego pokolenia⁴. Podjęte w tym tekście rozważania nawiązują do dorobku badawczego większości tych autorów.

PONOWOCZESNOŚĆ

Przejdźmy do skrótowej odpowiedzi na jedno z dalszych pytań, a mianowicie, jak pojmuje się w tych rozważaniach tzw. ponowoczesność, czyli jakie ważniejsze cechy i właściwości daje się przypisać epoce historycznej określanej tym charakterystycznym terminem oraz jakie sfery życia zbiorowego i indywidualnego zaliczyć można do głównych uwarunkowań i mechanizmów rozwoju oraz ogólnej kondycji uwikłanych w nie podmiotów ludzkich? Otóż przyjmujemy tu – głównie za J.F. Lyotardem, Z. Baumanem i innymi czołowymi badaczami współczesności – szerokie rozumienie „ponowoczesności”. A mianowicie terminem tym oznaczamy aktualny etap epoki współczesnej; etap, który zaczyna się mniej więcej od połowy lat 60. XX wieku, a na dobre od początków lat 80. ubiegłego stulecia i trwa do dziś. „Ponowoczesność” oznacza więc w tym jej rozumieniu (konwencjonalnym oczywiście) końcówą, i być może ostatnią fazę tzw. epoki „nowoczesnej” („modernistycznej”), obejmującej czasowy nowożytny i współczesny (tzw. nowożytność i współczesność), przypadające na stosunkowo długi okres historyczny, zaczynający się – w dziejach europejskich – od ok. XV wieku, a kończący się w drugiej połowie XX wieku. I ze względu na ten w pewnym sensie „końcowy”, a zarazem zasadniczo opozycyjny charakter w stosunku do „nowoczesnej”, „modernistycznej” swej macierzy, przyjęto określać tę fazę rozwoju, a raczej czas zmierzchu, cywilizacji i kultury europejskiej (dziś już w znacznej mierze cywilizacji i kultury globalnej) mianem „postmodernistyczna” czy „ponowoczesna” (innymi jej określeniami są m.in.

łęba, Warszawa 1995; G. Ritzer, *Macdonalizacja społeczeństwa*, tłum. L. Stawowy, Warszawa 2005.

⁴ J. Bańka, *Filozofia techniki. Człowiek wobec odkrycia naukowego i technicznego*, Katowice 1980; J. Czerny, *Cywilizacja Zachodu. Agonia czy przetrwanie?*, Katowice 2005; E. Brynjolfsson, A. McAfee, *Race Against the Machine*, Lexington Ma 2011; G.A. Akerlof, R.J. Shiller, *Zwierzęce instynkty. Czy ludzka psychika napędza globalną gospodarkę i jaki ma to wpływ na przemianę światopoglądowego kapitalizmu*, tłum. J. Jannasz, Warszawa 2010; C. Harman, *Kapitalizm zombi. Globalny kryzys i aktualność myśli Marksa*, tłum. H. Jankowska, Warszawa 2011.

„płynna nowoczesność”, „inna nowoczesność”, epoka technologiczna, informacyjna, kognitywna itp.)⁵. A więc „ponowoczesność” (to właśnie określenie przyjmujemy w tych rozważaniach) oznacza – z jednej strony – kontynuację w pewnym sensie i kulminacyjne rozwinięcie „nowoczesności”, z drugiej zaś – jej swoiste zaprzeczenie, a nawet radykalne przeistoczenie, a niekiedy dramatyczne zakwestionowanie możliwości dalszej perspektywy rozwojowej⁶.

Ten – jak się sądzi – schyłkowy okres nowoczesności, zwany tu ponowoczesnością, obejmuje wiele różnorodnych przemian rzeczywistości społecznej, ekonomicznej, kulturowej, technicznej, informatycznej, naukowej, filozoficznej, światopoglądowej, moralnej, estetycznej i religijnej. A poza tą procesualną, jak gdyby „substancjalnie zmienną” zawartością, ma też względnie stałą, głęboko zakorzoną w sobie i stale generowaną dynamikę teleologicznego i intencjonalnego typu, a mianowicie silną tendencję do nowości, nowoczesności, innowacyjności, doskonalenia techniki, usprawniania umiejętności praktycznych, pogłębiania wiedzy naukowej i poszerzania informacji („społeczeństwo wiedzy”, „społeczeństwo informatyczne”) czyli – ogólnie mówiąc – do stymulowania takiego czy innego postępu itp.

Zaś za naczelne, główne tendencje ponowoczesności uznaje się na ogół globalizację (w różnych odmianach tego procesu), przyspieszone tempo zmian „wszystkich i wszystkiego”, nadmierne „wywyższenie” wartości materialnych, przedmiotowych i użytkowych (kosztem wartości duchowych, wewnętrznych), zbytnią ekonomizację, technizację oraz pragmatyzację życia, powszechną jego komercjalizację, „szaleńczy pęd” za zyskiem i wygodą, kult pieniądza i ciała, wybujały konsumpcjonizm (z nasilającymi się jego negatywnymi konsekwencjami dla jakości i stylów życia), zbyt dużą rolę mediów masowych (często zdecydowanie negatywną) w życiu zbiorowym i jednostkowym człowieka, narastające rozwarstwienia społeczne (w sferze posiadania, dostępu do edukacji, kultury, decyzji społecznych i politycznych, realnej władzy itp.),

⁵ Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, tłum. T. Kunz, Kraków 2006; idem, *Konsumowanie życia*, Kraków 2009; A. Bielik-Robson, *Inna nowoczesność. Pytania o współczesną formułę duchowości*, Kraków 2000; *Aksjologia współczesności. Problemy i kontrowersje*, red. B. Truchlińska, Lublin 2012; L.W. Zacher, *Człowiek utechniczony i zwirtualizowany w hybrydowym świecie*, [w:] *Wirtualizacja*, red. L.W. Zacher, Warszawa 2013.

⁶ J. Habermas, *Modernizm – nieskończony projekt*, tłum. M. Łukasiewicz, [w:] *Antologia przekładów*, wybór, oprac. i przedmowa R. Nycz, Kraków 1997.

rozszerzanie się stref diaspor etnicznych i kulturowych oraz „gettyzacji” różnych grup społecznych i narodowościowych. Spostrzega się tu jeszcze proces coraz większego wyalienowywania się elit finansowych, gospodarczych, politycznych od większości społeczeństwa; elit stanu posiadania, realnych wpływów społecznych i władzy.

Natomiast za szczególne cechy ponowoczesności uznaje się m.in. rozpad autentycznych wspólnot ludzkich, tzn. społeczności w których jednostka ludzka czuje się dobrze i bezpiecznie, zawiązuje z członkami społeczności bliskie więzi emocjonalne i osobiste, znajduje w niej uznanie i zrozumienie, życzliwość i sprawiedliwą ocenę, a w razie potrzeby także wsparcie, zabezpieczenie, pomoc i ochronę.

W parze z tym negatywnym procesem społecznym idzie dość często rozpad tożsamości indywidualnej jednostek ludzkich, obniżenie poziomu samooceny i integracji osobowej, poczucie zagubienia i osamotnienia, poczucie braku bezpieczeństwa i pewności jutra, nierzadko odczuwanie braku sensu i wartości życia; słowem – dotkliwie doświadczanie w osobistym życiu drastycznego ubytku „współczynnika ludzkiego”: personalnego, ideowego i duchowego.

Wymienione wyżej, a także i inne składniki oraz cechy „ponowoczesności”, stanowią określoną całość historyczną i strukturalną, konstytuującą odrębną epokę a zarazem formację cywilizacyjno-kulturową. W tej dziejowej formacji i strukturze wszystkie jej składniki i cechy są ściśle z sobą powiązane i pozostają w takiej czy innej mierze od siebie zależne. Cała zaś formacja historyczna, będąca – jak się rzekło – określoną dziejową strukturą czy historyczno-systemowym układem „świata ludzkiego”, zależna jest wielorako od konstytuujących ją poszczególnych elementów i składników.

Głównym z nich jest oczywiście żyjący i funkcjonujący w niej człowiek – człowiek ponowoczesny. Jego miejsce i rola w owej całości czy strukturze jest szczególna i najbardziej znacząca. Jest on – z jednej strony – różnorodnie zależny (w wyraźnie zróżnicowany sposób w ramach poszczególnych grup i jednostek ludzkich) zarówno od całej struktury, jak i od niemal wszystkich jej składników, z drugiej jednak strony – to jedynie on jest jej autonomicznym kreatorem, budowniczym i architektem, a zarazem jedynym beneficjentem i spadkobiercą tych kreatywnych i rozstrzygających o kształcie i charakterze całej „budowli” i o nim samym działań, funkcji i ról.

Na obecnym etapie rozwoju historycznego, osobliwość i bezprecedensowość owych funkcji i ról polega przede wszystkim na tym, że człowiek jako *homo creator* wyalienowuje się coraz bardziej od niemal wszystkich swych wytworów, a przez to od prawie całego świata przez siebie

kreowanego, świata ponowoczesnego. Co więcej – świat ten podnosi go na szczyty kreatywności i inwencyjności, a jednocześnie zasadniczo działa przeciwko niemu (alienacja totalna) – „psuje” go duchowo, deformuje jego egzystencję, a pod pewnym względem zaczyna blokować prawidłowy jego rozwój (regresja antropologiczna) i stwarzać poważne zagrożenie dla przetrwania jako gatunku. Realnie zarysowuje się możliwość przyszłościowej sytuacji, w której człowiek może stać się ofiarą swego dzieła – świata przez siebie stworzonego.

SPOŁECZEŃSTWO PONOWOCZESNE

Głównym składnikiem ponowoczesności, jest społeczeństwo ponowoczesne; społeczeństwo różnie określane w zależności od tego, jakie cechy i właściwości w aktualnym przypadku mu się przypisuje. Na przykład określa się go jako „nowe społeczeństwo”, „społeczeństwo technokratyczne”, „społeczeństwo informatyczne”, „społeczeństwo wiedzy”, „społeczeństwo ryzyka i zagrożenia” itp.

W tych rozważaniach przyjmujemy nazwą „społeczeństwo ponowoczesne”. Rozpatrujemy je w zawężonym znaczeniu, pytając o to, jakie są jego najważniejsze cechy i właściwości, i jak ono wpływa na ogólną kondycję żyjącego w nim człowieka. Czy zaspokaja ono jego podstawowe potrzeby i konieczności życiowe, czy spełnia elementarne pragnienia i oczekiwania, czy przyczynia się do jego rozwoju i samorealizacji, czy jest dlań pożądaną wspólnotą ludzką, w której czułby się dobrze, bezpiecznie, mógłby liczyć na pomoc i wsparcie, zrozumienie i sprawiedliwy osąd, życzliwość i solidarność, poszanowanie osobistej godności i tożsamości, przychylność i troskę; ogólnie mówiąc – wspólnotą w której chciałby żyć, być na stałe, spełniać się i współdziałać z innymi.

A więc chodzi tu o spojrzenie na owo społeczeństwo głównie z humanistycznej i aksjologicznej perspektywy. W szczególności zaś chodzi o to, jak to społeczeństwo jest postrzegane i życiowo doświadczane przez większość jego członków oraz jak wpływa ono na ich osobowość, postawy i zachowania. Jak oddziałuje na ich rozwój umysłowy i życie wewnętrzne, na kształtowanie osobistej kultury i indywidualnego *humanum*, podstawowego składnika człowieczeństwa. Z takiej to właśnie perspektywy spróbujemy tu w skrócie opisać społeczeństwo ponowoczesne, zaczynając od wskazania na główne jego cechy i właściwości.

Podkreślimy, że zgodnie z przyjętym w tych rozważaniach punktem odniesienia do społeczeństwa ponowoczesnego, interesuje nas tu głównie antropologiczne, „ludzkie” zabarwienie różnych jego stron, bez głębi-

szezo wnikania w jego podstawy ekonomiczne, prawne czy polityczne, i że będzie o nim mowa na zasadzie znacznego uogólnienia i modelowego ujęcia, a nie określonej konkretyzacji i specyfikacji. Inaczej mówiąc, formułowana będzie wstępna charakterystyka ważniejszych cech i właściwości ogólnie pojętego społeczeństwa cywilizacji naukowo-technicznej Zachodu dnia dzisiejszego, bez wnikania w ich specyficzne odrębności i zróżnicowania – często znaczne i bardzo istotne – w obrębie społeczeństw poszczególnych krajów z tej strefy cywilizacyjno-kulturowej; strefy przestrzennie, geograficznie w zasadzie już nie ograniczonej, bo zglobalizowanej.

W zastanej literaturze podaje się różne zakresy i skale cech i właściwości tego społeczeństwa. W poniższym ich wyszczególnieniu przyjmuję się po prostu kryterium ich ważności i znaczenia dla interesu i losu współczesnego człowieka i jego przyszłości. Nawiązujemy tu do badaczy współczesności wykazujących największe wyczucie i uznanie dla tego rodzaju kryterium⁷.

Charakterystycznym i często wspólnym wyróżnikiem stanowiska w omawianej kwestii najwybitniejszych badaczy współczesności jest uznanie za najbardziej negatywne, a zarazem społecznie niebezpieczne te procesy i zjawiska, które oficjalna myśl ekonomiczna i społeczna (neoliberalna) traktuje za uzasadnione i konieczne, a z którymi tzw. opinia publiczna zdołała się już (na skutek masowej indoktrynacji ekonomiczno-rynkowej i politycznej, z naczelną tu rolą *main streamu* mediów) na ogół pogodzić i uznać za orzeczenia o fakcie nieodwracalnym. Chodzi

⁷ Z. Bauman, *Wspólnota. W poszukiwaniu bezpieczeństwa w niepewnym świecie*, Kraków 2008; idem, *Czy przyszłość ma lewica?*, „Przegląd”, nr 37 (663), 16 września 2012; H. Skolimowski, *Medytacje o prawdziwych wartościach człowieka, który poszukuje sensu życia*, Wrocław 1991; idem, *Technika a przeznaczenie człowieka*, Wrocław 1996; idem, *Święte siedlisko człowieka. O magii i pięknie życia*, tłum. R. Palusiński, Warszawa 1999; J. Bańka, *Cywilizacja – obawy nadzieje*, Warszawa 1979; idem, *Eurocentryzm, czyli droga Europy do wspólnotowej teraźniejszości narodów*, Katowice 2004; idem, *Hodiegetyka. O codzienności, która jest sztuką ograniczania świata przez nadanie mu ludzkiej miary*, Katowice 2013; W. Sztumski, *My zagubieni w świecie. Przyczynek do filozofii środowiska życia jako podstawy environmentologii*, Katowice 2006; idem, *Ku społeczeństwu niewiedzy i dezinformacji, „Transformacje. Pismo Interdyscyplinarne” 2007–2008*; Centrum Badań Ewaluacyjnych i Progностycznych, Akademia Leona Koźmińskiego, s. 135–148; *Nasza cyfrowa przyszłość – nadzieje – ryzyka – znaki zapytania*, red. L.W. Zacher, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 2012; L.W. Zacher, *Obecne i przyszłe konteksty rozwoju edukacji*, „Transformacje. Pismo Interdyscyplinarne”; Centrum Badań Ewaluacyjnych i Progностycznych, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2011, s. 140–172.

tu m.in. o tzw. wzrost gospodarczy mierzony wysokością PKB, o proces społecznie zmitologizowany a ekonomicznie zdoktrynowany, niemający już uzasadnienia w racjonalnym i perspektywicznym myśleniu społeczno-ekonomicznym i ekologicznym, a przede wszystkim w rozsądnym i odpowiedzialnym rozeznaniu naturalnych zasobów Ziemi, wyczerpującej się w swych zasobach „żywicielki” tego nieracjonalnego już i niemającego swej przyszłości procesu⁸. Ale w opinii tych badaczy niemal powszechny niepokój wzbudza nadmierne powiększanie się nierówności społecznych, we wszystkich ich rodzajach i konsekwencjach oraz gwałtowny rozpad wspólnot ludzkich, tzn. niezbędnej dla prawidłowego rozwoju i zdrowia zarówno jednostek, jak i zbiorowości ludzkich wspólnotowości i solidarności społecznej, naturalnego, „ludzkiego” wspierania się wzajemnego i rozumienia oraz gwałtowne narastanie poczucia braku bezpieczeństwa indywidualnego i zbiorowego, a także „pewności jutra”. Na drugim na ogół planie sytuują się w owej opinii takie atrybuty społeczeństwa ponowoczesnego, jak wybujały konsumeryzm, „technicyzacja” i pragmatyzacja życia, instrumentalizacja stosunków międzyludzkich, przemożny wpływ na mentalności i postawy ludzkie kultury masowej i medialnego „obrazu rzeczywistość”, postępująca degradacja kultury wysokiej, wyższych wartości, głębszej duchowości, humanistycznego i transcendentnego światopoglądu oraz jego praktycznych, życiowych przejawów (postaw altruistycznych, prołudzkich, moralnych, metafizycznych, religijnych itp.).

Przedmiotem krytycznej refleksji stają się też przyspieszone procesy globalizacyjne, z wszystkimi negatywnymi i pozytywnymi ich skutkami czy też masowa, nigdy nie występująca w takiej, jak obecnie skali i nie pociągająca tak wielkich różnorodnych swych konsekwencji społecznych i kulturowych diasporizacja zachodnich społeczeństw w wyniku stale poszerzających się i wzbierających na swej dynamice i determinacji oraz swego rodzaju dramatyzmie przemieszczeń, głównie o charakterze imigracji zarobkowej, ludzi Południa (głównie Afryki i Ameryki Południowej) do strefy krajów Północy (głównie krajów Unii Europejskiej i Ameryki Północnej, częściowo też Australii i Nowej Zelandii).

Osobną, bardzo interesującą i wchodzącą w obszar pierwszoplanowych dociekań i analiz, kwestią, jest zagadnienie przemian strukturalnych i funkcjonalnych oraz charakteru ludzkiej świadomości, czy – po prostu – ludzkiego myślenia. Chodzi tu m.in. o tzw. technokratyzację

⁸ T. Sedláček, D. Orvell, *Mit gospodarczego wzrostu*, „Przegląd”, 2 grudnia 2012, s. 34–36; J. Szmyd, *Mity społeczne i wiara na niby*, „Res Humana” 2013, nr 5 (126), s. 11–16.

i zbytnią pragmatyzację umysłu ludzkiego, swoistą jego ekonomizację i instrumentalizację, zawodową racjonalizację itp. Chodzi też o zagadnienie nasilającego się w sferze życia intelektualnego człowieka ponowoczesnego, różnego rodzaju paradoksów i antynomii, prowadzących do niepożądanych i zaskakujących problemów życiowych, pociągających za sobą wiele niepewności, wewnętrznych niepokojów, poczucie ryzyka i zagrożenia („społeczeństwo ryzyka i niepokoju”) itp.

GŁÓWNY PARADOKS I PROBLEM SPOŁECZEŃSTWA PONOWOCZESNEGO – ROZPAD WSPÓLNOTY

Przez paradoks rozumiemy tu, w uproszczonym znaczeniu tego słowa, określoną dążność czy pragnienie osiągnięcia zamierzonego celu, uznawanego za konieczny i niezbywalny, przy faktycznym, a niezamierzonym i nieintencjonalnym, osiągnięciu czegoś zgoła innego, a nawet przeciwnego w stosunku do owego celu. Celem tym może być zarówno określona wartość przedmiotowa, materialna, np. pewna sytuacja czy struktura społeczna, gospodarcza, polityczna, technologiczna, kulturowa itp., jak i określony stan podmiotowy: osobowościowy, mentalny, emocjonalny itp. W związku z tym można mówić o różnych paradoksach pojawiających się i „rozgrywających” w świecie społecznym, jak i o ich różnych odmianach występujących w sferze życia subiektywnego i indywidualnego.

W tych rozważaniach chcemy omówić w skrócie najbardziej charakterystyczny, jak się wydaje, paradoks życia „społeczeństwa ponowoczesnego”, które scharakteryzowaliśmy wstępnie we wcześniejszych fragmentach tego tekstu, tzn. paradoks, który kojarzy się nam z kluczowym pojęciem związanym z tym typem społeczeństwa, a mianowicie z pojęciem wspólnoty.

Zwróćmy uwagę na podstawowe jego źródła i uwarunkowania, ważniejsze przejawy i skutki, przede wszystkim zaś na jego charakter oraz cywilizacyjne, społeczne i psychologiczne przejawy.

Rodzi go i nieustannie wzmacnia jedna z głównych cech współczesnego życia społecznego, a mianowicie gwałtowny i niemal całkowity rozpad wspólnotowych form życia zbiorowego, tzn. takich form, w których żywotna jest i codziennie praktykowana ludzka solidarność i pomocniczość, wzajemna współodpowiedzialność za los i życie członków wspólnoty; w których żywotne są bliższe relacje osobowe i grupowe, głębsze więzi emocjonalne i osobowe kontakty jej członków, co w konsekwencji sprawia, że każdy, zwłaszcza człowiek słabszy, człowiek tak

czy inaczej upośledzony i dotknięty złym losem, czuje się w nich możliwie dobrze, swojsko i w miarę bezpiecznie oraz pragnie on w nich być, żyć i działać na stałe, bo jest to dla niego „świat przyjazny i gościnny”.

Taki świat, czyli w istocie „raj upragniony”, jest dla każdego człowieka bardzo potrzebny i zawsze oczekiwany. Jest mu potrzebny, wręcz niezbędny, dla prawidłowego osobistego rozwoju i normalnego życia, dobrego samopoczucia i samorealizacji, szczęścia i odczucia osobistego bezpieczeństwa, pewności swego jutra, sensowności własnych nastawień na przyszłość i projektowania swego życia i życia osób najbliższych.

Ale taki świat; świat wielkich pragnień i potrzeb, oczekiwań na spełnienie najważniejszych – osobowych i zbiorowych – nastawień i wymogów psychicznych i społecznych jednostek ludzkich, oczywiście nigdy w pełni i bez takich czy innych ograniczeń i wadliwości, nie był w dziejach ludzkości urzeczywistniony, a nawet z różnych powodów nie mógł być osiągalny i praktycznie doświadczany. Co więcej – były, jak dobrze wiadomo, w tych dziejach liczne przypadki drastycznego jego niszczenia lub poważnych wynaturzeń. (Przykładem mogą być despotyzmy wschodnie, społeczeństwa technokratyczne, ustroje totalitarne, dyktatury polityczne itp.). Ale zawsze były to jednak przypadki historycznie przejściowe i niepowszechne. Wielu, ale zapewne nie dość wielu, ludzi korzystało w przeszłości w takiej czy innej mierze z dobrodziejstwa życia wspólnotowego, urzeczywistniając w nim podstawowe swoje potrzeby i pragnienia, a tym samym uzyskując normalne warunki dla swego życia i samorozwoju.

Jednakże obecnie, w naszych czasach, zaczął się proces zasadniczego, niemal totalnego, niszczenia tego rodzaju form życia zbiorowego; niszczenia ich od podstaw, od korzeni, naturalnego zaplecza społecznego i psychologicznego; przy tym niszczenia ich permanentnego i systematycznego. W kontekście cywilizacji technokratycznej i dominującego obecnie systemu społeczno-ekonomicznego oraz aktualnych procesów globalizacyjnych – niszczenia prawdopodobnie stałego i nieodwracalnego.

I dzieje się to właśnie w społeczeństwie ponowoczesnym, które jest zarówno podmiotem, jak i przedmiotem tego zdecydowanie negatywnego, niekorzystnego i nader niebezpiecznego dla człowieka procesu społeczno-antropologicznego.

Na szczęście nie wygasa wśród ludzi – i to chyba u większości z nich – mniej lub bardziej wyrazista świadomość ogromu negatywnych i niebezpiecznych skutków dla człowieka – zwłaszcza dla przyszłych pokoleń – tej charakterystycznej, będącej złowróbnym znakiem czasu, przemiany społeczno-antropologicznej. Świadomość ta powoduje,

że ludzie (nie wszyscy) zaczynają się na to oburzać, buntować, zgarniać siły i przysposabiać środki do walki z tą niedobrą dla nich przypadłością rozwojową. Jednakże jest to – jak się zdaje – walka nadaremna; walka nieskuteczna o przywrócenie „raju utraconego”, utraconego nieoczekiwanie szybko i być może bezpowrotnie.

I to jest właśnie jeden z najważniejszych współczesnych problemów i największych paradoksów społeczno-psychologicznych i antropologicznych.

W znakomitym dziele Z. Bauman, *Wspólnota. W poszukiwaniu bezpieczeństwa w niepewnym świecie* (2008), czytamy „Pragnie się dziś wspólnoty w nadziei, że będzie ona schronieniem przed wzbierającymi falami globalnego zamętu – falami nadciągającymi z odległych miejsc, których żadne siły lokalne nie są w stanie na własną rękę kontrolować. Źródła przemożnego poczucia niepewności tkwią głęboko w zastanej otchłani między kondycją «indywidualności *de jure*» a wezwaniem do «indywidualności *de facto*»⁹. Autor dodaje: „Budowa gościnniejszego dla społeczeństwa świata ludzkiego to nie słońce z rozpuszczalną kawą. Na efekty przyjdzie poczekać i nikt nam nie powie, jak długo. A i nikt nie zagwarantuje sukcesu. Sukces od porażki oddzieli obecność lub brak dalekosiężnej perspektywy i skrojonej na jej miarę cierpliwości i determinacji. No i długowieczność, a może i nieśmiertelność nadziei”¹⁰ (podkr. – J. Sz.).

W podobnym duchu wypowiada się też o realiach współczesnego życia społecznego Vaclav Havel w wyborze esejów społeczno-politycznych i filozoficznych, *Siła bezsilnych i inne eseje* (2011). Píše on m.in.: „żyjemy w przełomowym okresie, kiedy nie tylko szukamy nowego ładu europejskiego i światowego, ale także nowej struktury ludzkich i cywilizacyjnych wartości”¹¹ (podkr. – J. Sz.).

I stwierdza metaforycznie używając słowa „poeta” zamiast terminu „humanista”, że „Trzeba uważnie przysłuchiwać się ostrzegającym głosom poetów i traktować je bardzo poważnie, może nawet bardziej niż głosy bankierów czy maklerów, ale nie można się łądzić, że świat dotknięty dłonią poety natychmiast zmieni się w poezję”¹².

⁹ Z. Bauman, *Wspólnota...*, s. 191.

¹⁰ Idem, *Czy przyszłość ma lewica...*

¹¹ V. Havel, *Siła bezsilnych i inne eseje*, wyboru tekstów dokonał A.S. Jagodziński, Warszawa 2011, s. 436.

¹² *Ibidem*.

I rzeczywiście, nadzieja na „bardziej humanitarny świat, w którym słowo poetów (czytaj – humanistów – J. Sz.) będzie się liczyć nie mniej, niż głos bankierów”¹³ jest dość płonna i nierokująca spełnienia się w bliskiej, możliwej do ogarnięcia realistycznym przewidywaniem, przyszłości. Z czego zarówno V. Havel, jak i inni jej wyznawcy z czasów w których żył i działał ten wybitny pisarz, dramaturg, publicysta, mąż stanu, przede wszystkim zaś intelektualista i humanista, zdawali sobie dobrze sprawę. Ale wielu z nich, także i V. Havel, uznawało ją jednak za zasadną i konieczną – jeśli człowiek i świat ludzki, świat w humanistycznym jego pojmowaniu, mają przetrwać.

Tymczasem to, co jest rdzeniem i głównym warunkiem takiego świata; świata z ludzką twarzą, czyli świata o wspólnotowym myśleniu, odczuwaniu i działaniu, w przyspieszonym tempie upada i ulega niemal całkowicie destrukcji.

Jego miejsce brutalnie i ofensywnie zajmuje to wszystko, co jest zaprzeczeniem szeroko pojętej wspólnotowości, a konsekwencji tworzy się świat bez ludzkiej twarzy; świat w którym zaczynają dominować takie doświadczenia wewnętrzne, jak poczucie chaosu społecznego, osamotnienia wśród innych, strachu przed bezrobociem, biedą, odrzuceniem, pozostawieniem samemu sobie; dostrzeganie, a nierzadko, także i osobiste doświadczanie niedostatku bliższych więzi międzyludzkich, solidarności i pomocniczości, a – z drugiej strony – zdecydowanego nadmiaru rywalizacji i interesowności, egotyzmu i brutalizacji życia zbiorowego; poczucia niemocy i bezsilności, frustracji, depresji i narastającego rozwarstwienia społecznego i rozpiętości między sferą biedy i bogactwa, nagminnych praktyk manipulacji społecznej, mącenia i rozbrajania umysłów (z przemożną rolą w tej dziedzinie centralnych ośrodków władzy i mediów); zobojętnienie na sprawy publiczne i dobro ogółu i z konieczności nasilanie się woli indywidualnego przetrwania i niebycia „zdeptanym”, czy konformistycznego przystosowania się do zastanej rzeczywistości i skutecznej samoobrony. „W społeczeństwie pogrążonym w chaosie, strachu przed rosnącym bezrobociem i biedą osłabieniu ulegają więzi międzyludzkie, a dominować zaczyna jednostkowa wola przetrwania. Obojętność wobec brutalności państwa i rynku [...] z dnia na dzień bez nadziei, że może być inaczej. Byle nie utonąć i nie zwracać uwagi na siebie”¹⁴ – pisze znany publicysta. A obecne odczucia społeczeństwa polskiego określa autor, może nieco przesadnie, ale nie bez pewnej ra-

¹³ *Ibidem*, s. 434.

¹⁴ P. Żuk, *Czas brutalizacji*, „Przegląd” 2013, nr 10 (688), s. 37.

cji, następująco: „każdy może być wrogiem i nikt nikomu nie ufa”¹⁵ (podkr. – J. Sz.).

Wymownym akcentem dopełniają powyższe opinie stwierdzenia autorki studenckiego czasopisma. Pisze ona m.in.: „zawiodła wiara, edukacja i cały system. Przytłacza nas depresja, frustracja, kolejna reklama i obietniczki bez pokrycia. I co dalej? Trzeba iść do przodu. Życie, śmiem twierdzić, to *survival w cywilizacji postępu*, dlatego nie możemy się poddać. Sztuką jest wytrwanie w czasach kryzysu, odnalezienie się w natłoku informacji, przystosowanie do nowych wymagań i nowoczesnej technologii [...] Wszystko, co zrobię, uczynię dla siebie. Nie dam się zdeptać” (podkr. – J. Sz.)¹⁶.

Oczywiście, to, czy będzie się zdeptanym w systemie społecznym, wyzutyk z idei i praktyki wspólnotowości, w pewnej mierze zależy od siły i determinacji samoobronnej poszczególnych jednostek czy zespołów ludzkich oraz od przychylnych lub nieprzychylnych dla nich czynników zewnętrznych oraz życiowych okoliczności. Na ogół zachodzi tu jednak przeciwna i godna uwagi prawidłowość: a mianowicie, im bardziej nasila się wykorzenianie z życia społecznego „wspólnotowości” i im dotkliwsze i bardziej bolesne są zbiorowe czy indywidualne doświadczenia (mówi się niekiedy o swoistym „cierpieniu”) negatywnych skutków tego niedobrego stanu rzeczy, tym mniejsza staje się szansa i możliwość przezwyciężenia antywspólnotowych mechanizmów i sytuacji, ponownego wejścia do upragnionego „raju utraconego”. Rozpad wspólnoty w aktualnym stadium dominującego w obecnym świecie systemu społeczno-ekonomicznego i w natłoku przyspieszonych procesów globalizacyjnych, napędza się żywiołowo i niepohamowanie – niezależnie od ludzkiej woli, zdeterminowania, wysiłków i ... cierpień. I to jest bodaj najbardziej charakterystyczny i zarazem dramatyczny przejaw omawianego tu paradoksu i problemu społeczno-cywilizacyjnego. To jest przyczyna stale narastających jego drastycznie ujemnych skutków społecznych, psychologicznych i egzystencjalnych. Oto, jakże wymowna charakterystyka tego niepomyślnego stanu rzeczy: „Ten rodzaj niepewności, złych przeczuć i obaw o przyszłość, która nawiedza ludzi w płynnym, stale zmieniającym się środowisku społecznym, w jakim reguły gry zmienia się bez ostrzeżenia bądź czytelnego

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ W. Zając, *Sztuką jest przetrwanie i nie dać się zdeptać*, „Mixer. Magazyn Studentów”, marzec 2012; J. Hołówka, *Bez ogródek. Prosto w oczy. Wywiad*, „Przegląd”, 30 grudnia 2012, s. 12–15.

powodu, nie jednocy cierpiących, przeciwnie, dzieli ich i przeciwstawia. Cierpienia, jakie ta niepewność sprawia jednostkom, nie sumują się, nie akumulują czy kondensują w jakąś «wspólną sprawę», którą można by się zająć, skutecznie łącząc siły i działając zgodnie. W tym sensie rozpad wspólnoty sam się napędza; od chwili, gdy się zaczął, kurczą się coraz szybciej liczba i waga czynników mogących zatrzymać rozkład ludzkich więzi i zachęcających do ponownego związania tego, co się rozpadło. Samotne zmagania mogą być mało atrakcyjne, a często bolesne, lecz zobowiązanie do wspólnego działania wydaje się wróżyć więcej szkody niż korzyści. Dopiero gdy tracimy szansę na ocalenie, odkrywamy, że stratę ulepiliśmy z bibuły¹⁷.

BŁĄD DOKTRYNALNY

Instytucjonalny i psychologiczny rozpad wspólnoty (wspólnot) i systematyczne marginalizowanie doktrynalnego jej wyrazu, jakim jest tzw. idea komunitaryzmu, zakładająca braterską powinność i spolegliwość wobec członków wspólnoty oraz gotowość równego podziału dóbr użytkowych między jej członków, niezależnie od ich pozycji w zbiorowości, statusu społecznego, talentu, umiejętności, sił, znaczenia itp., wspiera opozycyjna wobec tej idei neoliberalistyczna, upowszechniona i wpływowa w społeczeństwie ponowoczesnym, ideologia merytokratyczna. Ideologia, według której, mówiąc w skrócie, jednostce należy się tylko to, co zdoła ona osiągnąć mocą własnego umysłu, mięśni, energii, umiejętności, sprytu, zapobiegliwości itp. – i tylko to¹⁸. A prądródłem omawianego tu fundamentalnego zła społecznego jest to, co wielu badaczy współczesności i spore grono wybitnych intelektualistów czasów obecnych uznaje za błąd wyjściowy, tzn. postawienie na zysk (wzrost), opłacalność wszystkiego, priorytet praktyczności i użyteczności, instynkt władzy i posiadania, egoizmu i rywalizacji, w końcu zaś na zawyżoną rangę pieniądza. Z tego nastawienia zrodziła się i szybko zdominowała społeczeństwa współczesne tendencja i praktyka społeczno-ekonomiczna, którą powszechnie wyraża się znanym i lakonicznym stwierdzeniem „pieniądz rządzi wszystkim”, „pieniądz rządzi światem”. My użyjmy formuły „pieniądz rządzi człowiekiem”, a zwłaszcza w krajach „rozwinętych” i „rozwijających się”. Obecnie rządzi on już głównymi mechanizmami wielu, jeśli nie większości, zasadniczych działań

¹⁷ Z. Bauman, *Wspólnota...*, s. 67.

¹⁸ *Ibidem*, s. 79, 80.

człowieka, a przez to przemożnie wpływa na najważniejsze typy i kierunki przemian „rzeczywistości ludzkiej” w tych krajach – z wieloma pozytywnymi i negatywnymi skutkami tej jego dziś już zadziwiająco wszechpotężnej i swoiście „dyktatorskiej” władzy nad człowiekiem i tej bodaj najważniejszej roli w jego życiu, a bywa także, że najważniejszej wartości. Pieniądz jest już tym – jak to ktoś metaforycznie, ale bardzo trafnie zauważył – co trzyma człowieka w rękę. Jest zarazem kapitanem, bosmanem i majtkiem na obecnym „okręcie ludzkości”, a przy tym jest – jednak „ślepy” władcą i sterownikiem na tym statku, nieświadomym swej władczej i zniewalającej roli wobec bezsilnych wobec niego pasażerów statku; statku płynącego na oślep w nieznane i być może ku katastrofie¹⁹.

¹⁹ Por. wypowiedź rozmówcy red. Grzegorza Miecugowa w wywiadzie telewizyjnym z 1 kwietnia 2012 r. „Inny punkt widzenia”.

STEFAN POŹDZIOCH

EUROPEJSKI MODEL SPOŁECZEŃSTWA I GOSPODARKA RYNKOWA JAKO WYZWANIA DLA XXI WIEKU

WPROWADZENIE

Koncepcje państwa i spory o jego funkcję są równie stare, jak jego instytucja. Na przestrzeni wieków nakreślane były najrozmaitsze wizje. Usiłowano w nich zdefiniować i wskazać jego idealny model¹. Rozbudowane doktryny i teorie w tym temacie datują się jednak dopiero na czasy nowożytne, szczególnie wiek XIX i XX. Ich założenia zawsze wynikały z przyjętych ideologii i akceptowanych lub negowanych systemów wartości. Formułowane wizje państwa i jego funkcji były zawsze wyrazem mniej lub bardziej ostrej krytyki istniejącego stanu. Usiłowano w nich opisywać pożądaną cechy i właściwości państwa, jak i konieczne działania dla osiągnięcia takiego stanu rzeczy. Wizje państwa zawsze obejmowały również spojrzenie na strukturę społeczeństwa i określały pozycje jego elementów składowych – klas i grup społecznych oraz przynależących do nich jednostek.

U schyłku XVIII w. zrodziło się pojęcie obywatelstwa, odnoszone do statusu prawnego jednostki. Status ten określać miały jej prawa i obowiązki, a tym samym relację pomiędzy nią a instytucją państwa. Pojęcie to po raz pierwszy zostało użyte w Deklaracji Praw Człowieka i Obywa-

¹ Jako przykłady wskazać można wizję państwa i społeczeństwa nakreśloną w czasach antycznych przez Platona lub na początku czasów nowożytnych przez Tomasza Morusa i wielu innych autorów.

tela z 26 sierpnia 1789 r., włączonej do Konstytucji z tej samej daty, ale przyjętej jeszcze przez Zgromadzenie Narodowe w początkowym okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej.

Historyczna rola tego dokumentu i jego wpływ na późniejsze wizje państwa i społeczeństwa przez następne dwa stulecia jest niezaprzeczalna. W tytule dokumentu, jak i w jego uroczystym wstępie i następnie w postanowieniach zawartych w treści zasadniczej wskazano, że naturalne prawa człowieka są niezbywalne i przysługują wszystkim obywatelom państwa². Najdobitniej teza ta znalazła wyraz w sformułowaniach pierwszego jej artykułu, w którym stwierdza się, że: „Ludzie rodzą się i pozostają wolni i równi w swoich prawach”. Jego dopełnienie stanowi art. 2, z którego zapisów wynika, że do niezbywalnych praw człowieka należy wolność, własność, bezpieczeństwo i opór przeciw uciskowi. W dalszej części Deklaracji został określony po raz pierwszy historycznie katalog praw osobistych i politycznych obywateli. Podobny katalog praw człowieka i obywatela został przyjęty w konstytucji francuskiej z 1793 r. Na podkreślenie zasługuje fakt, że w jej art. 21 został przyjęty zapis następujący: „Pomoc publiczna jest świętą powinnością. Społeczeństwo jest zobowiązane do zapewnienia bytu biednym obywatelom bądź przez znalezienie im pracy, bądź przez zapewnienie środków utrzymania tym, którzy nie są w stanie pracować”. Z kolei w jej art. 22 stwierdza się: „Wykształcenie jest potrzebą wszystkich ludzi. Społeczeństwo musi z całej swojej mocy popierać postęp wiedzy powszechnej i stworzyć warunki kształcenia wszystkich obywateli stosownie do ich możliwości”³.

Przywołane zapisy z całą pewnością stanowiły pierwowzór uznanych i bardziej rozszerzonych dopiero w wieku XX praw socjalnych obywateli. Przywołane zapisy wyprzedzały o ponad 150 lat rozbudowany katalog praw człowieka uznany zarówno w aktach prawa międzynarodowego, jak i w konstytucjach większości krajów świata przyjmowanych dopiero w II połowie XX w. W sformułowaniach zawartych w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. dopatrywać się można najwcześniejszej genezy późniejszych koncepcji państwa socjalnego.

Idea państwa socjalnego rodziła się stopniowo w ciągu wieku XIX, a zwłaszcza u jego schyłku. Jej fundament stworzyły XIX-wieczne teo-

² Przypomnieć należy, że zapisy zawarte w tej Deklaracji pozostawały pod wpływem doktryny prawa natury, najbardziej wpływowej od przełomu XVII i XVIII w.

³ *Prawa i obowiązki obywateli. Wybór źródeł*, red. Z. Kędzia, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978 s. 31–42.

rie i liczne koncepcje reformatorskie, a w szczególności różne odmiany socjalizmu utopijnego i wczesne ustawodawstwo socjalne (fabryczne, przemysłowe) przyjmowane w niektórych ówczesnych państwach europejskich (Anglia, Francja, Prusy, Austria). Ugruntowane w połowie XIX w. założenia teorii liberalnych później były coraz częściej kwestionowane, a zwłaszcza podstawowa ich teza, że państwo ma być jedynie gwarantem bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Coraz częściej podnoszone i uzasadniane były tezy o potrzebie interwencji państwa w sferę wolnego rynku i odejścia od koncepcji „państwa stróża nocnego” oraz tezy, że wolne siły rynku są w stanie rozwiązać wszelkie problemy gospodarcze i społeczne.

W przedmiotowym piśmiennictwie wskazuje się na rozmaite etapy rozwoju koncepcji państwa socjalnego. Panuje jednak duża zgodność co do tego, że przełomowe znaczenie przypada na okres od końca wieku XIX do I wojny światowej. Kluczowe znaczenie odegrało wówczas przyjęcie pakietu ustaw ubezpieczeniowych w Niemczech i Austrii w latach 80. XIX w. i następnie do 1914 r. w kilku innych krajach europejskich. Kolejny postęp zaznaczył się w okresie międzywojennym. W tym czasie w konstytucjach niektórych państw europejskich przyjęto pierwsze, choć skromne zapisy w kwestii praw socjalnych obywateli, w tym także w Konstytucji marcowej z 1921 r. II Rzeczypospolitej. Najbardziej rozległy katalog praw socjalnych w tym czasie zawarty był w Konstytucji weimarskiej Niemiec z 1919 r.

W latach 30. olbrzymi wpływ na rozwój koncepcji państwa socjalnego wywarły dwa znaczące fakty. Pierwszym było przyjęcie w Stanach Zjednoczonych programu nowego ładu (*New Deal*) jako odpowiedzi na przezwycięzenie wielkiego kryzysu gospodarczego. U jego podstaw leżała teza, że państwo ma obowiązek podejmować działania, aby możliwe było pełne zatrudnienie i zapewnienie każdemu przynajmniej minimum egzystencji i środków do życia⁴. Drugim kluczowym faktem było opublikowanie przez J.M. Keynesa w 1936 r. książki *Ogólna polityka zatrudnienia, procentu i pieniądza*, w której szeroko uzasadniał, że w ramach gospodarki kapitalistycznej możliwe jest zbudowanie społeczeństwa dobrobytu, przezwycięzenie bezrobocia i nędzy mas, jeżeli państwo będzie prowadzić należytą politykę dotyczącą procesów gospodarczych. Wskazane tezy zostały szeroko rozwinięte po II wojnie światowej w rozmaitych koncepcjach zachodnich ekonomistów i socjologów mieszczących się w ramach szeroko pojętej „teorii państwa dobrobytu”. Niezależnie

⁴ Wyrazem tego było m.in. uchwalenie w 1935 r. w USA ustawy o zabezpieczeniu społecznym (Social Security Act).

od szczegółowych ujęć, ich wspólnym elementem była i wciąż jest teza, że obowiązkiem państwa jest prowadzenie polityki społecznej, ukierunkowanej na rozwój usług i świadczeń socjalnych, a tym samym zabezpieczenie obywateli w przypadku rozmaitych niekorzystnych zdarzeń losowych, takich jak bezrobocie, choroba, starość i wiele innych. Wobec tego w ich ujęciu państwo powinno aktywnie wkraczać zarówno w politykę gospodarczą, jak i społeczną. Innymi słowy, państwo powinno aktywnie wpływać na warunki bytu obywateli, zwłaszcza ludzi pracy, łagodzić i niwelować nierówności społeczne i być organizatorem postępu społecznego. Państwo powinno zapewniać odpowiedni poziom dochodów gwarantujących każdemu minimum bezpieczeństwa socjalnego⁵.

Wspólnym założeniem rozmaitych koncepcji państwa dobrobytu od samego początku było rozumowanie, że ma ono obowiązek dostarczać podstawowe i niezbędne dobra publiczne, zwłaszcza takie, jak dostęp do pracy, ochronę zdrowia i edukację, w określonych sytuacjach niezbędne świadczenia socjalne, gdyż wolny rynek z natury rzeczy powoduje nierówności i marginalizację i dlatego jego interwencja jest bezwzględnie konieczna.

Wyrazem innego podejścia do tej kwestii były i są różnego rodzaju teorie neoliberalne. W ich ujęciu państwo nie ma obowiązku troszczyć się o obywateli i podejmować za nich działania. Państwo ma zapewniać jedynie niezbędne warunki, aby obywatele przez własną aktywność byli w stanie zapewnić sobie i swoim bliskim zaspokojenie potrzeb życiowych, a tym samym obywatele powinni brać odpowiedzialność za swój los.

W ciągu II połowy XX w. pojawiły się próby pogodzenia skrajnych koncepcji w jakim stopniu państwo i w jakim zakresie sami obywatele ponoszą odpowiedzialność za swój byt. W tej kwestii na uwagę zasługuje koncepcja społecznej gospodarki rynkowej i socjalnego państwa prawnego, która literalny wyraz znalazła najwcześniej w konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r. Jej fundamentalnym założeniem jest teza, że państwo ma być gwarantem swobodnej działalności gospodarczej i prawa własności. Ale równocześnie państwo powinno ingerować w sferę gospodarki i wolnego rynku poprzez wpływ na politykę konkurencji i przeciwdziałać objawom jego nieefektywności. Tym samym powinno prowadzić odpowiednią politykę społeczną, wspierając dialog społeczny zainteresowanych partnerów, a w szczególności orga-

⁵ Spośród wielu opracowań w tym temacie na uwagę zasługują prace H. Wilensky'ego, zwłaszcza: *Industrial Society and Social Welfare* (1958) i *The Welfare State and Equality* (1975).

nizacji pracodawców i pracowników. Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej najprościej ujmując jest próbą pogodzenia fundamentalnych zasad wolnego rynku w sferze gospodarki i zarazem wysokiego poziomu zabezpieczenia społecznego, czyli ochrony socjalnej wszystkich obywateli, poprzez m.in. odpowiedni system ubezpieczeń społecznych i uzasadnioną pomoc społeczną w losowych sytuacjach życiowych. Jej istotą jest twierdzenie, że działalność w dziedzinie gospodarki nie zagraża podstawowym celom w sferze polityki socjalnej, takim jak zapewnienie pełnego zatrudnienia i walka z bezrobociem, ochrona warunków pracy i relacji pracodawca–pracownik⁶.

Spór o wizję państwa i społeczeństwa jest konsekwencją doktrynalnych uwarunkowań ostatnich 200 lat. Powszechnie uznane i przysługujące każdemu prawa obywatelskie, a w tym także i socjalne, stanowią wciąż aktualne wyzwanie, jaka powinna być rola współczesnego państwa w ich urzeczywistnianiu i poprzez jakie mechanizmy działania. Wielce wątpliwe jest, czy spór w tym zakresie kiedykolwiek zostanie rozstrzygnięty i czy kiedykolwiek dojdzie do zgody w tej ważnej materii. W dalszej części rozważań podniesiona zostanie kwestia, czy Unia Europejska i jej państwa członkowskie realizują koncepcję państwa socjalnego i w jakim stopniu.

SPORY WOKÓŁ POJMOWANIA EUROPEJSKIEGO MODELU SPOŁECZNEGO

Określenie „europejski model społeczny” (*European social model*) w ostatnich kilkunastu latach jest stosunkowo często przywoływane w rozmaitych opracowaniach. Także w polskim piśmiennictwie można odnotować w ostatnich kilkunastu latach kilkadziesiąt pozycji, z których niektóre zostały przywołane w niniejszym tekście. Słusznie zwrócił uwagę M. Księżopolski⁷, że pomimo dużego upowszechnienia się tego pojęcia, nie zostało ono dotąd jednoznacznie i jasno sprecyzowane. Wobec tego możliwe są najrozmaitsze podejścia do tej skądinąd ważnej kwestii. Przywołany autor wskazał również, że pojęcie to często zastępuje inne określenie „europejski model społeczeństwa” (*the European model of society*). To ostatnie zaś zyskało popularność wraz

⁶ Określenia społeczna gospodarka rynkowa, *Soziale Marktwirtschaft*, pierwszy użył A. Muller-Armack i następnie W. Eucken. *Społeczna gospodarka rynkowa*, red. R. Włodarczyk, Warszawa 2010; P. Pysz, *Społeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Warszawa 2010.

⁷ *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2007 s. 417 i nast.

z opublikowaniem przez francuskiego męża stanu i wybitnego polityka w obszarze UE Jacques'a Delorsa książki *Nasza Europa (Our Europe)*. Przewodnim wątkiem jego opracowania była teza, że integracja polityczna i ekonomiczna Europy i jej przyspieszenie jest warunkiem zbudowania europejskiego modelu społeczeństwa. Ale i to ostatnie pojęcie jest równie nieprecyzyjne, niejasne a nawet mętne i może być interpretowane na najrozmaitsze sposoby, w zależności od uznanych preferencji i formułowanych wizji politycznych, jak i wielu innych ważnych elementów. Próba zdefiniowania, co oznacza określenie europejski model społeczeństwa/ europejski model społeczny, nie jest łatwa. Powoduje to w znacznym stopniu spór o kluczowe wartości oraz poprzez jakie mechanizmy i działania powinno się zmierzać do ich osiągnięcia. Jest to pojęcie stosunkowo nowe i dopiero się kształtuje. Wobec tego spór o jego cechy charakterystyczne jest poniekąd kwestią oczywistą. Sprawę utrudnia ponadto fakt, że uwarunkowania, tradycje i koncepcje polityki społecznej w państwach członkowskich UE są odmienne. Jak wskazał przywołany już M. Księżopolski, najczęściej wymienia się następujące elementy składowe tego pojęcia:

- silne instytucje demokratyczne,
- wysoce produktywna gospodarka,
- rozwinięte instytucje dialogu społecznego,
- równe szanse dla wszystkich,
- solidarność,
- wysoki poziom ochrony socjalnej,
- zapewnienie wszystkim dostępu do kształcenia i ochrony zdrowia⁸.

W jednym z najnowszych opracowań poświęconych tej problematyce⁹ podkreślono, że europejski model społeczny odnosi się do wielu celów i wartości polityki społecznej realizowanej w państwach członkowskich Unii Europejskiej, ale wśród jego podstawowych elementów wskazuje się następujące:

- wspólny rynek pracy,
- ochrona warunków pracy,
- zabezpieczenie społeczne,
- dostarczenie takich dóbr publicznych jak edukacja i ochrona zdrowia,

⁸ *Ibidem*, s. 419.

⁹ *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. D. Rosati, Warszawa 2009. W pracy tej zespół 9 autorów opisał odmiany EMS i kryzys państwa opiekuńczego oraz nowe wyzwania, doświadczenia i perspektywy EMS, a zwłaszcza w kontekście funkcjonowania europejskiego rynku pracy, zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia i efektywności systemu podatkowego.

- polityka podatkowa, co w istocie przekłada się na redystrybucję dochodów.

Europejski model społeczny jest próbą wyśrodkowania doktrynalnych założeń gospodarki kapitalistycznej i państwa opiekuńczego, którego wyrazem od samego początku były programy partii socjaldemokratycznych. W ujęciu doktrynalnym i prawnym Unii Europejskiej można wskazywać na różne jego części składowe, w szczególności:

- uznanie wspólnych wartości, a pośród naczelnych takich zasad, jak państwo prawne, poszanowanie praw obywatelskich i równość wobec prawa,
- wspólne standardy w zakresie europejskiego prawa socjalnego,
- koordynowanie i wspieranie polityki społecznej w poszczególnych państwach członkowskich,
- wspólna polityka strukturalna i polityka spójności, mające na celu wyrównywanie różnic pomiędzy państwami, a w ich obszarze regionami i podejmowanie oraz finansowanie inwestycji z Europejskiego Funduszu Społecznego i innych funduszy strukturalnych,
- rozwijanie Europejskiego Rynku Pracy i programów docelowych w tym zakresie (w tym także sieci pośrednictwa pracy EURES i walki z bezrobociem),
- tworzenie rozmaitych programów rozwijania mikro i małej przedsiębiorczości¹⁰.

EUROPEJSKI MODEL SOCJALNY A KONTEKST ZJEDNOCZONEJ EUROPY

Pojęcie europejskiego modelu socjalnego należałoby rozważać w kontekście powszechnie używanego i zaakceptowanego w doktrynie i debatach politycznych pojęcia „zjednoczona Europa”. Trudności metodologiczne i teoretyczne piętrzą się, gdyż i ono jest, podobnie jak dwa poprzednie, równie niejasne. Od ponad dwóch dekad jest ono odmieniane na najrozmaitsze sposoby. Określenie zjednoczona Europa nie jest nowym i współczesnym tworem językowym i ma znacznie dłuższą tradycję, niż się na pozór wydaje.

Już w 1923 r. Richard Coudenhove-Kalergi w opracowaniu *Pan-Europa* jako pierwszy użył określenia „zjednoczona Europa”. W 1929 r. na forum Ligi Narodów przedłożył projekt powołania federacji 27 państw

¹⁰ Kluczowe kwestie w tych tematach zostały opisane m.in. w opracowaniach: W. Anioł, *Polityka socjalna Unii Europejskiej*, Warszawa 2003; S. Nomsz, *Polityka spójności Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2004.

europejskich (bez ZSRR), a rok później przygotował memorandum o konieczności utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy, używając także nazwy Unia Europejska. Jego wielkimi zwolennikami byli: Aristide Briand, polityk francuski i Polak Józef Retinger, rzecznik zjednoczonej Europy¹¹. Przełomowym wydarzeniem stał się jednak dopiero Traktat brukselski „o gospodarczej, społecznej i kulturalnej współpracy oraz zbiorowej samoobronie”, podpisany 17 marca 1948 r. przez 6 państw Zachodniej Europy¹². Znaczącym wydarzeniem był także zwołany 7–8 maja 1948 r. Kongres w Hadze (zwany też haskim), w którym uczestniczyli przedstawiciele 19 państw europejskich, zwolennicy zjednoczonej Europy. Pomimo, że nie podjęto na nim żadnych wiążących ustaleń, to bezspornie należy uznać ten fakt za początek toczącej się od 65 lat debaty na temat kształtu politycznego i gospodarczego Europy. Powołano na nim Międzynarodowy Komitet na rzecz Jedności Europy, którego misją miało być wspieranie integracji europejskiej w możliwie wszystkich płaszczyznach i wymiarach. Przyjęto również dwie rezolucje – gospodarczą i kulturalną¹³. Kolejne znamienne fakty o milowym znaczeniu w najnowszej historii, to powołanie w 1949 r. Rady Europy i następnie podpisanie przez 6 państw założycielskich w 1951 r. Traktatu paryskiego i w 1957 r. dwóch Traktatów rzymskich, kreujących trzy wspólnoty europejskie. W ciągu następnego półwiecza zjednoczona Europa stawała się niekwestionowanym i rzeczywistym faktem historycznym.

Można wobec tego postawić pytanie natury fundamentalnej, czy i jakie są dotychczasowe i realne osiągnięcia, a zarazem jakie są dylematy, kontrowersje i dalsze perspektywy konstrukcji określanej jako zjednoczona Europa. To pytanie można rozłożyć na wiele szczegółowych kwestii, a zwłaszcza:

- jaki miałby być docelowo jej ostateczny wymiar przestrzenny,
- jakie miałby obejmować płaszczyzny działania,
- poprzez jakie struktury formalne,
- jakie miałyby lub powinny być ich uprawnienia w relacji do państw członkowskich, zwłaszcza w kontekście niekwestionowanego w świecie międzynarodowych regulacji prawa do suwerenności,

¹¹ W polskim piśmiennictwie ukazało się na ten temat kilka cennych opracowań, m.in.: J. Łaptos, W. Prażuch, A. Pytlarz, *Historia integracji europejskiej*, Kraków 2003; K. Łastowski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003; idem, *Historia integracji europejskiej*, Warszawa 2006. Z wcześniejszych opracowań warto także wymienić opracowanie A. Marszałek, *Z historii europejskich integracji międzynarodowych*, Łódź 1996.

¹² Wielką Brytanię, Francję, Włochy, Belgię, Holandię i Luksemburg.

¹³ I. Kienzler, *Leksykon Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 142.

- poprzez jakie mechanizmy i działania docelowa wizja Zjednoczonej Europy miałyby być osiągnięta,
- jakie oczekiwania społeczne narodów europejskich miałyby być w sposób trwały urzeczywistnione i osiągnięte,
- jakie mogą być korzyści i kosztem jakich strat.

Integracja¹⁴ europejska jako synonim zjednoczonej Europy w obecnym kształcie ma różne wymiary. Zbliżonym określeniem, również często używanym jest unifikacja, czyli ujednolicanie i przyjmowanie takich samych rozwiązań i wspólnych standardów. Kolejne nowsze określenie, jakie się pojawiło, to europeizacja. Oznacza, że mechanizmy Unii Europejskiej stają się częścią systemów politycznych, prawnych i gospodarczych w wymiarach państw członkowskich. Państwa członkowskie adaptują do swojego systemu politycznego rozwiązania i standardy unijne. Najbardziej wyrazistą formą europeizacji jest dotychczas swoboda prowadzenia działalności gospodarczej na rynkach innych państw członkowskich, jak i świadczenia usług. Zaś w dziedzinie polityki społecznej – swoboda przemieszczania się, zatrudniania i osiedlania w obszarze UE, uznawania nabytych praw pracowniczych i w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, albo np. uznawania kwalifikacji i dyplomów. Wreszcie, gdy chodzi tylko o pewien konkretny wymiar integracji, warto także przywołać dwa określenia: euroizacja, czyli przyjęcie wspólnej ponadnarodowej waluty oraz unifikacja prawa europejskiego, które stały się faktem. Wobec tego tworzenie konstrukcji nazwanej zjednoczoną Europą lub integracją europejską, ma wieloraki charakter i co najmniej następujące wymiary:

- w płaszczyźnie zbliżonej, a nawet ujednoliconej współpracy politycznej,
- budowanie więzi scalających dziedziny gospodarki państw członkowskich przez etapy koordynacji, harmonizacji i unifikacji standardów,
- niwelowanie i usuwanie nierówności i podziałów w polityce społecznej,
- w płaszczyźnie prawa tworzenie wspólnych, jednolitych przepisów i norm,
- w dziedzinie finansów przyjęcie jednolitych reguł i wspólnej waluty,
- w płaszczyźnie bezpieczeństwa zewnętrznego i obrony oraz wewnętrznego,
- niewymienione tutaj inne możliwe obszary.

¹⁴ W encyklopedycznym lub słownikowym ujęciu integracja oznacza proces tworzenia całości z pewnych części (elementów) składowych. Jej przeciwieństwo to dezintegracja lub inaczej rozpad albo rozkład.

Z innego punktu widzenia można wskazać następujące aspekty integracji europejskiej:

- geograficzny, czyli terytorialny lub jeszcze inaczej – przestrzenny,
- socjologiczny, czyli w kontekście polityki społecznej,
- polityczny, uzewnętrzniający się poprzez realny wpływ na systemy polityczne państw,
- prawny przez unifikację prawa,
- instytucjonalny przez wspólne organy władze i instytucje działające w poszczególnych obszarach życia gospodarczego i społecznego,
- makroekonomiczny przez zniesienie granic celnych pomiędzy państwami,
- mikroekonomiczny poprzez prawo do przedsiębiorczości w innym państwie, prawo do legalnego zatrudniania się lub świadczenia usług w każdym innym państwie¹⁵.

Spór o zjednoczoną Europę komplikuje także fakt, że działania w tym zakresie równoległe od kilkudziesięciu lat są prowadzone z coraz lepszym rezultatem zarówno przez Radę Europy, jak i Unię Europejską, do których to organizacji wchodzi nie zawsze te same państwa. Wobec tego warto pokrótce przyrzeć się, na ile są one zbieżne i co wnoszą do zjednoczonej Europy.

WKLAD RADY EUROPY W KONSTRUKCJĘ EUROPEJSKĄ

Od początku i zgodnie z zapisami zawartymi w kluczowych aktach prawnych, podstawową misją Rady Europy jest wspieranie współpracy na kontynencie europejskim i realizacja idei jedności Europy poprzez rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny państw członkowskich. Jej działalność obejmuje wszystkie dziedziny życia z wyjątkiem obronności¹⁶.

Jednym z naczelných jej celów była unifikacja prawa europejskiego i standardów oraz ochrona praw człowieka na obszarach państw członkowskich. Działalność Rady Europy obejmuje wiele dziedzin, ale koncentruje się wokół kilku priorytetów, takich jak ochrona praw człowieka, urzeczywistnianie demokracji i wolnego rynku, a także w sferze

¹⁵ Te ostatnie kwestie, jak się wydaje najszerzej rozwinął w polskim piśmiennictwie K. Wach, a w tym w opracowaniach: *Europejski rynek pracy*, Warszawa 2007; *Wokół pojęcia europeizacji*, „Horyzonty Polityki” 2010, nr 1; *Europeizacja i jej kontekst*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2011, nr 852.

¹⁶ W tym właśnie celu, w tym samym 1949 r., na mocy układu północno-atlantycznego powołano NATO.

edukacji, ochrony zdrowia, kultury i dziedzictwa narodowego, ochrony środowiska naturalnego, rozwoju samorządu terytorialnego, ubezpieczeń społecznych, funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W istocie obszar jej działania obejmuje wszystkie dziedziny szeroko pojętej polityki społecznej, ale w wyrażnie mniejszym stopniu polityki gospodarczej. Szczególną rolę odgrywają działania na rzecz tworzenia jednolitego ustawodawstwa europejskiego, ukierunkowane na modernizację i harmonizację ustawodawstw krajowych, podnoszenie skuteczności wymiaru sprawiedliwości, uproszczenie i uelastycznienie procedur sądowych oraz poszukiwanie rozwiązań problemów prawnych i etycznych związanych z postępem naukowym i technicznym¹⁷.

Rada Europy jest najbardziej skuteczną regionalną organizacją polityczną na świecie i legitymuje się olbrzymim dorobkiem prawnym. Procedura prawna ochrony praw człowieka jest wysoce skuteczna, a standardy są wyższe niż przyjęte w prawie międzynarodowym o zasięgu uniwersalnym (konwencje ONZ, MOP, ŚOZ). Obszar działania Rady Europy w fazie początkowej obejmował 10 państw Zachodniej Europy, a do 1989 r. już 23 państwa, zaś obecnie 47¹⁸. Prawie 65-letni dorobek Rady Europy nie ulega najmniejszej wątpliwości. W ramach ponad 210 konwencji europejskich i kilku tysięcy innych dokumentów (rezolucji, rekomendacji), przyjętych w różnych dziedzinach polityki, państwa członkowskie w coraz większym stopniu akceptują wspólne standardy ochronne oraz wspólne cele i mechanizmy działania. Współpraca międzynarodowa państw członkowskich Rady Europy jest bardziej zaawansowana niż w jakimkolwiek innym regionie świata. Wypracowane standardy są, jak dotąd, najwyższe na świecie, czego przykładem może być konwencja nr 45 z 1961 r. Europejska Karta Społeczna, jak i zapisy zawarte w Europejskim Kodeksie Zabezpieczenia Społecznego z 1964 r. (zrewidowanym w 1988 i 1996 r.) i w Europejskiej Konwencji o Zabezpieczeniu Społecznym z 1972 r.

¹⁷ Wyrazem tego było m.in. powołanie już w 1959 r. Europejskiego Komitetu Zdrowia Publicznego, w 1985 r. Europejskiego Komitetu Bioetycznego oraz uchwalenie w 1997 r. Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka w Kontekście Postępu w Dziedzinie Biologii i Medycyny, określanej skrótowo jak Europejska Konwencja Bioetyczna.

¹⁸ Paradoksalnie, po upadku systemu komunistycznego terytorialny zasięg Rady Europy objął nie tylko z małymi wyjątkami cały kontynent europejski, lecz olbrzymie połacie Azji – dawne terytorium ZSRR, jak i wcześniej Azję Mniejszą – terytorium Turcji.

EUROPEJSKI MODEL SOCJALNY W ZAPISACH PRAWNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Pojęcie europejskiego modelu socjalnego i jego elementy składowe dają się wyprowadzić wprost z fundamentalnych zapisów zawartych przede wszystkim w prawie traktatowym, określanym jako prawo pierwotne. Kluczowe zapisy w tej materii są zawarte w Traktacie o Unii Europejskiej. Z literowych zapisów zawartych w jego uroczystej preambule jednoznacznie wynika, że jako naczelne zasady działania Unia przyjmuje:

- poszanowanie nienaruszalnych i niezbywalnych praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego,
- przywiązanie do podstawowych praw socjalnych¹⁹,
- popieranie postępu gospodarczego i społecznego i prowadzenie polityki zapewniającej, że integracji gospodarczej będzie towarzyszyć równoczesny postęp w innych dziedzinach, a więc w domyśle w najszerszej pojętej polityce społecznej,
- ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Ich szczegółowe rozwinięcie zawarte jest w zapisach Tytułu I Traktatu Postanowienia Wspólne. W art. 3 m.in. stwierdza się, że celem Unii jest dobrobyt jej narodów i zapewnienie jej obywatelom wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Podstawą jej działania jest: zrównoważony wzrost gospodarczy (1), społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności (2), zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego (3), zwalczanie wyłączenia społecznego i dyskryminacji (4), wspieranie sprawiedliwości (5), ochrony socjalnej (6), równości kobiet i mężczyzn (7), solidarności między pokoleniami (8), ochrony praw dziecka (9) oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (10). Z kolei w art. 6 tego Traktatu podkreśla się, że Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych z 7 grudnia 2000 r., która ma taką samą wartość prawną, jak traktaty²⁰.

Bardziej szczegółowe i rozbudowane zapisy prawne odnoszące się europejskiego modelu socjalnego zawarte są w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej²¹. W jego preambule stwierdza się, że celem Unii

¹⁹ Określonych w Europejskiej Karcie Społecznej z 18 października 1961 r. przyjętej jako konwencja Rady Europy i we Wspólnotowej Karcie Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 r.

²⁰ S. Hambura, M. Muszyński, *Traktaty o Unii Europejskiej, o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, EUROATOM, Karta Praw Podstawowych. Teksty skonsolidowane*, Białsko-Biała 2008, s. 25–31.

²¹ Podstawowe i ogólne zapisy w tej materii zawierał już I Traktat Rzymski powołujący Europejską Wspólnotę Gospodarczą, wielokrotnie zmieniany w później-

jest zapewnienie postępu gospodarczego i społecznego w jej państwach członkowskich poprzez wspólne działania i wyznaczając jako główny cel swoich wysiłków poprawę warunków życia i pracy swoich narodów. Następnie stwierdza się, że Unia zmierzać będzie do wzmocnienia jedności swych gospodarek i zapewniać harmonijny ich rozwój poprzez zmniejszanie różnic między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych. Naczelne zasady i wytyczne działania w tym zakresie zawarte są w art. 7 i 8 tego Traktatu. W pierwszym z wymienionych stwierdza się, że „Unia zapewnia spójność swoich poszczególnych polityk i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji”. Natomiast z art. 9 wynika, że: „Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnieniem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wyłączenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego”²². W przywołanym zapisie są wyszczególnione wszystkie główne składowe europejskiego modelu socjalnego.

W świetle postanowień Traktatu lizbońskiego z 2007 r. polityki, jakie Unia prowadzi, zostały podzielone na trzy następujące kategorie. Pierwszą stanowią polityki wyłącznie należące do jej kompetencji – w liczbie 5, obejmując niektóre obszary gospodarcze²³. Do drugiej, obejmującej 11 obszarów działania, należą polityki dzielone, co oznacza, że Unia je współrealizuje z państwami członkowskimi, jeżeli traktaty przyznają jej takie kompetencje w danej materii. W tej kategorii wymienione są polityki zarówno ze sfery gospodarczej, jak i społecznej. Pośród nich wymienia się politykę społeczną w odniesieniu do aspektów określonych w przywołanym traktacie oraz politykę w dziedzinie zdrowia publicznego. Należy podkreślić, że obydwa te obszary działań zostały podniesione do rangi polityki wspólnotowej Traktatem z Maastricht z 1992 r. Ponadto w art. 5 ust. 3 stwierdza się, że Unia zapewnia koordynację polityk zatrudnienia prowadzonych przez państwa członkowskie, jak również może podejmować inicjatywy w celu koordynacji polityki społecznej (ust. 4). Zgodnie z art. 6, trzecią kategorię stanowią polityki wspierane w 7 obszarach działań. Oznacza to, że zasadniczo

szym czasie, w szczególności Traktatem z Luksemburga z 1986 r. (Jednolity akt europejski), Traktatem z Maastricht z 1992 r., Traktatem z Amsterdamu z 1997 r. i Traktatem z Lizbony z 2007 r.

²² S. Hambura, M. Muszyński, *op. cit.*, s. 82.

²³ Polityka celna, konkurencji, pieniężna, rybołówstwo i ochrona morskich zasobów biologicznych oraz handlowa.

powinny je prowadzić państwa członkowskie a Unia ma kompetencje do prowadzenia działań wspierających, koordynowania lub uzupełniania. Pośród nich wymieniona jest ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego (1) edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport (2) oraz ochrona ludności (3).

Wskazane postanowienia ogólne są rozwinięte i uszczegółowione w części trzeciej traktatu: „Polityki i działania wewnętrzne Unii” w art. od 26 do 197. W omawianej materii najbardziej kluczowe regulacje ściśle związane z kwestią europejskiego modelu socjalnego zawarte są: w tytule IX: Zatrudnienie (art. od 145 do 150), w tytule X: Polityka społeczna (art. 151–161), w tytule XI: Europejski Fundusz Społeczny (art. 162–164), tytule XII: Edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport (art. 165–166) oraz w tytule XIV: Zdrowie publiczne (art. 168). Pośród wskazanych tytułów najbardziej rozbudowane do tej pory są zapisy zawarte w tytule X: Polityka społeczna. W art. 151 m.in. stwierdza się: „Unia i państwa członkowskie, świadome podstawowych praw socjalnych wyrażonych w Europejskiej karcie społecznej, podpisanej w Turynie 18 października 1961 r. oraz we Wspólnotowej karcie socjalnych praw podstawowych pracowników z 1989 r., mają na celu promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy tak, aby umożliwić ich wyrównywanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiednią ochronę socjalną, dialog między partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnosić i utrzymywać poziom zatrudnienia oraz przeciwdziałanie wyłączeniu”²⁴.

W kolejnym art. 152 wskazuje się, że Unia uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych, ułatwia dialog między nimi szanując ich autonomię. Ponadto wskazuje się w nim, że „trójstronny szczyt społeczny do spraw wzrostu i zatrudnienia przyczynia się do dialogu społecznego”²⁵. Jeden z kluczowych elementów europejskiego modelu socjalnego wyszczególnia art. 157. Stwierdza się w nim m.in., że „Unia wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w następujących dziedzinach: a) polepszanie w szczególności środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników; b) warunki pracy; c) zabezpieczenie społeczne i ochronę socjalną pracowników; [...] h) integrację osób wyłączonych z rynku; i) równość mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy; j) zwalczanie wyłączenia społecznego; k) modernizację systemów ochrony socjalnej”²⁶.

²⁴ S. Hambura, M. Muszyński, *op. cit.*, s. 168–169.

²⁵ *Ibidem*, s. 169.

²⁶ *Ibidem*, s. 169–170.

Wagę wspierania dialogu społecznego postrzeżono u samego początku działania wspólnot europejskich. Wyrazem tego było m.in. powołanie wówczas Komitetu Ekonomiczno-Społecznego jako stałego ciała doradczego. Innym przykładem budowania modelu społecznego było kreowanie w późniejszym czasie Komitetu Regionów (1994), Komitetu Zatrudnienia (1997), Komitetu Ochrony Socjalnej (2000), jak i wielu agencji europejskich, a jedną z najwcześniej utworzonych w 1974 r. jest Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa i Higieny Pracy. Natomiast w celu coraz lepszego urzeczywistniania założeń polityki społecznej i finansowania różnych zadań powołany został Europejski Fundusz Społeczny (1960), a w późniejszym inne fundusze strukturalne (np. restrukturyzacji w rolnictwie).

MODEL SOCJALNY UNII EUROPEJSKIEJ W TEORII I W PRAKTYCE DZIAŁANIA

Fenomen Unii Europejskiej jest niezwykle i z całą pewnością stanowi przypadek szczególny w wymiarze prawa międzynarodowego. Nigdy dotąd nie powstał inny organizm w takim kształcie. UE stanowi coraz bardziej ścisły związek państw przy zachowaniu ich odrębności i suwerenności. Nie jest federacją państw, lecz ma wszelkie cechy organizacji międzynarodowej w rozumieniu prawa międzynarodowego, a zwłaszcza od zawarcia Traktatu lizbońskiego w 2007 r. Jest ona organizacją polityczną i gospodarczą, a jej głównym celem jest integracja w tych obszarach. Kreowana w 1992 r. ostatecznie wchłonęła dawną Wspólnotę Europejską (u samego początku dawną EWG). Ostateczne zniesienie granic wewnątrz Unii nastąpiło od 1996 r. Z kolei Unię monetarną wprowadzono od 1999 r. Znamiennym wydarzeniem było wprowadzenie na mocy zapisów Traktatu z Maastricht obywatelstwa UE, co jest swoistym i jedynym fenomenem na świecie. Zawarte są w nim olbrzymie uprawnienia dla ponad pół miliarda ludzi zamieszkujących na jej terytorium. Traktat o FUE (art. 20) jednoznacznie stanowi, że obywatelstwo UE nie zastępuje obywatelstwa krajowego w rozumieniu konstytucji państw członkowskich, lecz go dopełnia i poszerza o dalsze i konkretne prawa. Tak postanowienia traktatów, jak i aktów prawa pochodnego wielokrotnie stanowią, że do fundamentalnych celów i misji UE należy ścisła współpraca państw członkowskich oraz budowanie dobrobytu i bezpieczeństwa obywateli. Pomimo nieustannych sporów, które toczą się od samego początku kreowania wspólnot europejskich UE, staje się „czymś w rodzaju państwa”, pomimo zachowania pełnej niepodległości i suwerenności każdego z jej członków. Tak w świetle

prawa międzynarodowego, jak i prawa unijnego są olbrzymie trudności z określeniem jej ustroju. Można napotkać w przedmiotowym piśmiennictwie opinie i stwierdzenia, że przypadek UE określa się jako „jedność w różnorodności”. Integracja gospodarcza i społeczna w obszarze UE jest trwającym procesem i trudno przewidywać, jak będzie się on rozwijał w bliższej lub dalszej przyszłości. Spory o ostateczny jej kształt, jak już zwrócono uwagę trwają od ponad pół wieku, od wczesnych lat 50., kiedy pojęcie Unii pojawiło się w sensie politycznym i doktrynalnym. Docelowo wizja kształtu prawnego UE jest bliżej nieokreślona i nieznana.

Niemal pełna integracja gospodarcza, po przejściu wcześniejszych czterech faz: strefy wolnego handlu, unii celnej, wspólnego rynku, unii gospodarczej i pieniężnej, jest faktem. Połączenie gospodarek państw członkowskich w jeden organizm gospodarczy, sterowany przez wspólny ośrodek władzy przynosi korzyści dla UE jako całości i dla każdego państwa członkowskiego²⁷.

Integracja gospodarcza, która w pierwotnym założeniu była podstawowym celem kreowanych wspólnot, stała się „zaczynem” takich samych działań niemal we wszelkich innych obszarach życia społecznego. Skromne zapisy, gdy chodzi o warunki pracy i życia ludności zawarte już były w pierwotnych tekstach traktatów powołujących wspólnoty europejskie. Później były one coraz bardziej rozbudowywane i z pewnością ten proces nie jest zakończony. Wagę ochrony socjalnej postrzegano od samego początku, a coraz wyraźniej od początku lat 70. Na konieczność działań w sferze szeroko pojętej polityki społecznej zwrócono uwagę już we wczesnej fazie istnienia wspólnot, a przełomem był szczyt paryski w 1972 r. Od tamtego czasu pojawiła się koncepcja jakości życia, pod którą rozumiano ochronę warunków pracy i bytu, ochronę konsumenta, ochronę zdrowia, ochronę środowiska. W tych materiałach pojawiały się coraz liczniejsze regulacje prawne a od lat 80. XX w. zostały podjęte i prowadzone wieloletnie programy. Rangę polityki społecznej w nawiązaniu do wcześniejszych zapisów Jednolitego aktu europejskiego z 1986 r. (Traktat luksemburski) ostatecznie i formalnie usankcjonował Traktatem z Maastricht z 1992 r.

Integracja w UE jest wieloaspektowa i daleko bardziej zaawansowana niż w Radzie Europy. Wspólna polityka jest wielowymiarowa i obejmowała od 1992 r. formalnie przynajmniej 23 dziedziny, a obecnie ponad 30 sfer życia i gospodarki. Jej wyrazem są wieloletnie strategie i pro-

²⁷ Już od ponad dekady Unia Europejska jest jedną ze światowych potęg gospodarczych i handlowych. Przypada na nią około jedna czwarta światowej produkcji przemysłowej i jedna piąta światowego eksportu (I. Kienzler, *op. cit.*, s. 323).

gramy obejmujące niemal wszystkie kluczowe problemy, zakresy i sfery życia. Prawo unijne zawiera najwyższe standardy ochronne w sferze socjalnej na świecie, w tym także na tle zapisów prawnych Rady Europy, a tym bardziej zawartych w konwencjach MOP i ONZ.

Koncepcje i podejście do polityki UE były doskonałe i modyfikowane w celu osiągnięcia coraz lepszego konsensu w relacjach: Unia–państwa członkowskie oraz pomiędzy samymi państwami. Świeżym wyrazem tego jest przyjęcie w Traktacie lizbońskim z 2007 r. podziału polityk UE: na wyłączne, dzielone oraz tylko wspierane i koordynowane. Polityki wyłączne mają na celu zapewnić istotę i fundament integracji gospodarczej poprzez wspólną i jednolitą politykę celną, handlową, konkurencji i pieniężną. Polityki pozostałe obejmują inne ważne obszary, zarówno integracji gospodarczej, jak i w sferze integracji społecznej. Integracja na poziomie państw i w wymiarze ponadpaństwowym jest niezwykle intensywnie, a zwłaszcza od około 20 lat, uzupełniana nowymi formami współpracy pomiędzy instytucjami, samorządami, profesjami itp., które mogą okazać się w dłuższej perspektywie najbardziej skuteczne. Wyrazem tego jest m.in.: współpraca regionów przygranicznych dwóch lub więcej państw (1), samorządów terytorialnych – gmin, powiatów, województw (2), miast tzw. bliźniaczych (3), uczelni wyższych – przez prowadzenie wspólnych programów badawczych, ujednolicanie programów nauczania, wymianę studentów i kadry naukowej (4), współpraca szkół w systemie oświaty (5), różnych instytucji życia publicznego (6), organizacji pozarządowych, w tym środowisk zawodowych (7) i wiele innych (8).

Kluczowe działania UE są ukierunkowane od wielu lat na coraz lepszy poziom życia wszystkich obywateli UE i realizację europejskiego modelu społecznego. Z zapisów traktatowych rozbudowanych w licznych rozporządzeniach i dyrektywach europejskich wynika, że wysoki poziom zatrudnienia, ochrony zdrowia, edukacji i szkolenia, ochrony socjalnej, zwalczania wykluczenia społecznego i dyskryminacji oraz równość szans są elementem składowym wszystkich rodzajów polityki Unii. Szczególną wagę przywiązuje się od kilkudziesięciu lat do ochrony warunków pracy i pracownika, ochrony konsumenta oraz ochrony środowiska.

Gospodarczy potencjał UE jako całości staje się coraz bardziej konkurencyjny w wymiarze globalnym i stwarza coraz większe szanse na budowanie dobrobytu społeczeństwa europejskiego, czyli obywateli UE, czego wyrazem ma właśnie być europejski model społeczeństwa. W obszarze społecznym kluczową wagę przypisuje się od wczesnych lat

80. do działań mających na celu stworzenie „Europy zdrowia”, „Europy zielonej” (czyli zdrowego i przyjaznego człowiekowi środowiska naturalnego), „Europy socjalnej” (a więc urzeczywistniania coraz lepszych warunków pracy i bytu), Szczególnie wzmacniane są od wielu lat działania dla budowy „Europejskiego rynku pracy”, w którym to efekty są coraz bardziej widoczne i niekwestionowane. Wielkim osiągnięciem UE jest „Europa konsumenta”. Uregulowane zostały do tej pory niemal we wszystkich zakresach wysokie standardy dotyczące wszelkiego rodzaju produktów i wytworów (żywności, leków, maszyn, urządzeń, kosmetyków, zabawek dla dzieci i in.), mając na uwadze ochronę zdrowia, środowiska, bezpieczeństwo i jakość życia. Pomimo wciąż znacznych różnic pomiędzy państwami – zwłaszcza tzw. starych członków i przyjętych w ostatnich trzech akcesjach, warunki życia stale ulegają poprawie w całej UE, a więc także w Europie Wschodniej i Środkowej. Wyrazem coraz ściślejszej współpracy w UE i w poszczególnych dziedzinach życia są coraz lepsze programy prowadzone, koordynowane lub sponsorowane przez dziesiątki europejskich agencji, urzędów i komitetów, działających w ramach dyrekcji generalnych Komisji Europejskiej. Tylko w samym obszarze ochrony zdrowia działa ich kilkanaście, rozsianych po całej Europie.

Jak wyżej podniesiono, jednym z kluczowych elementów składowych europejskiego modelu społecznego jest dialog społeczny i rozwinięte w tym zakresie instytucje. Postrzegana od samego początku rola organizacji pozarządowych, profesjonalnych i różnych komitetów doradczych, grup eksperckich, staje się coraz większa, a ich wpływ na polityki unijne jest znaczący.

Sytuacja finansowa niektórych państw członkowskich, które przystąpiły do strefy euro spowodowała w ostatnich latach realne zagrożenie dla wspólnej waluty i wywołała wiele dyskusji, kontrowersji oraz sytuacji konfliktowych w UE. Ta kwestia nie jest przedmiotem niniejszych rozważań i wymagałaby odrębnego i głębszego omówienia przyczyn oraz mechanizmów, które zawiodły i oceny zapisów traktatowych w kwestii wspólnej polityki monetarnej. Wymiar i aspekt finansowy integracji europejskiej w obszarze UE jest tylko jednym z wielu i przypuszczalnie dałoby się go lepiej rozwiązać i udoskonalić. Kłopoty finansowe wielu państw członkowskich UE zmuszają do głębszej refleksji, a może i gruntownego zrewidowania wspólnej polityki pieniężnej. Mechanizmy UE w tym zakresie okazały się bowiem zawodne i niedostateczne.

Państwa członkowskie powinny mieć większą świadomość, co oznacza pojęcie zjednoczona Europa, a więc coraz ściślejsza integracja go-

spodarcza i społeczna. Społeczeństwa i narody z kolei powinny stawać coraz bardziej obywatelskimi i dojrzałszymi. Działania na rzeczy dalszej i szybszej poprawy w wspomnianym zakresie są nieodzowne dla lepszego urzeczywistniania kolejnego ważnego elementu europejskiego modelu społeczeństwa – solidarności pomiędzy narodami i krajami.

WNIOSKI KOŃCOWE

Dotychczasowe osiągnięcia Unii Europejskiej w dziedzinie integracji gospodarczej i społecznej są nie do zakwestionowania. Z perspektywy lat są tak ogromne, że wręcz trudno sobie wyobrazić, iż mogłyby być zniweczony ponad 60-letni proces integracji. Warto przypomnieć, że już we wczesnym okresie działania wspólnot pomiędzy państwami założycielskimi toczyły się liczne spory, występowały konflikty i kontrowersje, procesy sądowe. Obszar i liczba państw członkowskich UE wraz z kolejnymi akcesjami powiększały się znacząco. Tym samym sytuacje konfliktowe i sporne były i będą nieuchronne. Wysoce wątpliwa jest jednak często podnoszona teza, że mogłyby nastąpić rozpad Unii ze względu na rozbieżne interesy i oczekiwania państw członkowskich. Przyszłość Unii Europejskiej jest trudna do przewidzenia w dłuższej perspektywie. Spory o jej kształt polityczny, instytucjonalny, prawny toczyły się od kilkudziesięciu lat i na pewno nie wygasną. Najlepszym przykładem może być debata z początku ubiegłej dekady nad konstytucją Europy i ewidentne fiasko w tym zakresie. W dłuższej perspektywie możliwe są jednak różne zdarzenia oraz rozwiązania prawne i instytucjonalne. Nie wygaśnie również spór o konstrukcję zjednoczonej Europy i rozważania nad jej wizją, w tym wokół „konfederacji” czy „federacji” państw członkowskich. Można przypuszczać, że przewycięży prymat gospodarki nad polityką, czyli tzw. koncepcja czy podejście funkcjonalne. Integracja gospodarcza, znacznie bardziej zaawansowana, jest bowiem największym dotąd osiągnięciem integracji UE. Jednak pytań, na które nie ma zadowalających odpowiedzi postawić można wiele. Przykładowo, czy Unia Europejska z jej silną gospodarką i wspólną walutą ma się przekształcić w rodzaj protekcyjnistycznej i interwencjonistycznej fortecy wobec pozostałego świata? Inną ważną kwestią jest, czy „megaeuropejskie państwo opiekuńcze” mogłoby stać się rzeczywistością. Wydaje się, że snucie takich wątków byłoby tylko powrotem do utopijnych wizji państwa i społeczeństwa w wymiarze krajowym, które jak się wydaje, swoją misję historyczną już spełniły. Natomiast faktem jest, że skądinąd rozbudowane już przepisy socjalne w prawodawstwie Unii

mają krańcową granicę. Podobnie w wymiarze globalnym, redystrybucja dochodów budzi wiele kontrowersji i dyskusji, a rozdzźwięk pomiędzy skrajną lewicą i prawicą jest w tym temacie ogromny. Nie da się bowiem zakwestionować kwestii oczywistej, że nierówności społeczne na świecie nie maleją, lecz przeciwnie – narastają. Ale w tym względzie w obszarze Unii skrajności są daleko mniejsze niż w jakimkolwiek innym regionie świata. Co więcej, przeciętne dochody osiągane w poszczególnych państwach członkowskich jednak się wyrównują. Nie da się także zanegować, że rezultaty i efekty, zwłaszcza ostatnich 20 lat w różnych dziedzinach polityki społecznej UE są niezwykle znaczące i trudno sobie wyobrazić ich zaprzeczanie. Wydaje się, że doktrynalny model europejskiego modelu społeczeństwa, zarówno gdy chodzi o jego założenia, jak i elementy składowe, zbliżył się do rzeczywistości. Nie należy również zapominać, że właśnie w obszarze UE najwięcej jest państw wysoko rozwiniętych. Jednak nie należy się spodziewać, że wspólne wartości i cele w sferze polityki społecznej wyeliminują odmienne podejścia, tradycje i oczekiwania społeczne w tej materii w poszczególnych państwach członkowskich. Świat bacznie przygląda się fenomenowi, jakim jest UE i jak się wydaje, korzysta z jej doświadczeń, przynajmniej niektórych. Niezaprzeczalnym faktem jest także to, że wspólnoty europejskie i Unia Europejska jako ich następczyni stworzyły daleko większe podstawy integracji europejskiej i wniosły znacznie większy wkład w ten proces, niż Rada Europy, która ten proces z kilkuletnim wyprzedzeniem zainicjowała.

Konkludując stwierdzić można, że w Unii Europejskiej coraz wyraźniej następuje zbliżenie pomiędzy założeniami doktrynalnymi – teorią i praktyką. Równocześnie coraz bardziej widoczna jest konwergencja polityki gospodarczej i społecznej. Nie oznacza to, że rozwiązane zostały już wszystkie kluczowe i podstawowe problemy w sferze życia gospodarczego i społecznego, mając na uwadze warunki życia i bytu społeczeństw państw członkowskich UE. Niemniej wybrany kierunek działań, przekładający się na coraz lepsze wieloletnie programy jest słuszny i zmierza ku coraz lepszemu urzeczywistnianiu europejskiego modelu społecznego, a to jest podstawowe wyzwanie dla Unii Europejskiej na najbliższe dziesięciolecia.

PAMELA M. BARNES

THE EUROPEAN COMMISSION'S CONTRIBUTION TO THE EVOLVING DISCOURSE ON NUCLEAR ENERGY IN THE EUROPEAN UNION

INTRODUCTION

Co-operation on nuclear energy policy in the European Union (EU) is supported by a legal framework based on the terms of the Treaty which established the European Atomic Energy Community (EURATOM) in 1957. The substantive terms of the EURATOM Treaty have not been amended since 1957 and it continues as one of the founding treaties of the European Union. However despite the existence of the EURATOM Treaty the use of nuclear technology to generate electricity in the European Union (EU) is the subject of much controversy and has resulted in a highly polarised political debate at supranational and national levels. Amongst the most often cited controversies surrounding nuclear electricity are public concerns about safety of the reactors, the management of radioactive waste, the high costs associated with the building of new nuclear power plants and the costs and problems of de-commissioning of ageing reactors. As a consequence for those who advocate the use of the nuclear electricity the most problematic issue to address is how to reassure the public about the use of the technology. The role of the European Commission (Commission) in establishing a 'discourse of reassurance' in support of those EU states wishing to use the nuclear energy option is analysed in this chapter.

Of the institutions of the EU the Commission has considerable autonomy with respect to EU's nuclear energy policy because of competences conferred by the terms of the EURATOM Treaty. The role of the Commission, envisaged in the Treaty, was that of a neutral and benevolent technocracy dealing with nuclear issues on behalf of the signatory states of the Treaty. Particularly important for public acceptance of nuclear technology in the 1950s was the Commission competence to ensure uniform safety standards to protect workers and the general public. The Commission continues to play an active role in the exercise of this competence and has established considerable credibility as the appropriate authority to monitor nuclear safety throughout the EU.

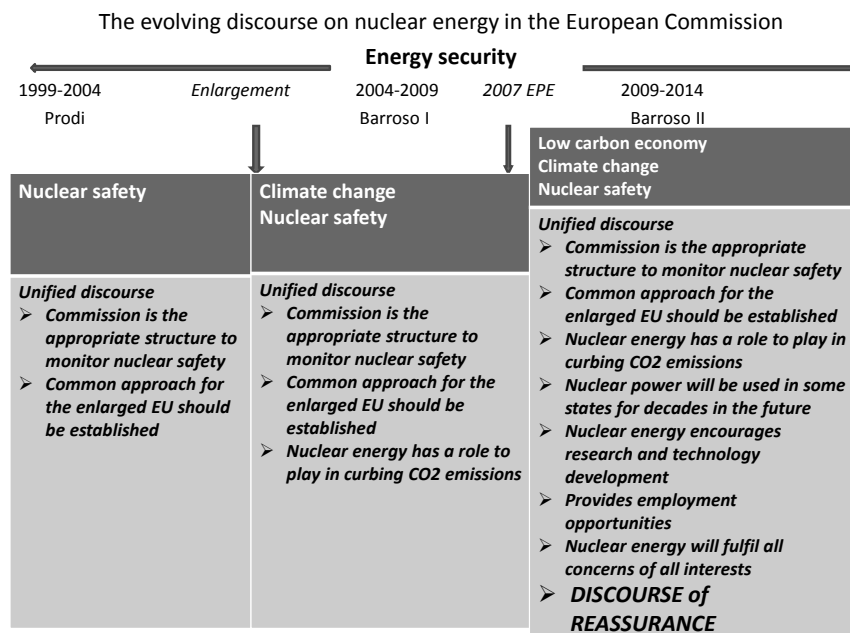
During the Commission Presidency of Romano Prodi, 1999–2004 preparations for the enlargement of the EU which took place in 2004/2007 began. Concerns about the safety of the nuclear sector in the acceding states of Central and Eastern Europe were expressed in a number of Member States and this enabled the preferences of the policy actors in the Commission for enhanced supranational action on nuclear safety to be promoted. This approach continues to be a defining characteristic of the nuclear energy discourse within the Commission, 'We assume that for many years and decades, 12, 13, 14 Member States will have nuclear power and 12, 13, 14 Member States will do without nuclear power... we will do everything to ensure that the only common denominator, namely safety, will increase European acceptance'. (Oettinger 2013)

A new emphasis in ideas about the use of nuclear in the EU's energy mix and the role of the Commission in promoting nuclear technology began within the Commission during the Presidencies of Jose Manuel Barroso, 2004–2009 and 2009–2013. Hegemonization of ideas about how to respond to challenges of climate change in the European energy and environmental discourses provided political conditions for the Commission to advocate support for member states using nuclear energy in their national energy policy mix. Despite the affirmation of the energy chapter of the Lisbon Treaty that the choice of energy resource remains a national competence, there was increased acceptance of the use of the technology within the Commission as 'The European Commission remains the guardian of the (EURATOM) Treaty... (and)...the responsibility of the Commission is to raise the prominence of nuclear energy on the policy debate'. (Barroso, 2010)

A 'discourse of reassurance' has developed within the Commission portraying the technology as capable of satisfying the concerns of high-

ly divergent groups (e.g. the nuclear industry and environmentalists) about the contribution of nuclear energy to the development of a low carbon economy in Europe. New ideas in the discourse focus on nuclear energy as a safe energy resource capable of responding to concerns about climate change and satisfying increased electricity demand in a low carbon European economy. 'Nuclear energy is a decarbonisation option providing today most of the low carbon electricity consumed in the EU... (and whilst)... Renewables will move to the centre of the energy mix in Europe... as a large scale low carbon option nuclear energy will remain in the EU power generation mix. ...' (COM 2011b:10 and 13). It is argued that nuclear energy is a secure and readily accessible resource able to provide low cost volume base load electricity in the EU. The development of new generation reactor technology is seen as a mechanism to enhance employment opportunities during the construction and operational phases of future nuclear plant development. (See Figure 1 The evolving discourse on nuclear energy in the European Commission)

Figure 1.



Source: Author's own.

HISTORY INFORMS THE PRESENT
– THE ORIGINS OF THE EUROPEAN COMMISSION’S ROLE

The EURATOM Treaty conferred considerable autonomy on the Commission, albeit in a limited field of action. But there was little opportunity for the preferences of the nuclear scientists of the Commission to influence the structure of the institution or the policy outcomes. The expectation was that the officials of the Commission and the EURATOM Safeguards Office (ESO) and EURATOM Supply Agency (ESA) would perform their role as a neutral technocracy working on behalf of the whole of the EURATOM Community in a field which would be too scientific in nature for the general public to understand. ‘Euratom’s role was (to be) that of a middleman, a broker... From the outset the Euratom Commission felt that it had to avoid systematic intervention or any semblance of authoritarianism’. (Donnelly 1972: 81 cited in Lake et al. 2001: 24) Since the late 1990s the EURATOM officials have been based in various directorates-general of the European Commission but continue to exercise competences conferred by the EURATOM Treaty.

NUCLEAR ENERGY IS ‘...A LESS THAN PERFECT ENERGY OPTION...’
(COM 2000: 31–32)

During the late 1990s and early 2000s the focus of attention in the nuclear energy discourse was dominated by the issue of nuclear safety. Public support for nuclear technology had fallen following the catastrophic INES Scale 7¹ incident at Chernobyl in April 1986 but nuclear electricity continued to play a significant role in the energy mix of countries worldwide and new nuclear plant construction had continued, although not at the levels of the 1970s.

In 2000 the Commission discourse was one in which nuclear energy was considered to be a ‘...a less than perfect energy option... (one of the) undesirables... a source of energy in doubt...tainted by the original sin of dual usage – civil and military’... (COM 2000: 31–32). In the areas of public concern such as nuclear safety, waste management, and nuclear non-proliferation the Commission had been proactive in initiating

¹ INES International nuclear event scale used to measure the severity of nuclear incidents. Lowest level incidents are categorised as Scale 1 and the most severe as Scale 7. To date the only incidents to rate the Scale 7 designation have been at Chernobyl, Ukraine, and Fukushima, Japan.

measures. It was acknowledged that the EU had a comprehensive nuclear safety regime based on international standards and voluntary harmonization of national procedures and practices. Commission EURATOM competences to conclude agreements with international organizations had led to co-operation and collaboration on safety standards between the EU states and the International Atomic Energy Agency (IAEA). As a result the Commission was recognised as '...played a leading role by proposing an evolving application of the Treaty taking into account the wider needs of the EU, of its countries, of its industry and of its civil society'. (Piebalgs 2007b)

But differences were apparent amongst the Commissioners about the extent to which use of nuclear technology should be supported. Energy Commissioner Loyola de Palacio advocated use of nuclear technology in contrast to Environment Commissioner Margot Wallstrom (although DG Environment at the time had responsibility for the units dealing with radiation protection and nuclear safety). There was little opportunity for the preferences of advocates of the technology in the Commission to reframe the discourse in terms of support for the energy resource. The acceptable discourse remained focused on nuclear safety. However emphasis was given to the arguments that a regulated European approach rather than a voluntary harmonised national approach to policy was needed to ensure the development of an effective safety regime.

IT WAS '...NO LONGER DESIRABLE TO CONSIDER NUCLEAR SAFETY
IN A PURELY NATIONAL PERSPECTIVE'

Enlargement was the catalyst for the emergence of a more assertive approach from the Commission. The profile and prominence of the Commission as a nuclear policy actor was raised when accession negotiations with a number of states of the former Soviet Union were opened in the early 2000s. Under the terms of the EURATOM Treaty the Commission was mandated by the heads of government of the Member States as the competent authority to report on the status of the reactors based in the applicant states. The role of the Commission as responsible for introducing measures and programmes of action was recognised by the electorates of the new Member States. This included the role of the Commission as the competent authority to recommend that reactors in the acceding states be closed (a highly controversial issue in the states of the former Soviet Union which had a high dependency on the nu-

clear sector) and as the authority which dispensed the funds needed by states for upgrade of reactors which were of Soviet design. Although the opportunity for support for the nuclear sector within the Commission, and as a consequence the opportunity to bring forward more diverse policy proposals remained limited, the Commission had the support of the Court of Justice of the European Union (CJEU) for proposals to introduce safety measures for nuclear installations.

Many of the reactors in the candidate states were graphite moderated light water reactors (RBMK), similar to those which had been involved in the catastrophic accident at the Chernobyl nuclear power plant. The Council of Ministers mandated an investigation led by Commission to review safety standards and procedures in the reactors in candidate states, including on-site visits by Commission officials to reactors at the Ignalina power plant, Lithuania. The officials recommended the closure of some reactors which was the subject of much controversy between the Commission and the candidate states because of the high dependency of the states on nuclear energy. Some candidate states subsequently received EU funding to close reactors which was monitored by the Commission. As these measures were carried out by the Commission officials the profile of the Commission as an important policy actor was raised amongst the electorates of the acceding states.

Reviewing nuclear safety standards in the candidate states the Commission officials concluded '...It (was) no longer desirable to consider nuclear safety in a purely national perspective. Only a common approach can guarantee the maintenance of a high level of nuclear safety in an enlarged EU...' (COM 2002b: 11) The main concern was that without a common approach based on legislation...a fragmented situation would result with standards in the new Member States being more stringent than in the old Member States. '... (We) are in the paradoxical situation where Community action on nuclear safety in third countries (i.e. the accession States) is internationally acknowledged, while domestic action remains limited.' (COM 2002b: 3). This commitment to a European approach to nuclear safety led the Commission to introduce the 2002 Nuclear Safety Strategy. The Strategy included a 'pacquet' of four proposals for legislation to make safety regulations legally binding, to provide funding for de-commissioning of reactors as they reached the end of their operational lives and to establish a framework to deal with radioactive waste. (COM 2003a and COM 2003b)

An important development in the proposed measures was the inclusion of safety at nuclear installations within the compass of EU action, an aspect not included in the original 1957 Treaty which had con-

centrated on the safety of the workers in the industry. The rationale for the omission in 1957 had been that the national energy industries would be undermined if the supranational authorities had enhanced competences in respect of the operational conduct of the nuclear reactors. Article 2b of the Treaty did however provide competence for the Community to establish uniform safety standards to protect the health of workers and the general public and have the competence to ensure that these were applied. The CJEU in December 2002 confirmed that the technical competence of national authorities to deal with the safety of nuclear installations did not preclude the EU from legislating in addition on safety issues at the installations. In the opinion of the CJEU, the safety of the workers and the public must be seen in unison with the overall safety of the installations themselves. (Case C-29/99)

Although there was agreement within the Commission, supported by the CJEU ruling, that strengthened action at EU level was appropriate the discourse was not persuasive enough to overcome the strength of the national interests. National concerns about the financial implications of the creation of de-commissioning funds caused the Member States to reject the proposals. In 2008 the package of proposals was disaggregated and safety at the nuclear installations was addressed first in a single directive adopted as Council Directive 2009/71/EURATOM to establish a Community framework for safety at nuclear installations (NSD). The NSD incorporated the IAEA principle of protection for all to the same level in all Member States, irrespective of their use of nuclear electricity. As such it represented an important step towards the common approach the Commission had sought to introduce prior to the 2004 EU enlargement.

SAFETY IN THE EU AND THE IMPACT OF FUKUSHIMA

To October 2013 there were 432 reactors operating globally in 31 with active programmes of development of new and planned reactors predominantly in China, India, Russia and Saudi Arabia to come on-stream by 2030. (WNA 2013a) The incident at the Dai-ichi, nuclear power plant in Fukushima, Japan, March 2011 undoubtedly has had an impact in the EU but not perhaps as much as might have been expected in some EU states. Germany closed 8 reactors following the Fukushima incident and other states had made changes to their national nuclear energy policies. But support has continued for nuclear energy in France, UK and the Central and Eastern European states where it is considered as

in the Czech Republic to be ‘...safety aside ...the most robust CO₂ free technology... and (as the Czech Republic is able to produce only 15% of its electricity by RES and lacks the resource endowment to produce more) ...the Czech Republic cannot be CO₂ free by 2020 without nuclear’. (Svoboda 2012) Despite the concerns about nuclear safety other reactors are under construction or planned in the EU. (See Table 1)

Table 1. Nuclear power plants and reactors in the EU
(to 13th June 2013)

MEMBER STATE	NUCLEAR POWER PLANTS	OPERATING REACTORS	REACTORS UNDER CONSTRUCTION	PLANNED	
Belgium	2	7			
Bulgaria	1	2		1	
Czech Rep.	2	6		2	
Finland	2	4	1	2	
France	19	58	1	1	
Germany	12	9			8 reactors closed following Fukushima
Hungary	1	4			
Lithuania				1	
Netherlands	1	1		1	
Poland				2–3	
Romania	1	2		2	
Slovakia	2	4	2		
Slovenia	1	1			
Spain	6	8			
Sweden	3	10			
UK	10	16		4	

Source: Commission DG Energy.

In 2013 the Commission presented a revision of the NSD (COM 2013b) based on the results of the programme of stress tests carried out at all the EU’s nuclear reactors following the catastrophic events at the Dai-ichi, nuclear power plant in Fukushima, Japan, March 2011. Reports on the Dai-ichi event identified substantial and recurring issues at the plant, coupled with institutional failures similar to the ones identified in post-accident evaluations of events several decades earlier at Three Mile Island, USA, (1979) and Chernobyl (1986). The potential

impact and transnational consequences of a major event in the geographical region of the EU reinforced the urgency for an enhanced approach to nuclear safety based on greater transparency and independence in peer review of procedures at nuclear power plants.

But the proposals drew criticism from environmentalists and the nuclear industry alike. Greenpeace, concentrating on the process of peer review criticised the timing of proposed reviews as potentially leaving aspects of the nuclear plant operations untested for long periods of time. (Greenpeace 2013b). Criticisms from FORATOM, representing the nuclear industry, included concern that the legislation was too technically detailed, risked undermining national safety regulators and was so recently adopted there had not been time to evaluate its impact. (FORATOM 2013).

THE EU IS THE ‘...MOST ADVANCED REGION FOR THE SAFE MANAGEMENT
OF RADIOACTIVE WASTE AND SPENT FUEL’

In 2009 the Commission returned to the issue of safe management of waste. Council Directive 2011/70/EURATOM was adopted in July 2011 to establish a Community framework for the responsible and safe management of spent fuel and radioactive waste (RWD). The RWD included provisions to address the concern of the public about lack of information by imposing an obligation on the national governments to inform the public and enable public participation in the debates about radioactive waste disposal. The directive provided a framework for EU action by requiring national governments to provide national plans by 2015 (and subsequent reviews) including definite timetables for the construction of disposal facilities and details of financing. Under the terms of the Directive two or more states may agree to use a deep disposal facility located in one state. When the Directive was adopted in 2011 there were no deep geological repository sites anywhere in the EU. Commission estimates suggested they would take a minimum of 40 years to develop and build. From the perspective of the Commission the importance of the legislation lay in the fact that ‘After years of inaction, the EU ... commits itself to the final disposal of nuclear waste... (and...)... becomes the most advanced region for the safe management of radioactive waste and spent fuel’. (Oettinger 2011)

THE EVOLUTION OF THE 'DISCOURSE OF REASSURANCE'

In 2007 President Barroso highlighted the importance of an energy strategy which includes a role for all the electricity generating technologies. 'The new Energy Policy for Europe should.....fully respect Member States choice of energy mix and the divergent national views' (Council of the EU 2006:2) recognising that for some states, such as Austria, the use of nuclear energy is not an option for the future. However Commission President Barroso expressed the view that the 'European Commission remains the guardian of the (EURATOM) Treaty and in that role the responsibility of the Commission is to raise the prominence of nuclear energy on the policy debate'. (Barroso 2010a) Statements from President Barroso and a number of Commissioners are reviewed in the following section to outline the ideas which have coalesced and led to a discourse of support for nuclear energy.

During Barroso Commissions (2004–2009) and (2009–2014) the nuclear energy discourse became more diverse as the potential of the technology to respond to a number of different interests was identified. Climate change emerged as the hegemonic political discourse in the arenas of energy and environmental policies. (Barnes and Hoerber 2013) For the participants in the endogenous discourse of the Commission linking climate action and energy use led to proposals for measures to de-couple energy use and climate change as key levers in the development of the low carbon economy, promoting employment within the EU and enhancing international co-operation. As a consequence a change in increased support for the use of nuclear energy became evident in the policy documents and energy proposals of the Commission

It appeared that the Commission moved from its former position as a neutral benevolent technocracy working on behalf of the whole EU to ensure nuclear safety to that of advocate and supporter of the use of the technology. In the discourse emanating from the Commission the nuclear sector was described as an important aspect of EU energy policy and one which could not be avoided if a low carbon economy was to develop. The discourse coalesced around a number of points – that nuclear energy could help to drive forward economic growth and provide jobs within the EU, that it could provide an opportunity to market nuclear technology globally and that nuclear energy had a role to play in enabling the EU to meet its greenhouse gas emissions targets.

Commission President Barroso, for example expressed the view 'I believe that we are now standing on the brink of a Third Industrial Revolution – the Low Carbon Age...this will be driven by technology

and new forms of energy....I believe that the Member States cannot avoid the question of nuclear power there has to be a full and frank debate about the issue' (Barroso 2007). Energy Commissioner Andris Piebalgs commented that 'Europe has so far always enjoyed leadership in the area of nuclear technology. We have mastered all aspects of the nuclear fuel cycle and we market equipment and services throughout the world. This is a non-negligible part of the EU competitiveness and surely a valid input to our Lisbon strategy on growth and job creation' (Piebalgs 2007a) and 'The European Commission is well aware of the renewed interest for nuclear energy we witness today.... The Commission is therefore particularly attentive to the benefits ...Nuclear energy increases our energy independence and our security of supplies and contributes to the reduction of carbon dioxide emissions, but it is also still confronted by a number of outstanding issues that need to be tackled...' (Piebalgs 2007b). Finally a controversial statement in favour of the use of nuclear technology made by Competition Commissioner Neelie Kroes demonstrated a wider support within the Commission for nuclear energy².

When the Barroso II Commission (2009–2014) came into office the initiatives of the second half of the Barroso I Commission were continued. The incoming Commissioner for Energy, Gunther Oettinger in his hearing before the European Parliament indicated support for the nuclear sector although he reiterated that it was the choice of the national governments to include the nuclear sector in their EU's national energy mix. 'Electricity is the key energy source in a low carbon energy mix... Europe has a duty to support the safe use of nuclear energy e.g. by laying down common rules on waste management... (But) The individual Member States remain free to choose their own energy mix'. (Oettinger 2009) In June 2010 the Commission launched a consultation on the development of a new energy strategy for the EU from 2011–2020. The core objectives of ensuring safe, secure, sustainable and affordable energy for all, fully compatible with the longer term objective of decarbonisation, the basis of the EPE, remained. Furthermore to achieve these objectives a '...key area will be electricity supply ... massive expansion of renewable energy will be needed (in particular to reach the 20% renewable energy target), alongside other low carbon energy sources

² 'On Monday, 1st October 2007 Commissioner Neelie Kroes stated at a high level energy conference in Madrid that she was completely in favour of nuclear power' Statement in letter from the Greens/European Free Alliance in the European Parliament to Commission President Barroso on 04.10.2007.

including nuclear energy for Member States that choose to have this source in their energy mix'. (COM, 2010a: 13)

The role of the Commission in ensuring the safe operation of the nuclear industry continued to provide the basis of the accepted discourse amongst the policy actors of the Commission and the justification for its pro-active role in EU nuclear energy policy. 'The EU will continue to work steadfastly in the citizens' best interests, making nuclear sites safe and preventing accidents' (Piebalgs 2011). But the link was made in the discourse to climate change and a role for nuclear energy in curbing greenhouse gas emissions as a low carbon energy resource. Barroso indeed expressed the conviction in September 2009 that the greatest success of his first Commission was climate change and the EU states '... are leading the world in setting standards for fighting climate change. It was a proposal of my Commission and it was not easy to convince some member states. (The result was that he had done something similar to Jean Monnet)...Monnet did not say "let's create the United States of Europe" but instead created solidarity in the strategic coal and steel industries. With climate change and energy security the present Commission was doing something similar at the outset of the 21st century.' (Euractiv. com editorial 07.09.2009)

There was some evidence of lack of coherence within the Barroso II Commission about the targets for renewable energy development which potentially undermined policy proposals. Commissioner Oettinger supported weaker targets for renewable energy development than Commissioner Hedegaard, responsible for Climate Action. Thies, Greenpeace director of energy policy, concluded that as a result '...the Commission will be tempted to overplay the role of energy from coal or nuclear power to appease the likes of Poland and France...' (cited in Harvey 2011) However this did not indicate a lessening of overall support for the renewables sector in the discourse within the Commission, rather it was the result of increased support for the role of nuclear energy alongside RES. 'RES should be the cornerstone of a low carbon economy...(but) nuclear power can complement the range of possibilities as it produces two-thirds of carbon free electricity'. (Barroso 2010a) 'Renewables will move to the centre of the energy mix in Europe (But)...as a large scale low carbon option nuclear energy will remain in the EU power generation mix' (COM 2011: 10b) and '... the fact is the Commission are going for realistic in their work. Have to assume nuclear power will be playing a role in the electricity mix to 2050...' (Oettinger 2012a).

The adoption of the Renewable Energy Directive (RED) in 2009, including legally binding renewable energy targets, promoted strong

growth in renewable energy in the EU. Much of the debate surrounding the development of RES focused on the costs of the various technologies and the speed with which they can be introduced and integrated to the energy transmission systems of the EU. Much of the national growth in renewable energy sources is the result of national subsidies to support the development of the new and innovative technologies. But there is evidence that the current economic conditions in the EU are disrupting various national support schemes. The Commission concluded that the targets set in the RED will not actually be met as '...the significant change in economic circumstances in Europe will result... in current policies being insufficient to trigger the required renewable energy development in a majority of member states...' (COM 2013b: 13) This reinforces the Commission view that 'Nuclear energy will be needed to provide a significant contribution in the energy transformation process in those Member States where it is pursued. It remains a key source of low carbon electricity generation'. (COM 2011b: 8)

Nuclear electricity, generated by fission technology, is now a mature technology and arguably should not need any state aid or support for research and technology development (RTD). State aid to the nuclear industry was not addressed in the EURATOM Treaty. In the 1950s the energy utilities were state owned and issues of national security and sovereignty prevented the transfer of competence to ensure competition in the sector to the Commission. The current situation (2014) is very different. Levels of state ownership remain considerable but progressive changes have been made to the organization and ownership of companies in the energy sector. Action has been taken by the Commission against national governments which appeared to provide high levels of state aid to the national nuclear industry through the competition provisions of the Treaty on the functioning of the European Union (TfEU). But in draft proposals outlining guidelines for state aid to the environmental and energy sectors in 2013 the Commission controversially identified state aid as appropriate if '...The wish of some Member States to widen support also to other low-carbon energy sources including nuclear merits an in-depth discussion in order to analyse whether market failures justify intervention...' (COM 2013a: para 51: 13).

RTD in the nuclear sector continues to be supported in accordance with articles 4–6, EURATOM Treaty. Five yearly RTD programmes have been funded from the EU's budget according to EURATOM budgetary lines which are separate from budgetary lines for other aspects of the EU's seven yearly RTD programmes. Within the context of the 2007–2013 EU Seventh Framework Programme on RTD (FP7) EURATOM

funding of €2.75 billion was allocated for 2007–2011 with 80% provided for projects associated with nuclear fusion and radiation protection and 20% allocated to fission. Funding was also provided for the International Thermonuclear Experimental reactor (ITER) based in Cadarache, France to which the EU contributes 45% of the total.³ A further €2.5 billion was allocated for EURATOM research during 2011–2013. In the Horizon 2020 RTD programme covering 2014–2020 funding of €1 billion has been agreed for the nuclear sector from 2014–2018 (fission research €355 million, fusion €709 million, JRC [nuclear activities] €725 million). An additional €2.5 billion has been agreed for ITER developments. (The budget for 2018–2020 remains to be determined). The existence of the EURATOM Treaty coupled with the competences of the Commission mean that nuclear technology remains a ‘privileged’ energy resource in terms of research funding in comparison with other low carbon energy resources.

The Commission has competence to negotiate international agreements in other aspects of EU nuclear energy policy including agreement with major nuclear materials suppliers – US, Canada, Australia, Kazakhstan, co-operation agreements with Uzbekistan, Ukraine and Japan, agreement on research and technology development with China and agreement on peaceful use of nuclear energy with Russia. In July 2013 a new nuclear cooperation agreement between South Africa and the European Union (EU) was signed at the Sixth South Africa-European Union Summit in Pretoria, to support joint nuclear research and open access to South Africa’s uranium resources to the EU.

In the arena of nuclear safety of particular importance has been the close links and agreements established by the Commission with the IAEA to ensure that within the EU the member states have applied and implemented safety standards which are consistent with those agreed globally. Furthermore the Commission ‘Through our specific instruments, such as the EURATOM agreements or the Instrument for Nuclear Safety Co-operation (currently having an overall volume of half a billion euros)...(has)...been aiming at ensuring worldwide the highest

³ ITER is an international collaborative venture which includes the EU, India, Japan, China, Russia, South Korea and the US. The official EU signatory to the international agreement on the building of ITER is EURATOM. The EU Joint Undertaking for ITER and the development of Fusion Energy was created by the Council of the EU under the terms of the EURATOM Treaty to provide the EU’s contribution to ITER. It comprises the Member States of the EU and EURATOM represented by the Commission. EURATOM delegates the governance and financial management of ITER to the Commission.

standards of nuclear safety and security, respect of non-proliferation commitments and adherence to relevant international conventions.’ (Barroso 2011) The Commission President also has competence to act on an international level with the President of the European Council eg in the Nuclear Security Summit, South Korea, 2012, where Barroso identified ‘...safety, security and non-proliferation (as) absolute priorities for the European Union. They are clearly interlinked; there is no safety without security and vice-versa.... the EU is totally committed to boosting nuclear safety and I urge the strongest possible, common and truly global approach’. (Barroso 2012b) External nuclear energy policy is thus established on the basis of the nuclear safety credential, prominent in the discourse of the institution and that the Commission is the appropriate authority to ensure and monitor common standards.

CONCLUSIONS – THE POWER OF PERSUASION

The Commission is not the final decision maker with regard to nuclear energy policy. But the Commission has been able to present a persuasive discourse of reassurance that nuclear energy is capable of satisfying the interests of all the participants in the political energy discourse. As a result the Commission support for nuclear energy has the potential to undermine an open and transparent debate about the use of the technology in the EU. The persuasive nature of the discourse which has been developed has implications for future EU nuclear energy policy developments which will have an impact in Member States which opt to use the technology and those which do not.

Commission support for nuclear energy as the vehicle to satisfy the demands of differing parties in the energy discourse has a number of policy implications. The continued special status for nuclear energy resulting from the EURATOM Treaty has the potential to undermine the development of a coherent common energy policy for the European Union. The view of the Commission provides backing for an energy resource which is uncompetitive vis-à-vis other low carbon resources. Although nuclear fission technology is now a mature technology it continues to receive support from special budgetary lines in the EU's RTD programmes. Fusion technology which does not yet generate commercial electricity receives EU support which is not available to renewable sources. Amongst proposals from Directorate-General (DG) Competition in 2013 was the suggestion that the national governments should be enabled to proceed with aid to their national nuclear industry, al-

though nuclear technology is now a mature technology. (COM 2013a) This proposal was subsequently reversed in October 2013, but remained subject to further assessment until 2014. It demonstrated Commission support for the special status of nuclear technology which, if adopted, could undermine competition in the energy sector.

The EURATOM Treaty conferred competence for action by the Commission on behalf of the whole community irrespective of the national use of the energy. The Treaty has not been repealed and as such provides the Commission with an opportunity for autonomy of action on behalf of the EU in aspects of both internal and external nuclear energy policy. Enlargement of the EU enhanced the profile of the Commission as a nuclear policy actor particularly in the field of nuclear safety. Internationally the EU has been recognised as having a robust structure in place, monitored by the Commission to ensure safety. The credibility and credential of the institution as an effective nuclear energy actor has been established, and this makes it more difficult for the views of the institution to be ignored in the development of future nuclear energy policy.

LITERATURE

- Barnes P.M. (2008), 'The Resurrection of the EURATOM Treaty – contributing to the legal and constitutional framework for secure, competitive and sustainable energy in the European Union', [in:] T. Etty, H. Somsen (eds), *The Yearbook of European Environmental Law*, Volume 8: 182–218, Oxford University Press.
- Barnes P.M., Hoerber T.C. (2013) (eds), *Sustainable development and governance in Europe; the evolution of the discourse on sustainable development*, Routledge.
- Barroso J.M. (2007). *Europe's energy policy and the third industrial revolution*, speech 07/580 to Loyola de Palacio Energy Conference, Madrid, 01.10.2007.
- Barroso J.M. (2010a), Speech at IAEA International Conference on access to civilian nuclear energy, Paris, 08.05.2010.
- Barroso J.M. (2010b), State of the Union, Address to European Parliament, Strasbourg, 07.09.2010.
- Barroso J.M. (2011), Speech at Kiev Summit for safe and innovative use of Nuclear Energy, Kiev, 19.05.2011.
- Barroso J.M. (2012), Speech at Nuclear Security Summit, Seoul, South Korea, 26–27.03.2012.
- Bartenstein M. (2006), Austrian Energy Minister Speech following the Extraordinary Energy Council meeting held in Brussels, 14th March.

- Case C-29/99, Commission versus Council, 10th December 2002, Application for annulment of Council decision 7th December 1998 approving accession of EAEC to the Nuclear Safety Convention.
- Commission of the European Communities (COM) (2000), *Non Paper 29/09/2000*, contribution of the Commission services to Atomic Questions Group, submitted on September 13th, Brussels.
- COM (2002a), *Final Report on the Green Paper Towards a European Strategy for the security of energy supply*, COM (2002) 321 final, 26.06.2002.
- COM (2002b), *Nuclear Safety in the European Union*, COM (2002) 602 final, 31.10.2002.
- COM (2002c), *High level Expert Review of the EURATOM Safeguards Office*, Report commissioned by DG TREN, Brussels, 15.02.2002.
- COM (2003a), Draft Proposal for a Council (EURATOM), Framework Directive setting out the basic obligations and general principles on the safety of nuclear installations, COM (2003) 32 final, Brussels, November.
- COM (2003b), Draft Proposal for a Council (EURATOM), Directive on the management of radioactive waste COM (2003) 32 final, Brussels, November.
- COM (2007a), *An Energy Policy for Europe*, COM (2007) 1 final, 10.01.2007.
- COM (2008), *Sixth situation report on radioactive waste and spent fuel management in the European Union*, SEC (2008) 2416, 16.07.2010.
- COM (2010a), *Stock taking document – Towards a new Energy Strategy for Europe 2011–2020*.
- COM (2011a), *Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, COM (2011) 112 final, Brussels 08.03.2011.
- COM (2011b), *Energy Roadmap to 2050*, COM (2011) 885 final, Brussels, 15.12.2011.
- Council Directive 2009/71/EURATOM, June 25th 2009, *establishing a Community Framework for the nuclear safety of nuclear installations*, OJ L172, 02.07.2009.
- Council Directive 2011/70/EURATOM, July 19th 2011, *establishing a Community framework for the responsible and safe management of spent fuel and radioactive waste*, OJ L199, 19.07.2011.
- COM (2012), *Summary report on the implementation of Euratom Safeguards in 2011*, DG for Energy.
- COM (2013a) *Environmental and Energy Aid Guidelines 2014–2020 – Consultation Paper*, DG Competition, Brussels, 11.03.2013.
- COM (2013b), *Renewable Energy Progress Report*, COM (2013), 175 final Brussels, 27.03.2013.
- COM (2013c), Draft proposal for a Council Directive amending Council Dir. 2009/71/EURATOM, establishing a community framework for the nuclear safety of nuclear installations, COM (2013) 343 final, Brussels, 13.06.2013.
- COM (2013d), *New Nuclear Safety Directive*, Memo/13/539 Brussels, 13.06.2013.

- COM (2013e), *EURATOM Supply Agency; annual report 2012*, Luxembourg: Publications office of the European Union.
- Council of the European Union (2006), 2717th Meeting of Transport, Telecommunications and Energy Council, Brussels, 14th March.
- EURACTIV (2009), Editorial from 07.09.2009, available at: www.euractiv.com/en/priorities/eu-chief-energy-climate-today-coal-steel/article-185151.
- Eurobarometre (2010), *Radioactive waste*, Special Report, March, Brussels.
- European Council (2007), Presidency conclusions 7224/07, Annex 1, *European Council Action Plan (2007–2009), Energy Policy for Europe*, 8/9th March, Brussels.
- European Nuclear Society (2006), 'e-News', Issue no. 12, April, www.euronuclear.org/e-news.
- FORATOM (2013), Foratom raises reservations about EU proposed revision of Nuclear Safety Directive, Press Release June 13th, available at: www.foratom.org.
- Greenpeace (2013a), *European Commission attempts to open door for subsidies to nuclear energy*, Feature story, July 19th, available at: www.greenpeace.org/eu-unit/en/News/2013.
- Greenpeace (2013b), *Proposed EU nuclear safety rules won't rule out a European Fukushima*, Press Release, June 13th, available at: www.greenpeace.org/eu-unit/en/News/2013.
- Harvey F (2011), EU energy chief calls for new renewable energy targets, *The Guardian* 15th December 2011.
- House of Lords (2006), *Managing nuclear safety and waste: the role of the EU*, 37th Report Select Committee on the EU, July.
- Lake et al. (2001), *The European Parliament and the EURATOM Treaty: past, present and future*. European Parliament DG for Research Working paper ENER 114, Luxembourg.
- NEA/OECD (2002), *Improving versus maintaining nuclear safety*, OECD, Paris.
- Nuttall W.J. (2005), *Nuclear Renaissance*, Taylor and Francis.
- Piebalgs A. (2007a), *The Energy Challenges in the EU – security of supply, sustainability and competitiveness – focus on nuclear*, Speech at Sustainable Nuclear Energy Technology Platform, Brussels, 21.09.2007.
- Piebalgs A. (2007b), *The EURATOM Treaty and development of the nuclear industry*, Speech at the International Law Association Congress, Brussels 03.10.2007.
- Piebalgs A. (2011), Speech at Kiev Nuclear Safety Summit, Kiev, 18.04.2011
- Oettinger G. (2009), *Written answers to EP Committee on Industry, Research and Energy*, submitted 22.12.2009.
- Oettinger G. (2011), *Nuclear Waste: Commission welcomes adoption of RWD*, Press Release IP/11/906.
- Oettinger G. (2012a), Speech at The Energy Roadmap 2050 High Level Stakeholders Conference, Brussels 07.02.2012.
- Oettinger G. (2012b), Spiegel on line, 12th March, 2012.

- Oettinger G. (2013), European Energy Future, Speech at 8th Plenary meeting of the European Nuclear Energy Forum (ENEF), Prague, 30.05.2013.
- Svoboda (2012), Speech at The Energy Roadmap 2050 High Level Stakeholders Conference, Brussels 07.02.2012.
- World Energy Council (WEC) (2012), *World Energy Perspective: nuclear energy one year after Fukushima*, www.worldenergy.org.
- World Nuclear Association (WNA) (2005), *The New Economics of Nuclear Power* WNA, London, www.world-nuclear.org.
- WNA (2013a), *World Nuclear Power Reactors and Uranium Requirements*, www.world-nuclear.org/info/Facts-and-Figures/World-Nuclear-Power-Reactors-and-Uranium-Requirements.
- WNA (2013b), *Energy Subsidies and External Costs*, www.world-nuclear.org.



DANIJELA GLUŠAČ

THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT IN THE CATALOGUE OF CONSTITUTIONAL RIGHTS

INTRODUCTION

Human rights are a collection of ethical freedoms, demands, powers, immunities, which constitute a collection of the ethical autonomy of an individual as a human being against the state.¹ They are categorized into rights of the first-, second- and third-generation.² First-generation rights are civil and political rights, and second-generation rights³ are

¹ Wellman's definition which has been used and adapted. M. Matulović, *Ljudska prava i teorija ljudskih prava*, "Zbornik Matice srpske za društvene nauke" 1900, No. 88, p. 85, qtd. in: S. Jašarević, *Socijalno pravo*, Novi Sad 2010, p. 85.

² With the application of different classification criteria, over time numerous typologies of human rights have been created. According to their properties and content, human rights are classified into different groups, such as individual rights and collective rights; personal, political, socio-economic rights; natural and civil rights, etc. Typologies created by theory group human rights into: personal, political, socio-economic cultural and educational, obligations, rights of national minorities and rights of foreigners. Not enough attention is paid to the creation of criteria and the classification of rights and liberties. Different criteria are often applied within one classification. Environmental rights are most often placed into the group of socio-economic rights, because they entail the activity of the state, and not its restraint. More in: M. Pajvančić, *Ustavno pravo*, Novi Sad 2011, p. 69, 92.

³ Social and economic rights have been created after civil and political rights due to their specificity, vagueness and difficult implementation. An intensive and long term activity of the state is necessary for the implementation of these rights.

social, economic and cultural rights. There are also third-generation rights (solidarity rights)⁴, which are the right to a healthy environment, development, peace, self-determination, managing national resources, consumer protection.⁵ These rights have only recently become a part of human rights. These rights show that human rights are not just a mere institution, but that they develop and change, and that new problems which endanger the right to life of all people can be recognized through them. The right to environmental protection falls into this category. This rights represents a guarantee that man's natural environment will not be too damaged or even completely destroyed.⁶ In most of the world, conditions such as extreme poverty, war, environmental or natural disasters mean that little progress has been made in respecting human rights. This is why another category of rights needed to be adopted, which would ensure adequate conditions which would provide societies, especially developing countries, an opportunity to implement first- and second-generation rights which have already been adopted.⁷ Civil and political rights express the idea of freedom; social, economic and cultural rights express the idea of equality; while the third generation expresses the idea of brotherhood. Therefore, the rights of the third generation can be called solidarity rights. The third-generation rights differ from the first- and second-generation rights as their exercising is not conditioned only by positive and negative obligations, but also by the behavior of every individual. In theory, one can also find the opinion that this right is actually a "mixture" of civil, political and economic rights. The advocates of this opinion point out the insufficiently defined nature of the rights that are considered third-generation rights and point out that the right to an environment encompasses a wide specter of economic, political and social issues.⁸

⁴ One group of authors believes that the division of human rights into generations is too dependant on chronology and that many rights of the third-generation may be classified into previous categories, and that the concsciousness about them was developed later due to specific reasons, such as technological development and the dangers of polution. More in: D. Gligorijević, *Pravo na zdravu životnu sredinu – Ljudsko pravo ili iluzija*, "Pravni život" 2009, No. 10, p. 36.

⁵ S. Jašarević, *op. cit.*, p. 86.

⁶ D. Vojnović, *Odgoj za ljudska prava*, www.mathos.unios.hr/~dvojnovi/LJUDSKA%20PRAVA.htm [13.01.2013].

⁷ K. Mrnjaus, *Ljudska prava. Odgoj i obrazovanje za ljudska prava*, www.ffri.hr/datoteka/kmrnjaus/opca_pedagogija_ljudska_prava.pdf [13.01.2013].

⁸ M. Nastić, *Ustavno regulisanje prava na zdravu životnu sredinu*, Niš 2011, p. 210.

CONSTITUTIONS AND THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT

Environmental protection encompasses a collection of different actions and measures which prevent the endangerment of the environment with the aim of preserving a biological balance. Environmental defense is multidisciplinary and should present a permanent obligation of all members of society. Its multi-disciplinarity comes from the fact that health, the environment and social conditions represent a collection of fields and issues which are in constant interaction with each other. Therefore, every disruption to the conditions of the environment leads to environmental disruptions and disruptions of social relationships, which are mutually linked and conditioned.⁹ Introducing a right into the catalogue of constitutional rights¹⁰ is never simple nor widely accepted and has always been accompanied by opposing beliefs and strong debates on the necessity of it and the effect it will have on already guaranteed rights. Discussions were especially common when the question of constitutionalising the right to a healthy environment was raised in the second half of the 20th century. One of the biggest issues which arises with regard to the exercising of this rights lies in the fact that governments are not ready to implement measures which will hinder development when it leads to the damaging of the eco-system or which will oppose powerful economic and other interests.¹¹ A balancing is inevitable between the demands for eco-

⁹ M. Ninković, *Zaštita životne sredine*, "Lex forum" 2005, No. 3–4, p. 21.

¹⁰ In earlier international documents, the environment is either not present at all, or only superficially mentioned, like i.e. in the Universal Declaration of Human Rights (1948) – certain elements of the right to a healthy environment were present in the right to an adequate standard of life in both International Covenants on Human Rights (1966) – where it is said that everyone has the right to enjoy the highest possible standard of physical and mental health, which is, in the very nature of things, impossible without an adequate environment. The legal turning point in the regulation of the environment is the adoption of the Declaration on Environment in 1972. The right to an adequate environment has, after the adoption of the Stockholm Declaration, been entered into other documents, not only of the declarative, but of the contractual kind as well, such as the Rio Declaration on Environment and development from 1992. The biggest improvement in the attempt to legally regulate the right to an adequate environment was made in 1998 with the adoption of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters – the Aarhus Convention. More in: V. Vukasović, *Međunarodno pravno regulisanje prava na adekvatnu životnu sredinu*, "Međunarodni problem" 2003, No. 1, p. 90–93.

¹¹ P. Eleftheriadis, *Environmental Rights in the EC Legal Order*, "Oxford Legal Studies Research Paper" 2007, No. 24, p. 1–2.

nomic development and the demands for the preservation of nature for present and future generations. Even though this is no longer questioned at the international and internal levels, debates on the nature, content and name of this right are still ongoing.

Creating constitutional norms for the obligation of the state to give its full attention to the effective protection of this rights is welcomed mostly because international law, in general, does not provide the right to environment, and the conventions adopted in this filed do not contain clauses on the immediate applicability of this subjective right.¹² If the general tendency to include clearer, richer and more applicable conditions from this category into constitutional acts is considered, the answer to the question whether the fundamental right to a clean and healthy environment is a part of the “pantheon of fundamental constitutional rights” must be a positive one.¹³

The supporters of the constitutionalisation of the right to a healthy environment start with the fact that human rights and the human environment are inseparable: in order to live, humans must have air to breathe, food to eat and a place to live. The constitutional recognition of this right is the acceptance of new values, taking into consideration the new threats on human life, and at the same time can have a positive effect on the condition of existing rights. Those opposed to this opinion point out the real difficulties in the legal establishment of the right to a healthy environment, having in mind its specific nature. Namely, the complications of geographic and temporal character are pointed out, which are not characteristic of other rights. Namely, the right to a healthy environment is the right of current generations, but preservation is important for future generations as well, which means that it is upon us to foresee the instruments of protection in order to create them for future generations. Also, nature knows no boundaries, and the legal protection which entails every state to respect and provide guaranteed rights to all individuals on its territory is insufficient in this case.¹⁴ Furthermore, there is a belief that the right to a healthy environment is a precondition for the exercise of other rights, such as the right to life, the right to personal safety, health,

¹² J.R. May, *Constituting Fundamental Environmental Rights Worldwide*, “Pace Environmental Law Review” 2005–2006, Vol. 23, p. 112.

¹³ *Ibidem*, p. 113.

¹⁴ The question whether this right should be ensured where the individual lives can be asked. Do citizens of one country exercise this right in regard to the waterways and air which arrives polluted from other parts of the world even if the said country has taken all measures to ensure the protection of the environment on its own territory?

dignity, etc.¹⁵ Another approach is advocated by those theoreticians who believe human rights can only be a starting point from which the right to environment can be derived.¹⁶ First-generation rights are taken as the basis for the second- and third-generation rights.

The concept of the right to an adequate environment is more often seen in international documents, which aim to point out that the environment should have a fuller meaning than the simple precondition for a healthy life (“a healthy environment”).¹⁷ The pleonasmic use of the right to a healthy environment is also emphasized, as the need for emphasizing the “healthy” adjective is questioned, in other words the use of the construction “right to a healthy environment” is questioned, and is it enough to say “the right to environment”. Is there a right to an unhealthy environment?

Discussions about introducing the right to a healthy environment have been ongoing since the middle of the 20th century, even though 109 state constitutions regulate environmental protection.¹⁸

The reasons for the absence of relevant articles in constitutions differ. In some cases these are constitutional acts which have been adopted long before the political and legal rethinking of environmental protection, where the later constitutional revisions have not incorporated material regarding environmental protection into the text. Such examples are the constitutions of: the USA (1787), Argentina (1853), Luxembourg (1868), Australia (1900), Lichtenstein (1921), Lebanon (1829), the Republic of Ireland (1937), Iceland (1944), and Japan (1946). On the other hand, a certain number of constitutional documents represents the “first generation” of constitutions, in the sense that formal constitutionality in the states where these acts are valid is only a few decades old (at most), and that the textual solutions are mostly focused on regulating the relationships between key political institutions and the basic components of society. Such are the constitutional documents of the following countries: Botswana (1966 Constitution), Bangladesh (1972), Zambia (1991), Yemen (1994), etc.¹⁹

¹⁵ M. Nastić, *op. cit.*, p. 213.

¹⁶ D. Shelton, *Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment*, “Stanford Journal of International Law” 1991, Vol. 28, p. 104–111, qtd. in: I. Krstić, *Pravo na zdravu životnu sredinu u korpusu ljudskih prava*, „Pravni život. Savez udruženja pravnika SR Srbije” 2005, No. 9, p. 610.

¹⁷ V. Vukasović, *op. cit.*, p. 90.

¹⁸ *Earthjustice*, www.earthjustice.com [16.01.2013].

¹⁹ V. Mikić, *Zaštita životne sredine u uporednom ustavnom pregledu*, Beograd 2012, p. 214.

Different states formulate this right in different ways. The highest level of protection of this right is present where it has the character of a constitutionally guaranteed right, such as in i.e. the Constitution of Norway, which entails that every person has the right to an environment which is suitable for health and a natural environment, the productivity and diversity of which has been preserved.²⁰ Some constitutions award this subject one article, while a certain number of documents are dedicated to environmental issues, or extensive articles or entire or parts of the constitution. The Constitution of Kenya from 2010 has dedicated the entire fifth chapter to the issue of environmental protection, which consists of two parts entitled “Land and Environment” and “Environment and Natural Resources”.²¹

Guaranteeing the right to a healthy environment as an individual, universal human right does not include only the general constitutional guarantee of this right, but also constitutes the obligations of both individuals and the state, and the guaranteeing of this right means at the same time prescribing the obligations an individual has regarding the creation of the conditions for exercising this right.²² Apart from the basic duty of the state to protect the environment, the state can have a supervising role²³ in the sense of monitoring possible pollutions. The state can also have a declarative and affirmative role, restricted to supporting the protection of the environment. The norms describing the obligations of the state to “ensure the protection and reproduction of the environment”²⁴, “concern itself” with the protection of the environment or ensure the careful use of natural resources are written in this manner.²⁵ When it comes to the obligations of the state, in the largest

²⁰ *The Constitution*, www.stortinget.no/no/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/The-Constitution [16.01.2013].

²¹ *The Constitution of Kenya*, www.parliament.go.ke [16.01.2013].

²² M. Pajvančić, *Ekološka prava kao ljudska prava – ustavne garancije*, Niš 2011, p. 200.

²³ Article 46, Paragraph 2 of the Constitution of Belarus “The State shall supervise the rational utilization of natural resources to protect and improve living conditions, and to preserve and restore the environment”, www.president.gov.by/en/press10669.html [16.01.2013].

²⁴ Article 10 of the Constitution of Armenia “The state shall ensure the protection and reproduction of the environment and the reasonable utilization of natural resources”, www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=eng#2 [16.01.2013].

²⁵ Article 7 of the Constitution of the Czech Republic “The state shall concern itself with the prudent use of its natural resources and the protection of its

number of constitutional texts, it is a passive obligation, one that calls for inaction, avoiding actions which will pollute the environment. Finally, some constitutional authors gave a larger role to those who have the most direct benefit from it, which are individual natural persons. Due to the necessity of the preservation of the environment, a consciousness on the improvement and protection of the environment is needed. The consciousness of citizens on the obligations to protect the environment is indivisible from the consciousness on the obligingness of the constitution.²⁶ Finally, the creators of the constitutional act may opt to dramatically emphasize the role of all citizens and emphasize that it is a “holly” obligation of the citizens.²⁷

Furthermore, constitutions determine the duty of the state to protect the environment where the said duty of the state can be determined in several different ways.²⁸ The obligation of the state to protect the environment may be prescribed by a single general constitutional provision, which represents only a kind of proclamation, and the violation of the provision does not produce any practical consequences (for example, Article 49, Paragraph 2, of the Constitution of Croatia states that “the state ensures conditions for a healthy environment”).²⁹ The obligations of the state regarding environmental protection in some constitutions³⁰ are directly linked with sustainable development, as one of the most important constitutional values.

In some constitutional systems, the right to a healthy environment has the status of a legal, not a constitutional right. The constitution

natural wealth”, www.legislationline.org/documents/section/constitutions [16.01.2013].

²⁶ S. Orlović, *Životna sredina u Srbiji-ustavnopravni kontekst*, Beograd 2011, www.pepogledi.org/Arhiva/2011_03/06%20Dr%20Slobodan%20Orlovic_Zivotna%20sredina%20u%20Srbiji-ustavnopravni%20kontekst.pdf [16.01.2013].

²⁷ More in: V. Mikić, *op. cit.*, p. 224–229.

²⁸ Article 74 of the Constitution of Poland states: “Protection of the environment shall be the duty of public authorities”, www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angiel-ski/kon1.htm [17.12.2013].

²⁹ M. Pajvančić, *Ekološka prava kao ljudska prava – ustavne garancije. Tematski zbornik ekologija i pravo*, Niš 2011, p. 201.

³⁰ For example, Article 5 of the Constitution of Poland: “The Republic of Poland shall safeguard the independence and integrity of its territory and ensure the freedoms and rights of persons and citizens, the security of the citizens, safeguard the national heritage and shall ensure the protection of the natural environment pursuant to the principles of sustainable development.”

generally guarantees the right to a healthy environment, and the law³¹ has to regulate in detail the content of this right. This right is also called a legal right, and not a constitutional right, because the right to a healthy environment is set in general terms, and the law is indicated as an act which makes the content operational, and describes the way of its realization, conditions under which this right is acquired and the subjects this right is guaranteed to.³²

Constitutions often determine in a general way the responsibilities and the principles of punishment of harmful actions, and the obligation of compensation for damages by the perpetrator who has inflicted harm on the environment. The Constitution of Slovenia has such provisions, which prescribe that the law determines the conditions and amount of compensation for damages caused to the environment.³³ Some constitutions³⁴, along with the general obligation of everyone to take care of the preservation and improvement of the environment, prescribe the responsibility of everyone for their own actions which have been undertaken, and which have as a consequence had, or have lead to, the degradation of the environment, with an explicit referral to the legal regulation of the nature and type of responsibility for the degradation of the environment.³⁵

In some constitutions, the right to a healthy environment is derived from already existing, constitutional rights. Most often, this right is derived from the right to life, such as in the Constitution of Belgium, where it is determined that everyone has the right to a decent life. This also includes the right to enjoy the protection of a healthy environment.³⁶

³¹ Article 72, Paragraph 1, of the Constitution of Slovenia: "Everyone has the right, in accordance with the law, to a healthy environment", accessed on 16.01.2013. at <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava>.

³² M. Pajvančič, *op. cit.*, p. 203.

³³ Article 72, Paragraph 3 of the Constitution of Slovenia, accessed on 16.01.2013. at <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava>.

³⁴ See Article 86 of the Constitution of Poland "Everyone shall care for the quality of the environment and shall be held responsible for causing its degradation. The principles of such responsibility shall be specified by statute."

³⁵ M. Pajvančič, *op. cit.*, p. 204.

³⁶ Article 23 of the Constitution of Belgium, www.servat.unibe.ch/icl/be00000_.html [16.01.2013].

THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SERBIA
AND THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT

The beginnings of understanding the need for environmental protection in Serbia can be found in the Constitution from 1974, when the environment was determined as a constitutional category. The norm on environmental protection can be found in the Constitution of the SFRY for the first time in the XXX amendment to the Constitution of the SFRY from 1963. The text of this amendment was one of the bases and the inspiration for regulating environmental protection in the Constitution from 1974. The Constitution has regulations regarding the realization of the right of man to a healthy environment in both its parts, both in the general provisions and the normative section. Man has the right to a healthy environment. The social community provides the conditions for the realization of this right.³⁷ A grade on the existence of a healthy environment and the level in which an environment is healthy can only be relative. From the impersonal way that the right to a healthy environment is formulated in the Constitution of the SFRY, one may get the impression that this is something outside of man which is provided for him, but which he is not a part of.³⁸ Furthermore, the Constitution from 1990 determines the right to a healthy environment.³⁹ The Constitution also determines via regulations regarding the jurisdiction of the Republic of Serbia, the autonomous province and the municipalities the obligation to protect and improve the environment.

³⁷ Article 192 of the Constitution of the SFRY from 1974, as well as Article 87 of the Constitution of the SFRY from 1974: "Working people and citizens, organizations of associated labor, social and political communities, local communities and other self-governing organization and communities have the right and obligation to provide conditions for the preservation and development of natural and man-made resources of man's environment as well as to prevent and eliminate the harmful consequences which due to the pollution of air, soil, water, waterways and seas, with noise or in any other way endanger these values or bring into harm's way the lives and health of people..." determines who the bearers of obligation for environmental protection are.

³⁸ M. Rabasović, *Pravo na zdravu životnu sredinu kao osnovno pravo čoveka*, Beograd 1986, p. 149.

³⁹ Article 31 of the Constitution of the Republic of Serbia from 1990: "Man has the right to a healthy environment. Everyone is, in accordance with the law, obliged to protect and improve the environment."

In Serbia, the right to a healthy environment and full information on the condition of the environment⁴⁰, as a human right, is guaranteed by the Constitution.

The Constitution of the Republic of Serbia from 2006 prescribes that man has the right to a healthy environment:

“Everyone shall have the right to healthy environment and the right to timely and full information about the state of environment. Everyone, especially the Republic of Serbia and autonomous provinces, shall be accountable for the protection of environment. Everyone shall be obliged to preserve and improve the environment.”⁴¹ Considering that this regulation is a part of the second part of the Constitution, called Human and Minority Rights and Freedoms, it can be concluded that the Constitution of the Republic of Serbia foresees the right to a healthy environment as one of the basic rights and freedoms of every citizen. Little can be objected to a right formulated in this way, which includes the right to information about the state of the environment. Of course, it is understood that the Constitution determines only the basic principles and general guarantees of human rights, and the individual development of the said rights is done by laws and bylaws.⁴² So, the Constitution states that in order to adequately guarantee this right, it is necessary to provide citizens access to information about the environment.

The second regulation describes the obligations and duties regarding the preservation, protection and improvement of the environment (Paragraphs 2 and 3). The responsibilities for the protection of the environment are regulated by the Constitution with a general regulation referring to all subjects (“everyone”). The responsibility of the Republic of Serbia and the autonomous province for the protection of the environment is especially determined (Paragraph 2). The responsibility for the protection of the environment relies on the jurisdictions in this field of the Republic of Serbia (Article 97, Paragraph 1, Act 9) and the autonomous province (Article 183, Paragraph 2, Act 2).

The way in which the Constitution regulates the obligations of public government (the Republic of Serbia and the autonomous province) raises the question why are the local communities (cities and munic-

⁴⁰ Article 74 of the Constitution of Poland has a similar regulation: “Everyone shall have the right to be informed of the quality of the environment and its protection.”

⁴¹ Article 74 of the Constitution of the Republic of Serbia.

⁴² M. Petrović, *Zdrava životna sredina-pravo čoveka ili vrednost kojoj se teži, I Naučno-stručna konferencija sa međunarodnim učešćem „Rizici i eko-bezbednost u postmodernom ambijentu” – Eko-DUNP 2010, Novi Pazar 2010, p. 321.*

palities) omitted from this context, when the Constitution clearly lists that they will “be responsible for environmental protection” (Article 190, Paragraph 1, Act 6) as a part of their jurisdiction. Even though the constitutional regulations are general, the Constitution does not clearly point to a law which would regulate the way of exercising these rights and obligations more closely. In that case, the general constitutional regulation can be applied, which states that a law may prescribe the manner of exercising a certain right, within the limits defined by the Constitution, if this is necessary for the realization of this right (Article 18, Paragraph 2).⁴³

The constitutional rank of this right also implies the application of basic principles determined by the Constitution within the field of human and minority rights, which are the principle of the immediate application of guaranteed rights, the purpose of constitutional guarantees, the limitations of human and minority rights, the prohibition of discrimination and the protection of human and minority rights and freedoms. From the aspect of the protection of this right, the provisions of Article 22 of the Constitution are applied, which determine that everyone has the right to judicial protection when any of their human or minority rights guaranteed by the Constitution have been violated or denied, as well as the right to elimination of consequences arising from the violation. The Constitution also provides protection by constitutional appeal, which may be lodged against individual general acts or actions performed by state bodies or organizations exercising delegated public powers, which violate or deny human or minority rights and freedoms guaranteed by the Constitution, if other legal remedies for their protection have already been applied or not specified.⁴⁴

There is a series of regulations which are in a certain way connected to the right to a healthy environment.

At the basis of the right to a healthy environment lie the right to life and the right to health. The right to life means the right to life in a healthy environment. As an expression of the right to life, it enables improvement in the protection of man, in other words it contributes to a fuller protection of life, a new quality of this protection.⁴⁵ One of the indispensable principles for the field of the protection of human health, as one of the key aims of environmental protection, is a high level of the said protection.

⁴³ M. Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Beograd 2009, p. 96.

⁴⁴ Article 170 of the Constitution of the Republic of Serbia.

⁴⁵ M. Rabasović, *op. cit.*, p. 258.

Environmental protection may be a reason for limiting human rights.⁴⁶ Endangering the environment may also be one of the reasons of limiting human rights in states of emergency caused by natural disasters, fires, floods, having in mind that such a state often results in the contamination of the environment.

Limiting human rights with the aim of environmental protection is possible not only in states of emergency, but in everyday conditions as well. The freedom of entrepreneurship is subject to limitations aiming to protect the environment. Entrepreneurship can be limited by law, for the protection of people's health, environment and natural goods and security of the Republic of Serbia.⁴⁷ The Constitution has in this way elevated the right to a healthy environment and directly superimposed it to another constitutional right, the freedom of entrepreneurship. However, what has been prescribed is not in harmony with practice. The right to a healthy environment is endangered by the freedom of entrepreneurship which is the constitutional and legal basis for technical and technological activities. These activities endanger a healthy environment.⁴⁸ Entrepreneurship is aimed at acquiring economic goods, and environmental protection is a public interest protected by the state and which is precisely endangered by certain technical and technological activities. Property rights are also subject to limitations and in that sense, Article 88 of the Constitution of the Republic of Serbia states that the law may restrict the models of utilization and management, that is stipulate terms of utilization and management, in order to eliminate the danger of causing damage to environment or prevent violation of rights and legally based interests of other persons.

CONCLUSION

The right to a healthy environment as a human right belongs to the category of newer rights. The reasons for its relatively late appearance in the corpus of human rights lie in the fact that the consciousness on the

⁴⁶ Article 31 of the Constitution of Poland has a similar regulation: "Any limitation upon the exercise of constitutional freedoms and rights may be imposed only by statute, and only when necessary in a democratic state for the protection of its security or public order, or to protect the natural environment, health or public morals, or the freedoms and rights of other persons. Such limitations shall not violate the essence of freedoms and rights."

⁴⁷ Article 83, Paragraph 2 of the Constitution of the Republic of Serbia.

⁴⁸ S. Orlović, *op. cit.*, p. 9.

necessity of environmental protection began to be formed only when the effects of endangering the environment have reached dramatic proportions.

Constitutional regulations regarding environmental protection are as a rule written in a way which includes the right of the individual to a clean and healthy environment, established in a direct connection with the duties of public government, as well as every member of society. The fact that a certain constitution prescribes or does not even prescribe the proportions of these rights and obligations does not have to have any real connection with the efforts concrete states are making aimed at the improvement of the condition of the environment. Constitutional norms may not be taken as evidence of the condition of the environment.

Regulations on the right to a healthy environment in constitutional systems contribute to the spread of environmental awareness. Constitutional norms must have real basis, because a constitution cannot be a collection of wishes, it has to express the possible, real and achievable conditions. In order for the constitutional right to a healthy environment to gain more importance and be achieved, the constitution itself must build its own authority towards its citizens.

The right to a healthy environment is a basic civil right, and the aim of the constitutionalisation of environmental protection relates to ensuring a healthy environment for future generations as well, towards which we have a responsibility for the condition of the environment they will inherit. Due to its nature, the right to a healthy environment cannot have state boundaries, and so it requires a more quality, thorough and systematic protection from the one it has today, with the full inclusion of individuals, the state, private and public bodies, as well as the international community as a whole.

The Constitution of the Republic of Serbia from 2006 includes the right to a healthy environment in its catalogue of constitutional rights. On its way to fulfill its obligations which represent the conditions of becoming a part of the European Union, the Republic of Serbia has made the most progress in precisely this field. In order to regulate the right to a healthy environment, in 2004 Serbia adopted the Law on Environmental Protection.⁴⁹ Along with this law, the Law on the Strategic Assessment of the Influence on Environment, and the Law on Assessment of the Influence on Environment were adopted. Suggested by the Ministry for Environment and Spatial Planning, during May 2009, the Na-

⁴⁹ "Official Gazette of the Republic of Serbia" 2009, No. 135.

tional Assembly of the Republic of Serbia adopted a “Green package” – 16 laws in the field of environmental protection. All adopted laws from the “Green package” are in accordance with European Union directives. These laws regulate the field of waste management, and the existing Law on Environmental Protection will also be improved.

Also, with these regulations, the local self-governments have been given much larger authority and jurisdiction in the sector of environmental protection, and the resources dedicated for investing into environmental protection cannot be used for any other purpose.

The problem is not the lack of a legal framework, but the lack of implementation of the laws and the subjective and mild attitude towards those who break the law. It is necessary to raise the awareness of every citizen on the right to a healthy environment, in order for every citizen to know and understand this right, as well as the mechanisms which protect this right, because otherwise the fear remains that it will remain a dead letter.

LITERATURE

- Eleftheriadis P. (2007), *Environmental Rights in the EC Legal Order*, “Oxford Legal Studies Research Paper”.
- Gligorijević D. (2009), *Pravo na zdravu životnu sredinu – Ljudsko pravo ili iluzija*, “Pravni život, Savez udruženja pravnika SR Srbije”, No. 10.
- Jašarević S. (2010), *Socijalno pravo*, Novi Sad.
- Krstić I. (2009), *Pravo na zdravu životnu sredinu u korpusu ljudskih prava*, „Pravni život, Savez udruženja pravnika SR Srbije”, No. 9.
- May J.R. (2005–2006), *Constituting Fundamental Environmental Rights Worldwide*, “Pace Environmental Law Review”, Vol. 23.
- Mikić V. (2012), *Zaštita životne sredine u uporednom ustavnom pregledu*, Beograd.
- Mrnjajus K., *Ljudska prava. Odgoj i obrazovanje za ljudska prava*, www.ffri.hr/datoteka/kmrnjajus/opca_pedagogija_ljudska_prava.pdf.
- Nastić M. (2011), *Ustavno regulisanje prava na zdravu životnu sredinu. Tematski zbornik ekologija i pravo*, Niš.
- Ninković M. (2005), *Zaštita životne sredine*, *Lex forum*, LawDem, No. 3–4, www.lawdem.org/lex%20forum%203%202005.pdf.
- Orlović S. (2011), *Životna sredina u Srbiji-ustavnopravni kontekst*, *Pravno-ekonomski pogledi*, Naučno društvo za pravo i ekonomiju, Beograd, No. 3, www.pepogledi.org/Arhiva/2011_03/06%20Dr%20Slobodan%20Orlovic_Zivotna%20sredina%20u%20Srbiji-ustavnopravni%20kontekst.pdf.
- Pajvančić M. (2011), *Ekološka prava kao ljudska prava – ustavne garancije*, *Tematski zbornik ekologija i pravo*, Niš.

- Pajvančić M. (2009), *Komentar Ustava Republike Srbije*, Beograd.
- Pajvančić M. (2011), *Ustavno pravo*, Novi Sad.
- Petrović M. (2010), *Zdrava životna sredina-pravo čoveka ili vrednost kojoj se teži, I Naučno-stručna konferencija sa međunarodnim učešćem „Rizici i eko-bezbednost u postmodernom ambijentu“ – Eko-DUNP 2010*, Novi Pazar.
- Rabasović M. (1986), *Pravo na zdravu životnu sredinu kao osnovno pravo čoveka*, Beograd.
- Vojnović D., *Odgoj za ljudska prava*, www.mathos.unios.hr/~dvojnovi/LJUDSKA%20PRAVA.htm.
- Vukasović V. (2003), *Međunarodno pravno regulisanje prava na adekvatnu životnu sredinu*, "Međunarodni problemi", No. 1.
- Belgium – Constitution*, www.servat.unibe.ch/icl/be00000_.html.
- Benin: Constitution*, www.unhcr.org/refworld/country,,NATLEGBOD,,BEN,,3ae6b57d4,0.html.
- Constitution of the Republic of Belarus of 1994*, www.president.gov.by/en/press10669.html.
- Constitution of the Republic of Serbia*, www.parlament.gov.rs/national-assembly/important-documents.531.html.
- Constitutional Court*, www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava.
- Earthjustice*, www.earthjustice.com.
- Legislationline*, www.legislationline.org/documents/section/constitutions.
- The Constitution of Kenya*, www.parliament.go.ke.
- The Constitution of Mongolia*, www.frc.mn.
- The Constitution of the Republic of Armenia*, www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=eng#2.
- The Constitution of the Republic of Poland*, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.
- The Constitution*, www.stortinget.no/no/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/The-Constitution.
- Zakon o zaštiti životne sredine*, www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_zivotne_sredine.html.



IAN BARNES, CRISTINA CHERINO

CIRCULAR MIGRATION AND NEW MODES OF GOVERNANCE: SO WHAT ARE THE CONSEQUENCES?

INTRODUCTION

Circular Migration (CM) is a long standing way of dealing with the need for temporary migrants across the globe (Wickramasekara 2011) involving the temporary movement of workers to and from areas requiring labour. Its attraction (in a well-managed form) is that it offers to maximise the benefits from migration for the countries of origin, the destination countries and the actual workers. This chapter concerns the way that CM has joined the array of new modes of governance (NMG) which started to emerge in the 1990s.

NMG were developed in response to the view that many of the European Union's (EU) traditional modes of governance had proved ineffective. In the case of migrant flows across the internal and external EU's borders no single actor has the power to solve the problem of managing the flows and dealing effectively with multilevel actors. The nature of the interdependent world means that in order for policy to be enacted successfully there is a need for cooperation across borders and between the different areas of governance. However, this cooperation comes at a cost because of the very nature of the compromises that are required to make it work effectively. NMG are designed to deal with the very different situations that arise across the 28 member states and are seen as a way of supplementing established methods of governance (the community method) where attaining agreement may be difficult.

CM schemes have proved difficult to replicate because each member state has its own issues and protects its own sovereignty, despite the potential gains from cooperation. Critically however, many of the aspirations concerning the ability of these schemes to create a stable migration environment have not been achieved in the teeth of the recession. Whilst CM seemed to offer a way forward to help resolve the issue of continuing high levels of irregular migration this is an issue that has started to be resolved in a different way by the depth of the recession and the flow of migrants returning to their home countries (although depressingly large numbers of migrants still perish in an attempt to reach the EU). This is especially the case with respect to Spain, a country of very high inward migration during the era of high economic growth and now experiencing a severe and prolonged economic downturn. Therefore it would appear as if CM is a new mode of governance is deeply flawed that may not provide a solid basis for developing future initiatives because it does not remove the mismatch between the demand for labour. Also, CM schemes are biased against the interest of many of the workers who participate in them.

THE MIGRATION PROBLEM

The problem of how to regulate the flow of workers into the European Union (EU) at a time of slow economic growth and recession whilst appearing to remain open and receptive to business has been on the agenda for some time. Especially since the completion of the single market and the implementation of the Schengen Agreement there have been increasing concerns about the growing number of opportunities for irregular migrants from third country states to move across borders. At the same time there has been a tendency for migrants stay in places long after the need for the additional labour has gone. Eventually, conditions do become untenable for migrants so they do start to return home, not spurred necessarily by incentives but more because the severity of the recession.

The EU's member states have never fully embraced the concept of a totally free labour market, largely because of the fear of negative social impacts and domestic political pressures. Free movement of workers is an issue which was embedded in the original treaties, migration from third states is an area of shared competence. Individual states are by and large able to decide (at least officially) who enters their country from outside the EU, despite a common visa list. Member states also

determine their own citizenship rules and hence access to the status of European citizenship. However, for the EU as a whole, there has been some agreement about the need for action to deal with what was seen as excessive flows of migrants. Against such a background the EU Treaties can have only a limited impact and the diversity of views on an appropriate strategy means there is insufficient consensus to enact binding legislation. The policy making field with respect to migration is too complex to be credibly harmonised in an adequate way.

In 2005 the European Council noted: “the increasing importance of migration issues for the EU and its Member States and the fact that recent developments have led to mounting public concern in some Member States. It underlines the need for a balanced, global and coherent approach, covering policies to combat illegal¹ immigration and, in co-operation with third countries, harnessing the benefits of legal migration. It recalls that migration issues are a central element in the EU’s relations with a broad range of third countries, including, in particular, the regions neighbouring the Union, namely the eastern, south eastern and Mediterranean regions, and notes the importance of ensuring that the appropriate level of financial resources is allocated to these policies. The EU will strengthen its dialogue and cooperation with all those countries on migration issues, including return management, in a spirit of partnership and having regard to the circumstances of each country concerned.” (Council of the European Union 2006)

In response the Commission produced its Global Approach document which called for a comprehensive European migration policy (European Commission 2006). In 2007 the Commission strongly advocated CM and Mobility Partnerships² as part of its approach; they suggested that CM could create an opportunity for workers from third countries to come to the EU temporarily for work, but then return back to their country of origin. (European Commission 2007) The theme was then repeated by the Commission as part of their Global Approach, Mobility Partnerships where mobility partnerships were described as being an innovative and sophisticated tool (European Commission 2009: 4).

This was followed by numerous policy initiatives and a readdressing of the problem in 2011 with another review of the Global Approach which aimed to update the issue taking into account the developments

¹ The term informal migration is now more widely used.

² There are three mobility partnerships in force Moldova, Cape Verde and Georgia, although partnerships with Armenia, Tunisia and Morocco may emerge. The sticking point for African countries is their reluctance to sign a readmission agreement with the EU.

in the Southern Mediterranean (European Commission 2011B). This new burst of policy action was in part stimulated by the environment for migration becoming increasingly hostile. One reason was the threat of significant migrant flow emanating from the Arab Spring in 2011 and 2012; although it is clear these flows were not as large as were first feared. In May 2011 the Commission produced a paper dealing proposing a response to the situation in the Southern Mediterranean (European Commission 2011A: 10). It made the point that each state needed to determine its own willingness to admit economic migrants, including facilitated legal frameworks for labour migration, including CM of seasonal workers.

NEW MODES OF GOVERNANCE

CM has been promoted by the EU as an innovative solution to resolve one of the pressing political problems facing the member states³. There are many aspects of CM that qualify it to be described as NMG, in that there is a hierarchy of decision makers involved, including the EU, a member state, a third state, regional authorities and private employers. No scoreboard of comparative achievement is involved, although the extent to which participants in the scheme actually returned home is an important indication of success. Curiously though, the numbers of individual migrants reappearing as part of the migration process is not an important indicator of success.

The EU is an organisation which has had to innovate in order to meet challenges of governance. One way of dealing with the multiplicity of decision points within the EU is to recognise the diversity and need for subsidiarity but at the same time try to keep to the common EU objectives by following innovative schemes. The hope is that if the outline of the scheme is well understood, then there can be learning about the outcomes and where there has been success, other states might emulate the methodology employed. In this way policy can move forward without fragmentation but at the same time the need for centralisation of policy is avoided, until at such time there is agreement as to where policy should lead. However, NMG should not be the sole instrument of policy, but a useful set of possible tools to move the agenda forward. So behind them would be EU regulations and directives as well as structural funds, social dialogue and action programmes.

³ Along with the Open method of Coordination, self-regulation, voluntary agreements and economic instruments.

The problem with NMG such as CM imitative is that there are many variants of the scheme, which means that procedurally things can be very different in the different states and regions. At the same time it is not clear how convergence can take place in a practical sense because it is not clear on the bigger stage if there is a desire to see the uniform policies developing or a range of consistent outcomes. Finally, NMG may be seen as a way of avoiding new social legislation.

The need to reform the way that the EU makes its decisions has been a constant theme throughout the organisation's history. This led to the treaty changes that took place over time, but of course there have always been limits to the extent that this might work to resolve the EU's governance issues. The 2001 the White Paper "European Governance" (European Commission 2001) proposed greater opening of the decision making process to more people and organisations in order to promote greater transparency, effectiveness, and accountability. The paper proposed greater EU consultation as well as greater flexibility into how legislation could be implemented in a way which took account of regional and local conditions. Importantly, this could be done by promoting the greater use of different policy tools. These tools might well involve a "dialogue with governmental and non-governmental actors of third countries when developing policy proposals with an international dimension" (European Commission 2001: 27).

NMG cover a wide range of initiatives which help to solve the complexity of decision making in the EU without recourse to formal legislation, at least in the early stages of policy development. In the case of CM, as in other areas it is applied where the EU has the least degree of legitimacy (Héritier 2002). In effect, new modes of government, where they are successful, allow the Commission to expand its area of competence without having to face the same level of hostility from the member states. The EU, having sponsored a number of CM schemes and made a number of proposals to integrate initiatives into a legislative form, has given the impression that the Commission has the right of initiative in an area well beyond its normal competence (Mosher & Trubeck 2003).

CIRCULAR MIGRATION

CM as a term started to appear in the literature as early as the 1960s and 1970s and referred mainly to migration within states. Since that time the term has evolved to encompass cross border migration and

can be seen in operation in different regions of the world having been proposed as part of the solution to deal with illegal migration into the United States for example (Newland 2009: 6). It should be seen as a way of ensuring that migration takes place via a means of choice rather than by compulsion (Newland 2009: 4).

CM is seen as an important development in the armoury of the EU and the member states in their wish to promote a more balanced approach to managing migration. It involves dialogue at the EU; member states, third countries and private organisations to bring schemes to fruition. The Commission claimed for example that as long as appropriate safeguards are in place that CM of third-country national seasonal workers: "will potentially benefit the country of origin, the EU host country and the seasonal worker him/herself." (European Commission 2010: 10). By dealing with the different levels of interest governing seasonal migration a more flexible policy can emerge that is sensitive to the needs of all parties. There were a number of pilot schemes in operation sponsored by the EU starting at the beginning of the new millennium (European Commission 2007). These pilot schemes and the policy promotion of the Commission saw CM as a favoured policy response to problems of illegal (informal) migration.

This chapter is concerned with the type of CM which has been defined by the EU: "as a form of migration that is managed in a way allowing some degree of legal mobility back and forth between two countries." So that "CM could create an opportunity for persons residing in a third country to come to the EU temporarily for work, study, training or a combination of these, on the condition that, at the end of the period for which they were granted entry, they must re-establish their main residence and their main activity in their country of origin" (European Commission 2007: 9).

Therefore CM is characterised by a repeating cycle of temporary migration in which workers move backwards and forwards between their home country and a host nation, to perform temporary work contracts. This is often linked with seasonal work usually more affluent host countries, where large numbers of workers are required at specific times. There is no exact and formal definition of what CM is, because it can take different forms based on the specific circumstances of the time and place. However, in a European context it can generally be taken to be the ability of employers to take on workers from outside the EU, with the prospect that they will return as needed after their contract has been completed. This therefore implies that workers can also return back at another time, should they choose to do so and given that they

have behaved in a way which is acceptable to their hosts (Terrazas 1 2009).

The tendency is to see CM as being something of a partnership, where it is hoped that both the donor and the receiving country gain as well as the individual migrant worker. In this sense, it is envisaged that, because the same individuals could be involved over several years, there may be a payoff to the training of workers. Newland and Terrazas make the point that: "Employers have little interest in training a migrant whom they will never see again for higher skills or responsibility." (2009). CM is therefore said to have a triple benefit: The host nation receives the workers it wants, the migrant will have additional income and may acquire new skills, whilst the economy of the donor country may benefit from remittances sent home and perhaps an enhanced workforce.

The success of the Commission regulatory initiatives depends upon how well individual schemes work. From these, there can be an aggregation of good practice which feeds into a willingness legislation and the mainstreaming of policy by the adoption of appropriate directives. But there is no guarantee that these schemes will enhance the legitimacy of EU policy. (Idema & Kelemen 2006). The schemes can be very diverse so that attempts to aggregate policy in a way which addresses all needs can be said to amount to reductionism. The trenchant defence of the powers of the nation state by the use of the principle of subsidiarity is most likely to be found in cases where policy initiatives are very diverse. If there is significant evidence that the pilot schemes appear to be flawed with unanticipated outcomes, then support from key groups may be withdrawn. Finally, as Cran (2011: 649) points out, it could be that some NMG may act as a fig-leaf for undemocratic practices by enhancing the role of unelected institutions.

THE DEVELOPING CIRCULAR MIGRATION STRATEGY

The development of EU policy with respect to CM happened over a period of time, responding to Treaty changes, external and internal political events and the pressure of migrants attempting to enter the EU have done so for a number of economic, social and political reasons. In economic terms, despite ever more sophisticated monitoring devices and careful controls, it was always been difficult to achieve a reasonable balance between the numbers who wish to migrate into the EU and the numbers needed to meet labour market shortfalls. Administra-

tive methods of control could not take account of the ingenuity and in some cases the desperation of migrants to achieve work in the country of their choice. Family ties, income levels, cultural understanding and opportunism have all played their part in incentivising migrants to circumvent restrictions, especially when, even complying with regulations has meant rejection. The flow of economic migrants into the member states have often hit a peak when the receiving economy is expanding but these migrants have rarely wished to return in sufficient numbers when there is a setback. This therefore suggested that if the numbers of migrants were to return to a satisfactory level for the receiving country, there needed to be a better way of managing the flows. The voluntary return of temporary or permanent migrants has generally been seen as being a positive aspect of overall economic development. In the ideal world at least, many of the returning migrants should have acquired new skills and resources which they may be prepared to devote to the country of their origin.

As early as 1994, the Commission expressed the view that EU immigration policies should favour legal migration as against illegal migration (European Commission 1994). With the entry into force of the Amsterdam treaty in 1999 and the Tampere Special European Council (Council of the European Union 1999), the main components of the creation of an area of freedom, security and justice started to be put into place.

The Council called for the creation of an area of freedom security and justice, which by the nature of things meant better management of the flow of migrants. To create such an area there needed to be careful monitoring of the EU's external borders to enable internal barriers to be removed. This was an acceptance that the existing approaches to migration were not appropriate. There was a need to move beyond regarding migration policy as part of the approach free movement of labour and to establish a common EU asylum and immigration policy. It recognised the principle that such a policy must encompass co-operation with the third countries. This should involve a dialogue with the governments and the migrants and take account of the development needs of the country of origin (European Commission 2000).

The process of dealing with illegal migrants across the EU's external borders became particularly pressing in the new millennium and this led inevitably to moving forward an agenda based upon cooperation with the EU's neighbours. The European Council held in Seville in June 2002 suggested that: "an integrated, comprehensive and balanced approach to tackling the root causes of illegal immigration must re-

main the European Union's constant long-term objective. With this in mind, the European Council points out that closer economic cooperation, trade expansion, development assistance and conflict prevention are all means of promoting economic prosperity in the countries concerned and thereby reducing the underlying causes of migration flows. The European Council urges that any future cooperation, association or equivalent agreement which the European Union or the European Community concludes with any country should include a clause on joint management of migration flows and on compulsory readmission in the event of illegal immigration" (Council of the European Union 2002: 33).

The Commission called for an effective legal migration policy involving the management of flows by third countries. There was to be a special emphasis on the equal treatment of legally employed foreign workers. The use of temporary working permits was seen as one of the ways of regulating the demand and supply of low skilled labour and reducing the flow of illegal migration into the EU (European Commission 2002: 23). In order engage third countries it was acknowledged that there had to be incentives to reward engagement by the third countries being willing and able to engage in the process (European Commission 2002: 4).

As the new millennium progressed, so did concerns about how to manage migration, in part because of the perceived security threat following the terrorist attacks in New York on 11 September 2001 and Madrid in March 2004. There was also growing concern about the level of illegal migration and the extent of fatalities as migrants tried unsuccessfully to penetrate the EU's southern and eastern borders.

One of the solutions which emerged from the EU in the new millennium was the concept mobility partnerships and operating within this context schemes to promote CM. The November 2004 European Council (Council of the European Union 2004) endorsed The Hague Programme and called for: "a policy plan on legal migration including admission procedures capable of responding promptly to fluctuating demands for migrant labour in the labour market" (Council of the European Union 2004: 10).

Such a policy, would not involve any significant loss of sovereignty, as it was always recognised that any proposals could not undermine the right of the member state to determine which third country nationals from third states entered their country (Commission of the European Communities 2005A: 4).

CM (of different types) could, it was believed, maximise temporary migration to the benefit of the donor and receiving countries. Such

schemes would give priority for future temporary migration to workers, who had returned voluntarily at the end of their contracts. (European Commission 2005A: 7). These schemes were a great deal more feasible given the growth of more affordable air transport and the speed at which job opportunities could be communicated (European Commission 2005A).

In its 2005 Policy Plan on Legal Migration, the Commission proposed that a directive be produced which set out the conditions of entry and residence of seasonal workers (also one for highly skilled workers). It was acknowledged that seasonal worker would be needed in sectors such as agriculture, construction and tourism, largely because many of these jobs were of little interest to many workers in the member states. Multi seasonal permits were thought to be a good idea to avoid workers falling into illegality (European Commission 2005B: 7).

In December 2006, the European Council asked the Commission to produce proposals to integrate opportunities for legal migration into the EU's external policies in order to create a balanced partnership between third countries and the member states' labour market requirements needs. In particular the Commission was asked to suggest ways to ensure the effective protection for vulnerable migrant groups while respecting the competences of Member States. They were asked to give consideration as to how:

"legal migration opportunities can be incorporated into the Union's external policies in order to develop a balanced partnership with third countries adapted to specific EU Member States' labour market needs; ways and means to facilitate circular and temporary migration will be explored;" (Council of the European Union 2007: 9).

The Commission's response was to propose that mobility partnerships be negotiated between the EU and third countries to manage migration flows and to fight informal migration in exchange for enhanced possibilities for legal mobility (European Commission 2007). The Commission proposed that there be a limited number of pilot partnerships to test the concept's feasibility. They recognised that many of the arrangements for these mobility partnerships would require close cooperation between the EU and the member states and that legal migration from third states would fall within the remit of the individual member states. In particular they felt that third states must be prepared to accept the return of their own migrants and discourage illegal migration. Of course the Commission called for a commitment of third countries to promote productive employment and decent work and improve social and economic conditions so as to reduce the incentive for irregular

migration. This of proposal would suggest that development issues of third states could be easily resolved.

The Commission had existing experience with providing assistance to third countries in mobility partnership schemes and gave the example of the MEDA project to support the Moroccan National Agency for Employment and Skills (ANAPEC). Other schemes with various member states ranged from those covering the Western Balkans, Egypt, Tunisia, Colombia and Ukraine (European Commission 2007) indicating that the Commission was well on the way to developing CM methodology prior to official policy pronouncements.

Whilst the experimentation with CM went ahead and produced some interesting results the advent of the recession and a growing public disquiet about the level of migration, especially into the EU, led to the European Pact on Immigration and Asylum. This was a statement of purpose and called for an annual discussion on migration issues in the Council of Ministers (Council of the European Union 2008).

In 2010 the Commission produced a further draft directive dealing with the issue of migration of seasonal workers; which would give fair and transparent rules for entry and residence, but at the same time ensure that migrants return home (European Commission 2010). The issue was considered to be important, despite the recession, because it was felt that there would be a more permanent need for short-term unskilled labour because national workers found these tasks unattractive. Also it was these sectors which were prone to hiring illegal workers. The proposal was said to comply with that of all EU policies which required a high level of human health protection and respect for human rights and be non-discriminatory. The aim was to provide a common legal framework for seasonal workers across the EU. The proposed directive did not contain anything which suggested the right of entry of workers, only the conditions which by which they were to be treated. The period of time for the workers to remain was suggested as a maximum 6 months, so that the work covered was genuinely seasonal. Single season or multi-seasonal permits (up to three years), where the work was stable, could be issued.

The EU's justification for intervention was fourfold. The first was that one member states decision on migrants could impact on other member states. The second was that Schengen requires rules to reduce the risk of overstaying. The third concerned the need to overcome exploitation of workers. Finally, there was a need to ensure that the need to have a global approach when dealing with third countries. However, migration is a policy area where competence is shared between the

member states and the EU, in which case EU intervention had to be justified by the principle of subsidiarity (House of Lords European Union Committee 2010: 4).

BRINGING THE MIGRANTS TO EUROPE – TAKING PART IN THE SCHEME

Spanish farmers have found it expedient to hire illegal workers, partly because they can be employed on a flexible basis, matching the farmers' uncertain and variable requirements. There was a financial advantage in employing illegal workers because they typically commanded considerably lower wages than legally employed workers. This practice has continued despite government action to curtail illegal migration into Spain (e.g. the new Immigration Act approved on the 26th June 2009, which seeks to prosecute "those who instigate and support illegal immigration"). However, the enforcement of labour laws has suffered from a shortage of Labour Inspectors in the past (Domínguez, García & Delgado 2009).

An alternative to this was the EU's Aeneas programme along with others was an EU funded a scheme to promote cooperation and coordinate CM between Cartaya in Spain and Morocco⁴. The programme, was quoted as an example of how well CM can work, and by implication, reduces the extent of informal migration (Aiolfi 2011). There were of course different CM schemes in operation throughout Southern and Eastern Europe so the AENEAS-Cartaya scheme cannot be regarded as a uniform example, but it offers an important lesson as a case study of how such schemes work.

In this example the links are between the EU, Spain's regional government, employers and a Moroccan Agency. There are therefore co-regulators involved with the private sector being responsible for the support of migrants as well as the state. Although attempts have been made to regulate CM at an EU level, the cases that are dealt with are very different and winning agreement is very difficult. For example the differing views about the need to regulate seasonal workers entry into the EU from third countries.

The AENEAS-Cartaya programme, which started in 2005, allowed for the CM of Moroccan workers into Cartaya (Huelva), southern Spain, to engage in seasonal strawberry harvesting work (European Commis-

⁴ They might earn three times the annual average Moroccan wage in the six months that they work in Spain, with relatively low living costs.

sion 2009). An EU funded scheme “programme de gestion intégral de l’immigration saisonnière (2005/103564)” had operational dates of January 2006 to June 2008 with the lead partner being the Municipality of Cartaya. The project was estimated to cost €1.495.000 of which €1.196.000 came from the EU’s AENEAS 2004 budget. However, the first years of this programme highlighted a major concern with CM: in 2005, only 10% of the Moroccan workers who migrated actually returned to their home country at the end of their seasonal contracts. In 2006, again, only 50% of migrants returned home. The workers who remained simply became the illegal immigrants that the Spanish government had sought to replace.

There were in fact considerable incentives for workers to return to Morocco under the AENEAS-Cartaya programme. Workers were “guaranteed” to be able to return in subsequent years, and after several years could potentially earn residency rights in Spain⁵. The failure of workers to return was linked with the fact that mainly young men were recruited into the programme. In order to try to combat this problem, subsequent years saw the exclusive recruitment of young women with children. These young mothers left their children in Morocco, and travelled to Spain to work for periods of several months. This development of the scheme really amounted to using the family as a hostage to ensure the workers’ return. It was considered much more likely that these women would return home at the end of their seasonal contracts, in order to be reunited with their children, but if they do not, then they face problems of trying to reunite at a later date and they would be unlikely to be able to return under the CM scheme.

In 2007, 12,000 women travelled from Morocco to Huelva to work under this programme, and 95% returned voluntarily at the end of their contract; a considerable improvement compared to previous years. The substitution of male workers to female workers with children has effectively solved the problem of workers not returning home. Moroccan females are also perceived as good workers by their Spanish employers, partly because they are traditionally familiar with agricultural work, and are considered to produce higher quality work than their male counterparts. In 2008, the programme expanded further with more than 18,000 women participating (Andrew, Jiménez 2010). The women workers displaced many of the male African informal migrants, who might have taken up such roles in the past (Bozonnet 2010).

⁵ The fact that workers were rarely resident long enough to qualify for this benefit was generally overlooked.

Spain's worsening economic situation caused the government into a major reduction in participants in the scheme, so that the numbers dropped from 183,600 in 2007 to less than 20,000 in the country as a whole in 2009. The number of legal fruit pickers in the Huelva area, which were the largest group, dropped, from 16,500 in 2009 to 4,500 in 2010 (Bozonnet 2010). This demonstrates that the introduction of CM also further politicised the process of temporary migration by introducing limits which are heavily influenced by the levels of domestic unemployment. It is tempting to see the controlling of migrant flows as the main driver behind the programme, rather than the participant's welfare.

This situation was not well received by the employers who suggested that there would be a shortage of suitable workers. Despite the high level of unemployment in 2011, the Secretary of Social Policies in Huelva (UGT), Francisco Javier Perez, suggested that Huelva farmers had asked for 4,800 CM workers, a similar number to last year" (Globedia 2011).

However, with very high levels of unemployment in Spain, many Moroccans started to return home. The process started as early as 2006 and 2007, but by 2012 unemployment amongst the 780,000 Moroccans based in Spain was running at over 50% and large numbers started to return back to their home country (Saidi 2012).

HOW MUCH OF A "TRIPLE GAIN"?

The programme did bring tangible social benefits to the Spanish and Moroccan communities. Firstly, it has helped to combat racist sentiments in Spain, by replacing fear with a largely positive experience of migrant communities. Secondly, it promoted the employment of women in Morocco, which has traditionally been restricted. The AENEAS-Cartaya has helped to emphasise positive aspects of the employment of women. Finally, it has helped to maintain ancillary employment in areas where there was a lack of locally based labour for the harvesting of crops.

The success of this programme is further reflected in the farmers' requests to continue the programme after the economic downturn. Following the serious rise in unemployment in Spain after 2008, the government has sought to curtail CM programmes in favour of unemployed nationals. This development has not been supported by farmers: as Mara  n-Abreu et al. point out, strawberry farmers prefer to mini-

mise uncertainty in the production cycle. This is because of the large “up front” costs: planting in the most expensive part of production. Farmers perceive the local labour force to be unreliable and unaccustomed to hard physical work, and fear that the investment of planting may not be converted into profitable harvest if they are reliant on local planters and pickers. Farmers in Huelva preferred the reliable Moroccan workers provided by AENEAS-Cartaya, to the extent that they reduced planting in response to reductions in availability of CM workers (Rafael Marañón-Abreu 2011).

The strength of the CM schemes is that it is claimed that everyone who participates in it gains. The EU and the individual member states looks as though it is still open to migrant workers, so there should be less reason to risk participation in illegal and informal migration. However, we know that only those who can be “trusted” to return home are recruited. This means that CM is targeted at precisely those workers who are less likely to engage in illegal migration in any case. However, CM should reduce the temptation of employers to employ illegals, although the main disincentive should be the rigorous enforcement of labour laws, with high fines for those who transgress.

Despite the very positive aspects of CM, and AENEAS-Cartaya in particular, some serious and perhaps sinister aspects of these programmes have started to emerge. Employers, despite the regulation of the sector, are in a much more powerful position. They can insist upon informal conditions which might well be totally unacceptable in a normal open market situation. Working conditions are harsh in the open fields and in the polyurethane tunnels where the crops are grown, certainly not at all acceptable to many Spaniards, hence the need for the migrants in the first place. The migrant workers, who receive the same minimal wages as their Spanish counterparts, are expected to work hard, within their regulated hours and in the odd, extreme case, they may even be expected to provide sexual favours. Moroccan women do not have a feminist mentality which might enable them to resist this kind of abuse.

Questions have been raised concerning the ethics of deliberately separating young mothers from their families in order to fulfil other socio-political objectives. Groot and Verberne consider that “mobility can include direct costs, opportunity costs and psychological costs” (1997). The potential psychological consequences of participating in CM schemes can be enormous. The women have to leave their children and husbands in order to be eligible for this kind of project, and there are effects on their families themselves. For example, Saida Zwin, a mother

of four, is on her third season picking strawberries but not satisfied with her temporary status. Speaking in Arabic through a translator, she stated: "My husband is going crazy, left all alone" (Gerson 2007).

Certainly, the participants in this programme are essentially forced and vulnerable migrants: "forced job mobility seems to be more prevalent among weaker groups of workers" (Vandenbrande 2004) who often find it difficult to adapt to their situation in the new country. There are several reasons for this: problems with a foreign language; exclusion, as locals may be less accepting of migrants (sometimes linking immigration to crime and insecurity, or with an alleged loss of identity); and lack of appropriate infrastructure in small communities to accommodate such large numbers of new temporary inhabitants.

The Global Alliance against Traffic in Women (GAATW), concluded that the main beneficiaries of this programme are the farm owners, that the model has a discriminatory basis (only women with dependents). The 'losers' are those women who do not fit the profile, and male migrants. They mention the reinforcement of a restrictive view of human mobility, and doubt whether the programme will be effective in controlling migration due to its temporal nature (Global Alliance Against Traffic in Women 2010). The GAATW report does not go so far as to mention alleged sexual abuses suffered by many of the women employed by AENEAS-Cartaya. In 2010, two cases of sexual abuses were brought against five Spanish employers, by eight Moroccan women aged between 18 and 30.

A series of documentaries in France and Germany, have attacked the working conditions in Huelva. A delegation of MEPs visited Huelva fields and described the situation as "tragic". Green MEP H. Flautre protested about the lack of drinking water, overcrowded and "complicated" situation of women, "very vulnerable and utterly dependent on their employers. A stroll through the town's law offices reveals a showcase of horror stories" (Vadrot 2009). In spite of these problems, the Moroccan women interviewed by Bosco in 2009 seemed content to continue: they make ten times more money during the season of strawberry picking than what they would make in their home country. However, it is a choice made primarily against the background of their poor living conditions in Morocco (Bosco). When these women were interviewed their worst-case scenario was that they would be to be denied work in Spain (Zeneidi 2011).

CONCLUSIONS

CM qualifies as a new mode by the fact that it has been so heavily promoted as a means of solving one of the EU's most pressing dilemmas. That is how to control migration without undermining the rights of member states to act independently. There are of course no targets to achieve and there is no monitoring of outcomes. CM offers a framework for a solution to the problem the EU faces, in that it means that the EU can claim that it is open for migration and that there are mechanisms in place to ensure workers are treated in a way that is acceptable in terms of standards which would be deemed compatible with Community standards.

The EU policy documents paint a picture of a well-intentioned development which could well be adopted by all the member states, even trying to standardise the way that such migrants are dealt with across the EU. However, as we see, the UK government does not wish to standardise the treatment of seasonal workers because in their case their country of origin is within the EU, so one way forward might not be to try to adopt EU wide schemes at all in the future because of the sheer diversity of national circumstances.

There are more serious concerns with the adoption of extensive CM schemes. The longest recession for many decades has resulted in high levels of unemployment, which make the promise to future migrants the right of readmission to seek work a politically difficult commitment. From the point of view of the qualifying migrants, the schemes do offer essential employment opportunities, but on conditions which make the migrant highly dependent on the employer. The consequence of this is that there is a real danger of abuse. To achieve compliance, the preference for married women with dependent families, not only makes those women highly vulnerable, it also denies their male counterparts employment opportunities.

The outcome is that CM is not the ideal solution that it first appears to be. There is a lack of democratic control and whole scheme lacks transparency. We need to look more closely at what is being proposed in such schemes which appear to be high minded but in the last resort, seem to be driven by expediency. Policy makers are given a great deal of autonomy, by such schemes and they can result in the circumvention of the normal checks and balances of the political process

It may be that in some cases the advocates of CM are claiming benefits that simply do not exist, but it could also be the case that there are

few better alternatives to CM. CM schemes may not be either good or bad, essentially it may depend upon how they are designed. The variety of schemes which exist across the EU means that we have an opportunity to learn from them what might be better ways of permitting CM for lower skilled workers.

LITERATURE

- Aiolfi A.C. (2011). *Evaluation of the concrete results obtained through projects financed under AENEAS and Thematic Programme for Migration and Asylum*. Brussels: The European Union's DCI-MIGR Programme.
- Andrew J. and Jiménez, L. (2010, October 13). Victims of Red Gold. *El País*.
- Bosco. (n.d.). Cartaya: Moroccan Women at the Centre of the Circular Migration. *Youtube*.
- Bozonnet, J.-J. (2010, June 10). African migrant workers find slim pickings in southern Spain. *Guardian Weekly*.
- Carrera, S. (2011). *The EU's Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean under scrutiny; Filling the Gaps in the Global Approach to Migration*. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, June 2011.
- Carrera, S. (2011, June). The EU's Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean under scrutiny; Filling the Gaps in the Global Approach to Migration. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*. CEPS.
- Commission of the European Communities. (2005A, January 11th). An approach to managing Economic Migration: Green Paper COM(2004) 811 final. Brussels.
- Council of the European Union. (1999). Presidency Conclusions: Tampere European Council 15th and 16th October 1999. Brussels.
- Council of the European Union. (2002, October 29). Presidency Conclusions Seville European Council 21–22 June 13463/02. Brussels.
- Council of the European Union. (2004, December 8th). Presidency Conclusions: Brussels European Council 4/5 November 2004. Brussels.
- Council of the European Union. (2004, December 13). The Hague Programme : strengthening freedom, security and justice in the European Union 16054/04. Brussels.
- Council of the European Union. (2006, January 30). Brussels European Council 15/16 December 2005 Presidency Conclusions. Brussels.
- Council of the European Union. (2007, February 12). Presidency Conclusions Brussels European Council 14/15th December 2006;16879/1/06. Brussels.
- Council of the European Union. (2008, September 24th). European Pact on Immigration and Asylum: 13440/08. Brussels.
- Cran, L. (2011). The importance of the temporal dimension: new modes of governance as a tool of government. *Journal of European Public Policy* 18:5 August, 636–653.

- Domínguez, J. A., García, M. G., & Delgado. (2009, June). Temporary “contracts in origin” as policy to control immigration in Spain: the “Huelva model”. *Circulation migratoire et insertions économiques précaires en Europe*, No 12.
- European Commission. (1994, March 23rd). Immigration and Asylum Policies. COM (94) 23 final. Brussels.
- European Commission. (2000, November 22). On Community Immigration Policy; COM(2000) 757 final. Brussels.
- European Commission. (2001). European Governance: A White Paper. *Brussels*, 25.7.2001(COM(2001) 428 final).
- European Commission. (2002, December 3rd). Integrating migration issues in the European Union’s relations with third countries, COM(2002)703. Brussels.
- European Commission. (2005A, September 1st). Migration and Development: Some concrete orientations; COM(2005) 390 final. Brussels.
- European Commission. (2005B, December 21st). Policy Plan on Legal Migration; COM(2005) 669 final. Brussels.
- European Commission. (2006). *The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy* COM(2006) 735 final. Brussels.
- European Commission. (2007, May 16th). On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries, COM(2007) 248 final. Brussels.
- European Commission. (2010, July 13th). Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment COM(2010) 379 final. Brussels.
- European Commission. (2011A). *A dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean* COM(2011) 292 final. Brussels.
- European Commission. (2011B). *The Global Approach to Migration and Mobility* COM(2011) 248 final. Brussels.
- European Commission. (2009). *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration* SEC(2009) 1240 final. Brussels.
- Eurostat. (2012, July 31). Euro area unemployment rate at 11.2%. *Eurostat Newsrelease* 113/2012. Brussels.
- Gerson, D. (2007, May 11th). Moroccan Immigrants, Spanish Strawberries and Europe’s Future. *Vanguard News Network Forum*.
- Global Alliance Against Traffic in Women. (2010). Female Temporary Circular Migration and Rights’ Protection in the Strawberry Sector in Huelva, Spain.
- Globedia. (2011, March 21st). *4800 inmigrante trabajarán en la recogida de la fresa ?* Retrieved from Globedia: <http://es.globedia.com/4800-inmigrante-trabajarán-recogida-fresa>.
- Héritier, A. (2002). New modes of governance in Europe: policy making without legislating. *Reihe Politikwissenschaft Political Science Series*.

- House of Lords European Union Committee. (2010). Subsidiarity assessment: admission of third – country nationals as seasonal workers; 1st Report of Session 2010–11. London: HMSO.
- Idema, T., & Kelemen, D. (2006). New modes of governance, the open method of coordination and other fashionable red herring. *Perspectives on European Politics and Society* 7(1), 108–123.
- Jadidi, S. (2008, November 18th). Migración femenina circular como medio de cooperación para el desarrollo. Cartaya como ejemplo. *Identidad Andaluza*.
- Jimenez, L. (2009, October 5). 800 marroquíes están en lista de espera para la siembra de la fresa.
- Mosher, J., & Trubeck, D. (2003). Alternative approaches to governance in the EU: EU social policy and the European Employment Strategy',. *Journal of Common Market Studies* (41:4), 63–88.
- Neerup, S. (2008). Circular migration reassessed: The implications of temporariness in current migration policy approaches.
- Newland, K. (2009, October). Circular Migration and Human Development. *United Nations Development Programme: Human Development Reports Research Paper 2009/42*.
- News, M. W. (2011, August 3rd). Morocco World News. Rabat.
- Nieto, J. M. (2009, May). Los contratos en origen de temporada: mujeres marroquíes en la agricultura onubense. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos REIM*, N° VII – Enero.
- Rafael Maraón-Abreu, E. G. (2011). The Dynamics of Circular Migration in Southern Europe: An Example of Social Innovation. *ESD Working Paper Series*,. Cambridge MA: Massachusetts Institute of Technology, Engineering Systems Division, Boston.
- revised, M. W. (2011).
- Saidi, J. (2012, July 27). Moroccan immigrants in Spain return to their Home Country. *Morocco World News*. Casablanca.
- Vadrot, C. (2009, May 26). La Raçon de la fraise. *France 5.FR*.
- Vandenbrande, C. a. (2004). *Voluntary and Forced job mobility in Europe*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Verberne, W. G. (1997). Aging, Job Mobility, and Compensation. *Oxford Economic Papers*, 380–403.
- Wickramasekara, P. (2011). Circular Migration: A Triple Win or a Dead End. Geneva, Switzerland: International Labour Organisation.
- Zeneidi, D. (2011, March). Circular migration and misrecognition. *Spatial Justice*(3).

BEATA MOŁO

WPLYW RUCHU ANTYATOMOWEGO NA POLITYKĘ ENERGETYCZNĄ W NIEMCZECH – WYBRANE ASPEKTY

WPROWADZENIE

Ruch antyatomowy, podobnie, jak inne nowe ruchy społeczne, jest „zbiorem” nieformalnych grup i pojedynczych osób, formalnych organizacji i sieci. Ten rodzaj nowego ruchu społecznego nie tworzy projektu całościowej zmiany polityki energetycznej, lecz koncentruje się na walce w specyficznym dla siebie obszarze – energii jądrowej. Istotą ruchu antyatomowego są formy działań zbiorowych podejmowane zazwyczaj poza sferą tradycyjnych instytucji bądź organizacji, zaś typowym środkiem nacisku są publiczne formy protestu o spektakularnym charakterze.

Ruch antyatomowy w RFN powstał w latach 70. ubiegłego wieku i w porównaniu z tego rodzaju ruchami w innych państwach zachodnioeuropejskich czy USA, charakteryzował się ciągłością i znaczną siłą oddziaływania. Nie bez znaczenia dla sukcesów niemieckiego ruchu antyatomowego było powiązanie form obywatelskiego protestu ze skargami konstytucyjnymi i procesami sądowymi oraz pozyskiwaniem poparcia przez społeczeństwo i część elity politycznej.

Celem opracowania jest syntetyczne przedstawienie problemu oddziaływania ruchu antyatomowego (*Anti-AKW-Bewegung*) na proces kształtowania i realizacji polityki energetycznej RFN/zjednoczonych Niemiec z uwzględnieniem genezy i rozwoju cywilnej energetyki jądrowej w RFN, kontrowersji związanych z użytkowaniem energii jądrowej

oraz zmian w stanowiskach rządów federalnych wobec eksploatacji elektrowni jądrowych. Analiza opiera się na dostępnych źródłach i badaniach własnych autorki.

ROZWÓJ CYWILNEJ ENERGETYKI JĄDROWEJ W NIEMCZECH

W latach 50. i 60. ubiegłego wieku energia jądrowa była postrzegana w RFN jako „energia przyszłości”. Co więcej, z wykorzystaniem energii jądrowej związane było wyobrażenie stabilnego zaopatrzenia energetycznego w dłuższej perspektywie czasowej. Wśród partii politycznych panował konsensus odnośnie do konieczności szybkiego „wejścia” (*Einstieg*) w pokojowe użytkowanie energii jądrowej. W ocenie ekspertów był to raczej konsensus nie tyle związany z określonymi celami polityki energetycznej, ile z potrzebą rozwijania badań w zakresie technologii jądrowej. W RFN, w porównaniu z innymi państwami europejskimi i USA istniała duża luka badawcza w dziedzinie energetyki jądrowej. Natomiast przedsiębiorstwa energetyczne prezentowały raczej sceptyczne stanowisko w zakresie wykorzystania energii jądrowej. Według nich, zapotrzebowanie na energię końcową mogło zostać pokryte bez konieczności „wchodzenia w energię jądrową”, tym bardziej, że ekonomiczność energii jądrowej pozostawała nieokreślona i ryzyko finansowe było wysokie¹.

Pomijając kwestie szczegółowe warto nadmienić, że również w NRD zaczęto rozwijać cywilną energetykę jądrową. W 1966 r. w Rheinsberg (Brandenburgia) została uruchomiona niewielka prototypowa elektrownia jądrowa na bazie projektu radzieckiego, a w 1974 r. rozpoczął pracę pierwszy reaktor w elektrowni Greifswald/Lubmin. W NRD do końca 1990 r. pracowało 6 reaktorów jądrowych, a w budowie i planach było 7 kolejnych². W rozwoju cywilnej energetyki jądrowej RFN/zjednoczonych Niemiec można wyodrębnić następujące fazy:

1955–1969: fazę tę charakteryzuje instytucjonalizacja procesu rozwijania energetyki jądrowej. Spośród instytucji i komisji, które zostały

¹ J. Radkau, *Fragen an die Geschichte der Kernenergie – Perspektivenwandel im Zuge der Zeit (1975–1986)*, [w:] *Energie – Politik – Geschichte. Nationale und internationale Energiepolitik seit 1945*, rsg. J. Hohensee, M. Salewski, Stuttgart 1993, s. 101; K. Barthelt, K. Montanus, *Begeisterter Aufbruch. Die Entwicklung der Kernenergie in der Bundesrepublik Deutschland bis Mitte der siebziger Jahre*, [w:] *ibidem*, s. 89–90.

² Ł. Kuźniarski, *Energetyka jądrowa w Niemczech*, „Biuletyn Niemiecki” 2011, nr 13, s. 2.

w tym czasie utworzone należy wymienić przede wszystkim Federalne Ministerstwo ds. Energii Jądrowej (1955, *Bundesministerium für Atomfragen*), Komisję Atomową (1955, *Atomkommission*) i Komisję Bezpieczeństwa Reaktorów (1958, *Reaktorsicherheitskommission*). 23 grudnia 1959 r. Bundestag uchwalił „Ustawę o pokojowym zastosowaniu energii jądrowej i ochronie przed jej niebezpieczeństwami” (*Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren*), która weszła w życie 1 stycznia 1960 r. Ustawa regulowała badania, rozwój i użytkowanie energii jądrowej do celów pokojowych, ochronę życia, zdrowia i dóbr przed szkodliwymi skutkami promieniowania jonizującego oraz wypełnienie międzynarodowych zobowiązań w zakresie energii jądrowej i ochrony przed promieniowaniem. Program atomowy (*Atomprogramm der Bundesrepublik Deutschland*) z 1957 r. przewidywał budowę 5 reaktorów jądrowych – każdy blok o wydajności 100 MW. Natomiast w drugim programie atomowym (*Gesamtprogramm für die Entwicklung der Kernenergienutzung 1963–1967*) wsparcie na badania podstawowe wyniosło około 2 mld marek, zaś badania stosowane i budowa reaktorów jądrowych zostały wsparte kwotą 1,5 mld marek. Natomiast w trzecim programie atomowym z 1967 r. (1968–1972) na rozwijanie energetyki jądrowej przewidziano około 6,2 mld marek. Co więcej, w czasie realizacji tego programu zainicjowano budowę kolejnych elektrowni jądrowych i badania nad rozwojem reaktora powielającego (*schneller Brüter*)³.

Początki energetyki jądrowej w RFN związane są z budową reaktorów eksperymentalnych. W 1956 r. federalny minister ds. energii jądrowej Franz Josef Strauss zdecydował o utworzeniu centrum badawczego w Karlsruhe. Podobne centra badawcze zostały utworzone w Hamburgu, Jülich, Geesthacht i Berlinie, a pierwszy reaktor badawczy został uruchomiony 31 października 1957 r. w Garching pod Monachium (wyłączony 28 lipca 2000 r.). Pierwszy reaktor komercyjny Kahl (Bawaria) został uruchomiony 13 listopada 1960 r. Instalacja została zamówiona przez RWE i Bayernwerk, wzniesiona zaś przez Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft (AEG) w kooperacji z General Electric Co. 17 czerwca 1961 r. reaktor został zsynchronizowany z siecią elektroenergetyczną. Po wydaniu stosownego pozwolenia przez bawarskie ministerstwo ds. gospodarczych, od 1 lutego 1962 r. reaktor przeszedł w komercyjne użytkowanie. Pierwszy duży reaktor jądrowy w RFN został uruchomiony w grudniu 1966 r. w Gundremmingen (blok A, Bawaria), przy czym

³ W.D. Müller, *Geschichte der Kernenergie in der Bundesrepublik Deutschland. Anfänge und Weichenstellungen*, Stuttgart 1990.

w komercyjnym użytkowaniu był od kwietnia 1967 r., a po awarii został ostatecznie wyłączony 13 stycznia 1977 r. (zob. tab. 1).

Tabela 1. Reaktory jądrowe czynne do 2005 r.

	WŁAŚCICIEL	OKRES KOMERCYJNEJ EKSPLOATACJI
Großwelzheim	RWE	1970–1974
Niederaichbach	BAG	1973–1975
Lingen	VEW	1968–1979
Gundremmingen A	RWE/BAG	1967–1977
Karlsruhe	BW	1966–1984
Kahl	RWE/BAG	1962–1985
KKW Mülheim-Kärlich	RWE	1987–1988
Jülich	AVR GmbH + 16 EVU	1969–1988
Hamm-Uentrop	VEW/KEM/GKW Weser u.a.	1987–1988
Rheinsberg	Energiewerke Nord GmbH	1966–1990
Greifswald 1–4	Energiewerke Nord GmbH	1974–1990
KNK Karlsruhe	Kernforschungszentrum Karlsruhe	1960–1991
KWW Würgassen	PreussenElektra	1975–1994
KKS Stade	E.ON/Vattenfall Europa	1972–2003
KWO Obrigheim	EnBW u.a.	1968–2005

Źródło: *Zahlen und Fakten. Energiedaten. Nationale und Internationale Entwicklung*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, letzte Aktualisierung: 20.08.2013.

W 1967 r. rozpoczęto program eksperymentalny składowania radioaktywnych odpadów w kopalni soli Asse. W latach 1967–1978 w szybie instalacji Asse zostało zmagazynowanych około 124 500 zbiorników ze słabo aktywnymi odpadami i 300 zbiorników ze średnioaktywnymi odpadami.

1970–1974: tę fazę znamionuje działanie rządu federalnego na rzecz wzmocnienia międzynarodowej konkurencyjności RFN, czemu służyć miała również realizacja programu jądrowego mającego dotychczas raczej charakter eksperymentalny oraz budowa coraz bardziej wydajnych elektrowni jądrowych. W 1973 r. rząd federalny przyjął czwarty pro-

gram atomowy na okres do 1976 r., który przewidywał zwiększenie nakładów na rozwój energetyki jądrowej do 9 mld marek. Natomiast w ramach aktualizacji programu energetycznego z 1973 r. (1. *Fortschreibung des Energieprogramms von 1973*) rząd federalny zaplanował zwiększenie wydajności elektrowni jądrowych do 1985 r. do blisko 50 000 MW zainstalowanej mocy⁴. W 1971 r. rozpoczęto składowanie odpadów radioaktywnych w składowisku (*Endlager für radioaktive Abfälle*) w Morsleben.

Wśród partii politycznych nadal panował konsensus w sprawie rozbudowy energii jądrowej. Co więcej, skutki kryzysu energetycznego z początku lat 70. ubiegłego wieku wzmocniły przekonanie wśród elit politycznych RFN, że to energia jądrowa przyczyni się do wzrostu bezpieczeństwa energetycznego państwa⁵. Innymi słowy, za niezbędne w celu zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego, w tym ograniczenia zależności od importu ropy naftowej, uznano rozbudowę energii jądrowej i eksploatację rodzimych paliw stałych.

1975–1981: cechą charakterystyczną tej fazy jest coraz silniejszy opór lokalnych społeczności wobec użytkowania energii jądrowej. W tym okresie niejednokrotnie dochodziło do zajmowania placu budowy i masowych demonstracji oraz wielu postępowań sądowych. Protesty i procesy sądowe skutkowały zaostrzeniem standardów bezpieczeństwa, zwiększeniem kosztów i wydłużeniem w czasie postępowań dotyczących wydania zezwolenia na budowę elektrowni jądrowej. Co istotne, doszło do zahamowania rozbudowy energii jądrowej, które uwarunkowane było zarówno kontrowersjami wokół użytkowania energii jądrowej, jak i spadającą stopą wzrostu zużycia energii elektrycznej. Utrzymanie dotychczasowego ponadpartyjnego konsensusu odnośnie do rozwijania energetyki jądrowej stawało się coraz trudniejsze ze względu na rosnące kontrowersje w łonie SPD⁶.

W 1975 r. Federalne Ministerstwo ds. Badań (*Bundesforschungsministerium*) zainicjowało dialog społeczny (*Bürgerdialog Kernenergie*), którego celem było porozumienie między krytycznie nastawioną częścią

⁴ D. Rucht, *Anti-Atomkraftbewegung*, [w:] *Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Handbuch*, hrsg. R. Roth, D. Rucht, Frankfurt–New York 2008, s. 248.

⁵ P. Graichen, *Kommunale Energiepolitik und die Umweltbewegung. Eine Public-Choice-Analyse der „Stromrebelln“ von Schönau*, Frankfurt–New York 2003, s. 35.

⁶ K. Barthelt, K. Montanus, *op. cit.*, s. 99; W.D. Müller, *Die Kernenergiekontroverse in Deutschland*, [w:] *Handbuch Kernenergie. Kompendium der Energiewirtschaft und Energiepolitik*, hrsg. H. Michaelis, C. Salander, Frankfurt am Main 1995, s. 782.

społeczeństwa a rządem federalnym, a w konsekwencji spowodowanie rozłamu w ruchu antyatomowym. Pomimo, że dialog był prowadzony do 1975 r., nie wywarł żadnego wpływu na decyzje rządu federalnego i rządów krajowych w dziedzinie energetyki jądrowej. W ocenie ekspertów, dążyło do zinstytucjonalizowania protestów, jednak bez zapewnienia im realnych możliwości oddziaływania. Kwestią dyskusyjną jest znaczenie instytucji dialogu dla wzmocnienia pozycji przeciwników energii jądrowej, ponieważ w czasie jego trwania uczestniczyło w nim łącznie 30 tys. osób⁷.

W tym miejscu należy wspomnieć tzw. układ stulecia z marca 1980 r., zawarty pomiędzy *Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke* i *Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus*, który zagwarantował długoterminowe zakupy przez elektroenergetykę dużych ilości wydobytego węgla kamiennego. W zamian lobby węglowe zapewniło sektorowi energetyki jądrowej wsparcie dla planów rozbudowy elektrowni jądrowych.

W 1976 r. został otwarty tzw. szyb Konrad na terenie nieczynnej kopalni rudy żelaza koło Salzgitter (Dolna Saksonia) dla eksploracji i próbnego składowania odpadów radioaktywnych, a w 1979 r. rozpoczęto rekonesans Gorleben jako potencjalnego składowiska wysokoradioaktywnych odpadów.

1982–1986: w tej fazie dochodziło do masowych demonstracji, jednakże konflikty wokół energii jądrowej straciły na politycznym znaczeniu, a co za tym idzie, nie stanowiły już głównego tematu kampanii wyborczych. Szczególnie kontrowersyjna w tym okresie była kwestia utylizacji odpadów radioaktywnych. Konserwatywno-liberalny rząd Helmuta Kohla (od 1982 r.) realizował wyraźnie „politykę proatomową” (*Pro-Atom-Politik*) i podjął określone działania, które skutkowały przyspieszeniem postępowań w sprawie o wydanie pozwoleń na budowę instalacji, podczas gdy opozycyjna SPD opowiadała się przeciw rozbudowie elektrowni jądrowych.

W 1984 r. zostało otwarte przez spółkę *Brennelementlager Gorleben GmbH* (BGL) tymczasowe składowisko odpadów radioaktywnych w Gorleben do magazynowania odpadów słabo aktywnych.

Eksploatacja elektrowni jądrowych prowadziła w latach 80. do nadmiernych zdolności produkcyjnych na rynku energii elektrycznej. Ten fakt, oraz załamanie cen ropy naftowej były przyczynami braku dążenia do konsekwentnej strategii oszczędzania energii.

⁷ F. Illing, *Energiepolitik in Deutschland. Die energiepolitischen Massnahmen der Bundesregierung 1949–2013*, Baden-Baden 2012, s. 135.

1986–1992: katastrofa elektrowni jądrowej w Czarnobylu w kwietniu 1986 r. ożywiła debatę o energii jądrowej i skutkowała utratą zaufania niemieckiego społeczeństwa do energetyki atomowej. Po raz pierwszy większość mieszkańców RFN opowiedziała się za rezygnacją z użytkowania elektrowni jądrowych. Tym samym problem rozwijania energetyki jądrowej ponownie stał się tematem kampanii wyborczej w RFN. Stanowisko zmieniła również SPD, na zjeździe partyjnym w Norymberdze w 1986 r. „odejście od energii jądrowej” (*Atomausstieg*) stało się po raz pierwszy częścią programu tej partii⁸. Również związki zawodowe popierały „odejście od energii jądrowej”, natomiast rząd federalny niezmiennie opowiadał się za użytkowaniem elektrowni jądrowych. Energia jądrowa była tym nośnikiem energii, któremu przypisywano duże znaczenie ze względu na planowane zmniejszanie emisji dwutlenku węgla. W ogólnej koncepcji polityki energetycznej rząd federalny powtórzył stanowisko, że „istniejące elektrownie jądrowe pozostaną czynne do końca okresu ich użytkowania”⁹. W latach 1988–1989 podłączono do sieci ostatnie bloki jądrowe (Isar-2, Emsland, Neckarwestheim).

Do cech charakterystycznych polityki w zakresie energii jądrowej w tej fazie należała ewaluacja standardów bezpieczeństwa instalacji jądrowych. W 1989 r. pracę rozpoczął Federalny Urząd ds. Ochrony przed Promieniowaniem (*Bundesamt für Strahlenschutz*). W 1992 r. rozpoczęto magazynowanie wypalonego paliwa jądrowego w tymczasowym składowisku Ahaus.

1993–1997: na początku tej fazy debata została zdominowana przez działania na rzecz wypracowania „konsensusu energetycznego”. Przedsięwzięcia energetyczne nie były bowiem gotowe do inwestowania w nowe elektrownie jądrowe bez wypracowania nowego porozumienia dotyczącego użytkowania energii jądrowej. Dlatego też w grudniu 1992 r. zainicjowały rozmowy, których celem było przywrócenie konsensusu między sektorem węgla i energetyki jądrowej (*Kohle-Kernenergie-Konsens*). Rozmowy między rządem federalnym, opozycją, przemysłem, związkami zawodowymi, dostawcami energii i związkami ochrony środowiska, nie przyniosły spodziewanych rezultatów i zakończyły się w 1995 r. Kwestią sporną pozostawał problem rozwijania energetyki jądrowej: podczas gdy rząd federalny, przemysł i dostawcy energii chcie-

⁸ P. Graichen, *op. cit.*, s. 42.

⁹ W.D. Müller, *Die Kernenergiekontroverse...*; M. Czakainski, *Bundesrepublik Deutschland*, [w:] *Handbuch Kernenergie...*, s. 371.

li budować nowe instalacje, SPD, związki zawodowe, Zieloni i związki ochrony środowiska, żądali „odejścia” od energii jądrowej¹⁰.

W tym okresie konflikt związany z użytkowaniem energii jądrowej koncentrował się wokół kwestii transportu odpadów radioaktywnych. Demonstracje i protesty towarzyszyły transportom odpadów radioaktywnych do tymczasowego składowiska w Gorleben i Ahaus.

1998–2005: po przejęciu władzy przez koalicję SPD/Zieloni/Sojusz’90 w 1998 r. zapowiedziano stopniową rezygnację z wykorzystywania energii jądrowej. Na początku 1999 r. na operatorów elektrowni jądrowych zostało nałożone zobowiązanie finansowe z tytułu zabezpieczenia funduszy na zagospodarowanie odpadów radioaktywnych, demontaż elektrowni oraz rekultywację zamkniętych kopalń węgla brunatnego. Początkowo wysokość zobowiązań ustalono na poziomie 50 mld marek, ostatecznie jednak kwotę zmniejszono do 25 mld marek. 14 czerwca 2000 r. zostało parafowane porozumienie między rządem federalnym a koncernami energetycznymi o sukcesywnym wyłączeniu elektrowni jądrowych w Niemczech i zakazie ustanawiania w to miejsce nowych¹¹. Treść porozumienia znalazła odzwierciedlenie w znowelizowanej ustawie atomowej (*Atomgesetz*)¹², która przewidywała stopniową likwidację elektrowni jądrowych do 2022 r. Znowelizowana ustawa nakładała także limity produkcji energii elektrycznej dla każdego z pracujących wówczas reaktorów. Łącznie wszystkie bloki jądrowe nie mogły wytworzyć więcej niż 2 623 TWh energii elektrycznej. Przy tym kontyngent produkcyjny mógł być przesuwany pomiędzy poszczególnymi elektrowniami. Realizacja zapisów ustawy doprowadziła do zamknięcia elektrowni jądrowych Stade (14 listopada 2003 r.) i Obrigheim (11 maja 2005 r.).

2005–2009: fazę tę charakteryzuje utrzymanie w mocy decyzji poprzedniego rządu federalnego o stopniowym wygaszaniu elektrowni jądrowych do 2022 r., co znalazło odzwierciedlenie w porozumieniu koalicyjnym CDU/CSU i SPD z 18 listopada 2005 r.¹³ Kwestią nieroz-

¹⁰ P. Graichen, *op. cit.*, s. 44.

¹¹ *Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000*, www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/atomkonsens.pdf [dostęp 02.10.2013].

¹² Weszła w życie 26 kwietnia 2002 r.

¹³ *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD*, 16. Legislaturperiode, 18. November 2005, www.cducs.de/upload/koavertrag0509.pdf [dostęp 02.10.2013].

strzygniętą w okresie sprawowania władzy przez koalicję CDU/CSU/SPD pozostał wybór lokalizacji głębokiego składowiska geologicznego odpadów radioaktywnych. Pomimo żądań chadeków, minister środowiska Sigmar Gabriel (SPD) nie zniósł moratorium na prowadzenie badań w Gorleben¹⁴.

2009–2010/2011–2013: zapowiedzią zmiany stanowiska wobec eksploatacji elektrowni jądrowych była wygrana w wyborach do Bundestagu CDU i dobry wynik FDP. 26 października 2009 r. obie partie podpisały umowę koalicyjną¹⁵, w której znalazły się zapisy zapowiadające wydłużenie czasu eksploatacji elektrowni jądrowych. Decyzję o rezygnacji z programu zamykania elektrowni jądrowych uzasadniono ważną rolą energetyki jądrowej jako „technologii przejściowej” aż do czasu, gdy po 2030 r. energia elektryczna będzie produkowana w większym stopniu ze źródeł odnawialnych. We wrześniu 2010 r. po kompromisie¹⁶ zawartym z operatorami elektrowni jądrowych, rząd federalny zgodził się na przedłużenie eksploatacji o 8 lat reaktorów uruchomionych przed 1980 r. oraz o 14 lat reaktorów uruchomionych od 1980 r. W praktyce oznaczało to, że ostatni reaktor jądrowy zostałby wyłączony w 2036 r.¹⁷ Istotną różnicą w stosunku do rządu CDU/CSU/SPD był także plan zniesienia moratorium na prowadzenie badań w Gorleben, gdzie miałyby być zlokalizowane głębokie składowisko geologiczne do gromadzenia odpadów radioaktywnych.

Katastrofa w elektrowni jądrowej Fukushima-Daiichi w połowie marca 2011 r. spowodowała wzrost emocji i kontrowersji wokół eksploatacji reaktorów jądrowych w Niemczech, co w konsekwencji doprowadziło do zmiany stanowiska rządu federalnego. Zgodnie z postanowieniami koalicji CDU/CSU/FDP z 30 maja 2011 r., natychmiast na trwałe wygaszonych miało zostać osiem najstarszych reaktorów jądrowych

¹⁴ B. Molo, *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w XXI wieku*, Kraków 2013, s. 110.

¹⁵ *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*, 17. Legislaturperiode, 26. Oktober 2009, www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cdu-csu-fdp.pdf [dostęp 02.10.2013].

¹⁶ Porozumienie zawarte z koncernami energetycznymi, *Term-Sheet*, zostało parafowane 6 września 2010 r.

¹⁷ *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*, 28. September 2010, www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf?__blob=publicationFile [dostęp 01.10.2013].

(wyłączonych w okresie moratorium: Biblis A, Neckarwestheim 1, Biblis B, Brunsbüttel, Isar 1, Unterweser, Philippsburg 1) oraz elektrownia Krümmel, która już w okresie przed moratorium była nieczynna (zob. tab. 2).

Tabela 2. Reaktory jądrowe wygaszone na podstawie znowelizowanej ustawy atomowej z 2011 r.

	WŁAŚCICIEL	MOC MW (NETTO)	ROK KOMERCYJNEGO URUCHOMIENIA
Biblis A	RWE	1 167	1975
KKB Brunsbüttel	HEW/E.ON	771	1977
GKN Neckarwestheim 1	NWS/DB/EnBW/ ZEAG	785	1976
Biblis B	RWE	1 240	1977
KKI Isar 1	E.ON	878	1979
KKU Esensham	E.ON	1 345	1979
KKP Philippsburg 1	EnBW	890	1980
KKK Krümmel	HEW/E.ON	1 346	1984
Suma		20 490	

Źródło: *Zahlen und Fakten. Energiedaten. Nationale und Internationale Entwicklung*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, letzte Aktualisierung: 20.08.2013.

Natomiast pozostałe reaktory jądrowe będą wygaszane stopniowo – w r. 2015: Grafenrheinfeld, w 2017: Gundremmingen B, w 2019: Philippsburg 2, w 2021: Grohnde, Brokdorf i Gundremmingen C, w 2022: Isar 2, Neckarwestheim 2 i Emsland (zob. tab. 3).

6 czerwca 2011 r. rząd federalny przedstawił pakiet projektów ustaw energetycznych – w tym nowelizację ustawy atomowej, a 9 czerwca w oświadczeniu rządowym w Bundestagu kanclerz Merkel ogłosiła m.in. rezygnację z eksploatacji elektrowni jądrowych. 30 czerwca 2011 r. stosowne projekty ustaw zostały przegłosowane w Bundestagu. Decyzję Bundestagu poparł 8 lipca Bundesrat – izba reprezentująca kraje związkowe¹⁸.

¹⁸ B. Moło, *op. cit.*, s. 171.

Tabela 3. Reaktory jądrowe w Niemczech – podstawowe dane

	WŁAŚCICIEL	MOC MW (NETTO)	ROK KOMERCYJNEGO URUCHOMIENIA	DATA WYGASZENIA
KKG Grafenrheinfeld	E.ON	1 275	1982	31.12.2015
KRB Gundremmingen B	RWE/E.ON	1 284	1984	31.12.2017
KRB Gundremmingen C	RWE/E.ON	1 288	1985	31.12.2021
KWG Grohnde	E.ON/ Interargem	1 360	1985	31.12.2021
KKP Philippsburg 2	EnBW	1 402	1985	31.12.2019
KBR Brokdorf	E.ON/HEW	1 410	1986	31.12.2021
KKI Isar 2	E.ON/IAW/ Stw.M.u.a.	1 410	1988	31.12.2022
KKE Emsland	RWE	1 329	1988	31.12.2022
GKN Neckarwestheim 2	NWS/EnBW/ DB/ZEAG	1 310	1989	31.12.2022
Suma		12 068		

Źródło: *Zahlen und Fakten. Energiedaten. Nationale und Internationale Entwicklung*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, letzte Aktualisierung: 20.08.2013.

RUCH ANTYATOMOWY I JEGO ODDZIAŁYWANIE NA NIEMIECKĄ POLITYKĘ ENERGETYCZNĄ

W latach 50. i 60. ubiegłego wieku protesty przeciw rozwijaniu energii jądrowej w RFN miały charakter spontaniczny i lokalny, tzn. sprzeciw ograniczał się do planów budowy elektrowni bądź składowania odpadów radioaktywnych w pobliżu miejsca zamieszkania. Przykładowo, protesty w Bawarii spowodowały zmianę lokalizacji elektrowni jądrowej – zamiast w Bertoldsheim wybudowano ją w Gundremmingen. Wspomnieć należy również protest miejscowej ludności przeciw budowanej od 1968 r. elektrowni Würgassen. Walka przeciwko realizacji projektu nie miała charakteru masowych demonstracji, lecz była prowadzona głównie za pomocą środków prawnych. Nie doprowadziło to jednak do wstrzymania budowy elektrowni¹⁹. Przy czym już do pierwszych protestów lokalnej ludności doszło w efekcie decyzji podjętej w 1956 r. przez ministra ds. energii atomowej F.J. Straussa o utworzeniu w Karlsruhe

¹⁹ J. Radkau, *Eine kurze Geschichte der deutschen Antiatomkraftbewegung*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2011, Nr. 46–47, s. 8.

centrum badawczego. Protesty mieszkańców były związane z postrzeganiem technologii atomowej jako niebezpiecznej dla zdrowia.

Dopiero planowane przez rząd federalny RFN na początku lat 70. rozwijanie energetyki jądrowej skutkowało pierwszymi zorganizowanymi protestami mieszkańców. Sukcesem zakończyły się protesty wobec budowy elektrowni jądrowej w Breisach – projekt przeniesiono do Wyhl. Zmiana lokalizacji instalacji wywołała z kolei masowy sprzeciw tamtejszych mieszkańców. Okupacja parceli budowlanej koło Wyhl w Südbaden w lutym 1975 r. uznawana jest za początek tworzenia się ruchu antyatomowego.

21 marca 1975 r. Sąd Administracyjny we Freiburgu cofnął częściowe pozwolenie, co skutkowało tymczasowym wstrzymaniem budowy elektrowni jądrowej. Natomiast 14 marca 1977 r. sąd ten wydał postanowienie, którego istota sprowadzała się do konieczności uwzględnienia przy budowie elektrowni jądrowej izolacji z hermetycznej osłony (*Berstschutz*), która uniemożliwiłaby przedostawanie się radioaktywnych substancji do środowiska, gdyby w przypadku awarii elektrowni jądrowej zawiodły wszystkie inne środki zabezpieczające. Hermetyczna osłona podniosłaby znacząco koszty instalacji w Wyhl, dlatego też przedsięwzięcia energetyczne straciły zainteresowanie realizacją tego projektu²⁰.

Od połowy lat 70. opór mieszkańców wobec programu rozwijania energetyki jądrowej przybierał coraz bardziej zorganizowane formy. Niektóre grupy aktywistów ruchu antyatomowego przyłączały się do zrzeszeń i związków ochrony środowiska (np. sieci *Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz*), inne zaś współdziałały w nieformalnych krajowych i federalnych konferencjach przeciwników energii jądrowej. Spektrum aktywności ruchu antyatomowego się rozszerzało i obejmowało zarówno manifestacje i blokady, jak również działalność edukacyjną i skargi konstytucyjne.

W tym miejscu należy zauważyć, że aktywność ruchu antyatomowego wymuszała określone reakcje ze strony rządu federalnego RFN. Przybierały one głównie formę niewielkich zmian instytucjonalnych i kampanii informacyjnych na temat energii jądrowej. W 1976 r. została stworzona platforma *Bürgerdialog Kernenergie*, której istota sprowadzała się do umożliwienia prezentowania stanowiska zarówno przez zwolenników, jak i przeciwników energii jądrowej. Natomiast w grudniu 1977 r. rząd federalny zapowiedział redukcję programu atomowego o 50% do 1985 r., rozwijanie programu oszczędzania energii i niej-

²⁰ *Ibidem*, s. 9.

drowych technologii w sektorze energetycznym. Powyższe działania nie złagodziły jednak sporów związanych z użytkowaniem energii jądrowej.

Coraz częstsza krytyka programu rozbudowy energetyki jądrowej była odrzucana do połowy lat 70. ubiegłego wieku przez partie polityczne. Powszechnym argumentem w sporze przywoływanym przez elity polityczne było zagrożenie deficytem energetycznym w przypadku rezygnacji z energii jądrowej. Co więcej, rozbudowa energii jądrowej była utożsamiana z gospodarczym dobrobytem w RFN. Dlatego też protesty w Wyhl nie spowodowały rezygnacji rządu federalnego z programu rozbudowy energetyki jądrowej²¹.

Kolejnym punktem spornym stała się w 1976 r. planowana budowa elektrowni jądrowej Brokdorf (Szlezwik-Holsztyn). Do eskalacji konfliktu doszło w październiku 1976 r. wraz z rozpoczęciem prac budowlanych. W kolejnych tygodniach na placu budowy starło się z policją około 30–45 tys. demonstrantów. Również ta akcja protestacyjna nie przyczyniła się do radykalnej zmiany w polityce energetycznej rządu federalnego.

W drugiej połowie lat 70. udało się ruchowi antyatomowemu dzięki masowym protestom utrzymać problem użytkowania energii jądrowej na politycznej agendzie. Przykładowo 19 marca 1977 r. próbowano szturmować teren pod planowaną elektrownię Grohnde (Dolna Saksonia). We wrześniu 1977 r. doszło do ogromnych demonstracji z udziałem około 60 tys. osób przeciw planowanemu reaktorowi powielającemu (*Schneller Brutreaktor*, SBR) koło Kalkar.

Protesty zmusiły ostatecznie partie polityczne do porzucenia początkowej pasywności i podjęcia publicznej debaty. Przede wszystkim w SPD zainicjowane zostały działania, których celem było utrzymanie przy partii polityków krytycznych wobec energii jądrowej. Zarząd partii zdecydował we wrześniu 1977 r. o zaostrzeniu procedury wydawania pozwoleń na budowę elektrowni jądrowych. Wskutek dokładnych kontroli procesu wydawania pozwoleń i samego procesu budowy instalacji zwiększył się okres od planowania do uruchomienia elektrowni do 10 lat. A co za tym idzie, znacząco podrożały projekty elektrowni jądrowych i stawały się mało atrakcyjnymi przedsięwzięciami dla przedsiębiorstw sektora gospodarki energetycznej²².

²¹ M. Corbach, *Eine Wirkungsanalyse der Anti-AKW-Bewegung in Deutschland*, [w:] *Ökologische Transformation der Energiewirtschaft*, hrsg. M. Bechberger, D. Reiche, Berlin 2006, s. 81–100.

²² M. Corbach, *op. cit.*, s. 89.

Od końca lat 70. punkt ciężkości sporów wokół energii jądrowej koncentrował się na budowie zakładów przerobu wypalonego paliwa (*Wiederaufbereitung*) i miejscu składowania odpadów radioaktywnych. Rekonesans potencjalnej lokalizacji składowiska odpadów radioaktywnych wywoływał każdorazowo falę protestów mieszkańców terenów sąsiadujących. Przy czym demonstracje nasiliły się po awarii w amerykańskiej elektrowni Three Mile Island w USA marcu w 1979 r. Przykładowo, w Hanowerze kilkadziesiąt tysięcy osób protestowało przeciw planom budowy składowiska odpadów radioaktywnych w Gorleben²³. Natomiast w lutym 1981 r. kilkadziesiąt tysięcy demonstrantów próbowało ponownie zablokować budowę elektrowni Brokdorf, jednak tym razem bez skutku. W połowie lat 80. przedmiotem sporu był plan budowy zakładów przerobu wypalonego paliwa (*Wiederaufarbeitungsanlage*, WAA) w Wackersdorf (Bawaria). Pod koniec marca 1986 r. demonstrantom udało się wymóc na władzach odstąpienie od planów budowy tych zakładów²⁴.

Wstrzymane budowy instalacji jądrowych wskutek postanowień sądowych i polityczny nacisk prowadziły do częściowego sukcesu ruchu antyatomowego: pomiędzy 1975 a 1979 r. nie odnotowano żadnego zamówienia i pozwolenia na budowę kolejnych elektrowni jądrowych. Natomiast w 1982 r. zostały zamówione trzy kolejne trzy reaktory jądrowe, podczas gdy dziesiątki projektów zostało odrzuconych²⁵.

Katastrofa elektrowni jądrowej w Czarnobylu 26 kwietnia 1986 r. spowodowała nasilenie fali protestów w RFN, będących częścią kampanii antyjądrowej mającej na celu wygaszenie wszystkich niemieckich reaktorów jądrowych (także w NRD, która wykorzystywała technologie radzieckie). Efektem tej kampanii było m.in. zamknięcie wielu nowoczesnych instalacji, w tym zakładu przerobu wypalonego paliwa w Karlsruhe. Innym skutkiem fali protestów była decyzja Federalnego Sądu Administracyjnego RFN o wyłączeniu i zdemontowaniu elektrowni Mülheim-Kärlich, która przepracowała zaledwie rok (1988). Koncernowi RWE nie udało się przekonać sędziów, że przesunięcie lokalizacji elektrowni jądrowej o 70 m w stosunku do miejsca, na które uzyskał

²³ Ł. Kuźniarski, *op. cit.*, s. 3.

²⁴ *Ibidem*. Zob. też: C. Altenburg, *Kernenergie und Politikberatung. Die Vermessung einer Kontroverse*, Wiesbaden 2010; J. Roose, *Der endlose Streit um die Atomenergie. Konfliktsoziologische Untersuchung einer dauerhaften Auseinandersetzung*, [w:] *Umwelt- und Technikkonflikte*, hrsg. P.H. Feindt, Th. Saretzki, Wiesbaden 2010, s. 79–103.

²⁵ P. Graichen, *op. cit.*, s. 38.

pozwolenie, było konieczne z powodu odkrycia małego uskoku tektonicznego w pierwotnej lokalizacji²⁶.

Wraz z utworzeniem koalicji rządowej przez SPD i Sojusz'90/Zielonych w 1998 r. w agendzie politycznej ponownie pojawił się problem użytkowania energii jądrowej. Wspomniana wcześniej decyzja rządu federalnego o rezygnacji z eksploatacji energii jądrowej miała skutkować także zahamowaniem aktywności ruchu antyatomowego²⁷. Bowiem wraz z tzw. konsensusem atomowym (*Atomkonsens*) ruch antyatomowy stracił swoich wcześniejszych sojuszników wśród elit politycznych. Co więcej, z perspektywy SPD i Zielonych był w pewnym sensie nawet uciążliwy, ponieważ blokady transportów odpadów radioaktywnych zagrażały dopiero co zawartemu porozumieniu z przedsiębiorstwami sektora gospodarki energetycznej.

Od połowy lat 90. ubiegłego wieku przyczyną mobilizacji ruchu antyatomowego były transporty odpadów radioaktywnych do tymczasowego składowiska w Gorleben. W ciągu ostatnich lat obok akcji sabotażowych zyskały na znaczeniu także spektakularne blokady dróg transportu odpadów radioaktywnych. Przykładowo, w marcu 2001 r. pięć osób blokowało transport odpadów radioaktywnych do tymczasowego składowiska w Gorleben poprzez przykucie się łańcuchami do betonowych bloków linii kolejowej. Krótko przed wyborami do Bundestagu w 2009 r. fala demonstracji i blokad, zorganizowana wspólnie przez *BUND* i inne grupy, objęła całe Niemcy. W 2010 r. do silnych protestów doszło z powodu decyzji rządu federalnego o przedłużeniu czasu eksploatacji elektrowni jądrowych. Uczestniczyli w nich przedstawiciele ruchu antyatomowego oraz członkowie związków branżowych takich, jak *Bundesverband Erneuerbare Energie* czy *Bundesverband Solarwirtschaft*²⁸.

Poparcie społeczne dla energetyki jądrowej, zwłaszcza przedłużenia czasu pracy reaktorów jądrowych o średnio 12 lat, było relatywnie niskie. Według sondażu przeprowadzonego przez Forsa na próbie 1003 respondentów 7 i 8 października 2010 r., w sprawie przedłużenia czasu pracy reaktorów jądrowych o średnio 12 lat, prawie połowa pytanym (49% odpowiedzi) sprzeciwiła się planom rządu federalnego i chciała utrzymania w mocy decyzji podjętej przez rząd Gerharda Schrödera o rezygnacji z energii jądrowej w ciągu 10 lat, 15% ankietowanych życzyła sobie natychmiastowego wyłączenia elektrowni jądrowych, 27% respondentów zaakceptowało termin przedłużenia czasu pracy reak-

²⁶ Ł. Kuźniarski, *op. cit.*, s. 3.

²⁷ M. Corbach, *op. cit.*, s. 98.

²⁸ B. Molo, *op. cit.*, s. 139.

torów jądrowych, natomiast 7% była przeciwna zamykaniu elektrowni jądrowych. Przy czym 71% zwolenników FDP poparło wydłużenie czasu pracy reaktorów jądrowych, podczas gdy zwolennicy CDU/CSU prezentowali w tym względzie zróżnicowane stanowisko: 10% nie chciało w ogóle rezygnować z energii jądrowej, 50% opowiedziało się za przedłużeniem czasu pracy reaktorów jądrowych, a 36% chciało utrzymania wcześniejszej decyzji o rezygnacji z energii jądrowej. Zwolennicy partii opozycyjnych opowiedzieli się wyraźnie za rezygnacją z energii jądrowej²⁹.

Katastrofa nuklearna w Japonii w marcu 2011 r. wywołała w wielu niemieckich miejscowościach protesty przeciw wykorzystaniu energii jądrowej i nawołujące do rezygnacji z eksploatacji reaktorów jądrowych. Część aktywistów ruchu antyatomowego wyrażając swoje niezadowolenie z decyzji podjętej przez rząd federalny o stopniowym odejściu od energii jądrowej do 2022 r., żądała natychmiastowego wyłączenia siłowni.

Również w rocznicę katastrofy, 11 marca 2012 r. w całych Niemczech na ulice wyszły dziesiątki tysięcy przeciwników energii jądrowej. Wielu demonstrantów zbierało się w pobliżu elektrowni jądrowych. Przykładowo w Hanowerze w proteście, skierowanym przeciw funkcjonowaniu położonej w pobliżu elektrowni Grohnde, uczestniczyło ponad 4000 osób. W demonstracjach w Neckarwestheim (Badenia-Wirtembergia) oraz w pobliżu elektrowni Gundremmingen demonstrowało kilka tysięcy osób. Natomiast około 2000 demonstrantów utworzyło łańcuch ludzi wokół elektrowni Brokdorf (Szkleswik-Holsztyn). W proteście udział wzięła szefowa Zielonych Claudia Roth i kandydat SPD w wyborach krajowych Torsten Albig. Do demonstracji nawoływały różne regionalne inicjatywy obywatelskie (*Bürgerinitiativen*) oraz takie organizacje, jak *BUND* czy *Robin Wood*. Organizatorzy opowiadali się za przyspieszeniem rezygnacji z użytkowania energii jądrowej³⁰.

Podobnie druga rocznica wydarzeń w Fukushima-Daichii przebiegała pod znakiem protestów przeciw eksploatacji elektrowni jądrowych. Do żądań uczestników demonstracji w całych Niemczech należały m.in.

²⁹ *Sollen Kernkraftwerke länger am Netz bleiben? PIP-Forsa-Frage, „Internationale Politik”,* November–Dezember 2010, s. 4.

³⁰ *Fukushima-Jahrestag. Atomgegner demonstrieren am Fukushima-Jahrestag, „Frankfurter Rundschau”,* 11.03.2012, www.fr-online.de/japans-katastrophe/fukushima-jahrestag-atomgegner-demonstrieren-am-fukushima-jahrestag,8118568,11878010.html [dostęp 12.10.2013]; *Atomenergie. Tausende in Deutschland protestieren gegen Atomkraft, „Zeit Online”,* 11.03.2012, www.zeit.de/politik/deutschland/2012-03/demonstration-atomkraft-deutschland [dostęp 12.10.2013].

szybsze wygaszenie wszystkich pracujących elektrowni jądrowych. Przedmiotem krytyki ze strony demonstrantów był również brak rozstrzygnięcia co do lokalizacji głębokiego składowiska geologicznego odpadów radioaktywnych i niewystarczające zabezpieczenia niemieckich elektrowni jądrowych przed katastrofami. Do protestów nawiązywały zarówno inicjatywy obywatelskie, jak i organizacje ekologiczne. W okolicy zakładu wzbogacania uranu w Gronau (Północna Nadrenia-Westfalia) demonstrowało około 1200 osób, w bawarskim Günzburgu blisko elektrowni Gundremmingen 3500 osób, a w okolicach elektrowni Neckarwestheim 3000 osób. Natomiast w symulacji skutków katastrofy w elektrowni jądrowej w dolnosaksońskim Grohnde uczestniczyło około 20 tys. osób³¹.

Reasumując należy stwierdzić, że aktywność ruchu antyatomowego przyczyniła się do wzrostu zainteresowania opinii publicznej problemem użytkowania energii jądrowej, co w konsekwencji wymusiło na partiach politycznych i kolejnych rządach federalnych podejmowanie określonych decyzji w tym zakresie.

PODSUMOWANIE

Ruch antyatomowy odgrywał ważną rolę w procesie kształtowania i realizacji niemieckiej polityki energetycznej. Ten nowy typ ruchu społecznego koncentrował się wyłącznie na problemie użytkowania energii jądrowej oraz organizował się poza tradycyjnymi strukturami stowarzyszeń i związków. Jego aktywność przejawiała się przede wszystkim w formie masowych protestów przeciw programowi rozwijania energetyki jądrowej przez poszczególne rządy federalne.

Niewątpliwie do sukcesów ruchu antyatomowego należy zaliczyć przede wszystkim odstępienie od realizacji planu budowy elektrowni jądrowych w Wyhl i Breisach, rezygnację z uruchomienia (bądź ponowne wygaszenie) instalacji w Kalkar, Hamm-Uentrop i Mülheim-Kärlich oraz budowy zakładów przerobu wypalonego paliwa w Wackersdorf i Gorleben. Koncentracja na lokalnych względnie regionalnych inicjatywach przez ruch antyatomowy była niemiecką specyfiką, ponieważ sukcesy na tych płaszczyznach znacznie łatwiej można było osiągnąć w RFN niż, przykładowo, w scentralizowanej Francji³².

³¹ *Umwelt. Anti-Atom-Demonstrationen zwei Jahre nach Fukushima*, „Welt Online”, 09.03.2013, www.welt.de/newsticker/news1/article114291462/Anti-Atom-Demonstrationen-zwei-Jahre-nach-Fukushima.html [dostęp 20.10.2013].

³² J. Radkau, *Eine kurze...*, s. 10.

Działalność ruch antyatomowego w Niemczech przybrała formę zrzeszającego się protestu społecznego, który był reakcją na odczuwane zagrożenie związane z eksploatacją elektrowni jądrowych, w tym z kwestią transportu i składowania odpadów radioaktywnych. Podejmowane przez członków ruchu antyatomowego akcje (m.in. demonstracje, protesty, symulacje katastrof elektrowni jądrowych i ich skutków) miały charakter spektakularny, z zamiarem wywołania dużego wrażenia na społeczeństwie i elitach politycznych.

ANNA PATEREK

W POSZUKIWANIU NOWYCH ROZWIĄZAŃ – NIEMIECKA POLITYKA ROZWOJOWA W OBLICZU WYZWAŃ XXI W.

WPROWADZENIE

Zmiany zachodzące na arenie międzynarodowej wyznaczają ramy dla działań zewnętrznych Republiki Federalnej Niemiec, a tym samym stanowią wyzwanie dla niemieckiej polityki. Wytwarem globalizacji są nowe zależności i wzmocniona wrażliwość państw, jak również mniejsza zdolność sterowania polityką państwa. Przed międzynarodową współpracą na rzecz rozwoju, rosną zadania w zakresie prewencji i zarządzania kryzysowego, a także wzrastającej niestabilności krajów rozwijających się. Konsekwencje światowej recesji są dodatkowym obciążeniem dla efektywnej realizacji tzw. Milenijnych Celów Rozwoju, oraz wynikających z nich późniejszych zobowiązań państw-dawców pomocy. Nasilają się zagrożenia ekologiczne, wymagające szybkiej reakcji na płaszczyźnie międzynarodowej. Wzrasta znaczenie gospodarek wschodzących w międzynarodowym systemie współpracy. Poszukiwanie nowych koncepcji rozwojowych w obliczu zmian globalnych uwarunkowań jest przedmiotem debaty państw dawców na forum instytucji międzyrządowych (OECD, ONZ, Unii Europejskiej, a także grupy G-20). Niniejsza analiza koncentruje się w tym kontekście na niemieckich rozwiązaniach, wypracowanych przede wszystkim przez Federalne Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ), na którego czele w latach 2009–2013 stał polityk FDP Dirk Niebel.

MIĘDZYNARODOWE RAMY NIEMIECKIEJ DEBATY NAD ROZWOJEM

Globalny kryzys gospodarczy i finansowy, wraz ze zmieniającymi się uwarunkowaniami międzynarodowej współpracy rozwojowej, stał się katalizatorem dla poszukiwań nowego paradygmatu w dyskursie nad rozwojem. Wciąż otwarte pozostaje pytanie o strategię i perspektywę finansowania po 2015 r. agendy postmilenijnej. Raport przygotowany przez grupę refleksyjną w ramach Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD (DAC) z maja 2009 r. określa m.in. cztery strategiczne priorytety przyszłej pracy DAC¹:

- 1) wzmocnienie głównych obszarów działań: w opracowywaniu statystyk, *Peer Reviews*, podnoszeniu skuteczności współpracy rozwojowej, formułowaniu politycznych wytycznych;
- 2) aktywne zaangażowanie na rzecz reform *Global Governance* w dziedzinie rozwoju;
- 3) pogłębienie wysiłków na rzecz spójności polityki w interesie rozwoju;
- 4) włączenie powszechnych dóbr publicznych do strategii rozwojowych.

Również „Agenda na rzecz zmian”² (komunikat Komisji Europejskiej z października 2011 r.) uwzględnia aktualne tendencje w międzynarodowej polityce na rzecz rozwoju. Przede wszystkim zwraca uwagę na rosnące zróżnicowanie krajów rozwijających się, wzrost znaczenia gospodarek wschodzących jako uczestników współpracy rozwojowej, oraz nasilającą się niestabilność niektórych państw słabo rozwiniętych. Podkreślając konieczność adaptacji strategii rozwojowych do wielowymiarowej roli Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych, zwraca uwagę na ich dostosowanie do poszczególnych krajów partnerskich. Nowym akcentem w unijnej agendzie rozwojowej jest koncentracja działań na dwóch obszarach: dobre rządy i prawa człowieka, z uwzględnieniem „zaostrzonej warunkowości” oraz zrównoważony wzrost gospodarczy z naciskiem na „rozwój konkurencyjnych lokalnych sektorów prywatnych”³. Jednocześnie przy realizacji tych celów Komisja Europejska, poza zasadą koordynacji działań i spójności polityki unijnej, wprowadziła po-

¹ Development Assistance Committee Reflection Exercise, Investing in Development: A Common Cause in a Changing World, Paris 2009, www.oecd.org/dataoecd/14/1/43854787.pdf OECD, s. 9–11 [dostęp 10.10.2013].

² www.ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_pl.pdf [dostęp 30.04.2012].

³ *Ibidem*, s. 9.

stulat zróżnicowanego partnerstwa na rzecz rozwoju, wychodząc z założenia o konieczności koncentracji unijnych zasobów tam, gdzie są one niezbędne dla ograniczenia ubóstwa i tym samym będą najbardziej skuteczne. Zarówno UE, jak i OECD nie wprowadzają jednak radykalnych zmian kierunku swojej dotychczasowej polityki rozwojowej.

Deklaracja państw G-20, przyjęta na spotkaniu w Seulu (11–12 listopada 2010 r.) określa sprzyjające rozwojowi uwarunkowania wzrostu gospodarczego⁴. Jego osiągnięciu w krajach rozwijających się ma służyć koncentracja na działaniach strukturalnych, takich jak np. wsparcie infrastruktury, prywatnego kapitału, podnoszenia kwalifikacji zawodowych, bezpieczeństwa żywności, mobilizacji rodzimych źródeł i wymiany naukowej. Do państw opowiadających się za silną orientacją na rzecz wzrostu gospodarczego wewnątrz G-20 należą m.in. Korea Południowa i kraje BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i Afryka Południowa).

Z kolei Partnerstwo z Pusan, wypracowane podczas IV Forum Wysokiego Szczebla ds. Efektywności Współpracy Rozwojowej w południowokoreańskim Pusan (29 listopada–1 grudnia 2011 r.)⁵, obejmuje oprócz tradycyjnych dawców pomocy, nowych aktorów współpracy „Południe–Południe, BRICS, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i prywatne fundacje”, a także potwierdza przyjęte wcześniej zobowiązania dawców pomocy. Tym samym wychodzi naprzeciw zmieniającym się geopolitycznym realiom współpracy na rzecz rozwoju. Rezultatem porozumienia z Pusan jest ustanowienie w czerwcu 2012 r. Globalnego Partnerstwa dla Skutecznej Współpracy Rozwojowej (*Global Partnership for Effective Development*). Kwestią czasu jest, czy sprawdzi się ono jako forum współpracy na rzecz rozwoju, obejmujące również takie kraje, jak Chiny czy Brazylia.

W ramach procesu kształtowania postmilenijnej agendy rozwojowej toczą się dyskusje nad przyspieszeniem osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju do roku 2015, opracowaniem nowego planu rozwoju dla świata po roku 2015, promocją koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz realizacją decyzji podjętych na szczycie Narodów Zjednoczonych w sprawie zrównoważonego rozwoju (Rio+20) 20–22 czerwca 2012 r. Przyjęty

⁴ www.g20.org/images/stories/canal/finan/docs/repcore/01seoul.pdf [dostęp 30.04.2012].

⁵ www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_3236398_46057868_1_1_1_1,00.html [dostęp 30.04.2012]; Auf dem Weg nach Busan: Der internationale Dialog zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit, VENRO, „2015 im Gespräch”, 2011, www.venro.org/fileadmin/redaktion_2015/pdf/2015_VENRO_Busan_2011.pdf [dostęp 30.04.2012].

tam dokument, zatytułowany „Przyszłość, jaką chcemy”, postulował powołanie międzyrządowej 30-osobowej Otwartej Grupy Roboczej ds. Celów Zrównoważonego Rozwoju (*Open Working Group on Sustainable Development Goals* – OWG), która rozpoczęła prace w styczniu 2013 r. Jej zadaniem jest we współpracy z Panelem Wysokiego Szczebla, opracowanie jednej wizji rozwoju świata, dążącej do ograniczenia ubóstwa i zrównoważonego rozwoju wszystkich regionów. Niemcy zajmują w niej miejsce wspólnie z Szwajcarią i Francją. Propozycje Zrównoważonych Celów Rozwoju mają zostać przedłożone we wrześniu 2014 r. Równolegle do dyskusji nad Zrównoważonymi Celami Rozwoju toczą się konsultacje dotyczące sukcesora Milenijnych Celów Rozwoju, w ramach wspomnianego wyżej Panelu Wysokiego Szczebla, powołanego w lipcu 2012 r. przez sekretarza ONZ Ban Ki-moon. Przedstawicielem RFN wśród 27-osobowego Panelu jest były prezydent federalny Horst Köhler. 25 września 2013 r. na specjalnym spotkaniu poświęconym realizacji Milenijnych Celów Rozwoju przyjęty został dokument, będący rezultatem prac Panelu, niemniej przesuwiał on przyjęcie konkretnych propozycji dotyczących agendy postmilenijnej na kolejną 69. sesję Zgromadzenia Ogólnego, a zatem w tym samym czasie co zapowiedziany raport w sprawie Zrównoważonych Celów Rozwoju. Mimo pewnego zahamowania procesu, zawarte porozumienie otwiera możliwość równoległych konsultacji na temat sukcesora Celów Milenijnych i wypracowania Zrównoważonych Celów Rozwoju oraz przyjęcia realnych rozwiązań w 2014 r.⁶

KONTYNUACJA I NOWE AKCENTY

W NIEMIECKIEJ POLITYCE NA RZECZ ROZWOJU

W porozumieniu koalicyjnym zawartym między FDP, CDU i CSU 26 października 2009 r., rząd federalny zobowiązuje się do realizacji międzynarodowych celów rozwojowych, jak i dążenia do trwałego zwalczania ubóstwa i deficytów strukturalnych w duchu Milenijnych Celów Rozwoju. Do najważniejszych obszarów współpracy rozwojowej zaliczono: dobre rządy, edukację, zdrowie, rozwój obszarów wiejskich, ochronę klimatu, środowiska i zasobów naturalnych, a także współpracę gospo-

⁶ N. Rippin, *Post 2015: Special Event on Post-2015 – Stuck in the process?*, Briefing Paper 2013, No. 19, [www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-9C2K8Q/\\$FILE/BP%2019.2013.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-9C2K8Q/$FILE/BP%2019.2013.pdf) [dostęp 30.10.2013].

darczą⁷. W ślad za tym umowa określa sześć priorytetów niemieckiej polityki rozwojowej:

- trwałe zwalczanie ubóstwa,
- zmniejszenie deficytów strukturalnych,
- wzmocnienie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego,
- mocniejsze wykorzystanie zaangażowania gospodarki na rzecz rozwoju,
- polepszenie przejrzystości⁸.

Niemieckie cele na rzecz rozwoju koncentrują się w szczególności na dążeniu do:

- „społecznej równości poprzez zmniejszenie biedy i społeczną równowagę,
- zdolności gospodarczej poprzez wzrost i gospodarczą współpracę,
- politycznej stabilizacji poprzez pokój, prawa człowieka, demokrację i równouprawnienie,
- ekologicznej równowagi poprzez zachowanie naturalnych zasobów jako podstawy do życia”⁹.

Umowa koalicyjna między SPD i Sojusz’90/Zieloni z 1998 r. określała politykę rozwojową jako „globalną politykę strukturalną, której celem jest polepszenie sytuacji gospodarczej, socjalnej, ekologicznej i politycznej w krajach rozwijających. Wzoruje się ona m.in. na modelu globalnego trwałego rozwoju”¹⁰. Ówczesna minister współpracy gospodarczej i rozwoju Heidemarie Weizorek-Zeul przypisywała duże znaczenie multilateralnej pomocy rozwojowej i jej zakorzenieniu w unijnych ramach, a także opowiadała się za realizacją ponadnarodowych

⁷ Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen FDP, CDU und CSU, 26. Oktober 2009, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile, s. 127–128 [dostęp 10.10.2013].

⁸ *Ibidem*. Schwerpunkte der neuen deutschen Entwicklungspolitik, www.bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/deutsche_politik/index.html [dostęp 15.10.2013].

⁹ Deutsche Entwicklungspolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, www.bundesregierung.de/nn_48292/Content/DE/Archiv16/Artikel/2005/11/2005-11-21-deutsche-entwicklungspolitik-zu-beginn-des-21-jahrhunderts.html [dostęp 15.10.2013].

¹⁰ Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN, www.boell.de/downloads/stiftung/1998_Koalitionsvertrag.pdf, s. 48 [dostęp 15.10.2013].

regionalnych programów wsparcia¹¹. Postrzeganie działań rozwojowych w kategoriach globalnej polityki strukturalnej charakterystyczne jest również dla jej następcy Dirka Niebla, pierwszego liberalnego polityka na czele resortu od czasów Waltera Scheela. W swoim wystąpieniu w listopadzie 2011 r. podkreślił: „polityka rozwojowa jako globalna polityka strukturalna – to mój temat”¹².

W umowie koalicyjnej z 2009 r. rząd FDP/CDU/CSU ponowił deklarację, „iż mimo kryzysu finansowego dotrzyma międzynarodowych zobowiązań stopniowego zwiększania niemieckiej pomocy na rzecz rozwoju do 0,7% produktu krajowego brutto...”¹³ Potwierdza to również nowa koncepcja rozwojowa BMZ „Stwarzać szanse – kształtować przyszłość” z sierpnia 2011 r., a także Biała Księga Polityki Rozwojowej rządu federalnego ze stycznia 2012 r.¹⁴ Według wstępnych danych OECD za rok 2012, pod względem wielkości pomocy, Niemcy w dalszym ciągu znajdują się w czołówce donatorów DAC, obok USA, Wielkiej Brytanii, Francji i Japonii. Wartość niemieckiej oficjalnej pomocy rozwojowej wyniosła 13 108 mld dolarów (0,38% DNB), w porównaniu do 14 093 mld dolarów w 2011 r. (0,39% DNB)¹⁵, wciąż jest to jednak poniżej unijnego celu 0,51% DNB, wyznaczonego na rok 2010. W stosunku do 2011 r. niemiecka ODA, mierząc jej udział w DNB zmniejszyła się o 0,7%, w związku z redukcją wpłat do instytucji międzynarodowych¹⁶. Również niewielki wzrost budżetu BMZ¹⁷ za rządów koalicji FDP/CDU/CSU w latach 2010–2013 o 7,4% (w porównaniu do wzrostu o 38,8% w czasie czterech lat rządów Wielkiej Koalicji), tłumaczy się konsekwen-

¹¹ C. Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Frankfurt am M.–Berlin 2003, s. 489.

¹² D. Niebel, *Entwicklungspolitik als Zukunftspolitik – Heidelberger Rede zur Zukunft der deutschen Entwicklungspolitik*. 8. November 2011. Berlin, www.bmz.de/de/presse/reden/minister_niebel/2011/November/20111108_rede_heidelberg.html [dostęp 15.10.2013].

¹³ Wachstum. Bildung. Zusammenhalt..., s. 129.

¹⁴ 14. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung. Weißbuch zur Entwicklungspolitik, www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Weissbuch_lang.pdf, s. 31 [dostęp 10.10.2013].

¹⁵ www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Geber_im_VergleichVeraenderung_2012_gegenueber_2011.pdf [dostęp 10.10.2013].

¹⁶ www.oecd.org/newsroom/aidtopoorcountriesslipsfurtherasgovernmentstightenbudgets.htm [dostęp 10.10.2013].

¹⁷ W 2013 r. wyniósł on 6,296 mld euro, co oznacza spadek w porównaniu do 6,383 w 2012 r., www.bmz.de/de/ministerium/haushalt/index.html; 21. Bericht zur Wirklichkeit Entwicklungspolitik, Welt Hunger Hilfe, Oktober 2013, s. 14.

cjami kryzysu i ograniczoną gotowością zwiększania publicznych wydatków. Tym samym BMZ w coraz większym stopniu bierze pod uwagę alternatywne źródła finansowania w stosunku do tradycyjnej definicji ODA, m.in. uruchomienie obligacji rozwojowych. Minister Niebel zwracał uwagę na konieczność „zastanowienia się nad celami i systemami zachęty po roku 2015 [...]”. Obecne ujęcie ODA nastawione jest przede wszystkim na ilość i dyskryminuje szereg innych cennych instrumentów rozwojowych. Musimy przestawić się w większym stopniu na jakość, wagę rozwojową danego świadczenia”¹⁸. Niebel podkreślił również potrzebę wzięcia pod uwagę w przypadku oceny niemieckiej pomocy, czy decydującym kryterium jest jej „wielkość czy też raczej jej rezultat”¹⁹.

Istotnym elementem polityki rozwojowej koalicji CDU/CSU/FDP było odejście od instrumentów wsparcia budżetowego i powrót do klasycznych form finansowania projektów i programów rozwojowych. Minister Niebel wielokrotnie w swoich wypowiedziach podkreślał sceptyczny stosunek do wsparcia budżetowego jako skutecznego instrumentu pomocy²⁰. Zajmuje ono jednak ważne miejsce m.in. w Planie działania z Akry (2008)²¹. Jednocześnie wyraźne jest dążenie do zwiększania od 2009 r. udziału pomocy bilateralnej kosztem działań wielostronnych (z 41,2% w 2009 r. do 33,4% w 2012 r.)²². Ma to pozwolić na przejrzystość niemieckiego wsparcia, a tym samym jego legitymizację w kraju i za granicą. Powiązanie pomocy z określonymi kryteriami ma ułatwić przeformowanie niemieckich interesów i większą skuteczność. Nawiązując do zapisów umowy koalicyjnej, zakładających realizację dwóch trzecich oficjalnej pomocy rozwojowej kanałami współpracy bilateralnej, a jednej trzeciej w ramach multilateralnych²³, Dirk Niebel podkreślił:

¹⁸ www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2012/september/20120918_pm_218_canfin/index.html [dostęp 10.10.2013].

¹⁹ P. Neumann, *Niebel macht bei Appell für sein Ressort nicht mit*, 24.03.2011, www.welt.de/wirtschaft/article12949587/Niebel-macht-bei-Appell-fuer-sein-Ressort-nicht-mit.html [dostęp 10.10.2013].

²⁰ „Wir halten allgemeine Budgethilfe für falsch”, 10.02.2011, www.fr-online.de/aegypten-syrien-revolution/dirk-niebel--wir-halten-allgemeine-budgethilfe-fuer-falsch-,7151782,7177718.html [dostęp 10.10.2013].

²¹ www.oecd.org/dataoecd/37/50/42400973.pdf [dostęp 02.04.2012].

²² Zob.: DAC mid-term review of Germany: Berlin, 6th November 2012, www.bmz.de/en/zentrales_downloadarchiv/Presse/47_414_1_Abschlussbericht_Brief_Lomoy_2.pdf www.stats.oecd.org; 21. Bericht zur Wirklichkeit..., s. 15 [dostęp 10.10.2013].

²³ Wachstum. Bildung. Zusammenhalt..., s. 129.

Działania bilateralne mają dwie zalety: po pierwsze, można lepiej rozpoznać wkład Republiki Federalnej Niemiec, po drugie, lepsze są możliwości sterowania nimi. Chcemy nadać znaczenie naszym podstawowym zasadom – wartościom, jak demokracja i praworządność. Mamy zatem dobry argument, by być powściągliwym w stosunku do pomocy budżetowej. Uzależniamy te środki od precyzyjnych kryteriów, jak dobre rządy i ochrona praw człowieka²⁴.

W jesieni 2011 r. Federalne Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ) przedstawiło nową koncepcję niemieckiej polityki rozwojowej, zatytułowaną „Stworzyć szanse – rozwijać przyszłość”²⁵. Scala ona założenia liberalne, według których pomiędzy zaspokajaniem interesów ekonomicznych i moralnych możliwa jest harmonia, a zatem polityka rozwojowa jest nie tylko inwestycją w przyszłość we własne bezpieczeństwo, ale również pozwala kształtować poczucie wolności i współodpowiedzialności²⁶, z nowymi celami. Tylko taka polityka zyska akceptację społeczeństwa. Nawiązując do Waltera Scheela, Niebel podkreślił: „polityka rozwojowa musi odnaleźć przekonujące powiązanie wartości i interesów. Tylko wtedy [...] jako polityka przyszłości dotrze do wnętrza społeczeństwa”²⁷. Tym samym wyraźne jest ukierunkowanie motywów niemieckich działań na rzecz rozwoju na politykę wewnętrzną oraz ich zakorzenienie w niemieckim społeczeństwie. „Dopiero polityka rozwojowa, która dociera wewnątrz społeczeństwa, znajduje przychylność wyborców, którzy oddają na nią głos i podatki”²⁸. W kontekście historycznym ten sposób argumentacji charakterystyczny był dla socjaldemokratycznego ministra współpracy gospodarczej i rozwoju Erharda Epplera (w latach 1968–1974). Bezpośrednie wsparcie szerokich warstw społecznych było korzystne dla przeforsowania inicjatyw rozwojowych wbrew oporom w szeregach rządowych i parlamentarnych²⁹.

Niemiecka polityka rozwojowa została osadzona na fundamencie wartości i interesów. Wraz z publikacją nowej polityczno-rozwojowej koncepcji oraz obchodami 50-lecia istnienia resortu, podjęto próbę na-

²⁴ D. Niebel, *Haupt-, nicht Nebensache*, 22.12.2009, www.dandc.eu/de/article/dirk-niebel-erlaeutert-im-interview-grundlinien-seiner-entwicklungspolitik [dostęp 10.10.2013].

²⁵ BMZ, *Entwicklungspolitisches Konzept plus, Chancen schaffen – Zukunft entwickeln*, Bonn 2011, www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen_schaffen.pdf [dostęp 10.10.2013].

²⁶ *Ibidem*, s. 9–11.

²⁷ D. Niebel, *Entwicklungspolitik als Zukunftspolitik...*

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Auf Augenhöhe. 50 Jahre Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, hrsg. S. Harnisch, S. Schmidt, Baden-Baden 2012, s. 58–73.

wiązania społecznego dialogu, który służył pozyskaniu uznania i identyfikacji niemieckiej opinii społecznej z podejmowanymi przez rząd federalny działaniami na rzecz rozwoju. Z kolei argumenty uzasadniające zaangażowanie rozwojowe interesami gospodarczymi, bezpieczeństwa i wynikającymi z respektowania praw człowieka, determinują współdziałanie BMZ z innymi resortami, w szczególności z Federalnym Ministerstwem Obrony i Bundeswehrą. W związku z powyższym polityka rozwojowa ma odgrywać centralną rolę w rządowej koncepcji „powiązanego bezpieczeństwa”, co oznacza „nie mniej nie więcej niż [...] ścisłą i efektywną koordynację różnych aktorów”³⁰.

Ukierunkowanie działań rozwojowych na niemieckie interesy podkreślił minister Niebel w swoim przemówieniu w Bundestagu 26 kwietnia 2013 r., poświęconym publikacji Białej Księgi w sprawie polityki rozwojowej rządu federalnego w latach 2009–2013³¹, w kontekście osadzenia ich na „bazie wartości” i wprowadzenia mechanizmu kontroli projektów rozwojowych pod kątem ich oddziaływania na prawa człowieka w krajach partnerskich. Ważne jest „powiązanie wartości i interesów” niemieckiego społeczeństwa i krajów partnerskich i ich zrównoważenie³².

Z krytyką organizacji pozarządowych skupionych w związku VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher NROs e.V.), spotkało się przede wszystkim upolitycznienie rozdziału środków finansowych na zaangażowanie NGO's w Afganistanie. Zapowiedź ministerstwa o uzależnieniu wsparcia na realizację projektów w Afganistanie od współpracy z Bundeswehrą, zinterpretowano jako ograniczenie autonomii i swobody działań aktorów pozarządowych. Organizacje pomocowe wzywają do wyraźnego rozgraniczenia zadań wojskowych, od pomocy humanitarnej i cywilnej odbudowy państwa. Polityka „powiązanego bezpieczeństwa” oraz strategia rządu w sprawie Afganistanu, w ich przekonaniu, stawiają na pierwszym miejscu cele polityczne i tym sa-

³⁰ D. Niebel, *Interview „Krisenprävention ist das Ziel“*, 28.09.2010, www.dandc.eu/de/article/dirk-niebel-krisenpraevention-ist-das-ziel; Ist Sicherheit ohne Entwicklung denkbar? Antworten der Entwicklungspolitik auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Vortrag von Bundesentwicklungsminister Dirk Niebel im Rahmen des „Heidelberger Dialogs zur internationalen Sicherheit 2012”, www.bmz.de/de/presse/reden/minister_niebel/2012/Okttober/20121019_rede_heidelberger_dialog.html [dostęp 10.10.2013].

³¹ www.bmz.de/de/presse/reden/minister_niebel/2013/April/20130426_rede_bundestag_weissbuch.html [dostęp 15.10.2013].

³² *Ibidem*.

mym nie mogą stanowić wyznacznika dla działań instytucji pozarządowych, których priorytetem są cele humanitarne i rozwojowe³³.

Podobnie pryzmat interesów niemieckiej gospodarki widoczny jest w rządowej koncepcji partnerstw surowcowych z krajami rozwijającymi się. W kwietniu 2010 BMZ przedłożyło strategię dotyczącą ekstraktywnych surowców³⁴. W przekonaniu ministra Niebla:

Jest to klasyczna sytuacja *win-win*. Nie jest tajemnicą, że będąc narodem uprzemysłowionym, jesteśmy zależni od surowców, w które jesteśmy ubodzy. Największe złoża surowców znajdują się w państwach rozwijających się. Są na to dwa sposoby, by sobie z tym poradzić... [...] Pierwszym, byłaby ich eksploatacja, i tym samym faktycznie wyzysk kraju, w którym występują. To nie w naszym stylu, poza tym nikt nie podejrzewa nas o takie praktyki, ponieważ nie posiadamy dużego przemysłu wydobywczego, który byłby do tego zdolny. Drugą, jest aktywne wsparcie krajów rozwijających się. W tym jesteśmy kompetentni. Koncepcja surowcowa rządu [...] przewiduje nawiązywanie partnerstw surowcowych z krajami rozwijającymi się³⁵.

W tym duchu przebiega kooperacja z Mongolią, która jest „jednym z siedmiu pilotowych krajów niemieckiej współpracy na rzecz rozwoju”, a swój status zawdzięcza złożom węgla i ich znaczeniu dla „bezpieczeństwa surowcowego” Niemiec³⁶. Co więcej, „stwarza to szanse dla budowy maszyn i urządzeń w Niemczech. Obie strony mogą odnieść korzyści. Mongolia ma więcej z bogactw swojego kraju, my zyskamy teoretycznie dodatkową możliwość zbytu dla niemieckich produktów, a przede wszystkim dywersyfikację oferentów surowców, a więc większe bezpieczeństwo zaopatrzenia w surowce” (Dirk Niebel)³⁷.

Ukierunkowanie niemieckiej polityki na interesy społeczne wpływa ponadto na wzrost znaczenia innych polityk dla BMZ. Przejawia się to z jednej strony, w promowaniu priorytetów związanych z ochroną środowiska, podobnie jak to miało miejsce w przypadku poprzednich

³³ www.venro.org/fileadmin/redaktion/dokumente/Dokumente_2010/Home/Juli_2010/VENRO-Stellungnahmr_AFG-Fazilitaet_final.pdf; Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik 1/2012, Welthungerhilfe e.V., terre des hommes Deutschland e.V., April 2012, s. 21.

³⁴ Entwicklungspolitisches Strategiepapier Extraktive Rohstoffe, Entwicklungspolitisches Strategiepapier Extraktive Rohstoffe, BMZ-Strategiepapier 4 2010, www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier299_04_2010.pdf [dostęp 10.10.2013].

³⁵ www.zeit.de/wirtschaft/2011-02/rohstoffe-niebel-interview [dostęp 15.10.2013].

³⁶ www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/asien/mongolei/index.html [dostęp 20.10.2013].

³⁷ www.zeit.de/wirtschaft/2011-02/rohstoffe-niebel-interview [dostęp 20.10.2013].

ekip rządowych. Z drugiej strony, zaangażowaniu pod hasłem „zorientowanej na rozwój polityki migracyjnej” Unii Europejskiej, w ramach unijnego całościowego podejścia do migracji³⁸, podejmując starania by uwzględniała ona kwestie rozwojowe. Za kluczowe obszary rozwoju nowa koncepcja uznaje³⁹:

- 1) wzmocnienie Afryki jako „kontynentu szans”;
- 2) zrównoważony dostęp do źródeł energii;
- 3) sprzyjający środowisku naturalnemu rozwój;
- 4) zaangażowanie w państwach niestabilnych jako inwestycja w przyszłość;
- 5) wzmocnienie „lokalnych elit innowacyjności”.

„Nowa niemiecka polityka rozwojowa”⁴⁰ ma zatem uwzględniać: wyzwania i zmiany w środowisku międzynarodowym oraz zróżnicowane potrzeby krajów rozwijających się w zależności od stopnia ich rozwoju; zwalczać przyczyny ubóstwa przez inwestycje w edukację, gospodarkę, zdrowie i zapobieganie kryzysom; większą skuteczność m.in. przez współpracę z innymi państwowymi, gospodarczymi i społecznymi partnerami, utworzenie Niemieckiego Towarzystwa Współpracy Międzynarodowej (Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, GIZ) oraz niezależnego Instytutu Ewaluacji; nowe sposoby finansowania, które w większym stopniu mobilizują prywatnych inwestorów i instrumenty rynkowe; wzmocnienie międzynarodowych instytucji (m.in. G-20); wykorzystanie potencjału Unii Europejskiej w działaniach rozwojowych (m.in. Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych); skuteczne kształtowanie międzynarodowych stosunków gospodarczych; niemiecka polityka rozwojowa ma stać się „innowacyjnym *Agenda-Setter*”, przypisując większe niż dotychczas znaczenie gospodarce, społeczeństwu obywatelskiemu i nauce jako motorom innowacyjności, angażować się w proces wypracowywania agendy rozwojowej G-20, Banku Światowego i innych międzynarodowych organizacji oraz UE; wzmocnić zaangażowanie, koordynację i dialog z sektorem prywatnej przedsiębiorczości i społeczeństwem obywatelskim.

Wraz z objęciem urzędu przez Dirka Niebla opublikowane zostały liczne dokumenty strategiczne określające znaczenie polityki rozwojowej w kontekście współpracy międzynarodowej i globalnej odpowie-

³⁸ D. Niebel, *Wanderung, Wirtschaft und Entwicklung Eine notwendige Neubewertung*, September/Oktober (43) 2011, s. 40–45.

³⁹ BMZ, *Entwicklungspolitik politisches Konzept plus...*, s. 56–63.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 49–56.

działności⁴¹. Punkt ciężkości tworzą prawa człowieka, zrównoważone wykorzystanie energii, edukacja, rola prywatnej przedsiębiorczości i rozwój obszarów wiejskich. Można w nich odnaleźć zarówno elementy kontynuacji polityki poprzedników, jak i nowe akcenty. Priorytetem niemieckiej współpracy rozwojowej, postrzeganej przez pryzmat realizacji celów milenijnych, pozostaje trwale zwalczanie ubóstwa. Natomiast najskuteczniejszą metodą eliminującą biedę jest, w przekonaniu ministra, zrównoważony wzrost gospodarczy⁴². Kluczowe znaczenie dla przezwyciężenia ubóstwa i zniewolenia oraz autonomicznego i ukierunkowanego na partycypację rozwoju społeczeństwa obywatelskiego przypisuje się edukacji. Brak wykształcenia determinuje „ubóstwo zarobkowe, ogranicza prawa człowieka, zagrabią szanse życiowe, cementuje nierówności”⁴³. Pomoc rozwojowa powinna służyć budowie systemu bezpieczeństwa socjalnego i służby zdrowia. Nowe akcenty polegają na objęciu wsparciem regionalnych rynków, dostępu do usług finansowych, kształtowaniu lokalnych łańcuchów wartości. Planuje się również rozbudowę instrumentów mikrofinansowania za pośrednictwem małych kredytów.

Dokumenty strategiczne określające niemiecką współpracę rozwojową na lata 2009–2013 nadają w jej ramach istotnego znaczenia gospodarczej aktywności sektora prywatnego, a tym samym przedsiębiorstw⁴⁴. W strategii o partnerstwie z biznesem z 2011 r. „BMZ stawia na polepszenie możliwości większego zaangażowania gospodarki dla rozwoju, od średnich do dużych przedsiębiorstw. [...] korzyści są obustronne (*win-win*)”⁴⁵. Ważną rolę przypisuje się publiczno-prywatnym partnerstwom *Public Private Partnerships* (PPP)⁴⁶, które według danych

⁴¹ www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/index.html [dostęp 20.10.2013].

⁴² There will be no sustainable development in our partner countries without sustainable economic growth. “Pure aid creates dependency” German development minister Dirk Niebel discusses Germany’s role, Global Edition 2011, No. 1, s. 20.

⁴³ BMZ, *Entwicklungspolitisches Konzept plus...*, s. 13.

⁴⁴ Sektorkonzept Privatwirtschaftsförderung, BMZ-Strategiepapier 2013, Nr. 9, s. 6.

⁴⁵ Märkte entwickeln, Wohlstand schaffen, Armut reduzieren, Verantwortung übernehmen – Die Wirtschaft als Partner der Entwicklungspolitik, Politisches Eckpunkte-Papier zur Kooperation mit der Wirtschaft BMZ-Strategiepapier 2011, Nr. 3, s. 3.

⁴⁶ Kooperation mit dem Privatsektor im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit – Kooperationsformen, Ein Positionspapier des BMZ, BMZ-Strategiepapier 2011, Nr. 5, s. 9–11.

BMZ od 1999 r., wspierane są w ramach 1500 partnerstw rozwojowych w ponad 70 krajach rozwijających się i wschodzących gospodarkach⁴⁷. Poza warunkiem wypełnienia celów rozwojowych, winny być one w około 50% finansowane przez sektor prywatny. Większość PPP zawierana jest w zakresie środowiska naturalnego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego. W 2009 r. powołano Program dla projektów partnerstw w obszarze rozwoju. Wypracowano możliwości wsparcia inwestycji przez małe i średnie przedsiębiorstwa w krajach rozwijających się za pośrednictwem Niemieckiego Towarzystwa Inwestycji i Rozwoju (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft, DEG)⁴⁸.

W styczniu 2012 r. BMZ opublikowało 10-punktowy program rozwoju wiejskiego i bezpieczeństwa żywności⁴⁹. Utrzymuje on zamiar całkowitego odejścia od unijnych subwencji eksportowych do produktów rolnych, ponieważ „szkodzą one rozwojowi rolnictwa naszych krajów partnerskich”⁵⁰, ograniczenie grabieży ziemi, walkę z degradacją ziemi, a także zapowiada podjęcie środków dla złagodzenia negatywnych konsekwencji szoków cenowych na rynkach rolnych.

Nowe priorytety koalicji można odnaleźć w programie wyborczym FDP z 2009 r. Wysuwano w nim ponadto postulat włączenia BMZ do obszaru działań Urzędu Spraw Zagranicznych (AA), zróżnicowania krajów rozwijających, wyniesienia ochrony praw człowieka do priorytetowej zasady polityki zagranicznej i rozwojowej⁵¹. W tym kontekście nowa koncepcja rozwoju stanowi: „Tam, gdzie łamane są prawa człowieka, rozwiązujemy konflikt celów, stawiając wartości ponad interesy. Mówimy: w przypadkach skrajnych opłaca się, pozostanie wiernym wartościom”⁵². Opublikowany w maju 2011 r. dokument strategiczny dot. praw człowieka sytuuje je w centrum niemieckiej polityki rozwojowej. Zapowiedziano, że wszystkie projekty rozwojowe BMZ

⁴⁷ www.developpp.de/de/content/zahlen-daten-fakten [dostęp 25.10.2013].

⁴⁸ Na przykład współfinansowanie studiów wykonalności, [w:] 14. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung Weißbuch zur Entwicklungspolitik, Mai 2013, s. 55.

⁴⁹ BMZ, Zehn-Punkte-Programm des BMZ zur Ländlichen Entwicklung und Ernährungssicherung. 25. Januar 2012, www.bmz.de/de/zentrales_download-archiv/Presse/Zehn-Punkte-Programm.pdf [dostęp 25.10.2013].

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm 2009. Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2009, www.fdp.de/files/565/Deutschlandprogramm09_Endfassung.pdf, s. 74–76 [dostęp 25.10.2013].

⁵² BMZ, *Entwicklungspolitisches Konzept plus...*, s. 9.

będą podlegały w przyszłości kontroli pod kątem ich wpływu na prawa człowieka⁵³.

Do słabości instytucjonalnej struktury niemieckiego systemu współpracy rozwojowej od początku lat 90. zaliczano: zbyt duże jej rozproszenie, niedostateczne uzgadnianie i koordynacja kwestii dotyczących polityki rozwojowej w innych ministerstwach, jak i niewystarczająca pozycja przywódcza BMZ⁵⁴. Umowa koalicyjna rządu CDU/CSU/FDP z 2009 r. przewidywała „rozpoczęcie reformy struktur odpowiedzialnych za przekazywania pomocy rozwojowej od zintegrowania instytucji technicznej współpracy (TZ) oraz ich powiązania z efektywniejszym połączeniem współpracy technicznej (TZ) i finansowej (FZ)”⁵⁵. W ślad za tym minister Dirk Niebel i sekretarz stanu Hans-Jürgen Beerfeltz przygotowali w czerwcu 2010 r. projekt decyzji, która „tworzy podstawę dla zniesienia istniejących duplikujących się struktur współpracy technicznej i podniesienia rentowności współpracy na rzecz rozwoju” (sekretarz stanu w BMZ, Hans-Jürgen Beerfeltz)⁵⁶. W ramach reformy przeprowadzono fuzję trzech organizacji współpracy technicznej: GTZ, DED i InWEnt pod wspólnym dachem nowo utworzonego Niemieckiego Towarzystwa Współpracy Międzynarodowej (Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, GIZ). Po podpisaniu traktatu fuzyjnego 16 grudnia 2010 r. GIZ rozpoczął swoją pracę 1 stycznia 2011 r. w dwóch siedzibach w Eschborn i Bonn. W radzie nadzorczej zasiadają obok przedstawicieli reprezentowanych towarzystw, BMZ i Federalnego Ministerstwa Finansów, pozostałe ministerstwa i członkowie Bunde-

⁵³ BMZ, Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik, www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf [dostęp 25.10.2013].

⁵⁴ Szerzej zob.: F. Nuscheler, *Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit*, INEF-Report 2008, Nr. 93, www.inef.uni-due.de/cms/files/report93.pdf; G. Ashoff, *Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Wo steht Deutschland?*, Analysen und Stellungnahmen die (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik), 2008, Nr. 5; G. Ashoff, *Institutioneller Reformbedarf in der bilateralen staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Analysen und Stellungnahmen die (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik), 2009, Nr. 8; J. Moreau, A. Kap-Herr von, *Öffentliche Entwicklungshilfe in Deutschland und Frankreich – ein Vergleich*, DGAP Analyse 2008, Nr. 10.

⁵⁵ Wachstum. Bildung. Zusammenhalt..., s. 129.

⁵⁶ Bundesentwicklungsminister Dirk Niebel: „Ein Meilenstein in der Strukturreform der Technischen Zusammenarbeit ist erreicht“, 15.06.2010, www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2010/juni/20100615_vorfeld/index.html [dostęp 10.10.2013].

stagu. Konsolidacja prawnych ram GIZ stwarza szansę na zwiększenie skuteczności niemieckiej polityki rozwojowej – łącząc wyraźnie wyprofilowane na doradztwo w sprawach rozwojowych GTZ, specjalizujące się technicznych i miejscowych ekspertyzach DED oraz InWent – skupiające się na personalnym rozwoju, kształceniu i dialogu, powiększa się spektrum możliwości międzynarodowych oddziaływań RFN.

Spośród 30 organizacji pośredniczących dotychczas w przekazywaniu niemieckiej ODA, cztery połączono w Engagement Global GmbH⁵⁷.

W ramach reformy strukturalnej niemieckiego systemu współpracy rozwojowej powołano ponadto Niemiecki Instytut Ewaluacji Współpracy Rozwojowej (DEVal) z siedzibą w Bonn, który w 2013 r. stał się w pełni operacyjny. Jego celem jest niezależna ocena i zagwarantowanie jakości pomiaru skuteczności współpracy rozwojowej⁵⁸.

NOWE PARTNERSTWA

– ZRÓŻNICOWANIE BENEFICJENTÓW NIEMIECKIEJ POMOCY ROZWOJOWEJ

Regionalne zaangażowanie niemieckiej pomocy rozwojowej oddaje przede wszystkim koncepcja rządu federalnego z czerwca 2011 r. określająca miejsce Afryki w polityce zagranicznej Niemiec⁵⁹. Afryka uznana została za „kontynent szans”, w związku z olbrzymim potencjałem, jakim dysponuje. Sporo miejsca koncepcja poświęca tematyce środowiska naturalnego i ochrony klimatu, surowcom oraz energii. Do sześciu priorytetów niemieckiej polityki afrykańskiej należą: 1) pokój i bezpieczeństwo, 2) dobre rządy (praworządność, demokracja, prawa człowieka), 3) rozwój gospodarczy; 4) klimat i środowisko naturalne, 5) energia i surowce, 6) rozwój (zrównoważony i oparty na wiedzy). Świadczy ona o kontynuacji założeń poprzednich rządów. Obok walki z ubóstwem i respektowaniu praw człowieka, ważną rolę odgrywają wciąż działania służące utrzymaniu pokoju.

Wyzwania związane z zaangażowaniem w Afganistanie i Afryce Subsaharyjskiej, przełomy w krajach Afryki Północnej, na Bliskim i Środkowym Wschodzie wymagały koherentnego użycia instrumentów niemieckiej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa oraz rozwojowej. Dyskusyjny

⁵⁷ www.engagement-global.de/about-us.html [dostęp 20.10.2013].

⁵⁸ 14. Entwicklung..., s. 39.

⁵⁹ Deutschland und Afrika: Konzept der Bundesregierung, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/581096/publicationFile/155321/110615-Afrika-Konzept-download.pdf> (dostęp: 23.10.2013).

brak militarnej obecności w Libii przeszedł na plan dalszy wobec potrzeby działań na rzecz konsolidacji demokratycznych struktur w Tunezji, Egipcie, Libii i innych państwach. Bezpośrednio po obaleniu libijskiego dyktatora Komisja Europejska uruchomiła pakiet stabilizacyjny dla rządu przejściowego, a także inne inicjatyw wspierające struktury demokratyczne w ramach współpracy rozwojowej i europejskiej polityki sąsiedztwa. W ślad za tym w sierpniu 2011 r. BMZ ustanowił wspólnie z KfW (KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau Bankengruppe) oraz Komisją Europejską fundusz SANAD (z arab. ‘pomoc’), który ma wspierać tworzenie mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w krajach przełomu przez lokalne banki. Jego początkowy kapitał tworzył wkład niemieckiego rządu w wysokości 42 mln euro oraz 10 mln euro – z budżetu Komisji Europejskiej. SANAD rozpoczął swoją działalność w sierpniu 2011 r., oraz objął swoim wsparciem Egipt, Jordanię, Liban i Tunezję. Ponadto z inicjatywy BMZ w 2011 r. powołany został fundusz wsparcia kwalifikacji i zatrudnienia młodzieży z budżetem 8 mln euro oraz fundusz na rzecz demokracji i doradztwa politycznego, z budżetem 6 mln euro dla działań doradczych kościołów, fundacji politycznych i Akademii Deutsche Welle. Pula doradców dla instytucji rządowych i aparatu administracyjnego w Egipcie i Tunezji, złożona z byłych współpracowników AA, BMZ i Federalnego Ministerstwa Gospodarki (BMWi), ma pozwolić na stworzenie długofalowych bodźców dla przywrócenia stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w tych krajach. Inicjowane projekty mają za cel demokratyczne i pokojowe kształtowanie procesów transformacyjnych w Maghrebie i Maszreku⁶⁰.

Ważną rolę odgrywa również zróżnicowanie państw rozwijających się na gospodarki wschodzące i kraje najsłabiej rozwinięte (LDC) w nowej koncepcji BMZ. Współpraca z *emerging economies* ma się koncentrować przede wszystkim na ochronie środowiska naturalnego, przedsięwzięciach służących zrównoważonemu rozwojowi, rozwiązywaniu globalnych wyzwań, a nie forsowaniu gospodarczej siły tych państw. W dalszym ciągu ministerstwo wspiera plany rozwojowe krajów partnerskich *Poverty Reduction Strategy Papers*, a tym samym podejmowane przez nie bezpośrednie środki w walce z ubóstwem.

Mając na celu podwyższenie skuteczności przekazanych środków, rząd federalny zredukował liczbę krajów partnerskich z 58 w 2009 i 57 w 2011 r., do 50 w 2012 r.⁶¹. Ponadto z 29 krajami realizowane są tema-

⁶⁰ 14. Entwicklungspolitischer Bericht..., *op. cit.*, s. 139–140.

⁶¹ http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/auswahlkriterien/index.html (dostęp: 20.10.2013).

tyczne i regionalne programy w ramach współpracy bilateralnej, mające na celu m.in. walkę z HIV/AIDS, ochronę klimatu i lasów, zapobieganie kryzysom (por. tabela 1 i 2). W przypadku programów tematycznych współpraca ogranicza się do jednego obszaru⁶². Przy wyborze krajów partnerskich pod uwagę brane są następujące kryteria: potrzeba pomocy rozwojowej, znaczenie niemieckiego zaangażowania, istotne polityczne i ekologiczne cele oraz interesy, „dobre rządy” *good governance* krajów partnerskich, aspekty regionalne, jak i rodzaj powiązań z państwem beneficjentem pomocy. BMZ koncentruje się maksymalnie na trzech sektorowych punktach ciężkości na kraj partnerski⁶³.

Tabela 1. Dwustronna współpraca na rzecz rozwoju w ramach programów krajowych

REGION	KRAJE PARTNERSKIE
Azja	Afganistan, Bangladesz, Indie, Indonezja, Kambodża, Kirgistan, Laos, Mongolia, Nepal, Pakistan, Tadżykistan, Uzbekistan, Wietnam,
Europa Południowo-Wschodnia/ Kaukaz	Albania, Kosowo, Serbia, Ukraina
Ameryka Łacińska i Karaiby	Boliwia, Brazylia, Ekwador, Gwatemala, Honduras, Kolumbia, Meksyk, Peru
Bliski Wschód	Egipt, Jemen, Obszary Palestyńskie
Afryka	Etiopia, Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Ghana, Kamerun, Kenia, Demokratyczna Republika Konga, Mali, Malawi, Maroko, Mauretania, Mozambik, Namibia, Niger, Ruanda, Zambia, Południowy Sudan, Południowa Afryka, Tanzania, Togo, Uganda

Źródło: www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/laenderliste/index.html [stan: wrzesień 2013].

Widocznym wyrazem nowych priorytetów było szybkie zakończenie pomocy rozwojowej dla Chin w 2010 r. Wiąże się to ze wspomnianym wyżej nowym zróżnicowaniem odbiorców niemieckiej polityki rozwojowej. Obejmuje ono gospodarki wschodzące, takie jak Brazylia, które włącza się do działań rozwojowych głównie poprzez współpracę w obszarze ochrony klimatu, transferu wiedzy i technologii oraz inicjowanie kooperacji Południe–Południe. Działania zakładają tworzenie moż-

⁶² 14. Entwicklungspolitischer Bericht..., *op. cit.*, s. 38.

⁶³ *Ibidem*.

liwości w zakresie edukacji, aktywną ochronę praw człowieka, a także kształtowanie rozwoju gospodarczego, sprzyjającemu środowisku naturalnemu i ochronie surowców naturalnych.

Tabela 2. Bilateralna współpraca na rzecz rozwoju w ramach programów regionalnych lub tematycznych programów

REGION	KRAJE PARTNERSKIE
Azja	Myanmar, Filipiny, Sri Lanka, Timor Wschodni, ponadgraniczna współpraca Azji Centralnej (włącznie z Kazachstanem i Turkmenistanem)
Europa Południowo-Wschodnia/ Kaukaz	Bośnia i Hercegowina, Inicjatywa Kaukaska (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja), Mołdawia
Ameryka Łacińska i Karaiby	Program Karaiby (Republika Dominikany, Haiti, Kuba), Kostaryka, Nikaragua, Salwador, Paragwaj
Bliski Wschód	Jordania, Syria
Afryka	Algieria, Program „Niestabilne państwa Afryki Zachodniej” (m.in. Côte d’Ivoire, Sierra Leone, Liberia, Gwinea), Madagaskar, Nigeria, Senegal, Tunezja

Źródło: www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/laenderliste/index.html [stan: wrzesień 2013].

W czerwcu 2011 r. BMZ wprowadziło pojęcie „globalnych partnerów rozwoju” (GEP)⁶⁴, kierując się potrzebą wypracowania innych niż tradycyjne formy współpracy na rzecz rozwoju wobec gospodarek wschodzących. Do grupy GEP koncepcji BMZ należą: Brazylia, Indie, Indonezja, Meksyk i Afryka Południowa. Wśród strategicznych obszarów współdziałania wymienia się: klimat i środowisko naturalne, rozwój gospodarczy, a także kształtowania globalnej agendy rozwojowej. Przewiduje się przede wszystkim: preferencyjne kredyty dla rozbudowy zdolności, kształcenie i trening, doradztwo i dialog, budowę sieci i kooperacji trójstronnych. Te ostatnie omówione zostały w dokumencie strategicznym z lutego 2013 r.⁶⁵ Rząd federalny dąży również do rozwijania strategicznego partnerstwa z Chinami i Turcją w ramach trójstronnych i regionalnych przedsięwzięć rozwojowych.

⁶⁴ BMZ, Konzept der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Globalen Entwicklungspartnern (2011–2015), www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier305_06_2011.pdf [dostęp 20.10.2013].

⁶⁵ www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier329_05_2013.pdf.

Tabela 3. Państwa beneficjenci niemieckiej dwustronnej ODA
(plan ramowy 2013)

KRAJ	MLN EURO
Afganistan*	240,0
Demokratyczna Republika Konga	67,0
Indie	60,5
Kenia***	59,5
Obszary Palestyńskie	55,0
Tanzania***	48,5
Egipt**	48,3
Uganda***	47,0
Pakistan**	46,75
Tunezja	45,0
Jemen**	39,5
Malawi**	38,5
Namibia**	38,5
Benin***	33,0
Wietnam**	31,6

* Dodatkowe środki 180,7 mln euro w budżecie AA na 2013 r. w ramach Paktu stabilizacyjnego dla Afganistanu

** Połowa środków przewidziana na dwuletni okres finansowania

*** Jedna trzecia środków przewidzianych na trzyletni okres finansowania

Źródło: BMZ (2012), www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/index.html, Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik. Einundzwanzigster Bericht 2013. Raus aus der Nische! Entwicklungspolitisches Reformprogramm für die neue Bundesregierung, Oktober 2013, s. 37.

W lutym 2012 r. niemiecki rząd opublikował obszerną koncepcję współpracy rozwojowej ze szczególnie wpływowymi państwami Południa, pozostającą w duchu wspomnianych wyżej „globalnych partnerów rozwoju” BMZ. Wprowadzono pojęcie „nowe potęgi sprawcze”, do których zaliczone zostały Brazylia, Chiny i Indie. Ponadresortowa strategia podkreśla znaczenie spójnej polityki wobec tych państw, szczególnie w obliczu nowych globalnych wyzwań i intensywnej współpracy międzynarodowej. Dialog z „potęgami sprawczymi” obejmuje następujące obszary działań: 1) pokój i bezpieczeństwo, 2) prawa człowieka i praworządność, 3) gospodarka i finanse, 4) surowce, żywność i energia, 5) zatrudnienie, kwestie socjalne i zdrowie, 6) rozwój i zrównoważenie. Duże znaczenie, obok współpracy wielostronnej oraz

w obszarze edukacji i badań, przypisano kooperacji ze społeczeństwem obywatelskim⁶⁶.

W stosunku do najmniej rozwiniętych krajów (LDC) w myśl strategii surowcowej przewiduje się działania dla „zmniejszenia odpływu surowców”, a zatem instrumenty antykorupcyjne i *good-governance*. Dla LDC bez własnej bazy surowcowej pierwszeństwo powinno mieć wsparcie niestabilnych rządów, zwalczanie ubóstwa oraz przeciwdziałanie konfliktom⁶⁷.

PODSUMOWANIE

Lata 2009–2013 w niemieckiej polityce rozwojowej wiązały się przede wszystkim z: wdrożeniem reformy instytucjonalnej, odejściem od multilateralizmu na rzecz współpracy bilateralnej, co postrzegane jest również jako utrata profilu na forum instytucji międzynarodowych, w większym stopniu upolitycznieniem pomocy rozwojowej i powiązaniem jej z interesami ekonomicznymi Niemiec, poszukiwaniem nowych form finansowania rozwoju, a także dialogu ze społeczeństwem obywatelskim. Jednocześnie rząd federalny aspiruje do aktywnego wyznaczania agendy postmilenijnej w obszarze rozwoju. Rezultaty tych przedsięwzięć będzie można ocenić w kolejnych kadencjach, zwłaszcza że w wyborach do Bundestagu we wrześniu 2013 r. FDP nie przekroczyła – po raz pierwszy w historii – 5-procentowego progu wyborczego.

W programach wyborczych wszystkie reprezentowane w Bundestagu partie mniej lub bardziej jednoznacznie potwierdziły niemieckie zobowiązania dotyczące osiągnięcia poziomu ODA na wysokości 0,7% DNB w 2015 r. CDU/CSU⁶⁸ przypomina wypracowane w okresie 2009–2013 cele niemieckiej polityki rozwojowej, wraz z zobowiązaniem osiągnięcia poziomu 0,7% DNB. FDP z kolei wymienia osiągnięcia w obszarze niemieckich działań rozwojowych oraz ogólnie nawiązuje do „dotrzymania międzynarodowych zobowiązań”⁶⁹. SPD zapowiada przeznaczenie rocz-

⁶⁶ Bundesregierung (2012a): *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*, hrsg. Auswärtiges Amt Berlin, www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/169965/Gestaltungsmaechtekonzzept.pdf.

⁶⁷ BMZ Chancen schaffen – Zukunft entwickeln, Bonn, www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen_schaffen.pdf, s. 13.

⁶⁸ www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/regierungsprogramm-2013-2017-langfassung-20130911.pdf, s. 78–79 [dostęp 27.10.2013].

⁶⁹ www.fdp.de/files/408/B_rgerprogramm_A5_Online_2013-07-23.pdf, s. 93–95 [dostęp 27.10.2013].

nie dodatkowo miliarda euro na politykę rozwojową⁷⁰. Lewica postuluje podwojenie budżetu BMZ do końca XVIII kadencji Bundestagu⁷¹. Sojusz'90/Zieloni przewiduje dodatkowo 1,2 mld euro na współpracę rozwojową i 500 mln na międzynarodową ochronę klimatu⁷².

Z potrzebą zaangażowania rozwojowego mimo kryzysu finansowego identyfikuje się większość niemieckich obywateli. W przeprowadzonych na zlecenie Stiftung Weltbevölkerung w lipcu 2013 r. badań opinii społecznej⁷³, 81% badanych uważało za istotną aktywność Niemiec w walce z ubóstwem w krajach rozwijających się. Również 80% respondentów opowiedziało się za dotrzymaniem zobowiązań finansowych na poziomie 0,7% DNB, natomiast 40% za większym wsparciem.

Niemiecka polityka zagraniczna i rozwojowa podporządkowana jest uniwersalnym wartościom i normom, wyznaczającym jednocześnie porządek międzynarodowy, takim jak godność człowieka, wolność, demokracja i praworządność. Zmieniające się otoczenie, wyzwania w obszarze polityki bezpieczeństwa i europejskiej, nowe potęgi gospodarcze, w coraz większym stopniu determinują niemieckie interesy strategiczne. Szczególnie w przypadku kształtowania relacji z wschodzącymi gospodarkami wyraźne jest napięcie pomiędzy dążeniem do pokojowego i odwołującego się do wartości ładu międzynarodowego wartości ładu, a rozwijaniem bilateralnych stosunków gospodarczych, opartych na korzyściach i dostępie do kluczowych surowców. Umiejętna polityka w tym obszarze pozwoli na poszerzenie zasięgu i legitymacji niemieckich oddziaływań.

⁷⁰ www.spd.de/linkableblob/96686/data/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf, s. 116–117 [dostęp 27.10.2013].

⁷¹ www.die-linke.de/wahlen/wahlprogramm-2013/wahlprogramm-2013, s. 19 [dostęp 27.10.2013].

⁷² www.gruene.de/partei/gruenes-wahlprogramm-2013.html, s. 302 [dostęp 27.10.2013].

⁷³ Meinungsumfrage zur Entwicklungszusammenarbeit, 23–24 Juli 2013 unter 1.006 Bundesbürgern ab 18 Jahren, Stiftung Weltbevölkerung, www.weltbevölkerung.de [dostęp 20.10.2013].



KATARZYNA BRATANIEC

DEMOKRACJA W PAŃSTWACH BLISKIEGO WSCHODU A ISLAMSKIE DZIEDZICTWO NA PRZYKŁADZIE EGIPTU, MAROKA I ARABII SAUDYJSKIEJ

TRADYCYJNE STRUKTURY WŁADZY W ŚWIECIE ARABSKIM

Szariat

Rozpatrując stosunki władzy we współczesnym społeczeństwie muzułmańskim musimy odwołać się do podstawowych kulturowych symboli kształtujących przez wieki rzeczywistość społeczną i polityczną islamu. Musimy także prześledzić napięcia, konflikty i spory, które występowały w obrębie ram zakreslonych przez te symbole w społeczeństwach Egiptu, Maroka i Arabii Saudyjskiej i sprawdzić, w jakim stopniu pozostały one żywe i w jaki sposób projektują rzeczywistość społeczną.

Umma i szariat to pojęcia centralne [...] Umma – wspólnota wiernych – zajmuje pierwszoplanowe miejsce w islamskiej myśli politycznej. Nie tylko dlatego, że ochrona i promowanie jej interesów było głównym zadaniem władcy, indywidualnego muzułmanina i ulemów. Konsensus ummy (idźma) dotyczący prawomocności władzy oraz szczegółowych kwestii związanych z rozwojem norm społeczno-kulturowych był uznawany za nieomylny. Wspólnota wiernych zajmowała zatem w sferze publicznej pozycję najważniejszą, nadrzędną wobec władcy. Szariat – święte prawo, czyli reguły rządzące życiem codziennym muzułmanów, wywiedzione w zasadniczej postaci z Koranu i hadisów – rozwijane było przez legistów, stanowiąc w zasadzie autonomiczny system prawny, niezależny od wpływu władcy. Będąc po pierwsze i przede wszystkim systemem prawnym, szariat ucieleśniał wartości i normy ładu społecznego właści-

wego dla wspólnoty wiernych (ummy), stając się jej podstawowym kulturowym symbolem¹.

Umma – społeczność muzułmańska, jest nie tyle grupą społeczną, ile ciałem religijnym, ma za swoją podstawę wiarę jednostki i jako całość jest wyrazem religijnego ideału. Społeczny porządek i jego ekspresja przejawia się w osobistej wierze każdego muzułmanina. Analogicznie – doświadczenie w grupie jest religijnym doświadczeniem muzułmanina. Człowiek zbliża się do Boga przez uczestnictwo w przygodzie islamu. Dla muzułmanina pośrednikiem między człowiekiem a Bogiem jest sprawiedliwość, słuszność. Odpowiednie i moralne zachowanie stanowi miejsce spotkania tego, co ludzkie z tym, co boskie². Kolejną istotną kwestią, zdaniem Cantwella Smitha, jest stosunek do historii. Islam to nieustanne dążenie do integracji i zespolenia osadzonej w czasie i doczesnej sprawiedliwości z wiecznym zbawieniem, należącym do tamtego świata. Odwołując się do określenia Shmuela Eisenstadta, celem islamu jest przezwyciężenie istniejącego napięcia między „kosmicznym obszarem transcendentalnym” a dziedziną świecką. Ów rozłam może zostać zniwelowany jedynie poprzez „totalne podporządkowanie się Bogu oraz działania wewnątrzświatowe, przede wszystkim polityczne i militarne”³.

Najważniejszym celem jest zatem zbudowanie sprawiedliwej społeczności na tym świecie. Każdy ruch i działanie człowieka ma czasową, przemijalną postać oraz swój wieczny odpowiednik. Historia ma skończone znaczenie, lecz to znaczenie nie wyczerpuje się w wymiarze doczesnym, bo odwołuje się do norm i standardów ponadhistorycznych i transcendentalnych. Stąd pochodzi napięcie między ideałem a rzeczywistością. Ciągłe zmaganie między tym, jaka ma być islamska historia, a świadomością, jaka jest faktycznie. Islam jest religią sukcesu i triumfu, gdzie zbawienie osiąga się przez zwycięstwo i władzę polityczną. Historia więc potwierdza wiarę, a sukces doczesny ważność zawartej w niej całej koncepcji. Smith wywodzi większość problemów współczesnego islamu z niepowodzeń dzisiejszych społeczeństw islamskich i zmagania z historią, która im nie sprzyja. Duchowy kryzys tych społeczeństw ujawnia się w istniejącym kontraście między wskazaniami Boga

¹ M. Hoexter, N. Levtzion, *Introduction*, [w:] *The Public Sphere in Muslim Societies*, red. M. Hoexter, N. Levtzion, S.N. Eisenstadt, New York 2002, s. 9–17, cyt. za: S.N. Eisenstadt, *Utopia i nowoczesność. Porównawcza analiza cywilizacji*, tłum. A. Ostolski, Warszawa 2009, s. 171.

² W.C. Smith, *Islam in Modern History*, Princeton–New Jersey 1957, s. 19.

³ S.N. Eisenstadt, *op. cit.*, s. 171.

a realnym historycznym procesem, który Bóg kontroluje⁴. Muzułmańska koncepcja historii odnosi się do czasów powstania islamu i podbojów Arabów na początku powstania ummy. Polityczny sukces był tłumaczony jako znak przychylności Boga wobec społeczności, która przestrzegała jego prawa. Fundamentalistyczna interpretacja określa kryzys islamu jako odejście od prawa boskiego i upadek moralny⁵.

Według Janusza Daneckiego, szariat, to droga wyznaczona przez prawo. Z czasem jednak szariat zaczął oznaczać naukę prawa i zbiór przepisów prawa gromadzony przez prawników. Utożsamienie prawa i szariatu wyniknęło ze specyficznej natury prawa muzulmańskiego, które obejmuje relacje między człowiekiem i Bogiem oraz stosunki między ludźmi. Szariat posiada zdecydowanie praktyczny charakter. Z tej perspektywy jest to zbiór przepisów, wyznaczający zasady wiary, które musi stosować w swoim życiu każdy muzulmanin⁶.

Szariat, zwany także świętym prawem islamu, zawiera obowiązki dotyczące kultu i praktyk religijnych oraz reguły prawne i polityczne jako takie – odnosi się do całości życia muzulmanina. Szariat to „najbardziej typowy przejaw muzulmańskiego sposobu życia, jest istotnym jądrem samego islamu”⁷. Wilfred Cantwell Smith interpretuje szariat zdecydowanie jako proces odnoszący się do ludzkiej moralnej odpowiedzialności wobec Boga, a ideę prawa traktuje jako wtórną i wynikającą z posłuszeństwa i poddania Bogu. Ponadto twierdzi, że głównym pojęciem islamu jako religii nie jest idea prawa, lecz moralnej odpowiedzialności. Jedynie Bóg determinuje, co jest dobre, a co złe, dlatego prawo muzulmańskie jest ludzkim i ziemskim produktem, wynikiem ludzkiej odpowiedzialności⁸. To, co łączy wszystkich muzulmanów, to nie wspólne wyznanie, lecz przede wszystkim wspólny tryb życia i podzielany przez nich ideał społeczeństwa. Stąd nawet współczesne wysiłki muzulmanów nie koncentrują się na umacnianiu dogmatów wiary, lecz zmierzają w kierunku uprawomocnienia ważności islamskiego prawa. Dlatego też celem Proroka było nauczanie ludzi odpowiednich zachowań, aby pomóc im przez nie osiągnąć zbawienie. Zatem prawo muzulmańskie to

⁴ W.C. Smith, *Islam in Modern...*, s. 31–32.

⁵ H. Munson Jr, *Islam and Revolution in the Middle East*, New Haven–London 1988.

⁶ J. Danecki, *Podstawowe wiadomości o islamie*, Warszawa 2007, s. 204–205.

⁷ J. Bielawski, *IV Prawo Muzułmańskie*, [w:] *Główne kultury prawne współczesnego świata*, red. H. Rot, B. Banaszak i in., Warszawa 1995, s. 100.

⁸ W.C. Smith, *On Understanding Islam*, The Hague 1981, s. 99.

złożony system obowiązków, rytuałów i moralnych zobowiązań usankcjonowany przez siłę i autorytet religijnego nakazu⁹.

Za części szariatu uznaje się: wiarę w Boga i przestrzeganie pięciu filarów islamu, które tworzą zręby praktyk religijnych (*ibadat*). Szariat jest inspirowany przez boskie objawienie, Koran i autentyczne hadisy. Odnosi się do wszystkich ludzkich działań i aktywności. Natomiast *fikh* – nauka prawa, odnosi się do opinii szkół prawnych, indywidualnych prawników oraz praktycznych reguł prawnych. *Fikh* nie posiada boskiej legitymizacji, jest w całości ludzkim wytworem. *Fikh* to w istocie interpretacja prawna szariatu¹⁰. *Fikh* nie zawiera odniesień do moralności i dogmatów religijnych. Prezentuje natomiast zgodę społeczności muzułmańskiej na podstawowe wartości. Zatem jest definiowany jako wiedza, znajomość praktycznych reguł szariatu. Reguły *fikh* wynikają z Koranu i jego interpretacji oraz sunny. Ich przedmiotem są zwłaszcza niejasne i jednoznacznie niezrozumiałe fragmenty tekstu¹¹. *Fikh* reprezentuje to, co ludzie wiedzą o szariacie, podczas gdy szariat reprezentuje boskie idealne prawo. Interpretacje boskiego prawa mogą się między sobą różnić, Bóg dopuszcza bowiem pomyłki jeśli muzułmanin przestrzega reguł w dobrej wierze, zgodnie z porządkiem określonej szkoły prawa¹².

Ponieważ religijne zobowiązania i moralne nakazy islamu skierowane są do jednostki i znajdują się poza jurysdykcją sądu, reguły szariatu dzielą się na dwa obszary: praktyk religijnych (*ibadat*) i cywilnych relacji (*mu'amalat*) – jedynie te ostatnie kwestie są przedmiotem różnic między istniejącymi szkołami prawnymi. W stosunku do relacji międzyludzkich, czyli prawa kryminalnego, polityki rządu, konstytucji, podatków, sfery ekonomicznej i stosunków międzynarodowych, szariat wyznacza jedynie ogólne wskazówki.

Muzułmańskie szkoły prawne

Początki dawnych szkół prawa muzułmańskiego sięgają pierwszej połowy VIII wieku. Były to szkoły prawne z Medyny, Kufy i Syrii. Tradycja dawnych szkół długo pozostawała anonimowa, z czasem jednak szkoły

⁹ J. Schacht, *Law and Justice*, [w:] *The Cambridge History of Islam*, red. P.M. Holt, K.S. Lambton, B. Lewis, Vol. 2B, Cambridge Historian Online 2008, s. 539–541.

¹⁰ M.H. Kamali, *Szariah Law. An Introduction*, Oxford 2008, s. 3, 16.

¹¹ *Ibidem*, s. 41.

¹² C.B. Lombardi, *State Law as Islamic Law in Modern Egypt. The Interpretation of the Sharia into Egyptian Constitutional Law*, Leiden–Boston 2006, s. 17.

zaczęły odwoływać się do wybitnych autorytetów – prawników i towarzyszy Proroka. W X wieku zakończył się proces konstytuowania nowych szkół prawa tworzonych wokół wybitnych prawników. Cztery klasyczne szkoły prawne istnieją w świecie muzułmańskim do dziś, a różnice między nimi występują w odniesieniu do podstawowych źródeł praw: Koranu, sunny oraz decyzji prawnych, takich jak *idźma* (zgoda prawników), *kijas* (analogia), *raj* (opinia własna), *istislah* (szukanie korzystnych przepisów). Każda ze szkół odwołuje się do własnych utrwalonych tradycji, zgromadzonych w postaci literatury prawniczej. Muzułmanin wybiera jedną ze szkół i kieruje się jej zasadami¹³. Z czasem utrwalił się podział na szkoły powstałe na terenie Hidżazu i szkoły funkcjonujące na terenie dzisiejszego Iraku. Do pierwszej grupy zaliczane są szkoły: malikicka, szaficka i hanbalicka, do drugiej hanaficka.

Szkoła hanaficka jest najstarszą ze szkół prawa i najbardziej rozpowszechnioną w islamie sunnickim. Założona została przez Abu Hanifę. Za jedyne źródło prawa uznaje Koran, inne źródła, w tym nawet tradycja Proroka, podlegają procesowi sprawdzenia ich autentyczności. Zgoda uczonych (*idźma*) także musi zostać uprawnomożona. Szkoła ta dopuszcza prawo zwyczajowe jako źródło prawa. Szczególną rolę odgrywa w niej także odwołanie do osobistej opinii prawników (*raj*). Uznanie opinii prawnika łączy się z tradycją poszukiwania precedensów, czyli odnajdywania w tradycji szkoły zasad odnoszących się do konkretnej i rozważanej aktualnie przez prawników sprawy. Z czasem określono zespół tych precedensów. *Istihsan* (uznawanie czegoś za dobre) stosuje się, jeśli zasada *kijas* nie przynosi rezultatów¹⁴.

Szkoła malikicka uznaje Koran i hadisy za główne i równoprawnie traktowane źródła prawa. Ponadto jej prawnicy odwołują się do tradycji tzw. zgody społeczności medyńskiej, która jest swoistym rodzajem *idźmy*, oraz do zasady indywidualnej opinii założyciela szkoły Malika Ibn Anasa. Szkoła ta uznaje także zasadę *istislah*, czyli kierowania się interesem całej społeczności wiernych (*ummy*).

Szkoła szaficka, w odróżnieniu od malikickiej, opiera się na sunnie Proroka, czyli odrzuca odwołanie do zasady *istislah*. Stosuje jednak zasady *idźmy* i *kijas*.

Szkoła hanbalicka, założona przez Ahmada Ibn al-Hanbala, jest szkołą konserwatywną, ponieważ nie dopuszcza jakiegokolwiek interpretacji Koranu i hadisów, które są odczytywane dosłownie oraz odrzuca wszelkie indywidualne rozumowanie i spekulacje prawne. Uznaje za

¹³ J. Danecki, *op. cit.*, s. 211–212.

¹⁴ *Ibidem*, s. 212.

źródło prawa sunnę, którą podobnie jak Koran, należy przyjmować nie domagając się wyjaśnień i komentarzy. Szkoła ta została ukonstytuowana w X wieku. Kontynuatorami myśli al-Hanbala w XIV wieku byli Ibn Tajmijja i jego uczeń Ibn Kajjim al-Dżauzijja, a w wieku XVIII Muhammad Ibn Abd al-Wahhab, który przyczynił się do odrodzenia doktryny hanbalickiej¹⁵. Al-Wahhab przejął główne elementy hanbalizmu, kierując się chęcią powrotu do źródeł wiary muzułmańskiej, pierwotnie wywodzącej się z Koranu i tradycji religijnej. Odnowienie doktryny islamu miało przede wszystkim ukrócić praktyki kultu świętych i przywrócić koncepcję jedynego Boga – *tawhidu*. Al-Wahhab sformułował rygorystyczne zasady postępowania obowiązujące wyznawców: cześć pod groźbą kary śmierci jest należna jedynie Allahowi, natomiast kult grobów świętych jest aktem niewiary, podobnie jak odwoływanie się do wiedzy wykraczającej poza Koran i tradycję religijną. Muzułmanin nie może szukać pośredników poza Allahem i wymieniać podczas modlitwy imienia Proroka lub świętych, gdyż jest to aktem politeizmu, udział w modlitwie publicznej jest obowiązkiem muzułmanina¹⁶. Ponadto za przejawy grzechu uznał: oddawanie czci bożkom, przypisywanie zmarłym wpływu na świat doczesny, obrzędy sufickie, posługiwanie się amuletami, spożywanie alkoholu, palenie tytoniu, zażywanie narkotyków, stosowanie magii i czarów oraz kontakty z niewiernymi¹⁷.

Szariat dzieli ludzkie działania na obowiązujące, zalecane, rekomendowane, dozwolone, naganne i zakazane. Pierwsze i ostatnie działania wyznaczone są przez Koran i sunnę, pozostałe odnoszą się do moralnych wartości.

Idżtihad to główny instrument do interpretacji boskiego przekazu, służy do wykładni tekstu w warunkach zmieniającej się rzeczywistości społeczności muzułmańskiej i dotyczy jedynie sfery stosunków międzyludzkich. *Idżtihad* jest także opisywany jako proces tworzenia *fikh* z czterech źródeł: Koranu, hadisów, konsensusu (*idżma*) i analogii (*ki-jas*). Można wyróżnić trzy formy zastosowania *idżtihadu*:

- w przypadku interpretacji tekstu Koranu i sunny, interpretacja ogranicza się do zgodności z istniejącymi źródłami i wybraniu właściwej opcji;
- w odniesieniu do niejasnego tekstu lub zgody wspólnoty uczonych (*idżma*), *idżtihad* powinien interpretować tekst zgodnie z szariatem;

¹⁵ *Ibidem*, s. 215.

¹⁶ J. Bielawski, *Mały słownik kultury świata arabskiego*, Warszawa 1971, s. 518.

¹⁷ J. Danecki, *op. cit.*, s. 423.

- największe pole do interpretacji występuje w przypadku reguł *fikhu* lub tych, które mają swoje źródło w rozumowaniu opartym na analogii (*kijas*) lub innych interpretacjach, wtedy uczony może odnieść się do potrzeb i interesów wspólnoty¹⁸.

Sunnicy myśliciele na początku XI wieku rozwinęli teorię wywodzącą legitymizację prawa z legitymizacji władcy, który je stosuje. Kalif zatem miał prawo wydawania obowiązujących sądów i opinii, a autorytet prawny posiadali wskazani przez niego prawnicy. Pod koniec XI wieku stało się jednak oczywiste, że przywódcy rządzący muzułmańską społecznością nie posiadają kwalifikacji wymaganych wobec kalifa, a uprawnienie rządów nie może zależeć od indywidualnych cech władcy. Zatem istnienie sprawiedliwego prawa miało legitymizować rządy poszczególnych władców¹⁹. W odpowiedzi na potrzeby muzułmańskiego państwa została rozwinięta koncepcja sztuki rządzenia państwem zgodnie z szariatem (*sijasa szariija*). Koncepcja ta została opracowana przez teologa i prawnika Ibn Tajmiję, żyjącego na przełomie XIII i XIV wieku i rozwinięta przez jego ucznia Ibn Kajjima al-Dżauziję. Ten ostatni uznawał konieczność podporządkowania szariatowi wszystkich ważnych dziedzin życia publicznego, także prawa karnego dotąd wyłączonego spod jurysdykcji prawników i szariatu i pozostawionego decyzji władz politycznych lub administracyjnych²⁰. *Sijasa szariija* wywarła wielki wpływ na teorię polityczną w Imperium Osmańskim, a także na myślicieli arabskich w XX wieku. Występowała w dwóch formach: jako kadi *fikh* lub w formie muzułmańskich ustaw. Kadi *fikh* to uzgodniona z innymi prawnikami i zatwierdzona przez sąd interpretacja boskiego prawa, która stawała się dla nich wiążąca. W postaci ustaw *fikh* nadal stanowiło podstawowe źródło odwołania dla państwowych aktów legislacyjnych, jednak sam władca mógł ogłaszać nowe ustawy, pod warunkiem, że zostaną one uznane przez prawników za uniwersalnie stosowane i realizujące społeczne dobro²¹. Zyskała zwolenników nie tylko w Arabii Saudyjskiej, gdzie kontynuatorem myśli Ibn Tajmiji był Muhammad ibn Abd al-Wahhab, ale i w dwudziestowiecznym Egipcie. Teoria ta występowała tam w postaci przekonania, że prawa państwowe powinny opierać się na nowoczesnym zastosowaniu *sijasa szariija*.

¹⁸ M.H. Kamali, *op. cit.*, s. 26.

¹⁹ C.B. Lombardi, *op. cit.*, s. 47–48.

²⁰ J. Bielawski, *Mały słownik...*, s. 211.

²¹ C.B. Lombardi, *op. cit.*, s. 50–54.

SPECYFIKA ISLAMU SZYICKIEGO

W odróżnieniu od ortodoksyjnych zwolenników sunny, stanowiących większość wśród wyznawców islamu, szyici uznają za prawowiernych następców Proroka jedynie członków jego rodziny. Nie uznają natomiast trzech pierwszych kalifów: Abu Bakra, Umara ibn al-Chattaba i Uthmana ibn Affana. Ich racje wspiera dogmat o wyłączności praw rodu Alego do kalifatu i wiara w dziedziczony charakter przywództwa w islamie. Późniejszy rozwój szyizmu wniósł do tej początkowo politycznej doktryny elementy religijne, a zwłaszcza szczególne traktowanie władców – imamów i koncepcję mahdiego. Dla szyitów boski przekaz następuje od śmierci Proroka do rozpoznanych imamów. Poza sporem o przywództwo polityczne, szyici podziеляją z sunnitami wszystkie praktyki religijne, koncepcje prawne i teologiczne. Obok Koranu i sunny za obowiązujące uważają wypowiedzi i orzeczenia imama, które także uzupełniają boskie objawienie i obowiązujące prawo. Nie uznają natomiast *idźmy*. Ponadto postrzegają swoich najwybitniejszych uczonych i mudźtahidów za prawowitych przywódców podczas nieobecności imama. Prawo szyickie składa się z moralnych i religijnych norm opierających się na Koranie i tradycji Mahometa. Eksponują oni jednak rolę charyzmatycznego autorytetu w postaci imama lub ulemów, mudźtahidów podczas jego nieobecności. *Idźma* zastępowana jest wspólną opinią imamów²². Szyici wykształcili także swoiste cechy kultu, niewystępujące w islamie sunnickim, takie jak pielgrzymka do własnych świętych miejsc, uroczystości pasyjne, istnienie klasy społecznej duchownych zajmującej się badaniem pisma i kształceniem.

We wczesnym okresie powstawania szyizmu uległ on wpływom irańskim, czego konsekwencją było pojawienie się licznych sekt ezoterycznych. Wniosły one do doktryny szyickiej szczególne pojmowanie roli imama jako nieomylnego przywódcy religijnego. Pozycja imama i właściwości, które mu są przypisywane różnią między sobą trzy główne sekty w łonie szyizmu: zajdytów (uznających wszystkich kolejnych imamów, nie przypisując im cech nadprzyrodzonych), imamitów (uznających tylko dwunastu imamów) oraz ismailitów (uznających siedmiu imamów)²³. Różnią się one pojmowaniem linii sukcesji po czwartym imamie. Właściwa dla szyitów koncepcja *taqijji* (ukrywania własnej wiary) rozwinęła się podczas represji za kalifatu Umajjadów. W wyniku morderstwa Alego w 661 roku, Ali stał się symbolem niewinnej ofiary i martyrolo-

²² M.H. Kamali, *op. cit.*, s. 89.

²³ J. Bielawski, *Mały słownik...*, s. 488.

gii szyickiej. Szyitów łączy przekonanie o boskim charakterze imamatu, nieomyślności imama i jego niezdolności do grzechu. Wśród szyitów –immamitów rozwinęła się koncepcja pośredników między nieobecnym imamem a wspólnotą. Nieobecny imam był rzeczywistym przywódcą, a każdy władca, który go zastępował sprawował swoją władzę nielegalnie. Podczas nieobecności imama coraz większą rolę zaczęli odgrywać ulemowie i mudżtahidzi, znawcy prawa i teologii. W Iranie zyskali oni znaczny wpływ na politykę i stworzyli hierarchię zorganizowaną wokół stopni wiedzy. Opracowali oni także biografie imamów i zaczęli gromadzić tradycje związane z ich działalnością, postępowaniem i wypowiedziami. Wielkie znaczenie zyskał zwyczaj oddawania czci grobom imamów, ich potomków i siostr²⁴.

Opozycja wobec tyranii jest kolejną doktryną wyróżniającą islam szyicki. Państwo jest postrzegane jako uzurpator. Śmierć imama Husajna z rąk Umajjadów w 680 roku z historycznego faktu przeobraziła się w symbol o znaczeniu uniwersalnym. A wystąpienie trzeciego Imama Husajna przeciwko Umajjadom stało się archetypem konfliktu między sprawiedliwością a tyranią. Powstały wkrótce potem obrzęd *taziya* polega na odgrywaniu na nowo męczeństwa Al-Husajna jako walki dobra ze złem. Śmierć Husajna jest traktowana przez szyitów jako poświęcenie, a uczestnictwo w jego męce umożliwia uzyskanie jego wstawiennictwa u Boga. Szczególna pozycja ulemów, postać ukrytego imama, antagonizm między sprawiedliwością a władzą jako wyjątkowe elementy szyizmu przyczyniły się do powstania religijnie i doktrynalnie umotywowanej wrogości wobec państwa²⁵.

Szczególny przypadek w rozwoju tej doktryny miał miejsce w Iranie, gdzie ulemowie rośli w siłę polityczną wprost proporcjonalną do próżni władzy. W XVII stuleciu, kiedy nastąpił zmierzch władzy Sawafidów, ulemowie zanegowali legitymizację władzy szacha. Persowie postrzegali swojego króla jako zastępcę dwunastego imama. Podczas jego nieobecności, jednak był on zależny od mudżtahida, przewodnika duchowego, do którego należała legalna władza w postaci stanowienia prawa i jego interpretacji. Obowiązki króla ograniczały się do wymierzania sprawiedliwości i kwestii militarnych. Ogromna władza irańskich ulemów miała swoje źródło w ich potędze ekonomicznej i bogactwie, jakim dysponowali. Ponadto przywództwo szyickie i najważniejsze miejsca kul-

²⁴ J. Danecki, *op. cit.*, s. 276.

²⁵ H. Algar, *The Oppositional Role of the Ulama in Twentieth-Century Iran*, [w:] *Scholars, Saints and Sufis. Muslim Religious Institution in the Middle East since 1500*, ed. N.R. Keddie, California 1972.

tu zawsze znajdowały się poza Iranem, na terenie dzisiejszego Iraku, co umożliwiało uleom pełną niezależność polityczną i finansową od aktualnie rządzących w Iranie władców. Modernizacja kraju i reformy przeprowadzone przez szacha w latach 20. XX wieku, podzieliły społeczeństwo irańskie na wykształcone zwesternizowane elity i lud – klasy niższe związane z tradycyjną religijnością i popierające uleomów. Dalsza polityka rządu kontynuowana przez Reżę Pahlawiego doprowadziła do ograniczenia władzy uleomów w latach 60.²⁶

W XX wieku szyiccy uczeni rozwinęli teorię władzy uczonych zwaną *wilayat al-fakif*, czyli zwierzchność uczonego/prawnika. Zgodnie z tą doktryną, żaden władca ani parlament nie może tworzyć prawa, ponieważ jego jedynym źródłem jest szariat. W imieniu nieobecnego imama dysponentami prawa, odpowiedzialnymi za zgodność z szariatem stali się uczeni.

TRADYCYJNE INSTYTUCJE MUŻULMAŃSKIE

Wśród tradycyjnych instytucji muzułmańskich można wyodrębnić te, które noszą cechy typowe dla społeczeństwa obywatelskiego: *wakf* (fundacje religijne i dobroczynne), zasada *hisbah* i *nasihah*, szura, funkcje uleomów.

Wakfy

Instytucja *wakfu* powstała po śmierci Proroka i u swoich źródeł odwołuje się do podstawowych zasad islamu. Wyróżnić można dwa rodzaje fundacji ze względu na cele, które ma realizować: *wakfy* religijne i publiczne fundowały meczety, madrasy, biblioteki, szpitale, cmentarze, mosty i urządzenia wodne; fundacje rodzinne pomagały biednym. *Wakf* stanowi nieodwołalną transakcję prawną i zaczyna obowiązywać w momencie wyrażenia aktu darowizny przez fundatora. W przypadku fundacji publicznej użytkowanie *wakfu* stanowi jego uprawomocnienie. Szkoły prawne odnoszą się do instytucji *wakfu* i regulują zgodnie z własnymi zasadami prawo własności i dziedziczenia fundacji. Współcześnie w krajach muzułmańskich powstały ministerstwa *wakfów*, mające zarządzać fundacjami²⁷. Instytucje te w I połowie XX wieku tworzyły około pięćdziesięciu procent placówek edukacyjnych w krajach arab-

²⁶ N.R. Keddie, *The Roots of the Ulama's Power in Modern Iran*, [w:] *Scholars, Saints and Sufis...*, s. 226.

²⁷ J. Bielawski, *Mały słownik...*, s. 519–520.

skich²⁸. Religijne fundacje były znaczącym elementem tworzącym sferę publiczną w społeczeństwie muzułmańskim, ponieważ stanowiły przestrzeń kultywowania i przestrzegania religijnych zasad. Jako nieformalne instytucje nauczania i praktyk religijnych, utworzone przez jednostki, służyły wspólnocie. Dla donatorów w dowód wdzięczności organizowano dziękczynne modlitwy, które także miały charakter publicznych ceremonii. Z tego powodu władcy, sułtani, bogaci kupcy i liderzy społeczności ustanawiali owe fundacje, aby dzięki nim zaznaczyć swoją rolę w życiu społeczności. Obok społecznych i religijnych potrzeb, które spełniały fundacje, ważna była także ich rola polityczna. *Wakfy* umożliwiały także negocjacje między władcą a ulemami, w zamian za wsparcie i respektowanie niezależności instytucjonalnej i finansowej kręgów religijnych, władca mógł oczekiwać ich lojalności. Fundacje jako przestrzeń publiczna w pewien sposób reprezentowały relacje między rządzącym a rządzonymi, wyrażane poprzez stopień autonomii i swobodę kultu religijnego oraz poprzez wpływy i naciski, jakie za ich pomocą wywierały na władcy siły lokalne²⁹.

Hisbah

Zasada *hisbah* ma swoje źródło w Koranie, odnosi się do jednostek i uznaje ich prawo do uczestnictwa w publicznej debacie oraz do wydawania sądów i krytyki władcy. Zasada *nasihah* umożliwia jednostce podjęcie inicjatywy i doradztwa przywódcy.

Szura to uczestnictwo jednostek i grup w procesie decyzyjnym dotyczącym spraw wspólnoty, szura zwoływana była w celu omówienia konkretnych spraw.

ULEMOWIE I ICH RELACJE Z PAŃSTWEM MUZUŁMAŃSKIM

Ulemowie, uczeni teologowie i prawnicy muzułmańscy, jako ludzie utrzymujący czystość wiary i przestrzeganie przykazań religijnych, wywierali potężny wpływ na wspólnotę muzułmańską i politykę państwa:

Sankcja świętego prawa [...] namaściła również ulemów – ekspertów od szaria-
tu – moralnym autorytetem, co pozwoliło im na zajęcie pozycji prawowitych
interpretatorów prawa i stróżów moralnych wartości tkwiących u podstaw ide-
ałów ładu społecznego ummy³⁰.

²⁸ M.H. Kamali, *op. cit.*, s. 217.

²⁹ A.A. An-Na'im, *Islam and the Secular State. Negotating the Future of Sharia*, Cambridge–London 2008, s. 79–82.

³⁰ M. Hoexter, N. Levtzion, *op. cit.*, s. 9–17, cyt. za: S.N. Eisenstadt, *op. cit.*, s. 218.

W przeszłości kontrolowali życie duchowe i polityczne społeczeństwa, zwłaszcza za kalifatu Abbasydów. Abbasydzi finansowali ulemów, by móc przeciwstawić się opozycji ze strony szyitów. Po upadku Abbasydów, podczas przerwania ciągłości władzy, ulemowie skupieni byli przede wszystkim na ochronie i zachowaniu tradycji. Wśród ulemów powstała grupa specjalizująca się w kwestiach prawnych i teologicznych zwana fakihami. Istnienie ulemów jako klasy, było zjawiskiem powstałym za czasów seldżuków, którzy uzależnili ich od państwa przez ustanowienie systemu madras. Ta podwójna rola z jednej strony urzędników państwowych, z drugiej strażników tradycji niekiedy występujących przeciwko władcy wyznaczała przez wieki szczególną pozycję ulemów. Od XVI stulecia za panowania Ottomanów, ulemowie działali jako instytucja w obrębie państwa. W zależności od państwa, ich funkcje i rola były odmienne.

Ulemowie jako interpretatorzy świętego prawa i depozytariusze tradycji znajdowali się niejako między wspólnotą a władcą. Posiadali szeroką autonomię, która wyrażała się między innymi w działalności szkół prawnych, dzięki ich oddziaływaniu na społeczność i rządzących byli współtwórcami sfery publicznej w społeczeństwach muzułmańskich:

To właśnie ulemowie [...] ustanowili w społeczeństwach islamskich sfery publiczne, zapewniając istnienie obszarów życia wymykających się nadzorowi władców. Owe sfery publiczne były obszarami, w których różne sektory społeczeństwa mogły wysuwać swoje roszczenia w imię podstawowych przesłanek wizji islamu³¹.

Muzułmańska sfera publiczna wykształciła się przede wszystkim dzięki specjalnemu statusowi, jaki posiadało prawo religijne – szariat, będący ponad władcą politycznym, co umożliwiało specjalny podział obowiązków między władcę a ulemów. Z czasem sunnicka myśl religijna wykształciła praktyczny podział na tych, którzy sprawowali władzę polityczną (pod warunkiem, że będą stosowali się do szariatu i podtrzymują istnienie wspólnoty wiernych, ummy) i religijny establishment (ulemów), odpowiedzialnych za zachowanie podstawowych norm muzułmańskiej wspólnoty. Ten podział zwiększał udział ulemów w podtrzymaniu ummy i prowadził do sprawowania przez nich kontroli nad poczynaniami władcy. Pomimo tego nie wykształcili oni spójnej i niezależnej organizacji, a ich pozycja nie mogła oczywiście równać się z zakresem władzy, jaki mieli uczeni szyicy.

³¹ S.N. Eisenstadt, *op. cit.*, s. 224.

W islamie sunnickim owi religijni przywódcy pełnili także funkcje sędownicze i stanowili najbardziej znaczący czynnik spajający wspólnotę muzułmańską zarówno podczas ekspansji islamu, jak i w czasach pokoju, gdzie umożliwiali wzajemne kontakty między zróżnicowanymi klasowo mieszkańcami państw muzułmańskich. Wskazuje to także na ich funkcję społeczno-cywilizacyjną, jak zauważył Shmuel Eisenstadt³². W muzułmańskiej etyce ponadto zakorzeniony jest specjalny etos ulemów, który sytuuje ich zaraz po Proroku, czyni ich sukcesorami Mahometa i depozytariuszami prawdy.

ULEMOWIE A WSPÓŁCZESNE PAŃSTWO EGIPSKIE

Pozycja ulemów nie była jednakowa we wszystkich krajach, co szczególnie widoczne jest na przykładzie Egiptu, Maroka i Arabii Saudyjskiej. Ulemowie w Egipcie na przełomie XVIII i XIX wieku rekrutowali się z różnych warstw społecznych, a wykonywanie profesji uczonego wiązało się z poważnym awansem społecznym. W Egipcie silne więzy łączyły ulemów z dynastią otomańsko-mamelucką. „Złoty wiek” ulemów trwał także za okupacji francuskiej w latach 1798–1801, kiedy to pośredniczyli w rozmowach między Napoleonem a ludem i utrzymywali *de facto* publiczny porządek. Po wycofaniu się Francuzów ulemowie zrezygnowali ze sprawowania władzy politycznej i powierzyli ją Muhammadowi Alemu.

Konsekwencja rządów Alego było zerwanie partnerstwa między ulemami a elitą rządzącą. Jego panowanie przerwało niezależną władzę religijnego establishmentu, również poprzez ich deklację, czyli pozbawienie majątków i źródeł bogactwa. Szejkowie stracili uprzywilejowaną polityczną i ekonomiczną pozycję oraz możliwość wywierania wpływu na społeczeństwo. Tradycyjne instytucje, którymi zarządzali zniknęły albo zostały przekształcone we własność państwową. Muhammad Ali podważył nawet ich nienaruszalną funkcję interpretatorów prawa poprzez ustanowienie świeckiego ciała – Głównej Rady ds. Islamu. Tym samym spod jurysdykcji ulemów zostały wyjęte edukacja i prawo, a społeczeństwo miało być rządzone przez prawo cywilne. Modernizacja zatem odarła ulemów z wpływów³³. Kolejnym ciosem była szczególna interpretacja prawa zaproponowana przez fundementali-

³² *Ibidem*, s. 221–223.

³³ Afaf Lutfi Al-Sayyid Marsot, *The Ulama of Cairo in the Eighteenth and Nineteenth Centuries*, [w:] *Scholars, Saints and Sufis...*

stów i ich przekonanie o roli, jaką może odegrać każdy wykształcony muzułmanin w studiowaniu prawa i świętych tekstów.

W 1961 roku prezydent Nasser zreformował uniwersytet Al-Azhar i wprowadził znaczące zmiany w programie studiów i strukturze uczelni. Działania te wymierzone były przeciwko ułomom, ponieważ Al-Azhar od zawsze był symbolem ich niezależności i władzy. Nasser narzucił uczelni świeckie kierunki studiów i nadał sobie prawo do wskazywania imama na urząd wielkiego muftiego, stojącego na czele uniwersytetu. W miejsce Komitetu Wielkich Ułomów ustanowił Islamską Akademię Badań. Polityczne zaangażowanie uczelni wzrosło podczas rządów Hosniego Mubaraka, który uzyskał przychylność i wsparcie ułomów podczas rozprawy z fundamentalistami w latach 90. oraz poparcie dla polityki zagranicznej, w zamian całkowicie oddał ułomom kontrolę nad sferą publiczną w Egipcie.

Od rządów Mubaraka w Egipcie datuje się swego rodzaju konsensus i współpraca autorytarnego reżimu z religijnym establishmentem. Ich interesy stały się tożsame, w kwestiach zachowania stabilności władzy w kraju, utrzymania prestiżu Al-Azharu dzięki ukryciu faktu współpracy z władzą oraz walki z radykalnymi fundamentalistami. Jednocześnie uniwersytet wspierał działania rządu, służące utrzymywaniu dobrych stosunków z Zachodem, przez kreowanie obrazu uczelni tolerancyjnej i skłonnej do ekumenicznego dialogu³⁴. Oczywiście szejkwie Al-Azharu starali się zachować autonomię uczelni i wpływy polityczne oraz czynili starania do stosowania jak najszerszych odwołań do szariatu w prawie egipskim. Religijny establishment w Egipcie powstał w oparciu o prawo z 1961 roku. Jest bardzo zróżnicowany ideologicznie i klasowo, ponieważ obejmuje prawników pracujących w wymiarze sprawiedliwości, imamów bezpośrednio związanych z kultem po prominentnych uczonych zasiadających w najwyższych instytucjach religijnych i akademickich. Możemy wyróżnić następujące instytucje:

Islamska Akademia Badań – na jej czele stoi szejk Al-Azharu, wśród uczonych związanych z uniwersytetem znajdują się także eksperci od ekonomii i prawa, wydaje opinie w sprawach politycznych, w latach 1985–1990 miała prawo cenzury literatury i dzieł artystycznych pod kątem realizowania wartości zgodnych z zasadami islamu. W drugiej połowie lat 90. Akademia rozpoczęła zdecydowaną walkę ze świeckimi

³⁴ S. Bachar, S. Bar, R. Machtiger, Y. Minzili, *Establishment Ulama and Radicalism in Egypt, Saudi Arabia, and Jordan*, Center on Islam, Democracy, and the Future of the Muslim World, Hudson Institute Washington, Series No. 1, Paper No. 4, December 2006, s. 4.

i liberalnymi tendencjami w społeczeństwie egipskim, zachęcając do ataków na intelektualistów między innymi Faraha Fodę, który został uznany za apostatę i Nasra Hamida Abu Zayda, którego małżeństwo uznano za nieważne. W owym czasie szejk Muhammad al-Ghazali oznajmił, że wobec nieistnienia państwa islamskiego w Egipcie każdy muzułmanin może wymierzyć sprawiedliwość i ukarać winnych za występowanie przeciwko szariatowi, co jako czyn apostazji podlega karze śmierci³⁵. Na to wezwanie odpowiedziały grupy Dżama'a Islamijska i al-Dżihad;

Komitet Fatwy – ustanowiony w 1936 roku, każdego tygodnia wydaje opinie podane do publicznej wiadomości dotyczące małżeństwa, rozwodów, dziedziczenia, konfliktów rodzinnych; wszyscy członkowie komitetu muszą być ekspertami prawa muzułmańskiego z certyfikatami Al-Azharu, regionalne oddziały tej instytucji funkcjonują we wszystkich dystryktach Egiptu;

Dar al-Ifta' – to jedno z najważniejszych ciał religijnych w Egipcie, na jej czele stoi wielki mufti, ciało to znajduje się pod kontrolą Ministerstwa Sprawiedliwości i jest poza jurysdykcją Al-Azharu wydaje fatwy obowiązujące w całym świecie islamu.

Egipski establishment religijny kontroluje system oświaty począwszy od szkół podstawowych po wyższe (około 6000 instytucji), oraz meczety współpracując z Ministerstwem Fundacji Religijnych. Ministerstwo ma prawo do kontrolowania działalności meczetów i wydawania licencji ich funkcjonariuszom, odpowiada za publikacje religijne dla szkół i armii.

Środowisko ulemów znajdujących się poza establishmentem jest bardzo zróżnicowane. Należą oni do muzułmańskich stowarzyszeń, które specjalizują się w misji religijnej wielu z nich sympatyzuje z Bracmi Muzułmanami. Prowadzą oni swoją działalność w meczetach nie kontrolowanych przez władzę tak zwanych „wolnych meczetach” i na ulicach, stąd ich nazwa „ulemowie ulicy”. Należą do nich popularni wśród ludu szejkowie, mający wykształcenie prawnicze, lecz nieuznający autorytetu Al-Azhar. Ulemowie z ulicy zazwyczaj specjalizowali się w modlitwie i stanowili konkurencję dla szejków z uniwersytetu z powodu braku uwikłania w stosunki z władzą. W latach 90. pojawili się młodzi i wykształceni imamowie pochodzących z wyższych klas średnich, prowadzący działalność w duchu amerykańskich teleewangelistów³⁶. Przeciwko nim zaczęli występować szejkowie związani Al-Azharem

³⁵ G. Kepel, *Święta wojna. Ekspansja i upadek fundamentalizmu muzułmańskiego*, tłum. K. Pachniak, Warszawa 2003, s. 289.

³⁶ S. Bachar, S. Bar, R. Machtiger, Y. Minzili, *op. cit.*, s. 6.

potępiając programy i audycje telewizyjne oraz wydawane przez nich fatwy.

ULEMOWIE W KRÓLESTWIE MAROKA

Ulemowie w Maroku, podobnie jak w Egipcie, tworzyli otwartą klasę, do której mógł przynależeć każdy po zdobyciu odpowiedniego wykształcenia. W społeczeństwie marokańskim występował silny podział na miasto i wieś, nie tylko społeczny, ale i cywilizacyjno-religijny. W wyniku słabej pozycji rządu i rozdrobnienia politycznego, islam w Maroku przybrał wymiar ludowy i popularny. Pod koniec XV wieku w Maroku umocnił się ruch religijno-polityczny zwany szarifizmem. Każde z plemion chlubiło się własnym przywódcą religijnym – szarifem – który miał wywodzić swoje pochodzenie od samego Proroka. Prestiż, jakim cieszyli się szarifowie osłabił władzę sułtana. Szarifowie posiadali wpływy na wszystkich szczeblach społeczeństwa marokańskiego. Nawet urząd muftiego nie cieszył się takim autorytetem, jak w Imperium Otomańskim. Ulemowie, wykształceni w piśmie i prawie islamskim, dzierżyli pieczę nad wspólnotą żyjącą w miastach, natomiast bractwa religijne i święci sprawowali kontrolę nad życiem religijnym mieszkańców wsi. Społeczeństwo marokańskie reprezentowało to, co Ernest Gellner nazwał islamem wysokim i ludowym. Ulemowie mieli poważną konkurencję w postaci bractw religijnych i szarifów. Dopiero reformy rządowe z lat 1800–1912, przyniosły zmianę w statusie ulemów. Miały one na celu ograniczenie władzy bractw religijnych i wyniesienie ulemów do pozycji urzędników państwowych pomagających w modernizacji społeczeństwa. Podczas kolonizacji francuskiej ulemowie stali się liderami ruchu niepodległościowego i strażnikami narodowego ducha³⁷.

Osobną kategorię stanowili mudźtahidowie, łączący wiedzę praktyczną i teoretyczną, którzy posiadali prawo do interpretacji (*idźtihadu*). Idźtihad dokonywany przez mudźtahida nie modyfikował prawa, lecz je odkrywał. Dzięki temu, że całość prawa boskiego nie została całkowicie poznana w chwili śmierci Proroka, Allah jest świadomy zmieniających się warunków i osadzenia życia ludzkiego w historii. Dlatego nałożył na człowieka ciągły obowiązek odczytywania boskiego prawa na nowo. *Idźtihad* jest konieczny nie tylko z powodów społecznych, ale i moralnych, a mudźtahid jest człowiekiem, który rozpoznaje i rozróżnia wolę Boga

³⁷ E. Burke, *The Moroccan Ulama, 1860–1912. An Introduction*, [w:] *Scholars, Saints and Sufis...*

w konkretnym momencie ludzkich dziejów³⁸. Mufti natomiast interpretowali prawo i wydawali opinie, porady prawne dotyczące konkretnych spraw.

ULEMOWIE W PAŃSTWIE SAUDÓW

Ulemowie w Arabii Saudyjskiej tworzą ścisłą symbiozę z rządem. Rząd zapewnia religijnemu establishmentowi pozycję i fundusze, wzmacnia także dominację konserwatywnych i religijnych wartości w życiu publicznym. W zamian za to ulemowie zapewniają władzy religijną legitymizację. Wahhabiccy ulemowie uzyskali wpływy równocześnie z rosnącą rolą saudyjskiego państwa na arenie międzynarodowej w latach 1973–1974 w czasie embarga na ropę, które Arabia Saudyjska nałożyła na kraje wspierające Izrael w wojnie z Egiptem. Po podwyższeniu cen ropy królestwo Saudów uzyskało nieograniczone środki do realizacji planu hegemonii i narzucenia własnej wizji islamu całej ummie, obejmującej wszystkie kraje muzułmańskie i wspólnoty wiernych. Dynastia przeznaczyła ogromne środki na kształcenie nowych ulemów w duchu islamu wahhabickiego.

W świecie muzułmańskim Saudowie zamierzali zastąpić upadające nacjonalistyczne i świeckie ideologie rygorystyczną interpretacją islamu, a różnorodne formy wyrażania tej religii ograniczyć do wersji zatwierdzonej w Mekce. Poprawność religijna stała się kryterium przydzielania pomocy i subwencji muzułmanom na całym świecie, co doprowadziło do znacznego ograniczenia innych nurtów myśli religijnej, stanowiących o pluralizmie tej religii³⁹.

Wielokrotnie dynastia Saudów potrzebowała pomocy ulemów, aby uprawomocnić swoje kontrowersyjne z punktu widzenia islamu posunięcia polityczne, takie jak: odparcie ataku na wielki meczet w Mekce w 1979 roku, co wiązało się z użyciem przemocy wobec muzułmanów, poparcie Zachodu podczas pierwszej wojny w Zatoce, czy zaproszenie wojskowych oddziałów amerykańskich na terytorium królestwa.

Obecnie niezwykle trudno oddzielić interesy religijnego establishmentu od interesów rodziny królewskiej. Obie grupy wspierają się nawzajem od słynnego sojuszu polityczno-religijnego z roku 1745 zawartego między szejkiem Muhammadaem ibn Abd al-Wahhabem a protoplastą saudyjskiej dynastii Muhammadem Ibn Saudem. W nowym

³⁸ W.C. Smith, *On Understanding Islam...*, s. 80.

³⁹ G. Kepel, *op. cit.*, s. 74–75.

państwie Al-Wahhab sprawował godność wielkiego muftiego – najwyższego religijnego autorytetu i duchowego przywódcy, najwyższego sędziego i oficjalnego administratora spraw religijnych w królestwie. Po śmierci Al-Wahhaba w 1792 roku władca saudyjski przyjął tytuł imama. Odtąd kolejni władcy z dynastii Saudów są nie tylko szejkami, ale również wahhabickimi imamami, łącząc funkcje polityczne i religijne, co nadaje ich rządowi szczególnego autorytetu. Ten religijny wymiar władzy Saudów został dodatkowo wzmocniony po podbiciu całego Hidżazu przez Abd al-Aziza w 1924 roku, który mianował się królem Hidżazu i strażnikiem świętych miejsc islamu (Khadim al-Haramayn). Pozytywna ulemów umacniała się w miarę centralizacji saudyjskiego państwa i podporządkowania władcy szejków plemion.

Od początku panowania Ibn Saud podkreślał związki władzy z elitami religijnymi. Nie oznaczało to jednak uzależnienia polityki kraju od opinii ulemów. Pomimo spokrewnienia rodziny królewskiej z rodzinami ulemów, kolejni władcy prowadzili samodzielną modernizację kraju nierzadko wbrew stanowisku alimów. Syn Ibn Sauda po wstąpieniu na tron w 1964 roku podporządkował sobie Komitet Ochrony Moralności i Tępienia Zła. Elity religijne tworzyły hierarchiczną strukturę, a ich oddziaływanie nie ograniczało się do sfery religijnej. Ulemowie zajmowali stanowiska w administracji państwowej, systemie nauczania, siłach bezpieczeństwa, wojsku i sektorze prywatnym. Ulemowie uczestniczyli także w nieformalnych instytucjach władzy działających przy władcy, takich jak „ludzie decyzji i władzy” (*ahl al-hall wa-l-akd*) oraz szura i *idż-ma*. Władca przewodniczył tym instytucjom i raz w tygodniu zwoływał radę szejków i alimów do rozpatrywania petycji poddanych⁴⁰.

Spory w łonie saudyjskiej elity władzy i sprzeciw ulemów związane były z wojną w Zatoce i operacją „Pustynna burza”. Rząd saudyjski zezwolił wówczas wojskom amerykańskim na założenie baz na terenie kraju i rozpoczął współpracę wojskową z USA. W 1991 roku po wojnie część żołnierzy pozostała na terytorium saudyjskim. Obecność niewiernych na świętych ziemiach islamu zmusiła ulemów do otwartego protestu i nawoływania do islamizacji armii, administracji i oświaty. Rząd saudyjski nie ugiął się jednak i zastosował sankcje wobec nieposłusznych ulemów, przede wszystkim wystąpił przeciwko głównemu muftiemu – szejkowi Abd al-Azizowi Ibn Abd Allah al-Bazowi, którego objął nadzorem policyjnym. W 1992 roku podjęto dalsze działania wymierzone w samowolę ulemów, zakończone aresztowaniami. Usunięto także ze stanowiska głównego sędziego sądu szariackiego, aresztowano

⁴⁰ J. Zdanowski, *Historia Arabii Wschodniej*, Wrocław 2008, s. 328.

także około 200 kleryków i skazano ich na karę 80 kijów za krytykowanie rządu, za wydanie zezwolenia na funkcjonowanie stowarzyszeń kobiecych⁴¹. Ulemowie jednak nie dawali za wygraną, część z nich odpowiedzialna była za ataki terrorystyczne w 1999 roku w Rijadzie, gdzie zaatakowano budynek Gwardii Narodowej, na której czele stał następca tronu książę Abd Allah. Następnym wydarzeniem odpowiedzialnym za otwarty konflikt między alimami a rządem była współpraca z Amerykanami podczas ataku na Irak w 2003 roku. Lokalni alimowie wydawali fatwy potępiające Amerykanów, w odpowiedzi na rozbudzanie nastrojów antyzachodnich rząd zdjął ze stanowiska kilkunastu imamów z państwowych meczetów.

Dynastia Saudów ma ściśle związki z ulemami przez więzy rodzinne. Warstwa alimów i osób związanych z establishmentem religijnym liczyła około 10 tys. członków. Wiele rodzin ulemów jest spokrewnionych z książętami, a ich status religijny wiąże się z przynależnością do elity rządzącej. Rodzina Al al-Shaykh, wywodząca się od samego Al-Wahhaba i spokrewniona z Saudami oraz szejkami głównych plemion, liczy około 7 tys. Członków, sprawuje kluczowe funkcje w rządzie i sektorze prywatnym, pełni obowiązki w ministerstwach religijnych i do niej należy urząd wielkiego muftiego. Rodzina al Lahidan stoi na czele Wyższej Rady Qadich i licznych fundacji religijnych.

Ustanowiono dwie instytucje centralne: Najwyższą Radę ds. Islamskich i Radę ds. Islamskich Misji i Przewodnictwa. Wśród innych instytucji ważne są także:

- Komisja Starszych Ulemów, została ustanowiona w 1971 roku, na jej czele stoi wielki mufti, wydaje publiczne fatwy i kontroluje przestrzeganie szariatu,
- Nieustający Komitet Badań Naukowych i Opinii Prawnych – odpowiedzialny za prowadzenie badań,
- Urząd wielkiego muftiego,
- Najwyższa Rada do Spraw Islamskich utworzona w 1994 roku i odpowiedzialna za wizerunek Saudów za granicą i odpowiednie zachowanie funkcjonariuszy meczetów.

Niżsi rangą ulemowie działają w Ministerstwie Spraw Islamskich, Fundacji Religijnych Instrukcji i Modlitwy, Komitecie Ochrony Moralności i Tępienia Zła, który wciela w życie wahhabickie fatwy i karze tych, którzy nie wypełniają religijnych zobowiązań, w Muzułmańskiej Lidze Światowej, która rozprzestrzenia doktrynę wahhabicką wśród muzułmanów na całym świecie, w Wyższej Radzie Qadich, w wymiarze spra-

⁴¹ *Ibidem*, s. 331.

wiedliwości jako sędziowie, prawnicy i w meczetach jako imamowie, ale również jako wykładowcy w uniwersytetach, które są podporządkowane Ministerstwu Edukacji i zaleceniom wielkiego muftiego⁴². Komitet Ochrony Moralności i jego terenowe oddziały posiadały uprawnienia do kontroli w budynkach publicznych i domach prywatnych w celu utrzymania poprawności obyczajowej w całym kraju. Komitet jako swego rodzaju policja religijna cieszył się poparciem kręgów religijnych i niektórych członków rodziny królewskiej. Liczba jego aktywistów liczyła około 9 tys. w 2006 roku. Aktywność Komitetu wzrosła tym bardziej, im większe były zmiany obyczajowe w kraju. W 2006 roku minister spraw wewnętrznych książę Naj'f, ograniczył uprawnienia komitetu z powodu licznych skarg zarzucających funkcjonariuszom ingerencje w prywatne życie obywateli i pobicia⁴³.

W latach 80. także w Arabii Saudyjskiej powstały nowe ruchy radykalne, skupiające ulemów niezwiązanych z domem panującym i nienależących do religijnego establishmentu. Otwarcie krytykowali oni rząd i dynastię Saudów oskarżając ją o współpracę z niewiernymi. Był to ruch Sahwa, the Wasatiyun i Takfiri.

MUZULMAŃSKA KULTURA POLITYCZNA

Ulemowie a współczesne państwo

Ulemowie jako grupa społeczna stanowili integralną część wszystkich społeczeństw Bliskiego Wschodu ukształtowaną w samych początkach islamu. Jako grupa, nie mogła być ignorowana przez nowoczesne państwa. We wszystkich krajach doszło do nieuniknionych napięć między religijnym establishmentem a aparatem władzy. Ulemowie chcieli zachować przywileje i władzę nad społeczeństwem, natomiast przywódcy polityczni dążyli do przeformułowania społeczeństwa w nowym duchu i zgodnie z zupełnie nowymi wartościami. Prezydent Egiptu Dżamał Naser uczynił podstawą jedności społeczeństw muzułmańskich język, kulturę i dziedzictwo historyczne, zastępując nimi religię i ideał reprezentowany przez ummę. Kemal Atatürk w Turcji starał się zniszczyć ulemów jako klasę społeczną, Reza Shah w Iranie, Muhammad V w Maroku, Naser w Egipcie, król Hassan w Jordanii – próbowali podporządkować ulemów państwu. Saudowie z kolei chcieli zneutralizować ich wpływy poprzez uczynienie z religijnego establishmentu części aparatu

⁴² S. Bachar, S. Bar, R. Machtiger, Y. Minzili, *op. cit.*, s. 15–16.

⁴³ J. Zdanowski, *op. cit.*, s. 388.

władzy. Wszyscy bez wyjątku dążyli do podporządkowania sobie ulemów i ich marginalizacji politycznej.

W latach 1950–1970 instytucje państwa starały się przejąć wiele funkcji tradycyjnie należących do ulemów, przede wszystkim nauczanie, poprzez poddanie kontroli państwa szkół i uniwersytetów oraz rozstrzyganie w kwestiach prawa rodzinnego i pozycji kobiety przez tworzenie nowych kodeksów prawa rodzinnego. Fundacje religijne – wakfy – przez wieki cieszące się autonomią i zarządzane przez ulemów, przeszły pod zarządek państwowy. W tym celu utworzono Ministerstwa ds. Religijnych. Ten sam model postępowania został przyjęty praktycznie we wszystkich krajach muzułmańskiego Bliskiego Wschodu.

Pozycja ulemów jako sędziów i arbitrów w sporach stale podlegała erozji, na którą złożyło się także osłabienie ich niezależności ekonomicznej i utrata studentów. W odpowiedzi na działania państwa część ulemów wystąpiła z seminariów i meczetów i oddała się indywidualnym studiom i nauczaniu, część rozpoczęła współpracę z państwem, stając się reprezentantami tak zwanego „oficjalnego islamu”, z którego wsparcia korzystali przywódcy polityczni. Jednak większa część kręgów religijnych nie pozbyła się resentymentu wobec państwa i niedoskonałości natury moralnej, które ono reprezentowało. Wielu nie mogło wybaczyć politykom podporządkowania Zachodowi i nieustających prób zwesternizowania społeczeństwa. Część z nich zaczęła sympatyzować z fundamentalistami i innymi ugrupowaniami radykalnymi. Choć pozbawieni wpływów politycznych i niezdolni do utworzenia politycznej opozycji, ulemowie stali się punktem odniesienia i intelektualnym wsparciem dla wielu świeckich myślicieli i pisarzy, którzy podkreślali w swojej twórczości jej muzułmańskie korzenie i duchowy wymiar. Im bardziej ulemowie tracili wpływy jako grupa społeczna, tym bardziej zyskiwali je „nowi intelektualiści”, stojący w opozycji do konserwatywnego establishmentu religijnego i świeckich intelektualistów. Ta nowa generacja myślicieli obejmowała takie postacie jak: Hasan Hanafi, Rachid al-Ghannouchi w Maroku, Hassan al-Turabi w Sudanie, Ali Shariati, Abdelkarim Soroush. Zaproponowali oni muzułmańskie rozwiązanie dla współczesnych społeczeństw, stając się jednocześnie politycznie zaangażowanymi w swoich krajach⁴⁴.

Muzułmańskie państwo

Struktura muzułmańskiego państwa nie była niezmienna w czasie. Punktem odniesienia była pierwsza wspólnota wiernych – umma utwo-

⁴⁴ M. Kamrava, *The Modern Middle East. A Political History since the First World War*, Berkeley–Los Angeles–London 2005, s. 322–324.

rzona przez Proroka Muhammada w Medynie. W pierwszych latach islamu Prorok łączył obydwie funkcje religijną i polityczną aż do swojej śmierci. Władcy muzułmańscy musieli spełniać określone moralne i religijne oczekiwania, jakie w nich pokładano. Na czele państwa po śmierci Proroka stał kalif jako jego sukcesor, reprezentant Boga na ziemi. Kalif musiał respektować święte prawo – szariat i uznawać kompetencje specjalistów i ich opinie w kwestiach jego interpretacji. Pomimo tego silnego komponentu religijnego, sektor obejmujący polityczną aktywność, sprawy wojskowe i finansowe instytucje, pozostawał świecki w charakterze.

Struktura muzułmańskiego państwa przeszła przemianę podczas panowania Abbasydów (750–1258). W celu centralizacji państwa powstała złożona struktura biurokratyczna. Powstała warstwa specjalistów – urzędników, złożona ze zarabizowanych i zislamizowanych Persów, która w pewnych kwestiach stanowiła przeciwwagę dla roli ulemów. Pełnię władzy sprawował kalif. Z czasem część jego obowiązków przejął wezyr. Wezyrowie rekrutowali się z warstwy urzędników i władza ich wzrastała proporcjonalnie do malejących wpływów kalifa. Stali oni na czele administracji, realizując niekiedy własne inicjatywy polityczne. Kolejnym elementem państwa Abbasydów były dywany, którym podlegała rekrutacja do armii, zarządzanie wojskiem i wypłata żołdu żołnierzom⁴⁵. Elementem nowej struktury państwowej były *ziman*, na ich czele stała urzędnik zwany *mustawfi*, weryfikował on kwoty płaconych podatków, osobny departament zarządzał wypłacanymi pensjami. Obok urzędników specjalną rolę pełnili *jahbadb*, płacili oni podatki w naturze lub świadczyli pewne usługi wojskowe na rzecz państwa. Mniej więcej w IX wieku kalifowie zaczęli zatrudniać wojskowych obcego pochodzenia i płacić im regularny żołd. Zwiększyło to obciążenia państwa i dodatkowo uzależniło kalifów od obcych dowódców wojskowych. Narastający problem utrzymania armii i pobierania podatków został rozwiązany przez ustanowienie systemu *iqta*, czyli umieszczanie wojska w określonej prowincji, z której wojskowi pobierali podatki będące jednocześnie ich wynagrodzeniem. Prowadziło to jednak do pewnej autonomii tych prowincji i niezależności armii od administracji państwa. Poddani zaś byli przyzwyczajeni do bycia rządzonymi przez obcą wojskową arystokrację, która bez skrupułów w razie konieczności zabierała własność kupców i handlarzy. Między innymi w celu ochrony tej własności powstały instytucje *wakfów* lub *hubus*. W rezultacie po-

⁴⁵ C. Cahen, *Economy, Society, Institutions*, [w:] *The Cambridge History of Islam...*, s. 532.

wstała warstwa ludzi zarządzających fundacjami i żyjących z nich, która najczęściej popierała lokalnych przywódców wojskowych⁴⁶.

Funkcja kadiego, ustanowiona przez Umajjadów (661–750), przeszła największą ewolucję. Początkowo urząd kadiego podlegał zarządcy prowincji, który obciążał go częścią własnych obowiązków. Abbasydzy zmienili jego status z sekretarza zarządcy prowincji na mianowanego bezpośrednio przez kalifa sędziego do spraw świętego prawa. Obok urzędu kadiego powstały sądy świeckie do spraw zażaleń i skarg. W rzeczywistości istniały dwie instancje wymiaru sprawiedliwości – świecka i religijna⁴⁷. W państwie Ottomanów kadi stanowili główny autorytet do spraw sprawiedliwości i reprezentowali religijne instytucje, często też pośredniczyli między poddanymi a władzą zapewniając stabilizację wewnętrzną.

Kalif sprawował pełnię władzy prawnej, nie miał jednak mocy ustawodawczej, mógł wydawać regulacje administracyjne ograniczone prawem szariatu. Kalifowie oczywiście ustanawiali nowe prawa, ale nie nazywali ich legislacją, lecz aktami administracyjnymi i utrzymywali fikcję, że ich działania służą zastosowaniu i uzupełnieniu świętego prawa. Poza tym podlegała im policja, podatki, wymiar sprawiedliwości, sprawy karne⁴⁸.

W arabskim procesie dziejowym relacje między władzą państwową a islamem zbudowane były wokół napięcia między liderami religijnymi a przywódcami politycznymi. W początkach islamu w pierwszej wspólnocie muzułmańskiej w Medynie Prorok Muhammad dzierżył obie funkcje, a konflikty wyrastały raczej z trudności pogodzenia lojalności wobec ummy i wspólnoty plemiennej. Z czasem wykształciły się dwa typy autorytetu, które miały swój początek w rywalizacji establishmentu religijnego z władzą. Ulemowie dążyli do uzyskania potwierdzenia swojej autonomii od instytucji państwa, co pociągało za sobą zachowanie przez nich moralnego autorytetu. Oczekiwali także od struktur władzy wypełniania zasad islamu, ponieważ żywili przekonanie, że tylko islam zapewnia właściwy model dla indywidualnego i wspólnotowego życia w jego publicznym i prywatnym wymiarze. Ulemowie zapewniali realizację zasad sprawiedliwości i wierności szariatowi w teorii, nie mieli jednak instrumentów ani władzy do rozwiązywania praktycznych problemów wspólnoty⁴⁹.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 536.

⁴⁷ J. Schacht, *op. cit.*, s. 555–556.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 557.

⁴⁹ A.A. An-Na'im, *op. cit.*, s. 49–50.

Autorytet religijny ulemów oparty był na osobistych związkach i zaufaniu wiernych do religijnego lidera, wpływał także z jego pobożności, wiedzy i kompetencji, osobistej charyzmy, która przejawiała się w codziennych relacjach. Autorytet polityczny władcy wiązał się z efektywnymi działaniami jego administracji i sprawnym zarządzaniem wspólnotą. W interesie władcy leżało zapewnienie autonomii religijnemu autorytetowi, gdyż jedynie on był źródłem religijnej legitymizacji władzy⁵⁰.

Koncepcja muzułmańskiego państwa posiadała własną dynamikę, chociaż model ten nie znał idei głosowania i wyborów, zinstytucjonalizowanej politycznej opozycji czy mechanizmów zapewniających gwarancję wolności politycznej dla jednostek. Mimo to model ten zawierał elementy kompromisu i współpracy, w postaci równowagi i napięcia między dwoma ośrodkami władzy – kalifem i ulemami i sędziami. Z tego względu nie można nazwać tego państwa despotycznym. Muzułmańska polityka nie ogniskowała się wokół państwa w rozumieniu zachodnim, zorganizowanego terytorialnie, jej centrum pozostawiała umma jako polityczno-religijna wspólnota, nie ograniczona konkretnym terytorium czy więzami etnicznymi. Celem ummy było rozprzestrzenienie wiadomości – objawienia i autorytetu władcy jako instrumentów do osiągnięcia cywilizacyjnej jedności. W świetle tych celów państwo muzułmańskie było realizacją doktryny opierającej się na scaleniu etycznych i politycznych idei realizowanych w połączeniu życia prywatnego z publicznym. Zatem idea państwa połączona jest z kulturowym i cywilizacyjnym uczestnictwem. A uczestniczenie w tym porządku miało wymiar militarny, swego rodzaju grupowej lojalności wobec tego, co było obce kulturowo i czego doświadczała wspólnota, dokonując ekspansji zewnętrznej. Ta koncepcja znacząco różni się od modelu państwa narodowego, jaki został rozwinięty w Europie. W koncepcji zachodniej idea cywilizacyjnej funkcji państwa ustąpiła czysto politycznym celom. Państwo muzułmańskie natomiast podążało za tradycją grecko-rzymską i realizowało ideał cywilizacyjnej jedności. Cywilizacyjna rola państwa muzułmańskiego opierała się na wezwaniu i polityce ochrony wspólnoty i jednostek, aby mogły w spokoju urzeczywistniać muzułmański porządek. Dlatego model muzułmański jest w istocie uniwersalistyczny, państwo jest ekspresją określonego etycznego, a nie politycznego ideału. W myśl tej interpretacji państwo muzułmańskie, powinno utrzymywać ciągłą więź między przeszłością, teraźniejszością i przyszłością, ponieważ umma nie jest wyrazem narodowo-rasowej jedności, lecz jest

⁵⁰ *Ibidem*, s. 51–52.

jednością postrzegania, języka i cywilizacji. Ideałem ummy nie jest realizacja ekonomicznych potrzeb wspólnoty, lecz moralnych i etycznych wartości⁵¹.

PAŃSTWO W MYŚLI MUZUŁMAŃSKICH REFORMISTÓW

Aż do XIX stulecia muzułmanie myśleli o polityce w kategoriach ummy – uniwersalnej muzułmańskiej wspólnoty, bądź kalifatu – władzy łączącej kompetencje religijne i polityczne. Jak zauważył Bernard Lewis, pojęcie państwa pojawiło się stosunkowo późno, bo dopiero w tureckim memorandum z około 1837 roku⁵². Wcześniej występowało w rozumieniu dynastii sprawującej władzę. Nawet tak nowocześni myśliciele muzułmańscy, jak Afghani i Abduh, nie używali tego pojęcia, nadal opisując muzułmańskie rządy posługując się kategoriami ummy i muzułmańskiego władcy. Abd al-Rahman al-Kawakibi (1854–1902) wprowadził termin *watan* – ojczyzna, dla opisu więzi łączących Arabów muzułmanów z Arabami innego wyznania. Chociaż Arabowie zdawali sobie sprawę z rosnącego znaczenia państwa na arenie międzynarodowej i szybko adaptowali u siebie europejskie wzorce struktury władzy w państwie i biurokrację, nie rozwinęli jednak koncepcji państwa jako publicznej służby czy manifestacji wolności.

Krystalizacja i koncepcja państwa w myśli islamskich reformistów ukształtowała się w kontekście obcych wpływów: zetknięcia z europejskim modelem państwa w szczególnych okolicznościach obcej dominacji i wpływu administracji kolonialnej i eksperymentu okresu Tanzimat w państwie Ottomanów, przeprowadzonego równolegle w Maghrebie w Tunezji i Maroku. Podczas kontaktów z Europą muzułmanie przekonali się, że źródłem władzy i przewagi europejskiej jest nowoczesne państwo i panująca w nim zasada sprawiedliwości. Sprawiedliwość ta miała manifestować się poprzez regulację prawa i polityki, będące z kolei podstawą cywilizacji. Współczesne rozumienie państwa w myśli muzułmańskiej wiele zawdzięcza także metodom modernizacyjnym i reformom zapoczątkowanym przez Muhammada Alego w dziewiętnastowiecznym Egipcie. Rozwój państwa egipskiego w tym okresie zdeterminowany był polityczną sytuacją kraju jako prowincji imperium, która chciała zdobyć niezależność. Zatem modernizacja zwrócona była niejako

⁵¹ N.N. Ayubi, *Over-stating the Arab State. Politics and Society in the Middle East*, London–New York 2001, s. 18–19.

⁵² B. Lewis, *The Political Language of Islam*, Chicago–London 1988.

ko przeciwko panowaniu Ottomanów i jednocześnie zagrażającej polityce państw europejskich. Budowanie ówczesnego państwa egipskiego, będącego późniejszym wzorem modernizacyjnym dla całego regionu Bliskiego Wschodu, opierało się na wzmocnieniu potęgi militarnej, rozwojowi edukacji, rolnictwa oraz przemysłu. Ten polityczny projekt modernizacyjny nadal jest punktem odniesienia dla współczesnych koncepcji rozwoju i muzułmańskiej myśli politycznej⁵³. Reformiści znaleźli analogię między pojęciem wolności i sprawiedliwości. Pojęcie sprawiedliwości było im znane i miało swój odpowiednik w tradycji islamu, w przeciwieństwie do wolności jako kategorii politycznej. Wolność zatem była sprawiedliwością w zakresie równych praw politycznych.

Abdallah Laroui twierdził wręcz, że Arabowie nie stworzyli żadnej teorii wolności, a muzułmańskie państwo trwało opierając się na przymusie i uzurpacji. A polityczny autorytet państwa nie wyrażał dla nich woli powszechnej społeczeństwa czy też podzielanych przez wszystkich zasad etycznych. Struktury władzy zawsze pozostawały obce i niezwiązane z moralną wrażliwością rządzonej wspólnoty. Muzułmańscy prawnicy pozostawali wierni koncepcjom ummy i kalifatu. Laroui uznawał, że konsekwencją tego stanu rzeczy jest swoista obsesja, jaką żywią współczesne państwa muzułmańskie na punkcie władzy i mocy, a także aparatu przymusu, przy jednoczesnym braku wsparcia ze strony myśli społecznej. Symbolami wolności w społeczeństwie muzułmańskim od zawsze były ruchy pozapaństwowe lub wrogo nastawione do wszelkiej organizacji państwowej, takie jak nomadyzm, trybalizm czy sufizm. Wynika z tego wzajemne wykluczanie się koncepcji państwa i wolności w tradycyjnym arabsko-muzułmańskim społeczeństwie⁵⁴. Pojęcie wolności w nowoczesnym sensie tego słowa pojawiło się w arabskiej kulturze stosunkowo późno, jako konsekwencja kontaktu świata arabskiego z Europą. Ścisłej – zetknięcia arabskich modernistów z nowoczesną myślą europejską, szczególnie francuską. Pierwszym, który przeniósł ideę wolności na grunt myśli muzułmańskiej i połączył ją z osadzoną w muzułmańskim dziedzictwie ideą sprawiedliwości i równości, był Rifaa al-Tahtawi (1801–1873). Uznawał on wolność za niezbędny warunek postępu i rozwoju cywilizacji narodu. Podobnie Khayr al-Din al-Tounsi (1825–1889) postrzegał wolność w kategoriach wolności politycznej i obywatelskiej. Rozważając wolność jako ekwiwalent muzułmańskiej zasady zakazywania tego, co złe i nakazywania tego, co właściwe. Nie

⁵³ A. Belkheziz, *The State in Contemporary Islamic Thought. A Historical Survey of the Major Muslim Political Thinkers of the Modern Era*, New York 2009, s. 9–11.

⁵⁴ N.N. Ayubi, *op. cit.*, s. 23–24.

wszyscy jednak współcześni Rifie myśliciele mieli taki sam pogląd na rolę wolności. Ahmed bin Khalid al-Nasseri (1835–1897) potępiał kategorię wolności jako obcą kulturze muzułmańskiej, heretycki wymysł przekreślający prawa boskie i ludzkie.

Wolność pojawia się w nowoczesnej myśli muzułmańskiej w dwóch kontekstach: jako dążenie do wyzwolenia spod tyranii obcych rządów – panowania Ottomanów, a później europejskiej kolonizacji oraz jako chęć wyswobodzenia się spod presji tradycji i przesądów. Zawsze pozostaje w związku z europejskim postępowaniem postrzeganym przez muzułmanów jako wynik wolności. Zainspirowała także innych myślicieli propagujących idee wolności społecznej, takich jak Amin Kasim (1865–1908). Warto w tym miejscu przytoczyć słowa autorów arabskiego raportu Arab Human Development Report: „W ciągu trwania XX stulecia, wolność w arabskiej kulturze reprezentowała mocne pragnienie, istotną potrzebę, główne żądanie, a także wpływowy slogan promujący dwie postawy: wolność myśli i jednocześnie niepodległość narodową. Wezwanie do wolności oznaczało zerwanie z przeszłością dla jednostek, grup i partii, które jej szukały, było celem, który im towarzyszył w życiu i przyświecał ich przyszłości”⁵⁵.

⁵⁵ Arab Human Development Report 2013, s. 55.



PAŃSTWO A BEZPIECZEŃSTWO



MIECZYSLAW BIENIEK

BEZPIECZEŃSTWO MIĘDZYNARODOWE

Historia cywilizowanych społeczeństw to, niestety, w dużej mierze historia konfliktów zbrojnych. Również wiek XX – z dwiema wojnami światowymi, z których każda miała być tą ostatnią – i wiek XXI – z wciąż trwającą wojną z terroryzmem, nie były od nich wolne. Pomimo wielu wysiłków podejmowanych przez dyplomatów, polityków i przywódców wojskowych, konflikty zbrojne są w dalszym ciągu smutnym elementem rzeczywistości w sferze stosunków międzynarodowych.

Od zakończenia II wojny światowej świat doświadczył około 2500 różnych konfliktów, zarówno międzynarodowych – dwu- lub wielostronnych, jak i wewnętrznych, najokrutniejszych z możliwych – wojen domowych.

Obecnie w wielu krajach świata zauważalna jest silna tendencja do integracji politycznej i gospodarczej. Wynika to między innymi z szybko zachodzących zmian w technologii produkcji, konieczności stworzenia bardziej skutecznych i efektywnych gospodarek i dotrzymania kroku rewolucji naukowo-technologicznej.

Dwubiegunowy świat zimnej wojny – po rozpadzie ZSRR i odzyskaniu przez byłe republiki statusu suwerennych państw – został stopniowo zastąpił świat wielobiegunowy, w którym dziś żyjemy.

Od czasu zakończenia II wojny światowej powstało też wiele organizacji międzynarodowych, począwszy od ONZ, poprzez UE, NATO, UA czy OECD, które jeszcze bardziej powiązały ze sobą politycznie, gospodarczo i w sferze bezpieczeństwa narody i państwa naszego globu. Stworzenie tych globalnych, kontynentalnych lub regionalnych organizacji, podyktowane było potrzebą wspólnej obrony interesów.

W wyniku globalnych zmian społecznych i technologicznych również koncepcja bezpieczeństwa w międzynarodowym środowisku politycznym ulegała ewolucji, obejmując nowe, nieznane wcześniej lub traktowane dotąd marginalnie typy zagrożeń. Procesy globalizacyjne doprowadziły do sytuacji, w której dla większości krajów dalszy rozwój i rozkwit w izolacji jest niemożliwy, są one bowiem coraz bardziej podatne na cały łańcuch wpływów zewnętrznych, a ich bezpieczeństwo zależy coraz mocniej od czynników ekonomicznych, społecznych, kulturowych i innych, często mających swoje źródła w obszarach geograficznie odległych.

Wciąż nie można jednak wykluczyć ryzyka wybuchu nowej wojny światowej, a zagrożenia z tym związane stały się jeszcze bardziej złożone w sytuacji rosnącej dynamiki rozwoju technologicznego i globalizacji. W świecie, w którym polityka, gospodarka, więzi społeczne, ideologie i wojskowość są coraz mocniej ze sobą powiązane, rozwiązywanie konfliktów zbrojnych wymaga strategii obejmujących wszystkie te aspekty. Porażka w którejkolwiek z tych dziedzin może zagrozić szansom przekształcenia zwycięstwa na polu bitwy w trwały pokój.

NATO, jego Kwatera Główna oraz Strategiczne Dowództwa: Operacyjne i Transformacyjne, podejmuje, we współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi oraz krajami partnerskimi Sojuszu, długofalowe działania mające na celu poprawę stanu globalnego bezpieczeństwa przez szeroko pojmowane partnerstwo i kooperację.

Choć ocena rezultatów tych działań będzie możliwa dopiero za kilkanaście lat, to już teraz można powiedzieć, że dzięki tym staraniom poziom międzynarodowego bezpieczeństwa jednak wzrasta.

MARCIN LASOŃ

**STANOWISKO OPINII PUBLICZNEJ
WOBEĆ UDZIAŁU POLSKI W MIĘDZYNARODOWYCH
OPERACJACH WOJSKOWYCH W XXI W.
NA PRZYKŁADZIE AFGANISTANU I IRAKU**

WPROWADZENIE

Wybrany temat nie jest przypadkowy – jest nie tylko związany z zainteresowaniami badawczymi autora, ale przede wszystkim porusza ważny dla Polski problem. W ciągu ostatnich 10 lat nastąpiło znaczne jak na polskie możliwości, zaangażowanie Wojska Polskiego w operacje wojskowe poza granicami kraju. Znaczne i w innej formie, niż ta, do której Polacy byli przyzwyczajeni. Doniesienia z miejsc, do których skierowano polskich żołnierzy sprawiały, że ukształtował się zupełnie nowy obraz realizowanych przez nich misji. Powodowały one określone konsekwencje społeczne, a tym samym i polityczne, bo wiązały się także ze zmianami w poparciu partii politycznych decydujących o tym sposobie używania wojska jako narzędzia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa.

Celem artykułu jest nie tylko prześledzenie zmian stanowiska opinii publicznej odnośnie do zaangażowania Wojska Polskiego w Afganistanie i Iraku. Zostaną także wskazane powody tych zmian, sięgając po wiedzę z zakresu przebiegu misji, zarówno w kontekście narodowym, jak i międzynarodowym. Autor nie będzie koncentrował się na analizie socjologicznej, odwołując się tylko do części wyników badań pracowni badania opinii publicznej. Szczegóły można znaleźć w odpowiednich dokumentach, gdzie są także dane dotyczące specyfiki poglądów badanych zależ-

nej od wieku, wykształcenia itp. Tego rodzaju dokumenty są też podstawowym źródłem wykorzystywanym do analizy. Wykorzystana zostanie natomiast wiedza na temat przebiegu misji publikowanych w różnego rodzaju publikacjach (np. literaturze przedmiotu) i dokumentach.

OPINIA PUBLICZNA WOBEC ZAANGAŻOWANIA POLSKI W OPERACJĘ WOJSKOWĄ W AFGANISTANIE

Początek polskiego zaangażowania w Afganistanie miał mandat opinii publicznej. Wynikało to przede wszystkim z wrażenia, jakie wywarł atak z 11 września 2001 r. i poczucie bliskości z ofiarami, w tym samą Ameryką, z którą sympatyzowało wielu Polaków. Dodatkowo Polska była nowym członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego, co wpływało na poczucie konieczności wypełniania sojuszniczych zobowiązań. Pamiętajmy, że bez poparcia USA polska obecność w NATO nie byłaby możliwa. W okresie pomiędzy wrześniem a grudniem 2001 r. większość Polaków opowiadała się za udziałem Polski w operacji wojskowej w Afganistanie, co ilustruje poniższa tabela.

Tabela 1. Stanowisko opinii publicznej w sprawie zaangażowania polskich żołnierzy w Afganistanie w 2001 r.

	Jeśli NATO podejmie działania zbrojne w odpowiedzi na ataki terrorystyczne w USA, czy Pana(i) zdaniem, Polska powinna wypełnić sojuszniczy obowiązek i przyłączyć się do takich działań?	Jeśli NATO jako sojusz wojskowy podejmie działania zbrojne wspólnie z Ameryką, to czy, Pana(i) zdaniem, Polska powinna przyłączyć się do tych działań czy też nie?	Czy Pana(i) zdaniem, Polska powinna przyłączyć się do działań wojskowych NATO w Afganistanie czy też nie?	
	wrzesień 2001	październik 2001	listopad 2001	grudzień 2001
	w procentach			
Raczej tak	77	60	54	42
Raczej nie	12	29	33	43
Trudno powiedzieć	11	11	14	9

Źródło: *Opinie o wyjeździe polskich żołnierzy do Afganistanu i działaniach antyterrorystycznych NATO*, komunikat z badań CBOS, Warszawa, styczeń 2002, www.cbos.pl.

Trwające dyskusje nad wysłaniem polskiego kontyngentu wojskowego ugruntowywały przedstawione wyżej przekonania. Nie miał to być bowiem udział w operacji bojowej, bo takiego wsparcia nie oczekiwali Amerykanie. Miał się on ograniczyć do udziału w operacji antyterrorystycznej „Enduring Freedom”. Ponadto w Afganistanie działała mająca mandat Organizacji Narodów Zjednoczonych misja ISAF¹, której celem była pomoc Afgańczykom w odbudowie ich państwa po latach rządów talibów i obecności Al Kaidy. Rzecz jasna miało to także dawać gwarancję wyeliminowania na przyszłość zagrożenia terrorystycznego ulokowanego wcześniej w tym kraju. Jeżeli podamy, że pierwszy polski kontyngent był stosunkowo nieliczny (w założeniach do 300 żołnierzy), a jego zadania ograniczone², to nie może dziwić, że w kolejnych miesiącach Polacy wyrażali pozytywne opinie o decyzji dotyczącej udziału Wojska Polskiego w misji w Afganistanie. Była to dla wielu z nich kolejna operacja pokojowa, w której biorą udział polscy żołnierze, a idea niesienia pokoju i związania z misjami pokojowymi ONZ, niosła ze sobą w większości pozytywne skojarzenia. Co więcej, decydenci podkreślali, że to tego typu służba czeka Polaków w Afganistanie. Dane ilustrujące wysokie poparcie Polaków na początku 2002 r. ukazuje tabela poniżej.

Należy też przypomnieć, że koalicja antyterrorystyczna odniosła w Afganistanie szybkie zwycięstwo przy niewielkich stratach własnych, w ten więc sposób zaistniał stosunkowo dobry obraz tej misji, niewielkiego jej ryzyka, właściwej motywacji i poczucia, że jest to wojna sprawiedliwa. Wszystko to wpływało na pozytywne dla decydentów wyniki badań.

W kolejnych latach sprawa Afganistanu i polskiego udziału w tej misji zeszła na plan dalszy. Było to związane z praktyczną likwidacją polskiej obecności w tym państwie, bo ograniczała się ona do symbolicznego udziału w operacji międzynarodowej przez kilku żołnierzy. Stało się

¹ Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa, International Security Assistance Force – ISAF, utworzone 5 grudnia 2001 r., mają mandat Rady Bezpieczeństwa ONZ (rezolucja z 20 grudnia 2001 r.). Od sierpnia 2003 r. odpowiedzialność za dowodzenie nimi przejęło NATO i od tego momentu Sojusz ponosi główną odpowiedzialność za proces odbudowy Afganistanu. Zobacz szerzej np. na stronie internetowej NATO poświęconej ISAF: www.isaf.nato.int.

² Zob. szerzej o organizacji i początkach Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie, łącznie z przywołaniem odpowiednich dokumentów regulujących ich pobyt, np. postanowień Prezydenta RP: *Afganistan. Militarne i pozamilitarne wymiar stabilizacji*, red. A. Doraczyńska, materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 12 kwietnia 2007 r., Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007.

tak ze względu na otwarcie drugiego frontu wojny z międzynarodowym terroryzmem, jakim zgodnie z założeniem Amerykanów i państw ich popierających, miał być Irak. Na ten temat będzie mowa w dalszej części tekstu, zauważyć tutaj jednak należy, że ze względu na zaangażowanie w tym państwie i wynikające z niego konsekwencje, ukształtował się nowy obraz udziału Polaków w operacjach wojskowych poza granicami kraju. Miało to bezpośrednie przełożenie na opinię Polaków o obecności Wojska Polskiego w Afganistanie. Jednak CBOS nie podaje żadnych raportów z badań między rokiem 2002 a 2007. Jak już wspomnieliśmy, związane to jest z zaangażowaniem w Iraku i zepchnięciem na drugi plan kwestii Afganistanu. Dopiero w chwili, gdy w drugiej połowie 2006 r. i na początku 2007 r. zdecydowano i zaczęto realizować wzmocnienie w tym państwie polskiego kontyngentu i rozbudowy w ramach sił ISAF, za które odpowiedzialność przejęło NATO, pojawiły się kolejne badania opinii publicznej. Dane przedstawia poniższa tabela.

Tabela 2. Stanowisko opinii publicznej na temat udziału Wojska Polskiego w operacji w Afganistanie w latach 2001–2002

W połowie marca grupa polskich żołnierzy wyjechała do Afganistanu. Czy popiera Pan(i) tę decyzję czy też nie?	Wskazania respondentów według terminów badań							
	XII 2001		I 2002		II 2002		IV 2002*	
	W procentach							
Zdecydowanie popieram	17	45	16	43	19	47	22	57
Raczej popieram	28		27		28		35	
Jest mi to obojętne	5		8		7		7	
Raczej popieram	23	44	24	43	22	42	18	32
Zdecydowanie nie popieram	21		19		20		14	
Trudno powiedzieć	6		6		5		4	

* W poprzednich miesiącach pytanie brzmiało: „Zaplanowano wyjazd 300 polskich żołnierzy do Afganistanu. Czy popiera Pan(i) tę decyzję czy też nie?”

Źródło: *O przynależności Polski do NATO i obecności polskich żołnierzy w Afganistanie*, komunikat z badań CBOS, Warszawa, kwiecień 2002, www.cbos.pl.

Tabela 3. Stanowisko opinii publicznej w sprawie udziału polskich żołnierzy w operacji NATO w Afganistanie w latach 2001–2007

Czy popiera Pan(i) udział żołnierzy polskich w operacji NATO w Afganistanie czy też nie?	Wskazania respondentów według terminów badań													
	XII 2001		I 2002		II 2002		IV 2002*		X 2006**		I 2007		VI 2007	
	W procentach													
Zdecydowanie popieram	17	45	16	43	19	47	22	57	4	16	5	20	3	17
Raczej popieram	28		27		28		35		12		15		14	
Jest mi to obojętne	5		8		7		7		–		–		–	
Raczej nie popieram	23	44	24	43	22	42	18	32	29	76	30	75	30	78
Zdecydowanie nie popieram	21		19		20		14		47		45		48	
Trudno powiedzieć	6		6		5		4		8		5		5	

* Do lutego 2002 pytanie brzmiało: „Zaplanowano wyjazd 300 polskich żołnierzy do Afganistanu. Czy popiera Pan(i) tę decyzję czy też nie?”, natomiast w kwietniu 2002 jego treść była następująca: „W połowie marca grupa polskich żołnierzy wyjechała do Afganistanu. Czy popiera Pan(i) tę decyzję czy też nie?”

** W 2006 roku pytanie brzmiało: „Rząd podjął decyzję o zwiększeniu polskiego kontyngentu w siłach NATO w Afganistanie o tysiąc żołnierzy. Czy popiera Pan(i) tę decyzję czy też nie?”

Źródło: *Opinia publiczna o polskim zaangażowaniu militarnym w Afganistanie i Iraku*, komunikat z badań CBOS, Warszawa, czerwiec 2007, www.cbos.pl.

Tabela zawiera interesujące dane. Okazuje się, że po kilku latach przerwy w badaniach, opinia publiczna wyrażała zupełnie inne stanowisko. Oddziaływanie misji irackiej było tak silne, że rzutowało na postrzeganie zaangażowania Polski w inne misje wojskowe poza granicami kraju. Taki obraz został utrwalony przez wydarzenia w Afganistanie. Klęski w procesie odbudowy państwa afgańskiego, informacje o korupcji, braku sukcesów w demokratyzacji, ilustrowane wątpliwościami dotyczącymi faktycznej demokratyzacji przy okazji wyborów, odbudowa siły talibów i ponowna eskalacja walk (co zresztą było powodem prośby USA o wsparcie i zwiększanie kontyngentów w Afganistanie, na którą Polska odpowiedziała pozytywnie), doniesienia o ich rozmiarach i wzrastającej liczbie ofiar, nie sprzyjały pozytywnemu nastawieniu opinii publicznej. Potęgowały je i umacniały takie wydarzenia, jak śmierć kapitana Danieła Ambrozińskiego i w konsekwencji m.in. wystąpienie gen. Waldemara

Skrzypczaka i jego odejście ze służby³. W dyskusji dominowała krytyka polskiego zaangażowania, nieliczenia się z możliwościami państwa i narzędzi, po jakie sięgnęło, niewłaściwego przygotowania misji, błędnej decyzji o przejęciu odpowiedzialności za jedną z afgańskich prowincji i wynikających z tego konsekwencjach, a zatem – o konieczności wzmocnienia kontyngentu, który jednak nie był w stanie osiągnąć takiej wielkości, jaka, według wojskowych, byłaby wystarczająca do panowania nad sytuacją. Oceny te potwierdziło późniejsze zaangażowanie Amerykanów w polskiej strefie, którzy przysłali swoje oddziały, a potem powolne przekazywanie im odpowiedzialności za kolejne jej części. Przy okazji doniesień o kolejnych ofiarach, coraz liczniejszych, opinia publiczna wykazywała swoją dezaprobatę dla misji afgańskiej i oczekiwała jak najszybszego z niej wycofania. Ostatnie badania CBOS na ten temat przedstawia poniższa tabela.

Tabela 4. Stanowisko opinii publicznej wobec uczestnictwa PKW w misji stabilizacyjnej NATO w Afganistanie w latach 2007–2010

Czy popiera Pan(i) udział żołnierzy polskich w operacji NATO w Afganistanie czy też nie?	Wskazania respondentów według terminów badań											
	I	VI	VII	IX	X	XII	II	IV	IX	II	IX	XI
	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2008	2008	2008	2009	2009	2010
	W procentach											
Zdecydowanie popieram	5	3	4	5	4	3	6	4	6	5	5	6
Raczej popieram	20	17	18	22	19	14	22	18	21	22	20	17
Raczej nie popieram	15	14	17	17	15	11	16	14	15	17	15	11
Zdecydowanie nie popieram	30	30	27	32	26	22	30	31	27	29	28	26
Trudno powiedzieć	75	78	77	72	77	83	73	77	74	73	76	79
	45	48	50	40	51	61	43	46	47	44	48	53
	5	5	5	6	4	3	5	5	5	5	4	4

Źródło: *Udział Polski w operacji NATO w Afganistanie i jego konsekwencje*, komunikat z badań CBOS, Warszawa, listopad 2010 r., www.cbos.pl.

³ Zob. np.: *Generał Skrzypczak oskarża polityków*, „Wprost”, 16 sierpnia 2009, www.wprost.pl.

Widzimy tutaj jednoznacznie negatywne stanowisko większości ankietowanych, praktycznie niezmiennie w ciągu podanego okresu. Biorąc pod uwagę fakt, że na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. działania zbrojne w Afganistanie były bardzo intensywne, liczba doniesień o ofiarach znaczna, a temat obecny w mediach ze względu na przyjęcie i realizację nowej polityki USA wobec Afganistanu, polegającej m.in. na czasowym wzmocnieniu sił w celu pokonania przeciwnika, można przypuszczać, że wyniki badań w kolejnych latach byłyby bardzo podobne. Decydenci zdawali sobie sprawę z takiego stanu, dlatego koncepcja przyjęta przez NATO dotycząca wycofania sił do końca 2014 r. była przez nich podkreślana, szczególnie silnie przed wyborami parlamentarnymi.

O wiele dalej poszedł jednak Bronisław Komorowski, który w kampanii wyborczej (prezydenckiej) w 2010 r. zapowiadał szybkie wycofanie polskiego wojska z Afganistanu, podkreślając jednak znaczenie zobowiązań sojuszniczych i wynikające z tego uwarunkowania. Już jako Prezydent RP wywierał nacisk na ograniczenie liczebności kontyngentu. Na początku miało to charakter symboliczny. Jednak wraz przyjęciem koncepcji wycofania się NATO, opracowano także program zmniejszania polskiego kontyngentu, który był realizowany w kolejnych latach. Podkreślano także, że będzie on przechodził od zadań stabilizacyjnych do szkoleniowych. Miało to oddziaływać na opinię publiczną w dwójaki sposób – pokazując ilościowe zmniejszanie kontyngentu i jakościowe ograniczenie jego zadań, a więc w rozumieniu decydentów mniejsze ryzyko obecności w Afganistanie. Trudno jednak przypuszczać, by tego typu kalkulacja miała przełożenie na poglądy opinii publicznej, tym bardziej, że nadal dochodziły do niej wiadomości o tragicznych wydarzeniach w Afganistanie. Za przykład niech posłuży atak na polską bazę w Ghazni, główną bazę polskiego kontyngentu, przeprowadzony w sierpniu 2013 r.⁴ Był on zaplanowany i zrealizowany w taki sposób, że zagrażał bezpieczeństwu całej bazy. Nie ograniczał się „tylko” do wystrzelenia kilku rakiet czy pocisków z moździerz, ale napastnicy wdarli się na jej teren. Trudno o podanie faktycznego przebiegu walk, natomiast wydarzenie to nie mogło przejść bez echa. Pokazało także,

⁴ Por.: *Atak rebeliantów na bazę w Ghazni*, „Polska Zbrojna”, 28 sierpnia 2013, www.polska-zbrojna.pl; relacje z amerykańskiego tygodnika wojskowego: *Polish Military Honors Soldier who Died Saving their Officer in Ghazni*, „Army Times”, 19.09.2013; *Drum Soldier who Saved Polish Officer Tapped for Silver Star*, „Army Times”, 17.09.2013, www.armytimes.com. Chodzi nie tylko o przekazane informacje, ale także o ich formę i sposób ukazania i uhonorowania żołnierza/y.

że Polacy w swojej bazie nie mogą czuć się bezpiecznie i po raz kolejny sprowokowało pytania o sensowność przyjętych koncepcji dotyczących misji afgańskiej.

Zauważyć tu należy, że Polacy patrzą na to zagadnienie i szerzej – na udział w misjach poza granicami kraju, z perspektywy wewnętrznej sytuacji i skutków dla państwa/społeczeństwa. Kiedy CBOS zapytał respondentów o to, jakie wydarzenie na świecie w 2011 r. uznają za najistotniejsze, jedynie 1% odpowiedział, że jest to wycofanie wojsk USA z Iraku i zapowiedzi wycofania sił NATO z Afganistanu. Aż 53% nie potrafiło odpowiedzieć na to pytanie, a dla porządku zaznaczmy, że najwięcej, bo 20% wskazało kryzys finansowy⁵. Mamy więc sytuację, w której z jednej strony zdecydowana większość Polaków nie chce obecności polskiego wojska w Afganistanie, a z drugiej decyzja dotycząca wycofywania sił NATO, a zatem i polskich, nie ma dla nich większego znaczenia. Potwierdza to tezę, że problem ten jest podnoszony i uznawany za ważny przede wszystkim wtedy, kiedy dochodzi do tragicznych wydarzeń, w efekcie których giną polscy żołnierze. Gdy milkną media, Afganistan znika ze świadomości większości polskiego społeczeństwa. Pozwala to także politykom na sterowanie opinią poprzez podawanie informacji na ten temat wtedy, gdy jest to dla nich korzystne. Można się spodziewać, że przed kolejnymi wyborami parlamentarnymi w 2015 r. rządzący wspomną, iż zrealizowali zobowiązanie dotyczące wycofania wojska do końca 2014 r. Będzie to podkreślane jako jeden z ich głównych sukcesów, podobnie jak miało to miejsce w kampanii wyborczej w 2011 r., kiedy Platforma Obywatelska głosiła, że dotrzymała obietnic o wycofaniu Wojska Polskiego z Iraku w 2008 r. Przyjrzyjmy się temu bliżej dokonując odpowiedniej syntezy.

OPINIA PUBLICZNA

WOBEC ZAANGAŻOWANIA WOJSKA POLSKIEGO W IRAKU

Polscy decydenci uznali, że poparcie polityczne i wojskowe udzielone USA w konflikcie wokół Iraku będzie korzystne dla bezpieczeństwa państwa. Przedstawiali wiele argumentów z tym związanych, a także odwoływali się do tego, co o zagrożeniu ze strony Iraku mówiły Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. W związku z tym zdecydowali, że Polska będzie jednym z krajów, które wejdą do koalicji antyirackiej (podkreśla-

⁵ *Wydarzenie roku 2011 w Polsce i na świecie*, komunikat z badań CBOS, Warszawa, styczeń 2012, s. 4.

no, że nie tyle antyirackiej, ile przeciwko reżimowi Saddama Husajna) i to zarówno w wymiarze politycznym, jak i militarnym (Polska była jednym z czterech państw, które uczestniczyły bezpośrednio w działaniach wojennych w Iraku). Jednak polskie elity polityczne nie były w stanie przekonać do takiego stanowiska opinii publicznej. Większość społeczeństwa wypowiadała się zdecydowanie przeciw zaangażowaniu w ewentualną wojnę w Iraku polskich żołnierzy (75%) oraz siłowemu rozwiązaniu problemu (66%)⁶, co w myśl podjętych decyzji stało się nieuchronne. Poniższa tabela ilustruje stosunek opinii publicznej do tej sprawy.

Tabela 5. Stosunek opinii publicznej do poparcia przez Polskę akcji zbrojnej USA w Iraku w latach 2002–2003

Gdyby Stany Zjednoczone podjęły akcję zbrojną przeciw Irakowi, to czy Polska powinna poprzeć tę akcję?	Wskazania respondentów według terminów badań							
	IX 2002		I 2003		II 2003		III 2003	
	W procentach							
Zdecydowanie tak	10	35	9	33	9	29	8	26
Raczej tak	25		24		20		18	
Raczej nie	23	46	25	55	26	62	27	66
Zdecydowanie nie	23		30		36		39	
Trudno powiedzieć	19		12		9		7	

Źródło: *Wzrost nastrojów antywojennych*, komunikat z badań CBOS, Warszawa, marzec 2003, www.cbos.pl.

Widać, że im bliżej do siłowego rozwiązania problemu, tym więcej Polaków opowiadało się przeciwko. Uważali, że USA nie ma ku temu wystarczających podstaw, docierały do nich informacje o wątpliwościach dotyczących przedstawianych dowodów przeciwko Irakowi. Dodatkowo wpływ miały też podejmowane próby pokojowego rozwiązania problemu po rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ z listopada 2002 r.

⁶ *Wzrost nastrojów antywojennych*, komunikat z badań CBOS, Warszawa, marzec 2003, www.cbos.pl. Por. w kontekście opinii prezentowanych w mediach: B. Wizimirska, *Polityka zagraniczna w debacie publicznej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2004, s. 52–59.

Istotne było także niedokończenie operacji w Afganistanie, która z polskiej perspektywy była traktowana jako podstawowy front walki z terroryzmem, gdzie działania były słuszne i uzasadnione. Nie powinno więc dziwić, że Polacy byli także przeciwni wysyłania do Iraku swojego wojska, co przedstawia poniższa tabela.

Tabela 6. Stosunek opinii publicznej do udziału polskich żołnierzy w akcji zbrojnej przeciwko Irakowi na początku 2003 r.

Czy. Pana(i) zdaniem, polscy żołnierze powinni czy też nie powinni uczestniczyć w akcji zbrojnej przeciwko Irakowi?	Wskazania respondentów według terminów badań					
	I 2003		II 2003		III 2003	
	W procentach					
Zdecydowanie powinni	4	25	4	17	5	19
Raczej powinni	21		13		14	
Raczej nie powinni	24	67	25	76	23	75
Zdecydowanie nie powinni	43		51		52	
Trudno powiedzieć	8		7		6	

Źródło: *Wzrost nastrojów antywojennych*, komunikat z badań CBOS, Warszawa, marzec 2003, www.cbos.pl.

Jednak w ciągu następnych miesięcy na krótko sytuacja się zmieniła. Zdecydowanie wzrosła liczba osób popierających udział polskich żołnierzy w operacji w Iraku (tab. 7). Wynikało to z szybkiego sukcesu, zdobycia Iraku i zapowiedzi budowy nowego państwa demokratycznego, co miało być celem USA i koalicjantów. Do wzrostu poparcia przyczynił się także brak ofiar po stronie polskiej, zaproszenie do przejęcia kontroli nad jedną ze stref okupacyjnych i tym samym, w mniemaniu decydentów i Polaków, docenienie polskiego wkładu i możliwości. Rządzący przygotowywali grunt pod wysłanie do Iraku dużego kontyngentu, który miał wypełnić przyjęte zobowiązania międzynarodowe. Towarzyszył im przekaz medialny, wedle którego Polacy będą na jednej z kolejnych operacji pokojowych ONZ. W terenie, którego ludność cierpiała pod rządami Husajna, a zatem przyjaznym (takim miała być polska strefa), którym Polacy przyniosą pokój i szansę na budowę nowego, lepszego państwa. W niektórych wypadkach opinia publiczna mogła dochodzić

Tabela 7. Stanowisko opinii publicznej wobec udziału polskich żołnierzy w operacji wojskowej w Iraku w latach 2003–2007

Wskazania respondentów według terminów badań																													
'03														'04										'05				'06	'07
W procentach																													
Zdecydowanie popieram	10	9	13	13	10	12	12	15	12	11	12	8	9	8	10	8	8	8	9	9	10	7	6	7	7	5	3		
Raczej popieram	26	25	27	24	18	21	27	23	25	18	15	19	15	16	17	15	16	18	19	18	21	14	15	16	15	12			
POPIERAM	36	34	40	37	28	33	42	35	36	29	22	28	23	26	25	23	24	27	28	28	28	20	22	23	20	15			
Raczej nie popieram	25	27	23	26	21	25	22	24	25	26	21	20	22	24	22	22	23	23	24	22	29	24	29	29	29	32			
Zdecydowanie nie popieram	30	33	30	31	46	37	31	36	35	40	53	46	51	46	49	52	49	45	44	46	40	51	43	43	48	49			
NIE POPIERAM	55	60	5	57	67	62	53	60	60	66	74	66	73	70	71	74	72	68	68	69	75	72	72	77	81				
Trudno powiedzieć	8	6	7	6	5	5	5	6	4	5	4	5	4	5	4	3	4	5	4	5	3	5	6	5	4	4			

Źródło: *Opinia publiczna o polskim zaangażowaniu militarnym w Afganistanie i Iraku*, komunikat z badań CBOS, Warszawa, czerwiec 2007, www.cbos.pl.

do wniosku, że żołnierze zamiast karabinów będą mieli kwiaty, a kieszonki pełne cukierków dla irackich dzieci. Ten przekaz stworzył grunt pod zmianę stanowiska części Polaków, którzy poparli takie pokojowe zaangażowanie, a jednocześnie uznawali, że jest to dokończenie dzieła, do którego przyłożono rękę w czasie działań wojennych. Kwestię tę ilustruje tabela 7.

Krótką analizą tabeli pozwala stwierdzić, że taki stan utrzymywał się do wiosny 2004 r., po czym nastąpiło przejście do tendencji spadkowej. Wyniki utrzymywały się na podobnym poziomie, zresztą zbliżonym do tego, który towarzyszył misji afgańskiej. Można wskazać wiele przyczyn, a warto to zrobić, bo wpłynęły one na ukształtowanie pewnego całościowego podejścia opinii publicznej do polskiego udziału w operacjach wojskowych poza granicami państwa. Zatem ujmując syntetycznie⁷:

- wiosną 2004 r. w polskiej strefie doszło do wzmożonych walk z rebeliantami irackimi (tzw. powstanie As Sadra), co pokazało, że nie jest ona bezpieczna, a Polacy nie są witani przez wszystkich mieszkańców jako ci, którzy przynieśli im pokój i wyzwolenie. Wzmocniło to przekonanie, że polscy żołnierze nie pomagają narodowi irackiemu, a są jego okupantem, przeciwko któremu jego część zaczyna walczyć;
- za intensyfikacją działań zbrojnych poszły kolejne ofiary po stronie polskiej, a padły jeszcze w 2003 r. i zaczęły szybko rosnąć. Opinia publiczna nie spodziewała się takiego obrotu sprawy, a każda śmierć polskiego żołnierza była natychmiast nagłaśniania i w jej kontekście padało pytanie, czy taką cenę warto płacić za obecność w Iraku;
- w kontekście pytań o ofiary pojawiały się informacje o niedostatecznym przygotowaniu polskiego kontyngentu do prowadzenia misji. Podkreślano, że problemy dotyczą tak podstawowych spraw, jak wyposażenie i uzbrojenie żołnierzy czy środki transportu oraz przyjętych procedur, które nie sprawdzają się w rzeczywistości irackiej, a nadają jedynie na warunki niebojowe. Jednym z symboli misji stał się polski samochód Hooker, wyposażany przez żołnierzy w przyspawane do niego blachy pochodzące ze złomowisk, a mające pełnić funkcje opancerzenia;
- takie obrazy podawały w wątpliwość przygotowanie do zadań w Iraku, stwarzały wrażenie wzięcia na siebie ciężaru, któremu strona polska nie jest w stanie podołać, a pociąga za sobą koszty ludzkie

⁷ Zob. szerzej: M. Lasoń, *Polska misja w Iraku. Użycie sił zbrojnych jako środka polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na przykładzie interwencji w Iraku 2003–2008*, Kraków 2010.

i materialne (mimo, że 60% kosztów polskiej misji ponoszona była przez Amerykanów) i te zasoby można było spożytkować inaczej, a przede wszystkim nie tracić żołnierzy;

- dodatkowo opinia publiczna dowiedziała się, że podawane przez Amerykanów i przyjęte za nimi przez stronę polską, powody ataku na Irak okazały się nieprawdziwe. Nie odnaleziono broni masowego rażenia, nie można było mówić o współpracy Husajna z Al Kaidą. Nikt nie kwestionował zbrodniczego charakteru jego dyktatury, ale sprawa ta schodziła na drugi plan przy świadomości, że brakowało dowodów. Nawet Prezydent RP przyznał, że został w tej sprawie wprowadzony w błąd, zatem i opinia publiczna miała prawo czuć się oszukana i sprzeciwiać się udziałowi polskich żołnierzy w tej misji;
- ukształtował się ponadto stereotyp polskiego „misjonarza”, jak zaczęto nazywać polskich żołnierzy na misjach wojskowych. Zgodnie z nim był to najemnik, który pełni rolę okupanta i za granicą jest tylko i wyłącznie dla pieniędzy. Taki obraz zaczął dominować w niektórych środkach przekazu i przyczyniał się do potępiania polskiego udziału w operacji irackiej. Żołnierz wracający z misji często traktowany był jako źródło wielu problemów, zarówno dla siebie, jak i dla otoczenia, związanych ze skutkami zdrowotnymi misji, w szczególności psychicznymi;
- pamiętać też trzeba, że Polska nie osiągnęła zapowiadanych celów związanych z uczestnictwem w stabilizacji Iraku. Mowa tu przede wszystkim o związanych z gospodarką i korzystnymi kontraktami, o jakich mówiono społeczeństwu, wzmocnieniu więzi z USA i wynikających z tego korzyściach, także politycznych i militarnych. Udało się jedynie zdobyć doświadczenie wojskowe, rozpocząć proces modernizacji armii, wymuszony sytuacją w Iraku. Społeczeństwo czuło się jednak rozczarowane i miało wrażenie, że ze wszystkich obietnic pozostały tylko mrzonki opłacone krwią i pieniędzmi wydawanymi na polski kontyngent;
- tego typu obraz utrzymywała część klasy politycznej, uznając, że warto pozyskać tych wyborców, którzy są przeciwni polskiej obecności w Iraku. Wskazywano więc nawet i na to, że środki, które pochłania misja, mogłyby być przekazane na polską służbę zdrowia. Kampanie wyborcze były idealną okazją do głoszenia wielu haseł i dlatego w 2007 r. Platforma Obywatelska obiecywała, że po objęciu władzy doprowadzi do wycofania polskich wojsk z Iraku.

Jak wspomniano, w latach 2007–2008 dyskusje i kontrowersje dotyczące Iraku zostały zastąpione przez Afganistan. Jak pokazywały wyniki

badania, problem ten był oceniany podobnie, co w znacznej mierze wynikało z ukształtowanego obrazu udziału polskich żołnierzy w operacjach poza granicami kraju. Być może rzecz uległa by zmianie, gdyby Polacy odczuli faktyczne zagrożenie terroryzmem lub mieli świadomość, że zaangażowanie zewnętrzne polskich żołnierzy wpływa bezpośrednio na ich bezpieczeństwo w kraju. Tak jednak nie jest, co ilustruje poniższa tabela.

Tabela 8. Poczucie zagrożenia atakiem terrorystycznym przez Polaków

Czy osobiście obawia się Pan(i) ataków terrorystycznych czy też nie?	Wskazania respondentów według terminów badań									
	IX 2001	XII 2001	VI 2002	XII 2003*	III 2004	IV 2004	VIII 2005	VII 2010**	V 2011	V 2013
	W procentach									
Tak, bardzo się obawiam	12	11	11	15	29	22	18	6	7	5
Tak, raczej się obawiam	27	28	27	37	35	39	38	9	28	21
OBAWIAM SIĘ	39	39	38	52	64	61	56	25	35	26
Nie, raczej się nie obawiam	38	36	37	30	24	27	29	43	40	41
Nie, w ogóle się nie obawiam	22	21	20	10	10	11	13	29	23	31
NIE OBAWIAM SIĘ	60	57	57	40	34	38	42	72	63	72
Trudno powiedzieć	2	4	5	8	2	1	2	3	2	2

* W 2003 roku pytanie brzmiało: „Czy obawia się Pan(i), że w wyniku ataku terrorystycznego może ucierpieć Pan(i) lub Pana(i) najbliższa rodzina?”

** Badanie WSP w Szczytnie

Źródło: *Zagrożenie terroryzmem*, komunikat z badań CBOS, Warszawa, czerwiec 2013, www.cbos.pl.

Zauważmy, że wyniki zmieniły się znacznie także w trakcie wiosny 2004 r. Obecnie są na podobnym poziomie, jak te dotyczące zwolenników i przeciwników polskiej misji w Afganistanie. Poczucie „wprowadzenia w błąd” w zakresie zagrożenia terroryzmem przez reżim iracki pozostaje więc nadal silne. Zgodnie z ankietami CBOS, przeciw polskiemu zaangażowaniu w misje zagraniczne opowiadają się przede wszystkim ludzie starsi, a relatywnie więcej zwolenników jest wśród osób

młodszych, z wyższym wykształceniem i dochodami, interesujących się polityką. Trudno więc się dziwić, że kwestia ta jest wykorzystywana przez polityków do manipulowania opinią publiczną, a z drugiej strony, że trudno jest zmieniać opinie większości ze względu na to, iż w znacznej mierze oparta jest na emocjonalnym stosunku do tego problemu.

PODSUMOWANIE

Przedstawione stanowisko opinii publicznej wobec udziału Polski w międzynarodowych operacjach wojskowych w XXI w. na przykładzie Afganistanu i Iraku daje wiedzę na temat obrazu, jaki został im przypisany w świadomości społecznej. Trudno będzie go zmienić, bo w ciągu 10 lat został on utrwalaony i jest powielany przez kolejne grupy społeczne. Prowadzone są kampanie społeczne, które mają zmienić taki obraz, wśród nich warto wyróżnić obchodzony 29 maja Dzień Weterana. Pierwszy raz był obchodzony w 2012 r., a został wprowadzony w życie 1 kwietnia 2012 r. Ustawą o weteranach działań poza granicami państwa⁸. Jest to święto wszystkich żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych oraz osób cywilnych, którzy wypełniali swoje obowiązki służbowe poza granicami państwa. W 2013 r. rozbudowane uroczystości z tej okazji odbywały się we Wrocławiu, ale w relacjach z nich można było przeczytać o sporach pomiędzy tymi, którzy postrzegali weteranów jako „najemników”, a tymi, którzy uznawali ich za ludzi wypełniających swe obowiązki dla dobra kraju i z polecenia jego władz⁹. Jak widać, nakreślony tu obraz pokrywa się z tym sporem i wizerunkiem przypisanym „misjonarzom” przez znaczną część społeczeństwa.

Walczyć z tym próbują także pojedyncze jednostki. Przykładem jest działalność starszego sierżanta Jacka Żebryka, weterana misji w Iraku i Afganistanie, który zaczął zgłaszać do prokuratury przypadki szkolenia żołnierzy na stronach internetowych. Autorzy niektórych wpisów zostali skazani przez sądy¹⁰. Jego postawa została nagłośniona, a cała sprawa posłużyła także do zorganizowania kampanii billboardo-

⁸ Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa, Dz.U. Nr 205 poz. 1203, dostępna na stronie www.isap.sejm.gov.pl.

⁹ M. Schwarzgruber, *Skrzywiony obraz*, „Polska Zbrojna”, 27 czerwca 2013, www.polska-zbrojna.pl.

¹⁰ O jego działalności zob. np.: M. Schwarzgruber, *Kolejne pozwy za wzywanie do przestępstwa*, „Polska Zbrojna”, 11 września 2012, www.polska-zbrojna.pl. Dla przykładu sąd ukarał 200 złotową grzywną autora wpisu o treści: „Afgańczycy słusznie zabijają najemników, okupantów swojego kraju”.

wej, której celem było uświadomienie społeczeństwu, jak krzywdzące są obraźliwe oceny działań polskich żołnierzy. Miało to posłużyć zmniejszeniu liczby negatywnych, a przede wszystkim nieuzasadnionych wpisów i tym samym przyczynić się do zmiany wizerunku „misjonarzy” i samych misji poza granicami kraju.

Jednak żołnierze muszą się zmierzyć nie tylko z określonym obrazem „misjonarza” w polskim społeczeństwie, a szerzej operacji wojсковych. Zgodnie z danymi opublikowanymi przez „Rzeczpospolitą”¹¹, aż 73% uczestników XI zmiany Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie uważa, że zdobyte tam doświadczenia nie są właściwie wykorzystywane po powrocie do kraju. Co więcej, zwiększył się odsetek tego typu odpowiedzi w stosunku do badań przeprowadzanych dwa lata wcześniej. Jeżeli dodamy do tego inne wyniki – 83% żołnierzy podało, że doświadczyli bezpośredniego zagrożenia życia, 64% używało broni, a 54% strzelało do ludzi, to otrzymujemy obraz, z którego można wysnuć kilka wniosków.

Po pierwsze, opinia społeczna właściwie nie traktuje tych operacji jako pokojowe, tożsame z misjami pokojowymi „błękitnych hełmów”. Mają one inny charakter i próby wmawiania społeczeństwu, że jest inaczej odnoszą skutek przeciwny do zamierzonego. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby precyzyjniejsze określenie charakteru misji, wskazanie na ryzyko wykonywania przez żołnierzy zadań, do jakich są przeznaczeni i podkreślania zysków Polski.

Po drugie, konieczna jest spójna polityka informacyjna, uwzględniająca poufność danych, ale jednocześnie zapewniająca ich tyle, by zaangażowanie polskich żołnierzy mogło być dyskutowane na bazie faktów, a nie wyobrażeń czy stereotypów, a wręcz urojeń. Nie powinny powtarzać się sytuacje porównywania polskich żołnierzy do niemieckich okupantów w czasie II wojny światowej, a walczących z nimi „rebeliantów” do Armii Krajowej.

Po trzecie, liczne problemy ma wojsko. Opinie żołnierzy o ich doświadczeniach po powrocie do kraju nie mogą być podawane przypadkowo. Zauważmy, że nie jest to już ani pierwsza, ani druga zmiana, ale jedenasta i opinie są gorsze od poprzednich. Wskazuje to, że problemy żołnierzy nie są rozwiązywane, a tylko się pogłębiają. A przecież wojsko powinno się uczyć i wyciągać wnioski z doświadczeń misyjnych. Jako jedna z podstawowych korzyści udziału w tego typu przedsięwzięciach podaje się właśnie korzyści dla Wojska Polskiego. Wyniki wskazują, że nie w każdym obszarze są one wykorzystywane. Ankietowani nie są

¹¹ M. Kozubal, *Armia rozbita po misji*, 26 września 2013, www.rp.pl.

osobami przypadkowymi. Wielu z nich (jeżeli nie większość) ma już za sobą kolejne zmiany czy nawet misje w różnych krajach. Znają więc doskonale realia służby w kraju i za granicą i widzą, że potencjał jest nie w pełni wykorzystywany.

Po czwarte, jeżeli do danych dotyczących użycia broni dodamy, że 90% żołnierzy było narażonych na ostrzał artyleryjski, to nie może dziwić potrzeba opieki psychologicznej nad powracającymi i starannego zapewnienia im świadczeń zdrowotnych. Ustawa o weteranach poprawiła sytuację, jednak nadal daleko jest do perfekcyjnych rozwiązań. Żołnierze z tego typu problemami mają negatywny wpływ zarówno na swoje najbliższe otoczenie, jak i społeczeństwo. Także i w tym zakresie doświadczenia zbierane od ponad 10 lat nie są właściwie wykorzystywane, a na pewno zdecydowanie zbyt długo trwa proces wyciągania wniosków i wcielania ich w życie.

Biorąc to wszystko pod uwagę można zaryzykować tezę, że ukształtowana w społeczeństwie opinia na podstawie wskazanych misji, może rzutować na postrzeganie zaangażowania Wojska Polskiego za granicą przez następne lata. Przyczynia się do wycofywania Polski z misji pokojowych ONZ. Uzasadniona wydaje się jednak właściwie skonstruowana i systematycznie prowadzona kampania informacyjna, która odbuduje wizerunek misji i „misjonarza” wśród Polaków.



LADISLAV HOFREITER

THE ASYMMETRY OF SECURITY IN CONTEMPORARY WORLD

The concept of safety is a frequently used term and it is directly or indirectly associated with the existence of man as an individual, as well as small and large social groups. The literature provides a variety of definitions of security, what is a proof of different approaches to the understanding of the content and meaning of the term. A different approach to the definition of security is also affected by the reference object: different definitions are used in defining of human security, different ones in relation to other national or international security or to the safety of technical devices.

In the field of national and international security, most often we can meet with traditional, state-centric approach, presented in Strategic studies and early Security studies, a multi-sector approach, presented in Critical Security Studies. Within the Studies there is also presented an approach known as the paradigm of human security (Human Security) (Table 1.)

Human security in its broadest sense is defined as *freedom from fear* and *freedom from lack*. Is identified with the protection of a human being from threats such as hunger, disease, repression, crime, and protection from exposure to unexpected and harmful effects on a person's life (natural and other disasters). Basically it means ensuring conditions for survival of man and perseverance of his dignity in the present conditions and the continuation and development into the future.

The concept of human security is a prerequisite for the expansion of the possibilities of human choice. The most significant elements of this

option is a possibility to live a long and healthy life, get the education, work, enjoy political freedom and human rights, as well as make sure that the opportunities and conditions that people have today, they will have in the future.

Security of the state, resp. national security generally means the ability of the state to ensure the protection of its independence, sovereignty, integrity, ensuring its sectoral essential needs¹, interests and core values against internal and external threats.

Table 1 Elements of identifying security (the author's composition)

SECURITY PARADIGM	OBJECT OF REFERENCE	OBJECT OF PROTECTION	POTENTIAL THREATS
Traditional security	The state	Integrity of the state independence military security	Military aggression, nuclear war
Sectoral security	Individuals, groups, states, humankind, civilizations	Military, political, economical, social, societal, environmental security	Military and non-military
Human security	Human being, an individual	Human and civil rights, freedom from fear, freedom from lack	Violence, crime, poverty, repression, hunger, disease, unemployment

International security is a level of international relations, which ensures the security of each state. It is the result of purposeful efforts and activities of the international community, a set of rules and institutions, focusing on the elimination of international armed conflicts, political stability, steady economic growth, minimize the impact of global issues. International security is the absence of a threat of armed aggression, external pressures; military as well as non-military (political, economic, economic, cultural, etc.) in international relations.

In terms of the complex and systematic understanding of security we approach the defined levels of security with the same seriousness. Each of the levels of security – the individual level, group, national and international ones – affects partially the safety of all of the reference objects. Safe individuals make safe social groups, the groups contribute

¹ Under the sectoral essential needs and interests we understand the needs and interests of political, military, economic, environmental, social, societal and other security sectors.

to the security at the national level, states create safe secure international environment and vice versa.

Security is considered as a basic need of each reference object, as a condition of its existence, development and survival. It is such a state of the security situation and the processes affecting this state, which provides favorable conditions for the existence of the persistence and development of each reference object.

Not always, not everywhere, not for each reference object, this condition has been well and fully provided; not everyone has equal access and equal conditions for ensuring his or her safety. It is clear that providing security is associated with a degree of *inconsistency, imbalance* of reference objects, their unequal position in the system of relations, *imbalance* in the positions, needs and opportunities to meet and ensure the necessary security. Thus, we can identify the asymmetry of security both in the level of reference objects, as well as at the sectoral, institutional and processual levels.

ASYMMETRY OF SECURITY

To clarify the problem, we will accept that asymmetry is an a *unevenness, inequivalence, disparity, respectively imbalance between parts or aspects of something*.

We can talk about asymmetry of security whenever the position of the reference object is not equitable, or their security does not depend on their needs and when there is asymmetry of the safety requirements resulting from the asymmetry of power, influence and interests of reference objects, or when there is an imbalance between the needs and options for ensuring security.

Perception of complex safety of any reference object must be associated with identifying the structure of security, and its *subject and processual dimension*. Subject dimension of security requires that we identify and adequately guarantee all the sectors, subsystems and subareas which affect the safety of the reference object. The first and frequent manifestation of asymmetry in the sphere of security is that all identified sectors, subsystems and subareas of security are not assessed with the same seriousness and importance assessed; deliberately or out of ignorance committed by the emergence of differences in system security. From the system safety characteristics follows, that the safety of the reference object will be such a value as is safety value in each sector, sub-sector or subsystem safety of the reference object.

From the of paradigm of security science follows that the safety of any reference object is a particularly dynamic category, which varies in time depending on the relationship of two factors: risk and vulnerability, respectively on resistance of the reference object. In terms of ensuring real security of the reference object is imperative that state of *imbalance between threat and resistance of the object* is permanently ensured. This means that it is permanently ensured a higher level of resistance of the object², or its system of protection, such as the intensity of impacting threats.

ASYMMETRY OF HUMAN SECURITY

After the initial general definitions follows a need to clarify further the content of human security and manifestations of asymmetry in it.

Comprehensive human security (Human Security) is expressed by means of ensuring security within the dimensions of economic, political, personal, food, social, societal and environmental safety. For human beings, this means that it has secured not only his, or her basic needs, but it will also create conditions for their full development without fear about their own existence, about their future, their loved ones, and their families. Ensuring human security is the protection of man in difficult, crisis situations; relieving him or her off fear of living in lack and that he will not receive assistance if necessary.

In real life, however, the position of man is not equitable, not everyone has equal access to material and cultural resources to ensure his, or her needs, including the need to ensure his, or her safety. In social environment it is present inequality of social units – individual and in groups as well. This inequality can be identified both in the *horizontal level* as inequalities between groups in the society, as well as in the *vertical level*, as inequality of individuals in social groups.

In addition, we identify the structural inequalities that reveal what structure the social disparities have. In closer examination, we conclude that the dominant disparities in the social environment is inequality of income, equity, inequality in access to social services, and the availability of law enforcement, or the possibility of obtaining an adequate job.

² State of balance between risks and building resilience consider the risk situation, because changes in the intensity of threat or resistance object can cause a change in its safety, the change in direction can be increased, but also reduce security facility.

Asymmetry in human security level exists and is not a new phenomenon. Unequal position of man is the result of economic, political and professional stratification, which has evolved with the development of society. To ensure the basic living and cultural needs access to enough healthy food to medical care, education, adequate financial income for work – it does not always depend on the will of man, but often from his position in society, from his, or her economic, political, social and professional status. The same is true in the case of ensuring the safety and protection of man against violence³, and the availability of law enforcement, in respect of his personal, cultural, religious and ethnic identity and integrity. There are different needs and possibilities to ensure in the case of a person from higher social classes, are other needs, requirements and possibilities in a case an unemployed, poor and marginalized man. Especially a high degree of social inequality, poverty and exclusion are one of the causes of asymmetry of human security.

Conditions to guarantee human rights and civil aspects of the Human Security have changed after the dramatic events of 9/11 and the onset of pervasive fear of terrorist attacks. The safety value increased to such an extent that because of safety people gives up a part of their civil rights and liberties. People respect increase of power of security and intelligence services, they even accepted some form of control of their personal data,, data about their residence, mobility, etc. In the name of fighting terrorism are detained people without charge, torture and mistreatment of people is being tolerated, there are restrictions on freedom of speech and freedom of movement. All this is happening based only on conjecture and fabricated constructs.

One of the pillars of Human Security, that is the issue of respecting human rights and civil liberties is tied closely to geographic or geopolitical factors. Human rights are not equally guaranteed everywhere; there is a disproportion either by countries or entire regions. The right for respect and observance of human rights, his, or her personal liberties often depends upon his, or her race, religion, or membership to a political party or the state – from his or her nationality. There are different possibilities for a rich European, and different for a poor African country dweller. Individual freedom, freedom of movement is obvious to people rich world; however it is not a matter of daily life experience for all people. The world of the rich, wealthy is without borders, space for the poor is becoming more, and more closed. If the first ones are

³ We understand violence as physical, structural and cultural. See: L. Hofreiter, *Teória a riešenie konfliktov*, Liptovský Mikuláš 2008, p. 34–42.

welcome everywhere; nobody is interested in the second ones, slums, ghettos, refugee camps are reserved for them. A typical example:

– *nearly one billion of people suffer from hunger or malnutrition; every five seconds dies a child under the age of 10 years as outcome of diseases caused by hunger or malnutrition.* – *Developed and rich countries reacted by criminalizing refugees from the hunger areas and by tightening regime on their borders.*

ASYMMETRY OF NATIONAL SECURITY

We can judge security of a state, resp. national security according the way the state ensures presence of its essential needs, interests and values, collectively expressed in *national interest*.⁴

Survival of each state, the ability to meet its needs is determined by its ability and capacity to ensure its sovereignty and independence. This ability can be expressed the extent of power,⁵ which the state holds and by its position in the international system and by its prestige.

Size of power, which the state possesses is a factor that manifests itself both to the outside as well as to the inside the state. Sufficient power of the state ensures that the state will not be a victim of aggression of an external striker, or in the case of such an attack it will be capable of an effective and efficient defense and it will be able to minimize the chance of aggressor to success.

Power factor in ensuring national security is also reflected in terms of meeting the internal state functions of security. It is all about power potential sufficient to ensure internal stability and order, protection of life, health and property of citizens, maintaining social peace, to ensure

⁴ The national interest of the state presents a summary of the political, military, economic, social, cultural and other needs of the state, the implementation of which ensures the integrity, independence and progressive development of the state. It represents a set of strategic requirements and needs of the state, which it considers to be essential to ensure its existence and ensure sustainable development, resulting from its geographical position, historical experience and the relationships with neighbors, other powers and power centers. It expresses the vital interests related to the independence and sovereignty of the state, territorial integrity, freedom of action, defense and protection of their physical, spiritual and cultural values, with sustainable development, protection of life, health and property of its citizens from the effects of external and internal risks and threats.

⁵ We express the power by material, political and spiritual factors.

the necessary quality of life, creation of adequate and functional crisis management system, etc.

Numerous studies and analysis show that there is a high degree of asymmetry between the requirements, needs and possibilities of ensuring the national security, both in terms of its *external* as well as *internal aspect*.

Impact of globalization expires more than three hundred and fifty years old Westphalian system of sovereignty of national states. The unity of a national state and national society is falling apart; new power and competitive relationships were created and conflicts between national and transnational forces started. A new *global polycentric world* system whose actors are multinational organizations, transnational religious, professional, political associations and groups, new transnational structures, which have significant influence on the change of positions of national states. Postindustrial society in the process of its creation produces a network of groups, made up of sets of social actors (individuals, social groups, organizations, companies, multinational corporations, states), interconnected by one or more specific types of interdependency, such as stocks, friendship, resistance, safety, conflict, exchange, trade, energy, raw materials and so on. Prominent features of the current network configuration with the global influence are *powerful regional blocs, transnational corporations, postmodern integrated countries (EU, OECD) and emerging countries* (for example China, India, Brazil). States thus have to adapt and calculate the new power structure and the distribution of power, which actually means a loss, or at least a limitation of their sovereignty.

Asymmetry in the field of national security lies in a unlike approach to respecting the rights of countries to protect and promote their cultural and civilizational values, the different approach to respect and uphold the rights to freedom of its spiritual and cultural development, in respect for and protection of ethnic, cultural, religious identity, in respect the right to protection from the ideological, cultural and political indoctrination from outside and underneath.

Comprehensive security and effective protection of its interests in a globalized world can not be provided by any state or existing superpowers. The question of today is: *what level of security risk can a state afford to accept, while at the same time being able to guarantee its national interests?*⁶

⁶ Z. Brzezinski, *Volba. Globální nadvláda nebo globální vedení*, Praha 2004, p. 31.

In terms of the internal aspect of national security, a manifestation of the asymmetry are weakness, fragility and instability and state failure, what is associated with symptoms of these dysfunctions:

- Inability to provide basic services and to meet the basic needs of citizens of the state
- Unstable and weak government,
- The continuing state of extreme poverty,
- Lack of control over its own territory
- High possibility of (renewal of) conflict and outbreak of civil war.

The problem was of weakness, and fragility of states was perceived primarily as an economic problem; it was demonstrated by indicators, such as formation of GDP, GDP/capita, income, population, etc.. Later geographic, demographic, institutional, and historical indicators were taken into consideration. Graziella Bertocchi in the article *The empirical determinants of state fragility* accepts all the referred set of indicators, but she stresses institutional factors such as political stability, degree of protection of human rights and civil liberties as crucial determinants of state failure.

Monty G. Marshall and Benjamin R. Cole developed a methodology by which it is possible to evaluate the fragility or weakness of particular states.

- Safety indicators, to measure engagement or involvement of the state in conflict, but also the measurement of state violence against the people,
- Political indicators by which to measure political stability, government stability, but also the degree of public participation in governance, political equality and discrimination (political violence),
- Economic indicators to reflect the performance of the economy, GDP per capita, but also the structure of exports and openness of the economy,
- Social indicators, represented by the Human Development Index (Human Development Index, HDI) and child mortality rates.

In literature or political commentaries we can meet with the notion of a bankrupt state (*Failed State*). American Fund for Peace uses the following characteristics for a bankrupt state:

- Loss of physical control over its own territory, or loss of the monopoly on the use of force in its territory (there are active paramilitary groups, gangs, rebels, etc.).
- Erosion of the legitimacy of the authority of government to enforce its own decisions,
- Inability to provide reasonable public services,

- Inability to interact with other states as a full member of the international community.

A collapse or failure of a state virtually means a total failure of a state in area of ensuring social, political and economic security. Such a weak or failed state becomes a threat not only for its citizens, but also for its surroundings.

ASYMMETRY OF INTERNATIONAL SECURITY

We can talk about a satisfactory state of international security when no nation, no state has concerns about the military attack from external aggression, it can be free of fears of political or economic coercion aimed against the its free and democratic elections and decision-making on its own internal matters. Conditions of international security affects system of international law, the capacities of institutions and organizations of international security and creating such conditions that no state or small, large or may be free of fear of an aggression from another state, aimed against the territorial integrity or political independence. And if such a situation occurs, the state will receive immediate and real help from other states.

The real state of international security is far from desired. The causes lie in the current division of the world, the global inequality in use of system of exclusive safety, selective enforcement of international law in formal sense of equal access and indivisibility of security.

One of the primary causes of asymmetry in the international security environment is the current division of the world. The model of the world system, which was created by a famous American historian and sociologist Immanuel Wallerstein, is based on defining three sub systems of the global, world system: *core, periphery and semiperiphery*.⁷

Core (or center) is made up of the most developed countries of the world, which produce mainly new ideas, technologically demanding products, and are a source of innovation. The core uses materials and resources of underdeveloped countries of periphery and semiperiphery.

In addition to Wallertstein's characteristics of the core is needed to add that the states of the core have the largest real power that allows them politically, militarily and culturally influence in the rest of the

⁷ These terms do not indicate the geographical location of the country. They are an indicator of economic maturity and activity of the country. Economic activity leads to categorizing of the country into the core (center), economic inactivity leads its categorizing to periphery.

world and promote their interests. These countries constitute the *exclusive system of safety*,⁸ more or less to assure their own security and their interests. Core countries decide what is right and what is wrong, who the leader is, and who the enemy is. Anyone who becomes their enemy is identified with an enemy of civilization.

Periphery is made up of countries that generally only export raw materials and are a source of cheap labor. Their position is dependent on their relationships with the core countries of civilization. These countries seek to change their position from a source of cheap labor and cheap raw materials to an equal partner, seeking an equitable share of the profits in world trade, and the management of their own natural resources. At the same time they get strive to get equal conditions to be able to ensure their safety, respect of their rights as actors in the international system. Because the peripheral countries have the potential to openly compete with the most advanced countries of the world, they divert to *asymmetric forms of rivalry*, such as terrorism.

Semiperiphery integrates the countries involved in the less sophisticated production, which participate in exploitation of the resources of the peripheral countries. These areas represent a sort of transition between the core and the periphery. The efforts of countries of semiperiphery to change their position by transfer to the nucleus is dependent on increase of their potential and power; they can achieve this either by economical domination or occupation weaker, and less developed countries.⁹

The division of the world according to the theory of cultural racism¹⁰ can be seen as modification of Wallerstien's model of the world. The existence of cultural racism pointed professor of anthropology James Blaut (1927–2000) in the reaction, or rather in criticism of the theory *Eurocentrism or European miracle*.¹¹

Cultural racism is not formally presented anywhere, it does not appear in any declarations, at first glance it is invisible and therefore is

⁸ J. Eichler, *Kritika exkluzivního paradigmatu globální bezpečnosti*, "Mezinárodní vztahy" 2002, Vol. 37, No. 3, p. 114–126.

⁹ An example is the attempt of Iraq to change its position from a semiperipheral country to reach regional hegemony by to use oil wealth of Kuwait.

¹⁰ V. Geisser, *Nowa islamofobia*, Warszawa 2009.

¹¹ European miracle theory (The European Miracle) – is a concept of the historian Eric Jones, the author of *The European Miracle: Environments, Economies and Geopolitics in the History of Europe and Asia*, according to which Europe and the Europeans had conditions, which enabled the discovery of the New World development of capitalism and to gain a dominant position in world trade and politics already before the year of 1492.

seems it does not exist. In reality, however, it arose as a result of prolonged dominance of theory of modernization in Western social sciences. The main source of this theory is the exploration of the uniqueness of European culture, European institutions and social structures, perceived as determinants of global modernization. Racial superiority of Europeans (or, in general, representatives of the West), taken within this discourse, was a natural consequence of the cultural development of these communities, not as a result of the impact religions or biological characteristics of the members of these societies. Blaut discusses two additional concepts that facilitated the creation of cultural racism:

- Perception of cultural superiority of Europeans and their cultures over all other civilizations,
- Non-European culture and civilization are only users of the results of European culture and European progress.

The theory of cultural racism became a tool for self glorification, rather a tool to legitimize colonization and neo-colonialism, to justify inferior status of non-European peoples, cultures and civilizations. In reality when it builds the defense of human rights, it advocates the right of the strong ones for economic, political and cultural expansion in underdeveloped countries, their domination and subordination of their interests.

The problem of European racism, respectively, racism of Western, Christian civilization is documented by the statement that „the European race got from the heavens or acquired through its efforts unquestioned supremacy over all other races, and that even the very last of the Europeans is the first among the savages.”¹²

The factor that has a significant impact on international security, asymmetry is deepening of global inequalities, polarization and stratification of the population of the world to globalized rich and the poor.¹³ The world is divided, there are some facts¹⁴ [4]:

- The richest 10% owns 85% of the world's wealth, while the richest 1% own 40% of the world's wealth, the richest 2% owns more than 51% of global wealth,
- 50% of the world population owns less than 1% of global wealth,
- 500 largest companies control 52% of world product, those 500 companies has more capital than 133 of the world's poorest countries.

¹² L. Séve, *Liberalizm ideologią rasy panów*, LMD 2013, No. 6 (66), p. 11.

¹³ U. Beck, *Co je globalizace? Omyly a odpovědi*, Brno 2007, p. 71.

¹⁴ S. George, *Czyj kryzys, czyja odpowiedź*, Warszawa 2011.

It is obvious that those who control the wealth of the world can also assert their interests and needs, regardless of the interests and needs of others, thereby creating an inequality across the system of international relations. The proof of this is approach of the richest ones to providing development aid to third world countries: in 2006, the most developed countries gave a development aid to the Third World 122 worth 58 billion USD. In the same year, the third world countries gave 501 billion USD to the providing countries in the cost of debt servicing. So the already indebted countries deepen their debt even further.

Another manifestation of asymmetry in the system of international security is a disparity in the *application of law* in international relations, in process of solving conflicts and contentious issues, in human rights, international humanitarian law, and war law adherence and so on. A situation where one country, one group of people excludes itself from the jurisdiction of internationally recognized rights, does not create confidence and trust in the international environment, or equality between the actors.

Unequal approach is being asserted in assessment of internal political processes and views on what is democratic and what is not. There cases of toleration of a violent overthrow of representatives of power elected democratically in free elections. There is an obvious contradiction between, on the one hand, that the countries of the developed world require or seek to extend the area of democracy (and the holding of free elections), but if the election does not turn out to their liking, they divert to supporting coups, violent overthrows and the like.

In recent times, especially in regard to the internal conflict in Syria, there will be considerable controversy, and conflicting opinions assessing the use of weapons for conduct of an armed conflict. In this context, it is striking how some of the leaders of the Western world perceive „technology killings”. They accept massive conventional bombing by armed forces, killing of innocent people by conventional means by rebels even if tens of thousands of people have been killed. Even, if this was going to continue, no one would have not thought about a need for military intervention, respectively punishment of the culprits. Only the use of chemical weapons is being recognized as an „inhuman, inhumane” method of killing.

The asymmetry is also evident in the way and legality of selected means and respond to security threats of the states. If in need of humanitarian interventions in humanitarian disasters response time is relatively long (except for natural disasters and catastrophes), decision

making about preventive operations is relatively quick. When deciding on humanitarian operations, the determining factor is the extent of the humanitarian loss or number of victims, to make decisions about preventive interventions in the interests zones of the super powers presumption about a possible threat is sufficient.

Current views on “preventive” (preventive) and “surpassing” (preemptive) strike as a means of resolving conflicts between states, are in real conflict with the articles of the Hague Conventions, because such acts are considered an aggression by the cited convention (the principle of temporality: *who first takes...* excludes the possibility of a preventive military action against a sovereign state).¹⁵ International law in considering the legality of military action is usually based on Article 51 of the UN Charter. This article gives Member States the right to self-defense in the event of a direct attack. However, in situations of applications preemptive measures there is a lack of indicators of direct attack. Preemptive actions are generally carried out before there is a full capability to fulfill its threat (perceived only intention is to compromise). Therefore, the legalization of pre-emptive actions by reference to the UN Charter is questionable and doubtful. Against the legality of pre-emptive actions argues the first part of the article no. 51, which allows use of force only in existence of a direct attack. However, proponents of pre-emptive operations argue by pointing to the second part of Art. 51, which contains a provision on the right to self-defense. We can oppose by a philosophical question: *Can the consequence be manifested earlier than the cause?* May there exist a defense without an obvious attack?

Preemption as such is therefore situated at the edge of international law. Moreover, there is a no body or institution that would judge the eligibility of an preemption. Preemptive operations and actions in legislative matters are based rather on mandate of governments which initiate such actions or on execution or defense of the interests of the dominant powers.¹⁶ If the right to pre-emptive action will replace the existing system of international law, and any country can make use preemption as a tool of response to real or imagined threats to security, then the world will become much more unstable space than it is at the present.

¹⁵ Existing international law provides that self-defense may have a preventive nature, the use of force is permitted only in response to an actual armed attack against the territory of a sovereign state.

¹⁶ Acting preemptively is currently considered to be inherent right of the USA in exercise of its self-defense.

CONCLUSION

Equal, indivisible security for all is a fiction. Ensuring of the necessary security for any object reference will depend on its skills, opportunities, status, position, prestige, or power. Already from this perspective it is clear that absolute equality or equality is unattainable.

In the system of international security there is an asymmetry caused by selfishness of strong states, or countries with large external support, which claim for „more” security than other states; they are able to adapt the rules and conditions by influencing the institutions and bodies of collective security and international justice.

Security in today's world does not dependent on strong players, strong actors, but also on relatively small units or „lone *wolves*”. Due to the frustration of their exclusion, deprivation, poverty, real or perceived threats to national or religious identity these „solitaires” may cause a threat to a large extent. Against such threats a state of any strength is helpless; it can become a victim of an attack anytime and anywhere.

RYSZARD LELITO

KIEROWANIE I DOWODZENIE SIŁAMI ZBROJNYMI W PAŃSTWIE DEMOKRATYCZNYM

WPROWADZENIE

Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej jest jedną z podstawowych dziedzin polityki państwa. Celem tworzenia armii, jej głównym zadaniem i racją bytu jest obrona przed zewnętrznym zagrożeniem, związanym najczęściej ze zbrojną napaścią na terytorium państwa. Polityka zagraniczna państwa to przede wszystkim zapewnienie jego bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych. Siły zbrojne są równie ważnym instrumentem tej polityki – tak, jak działania dyplomatyczne i potencjał gospodarczy. Najrzeczniejsza dyplomacja, jeżeli nie stoi za nią siła, nie przynosi oczekiwanych rezultatów.

Polityka państwa ma również swój wymiar wewnętrzny. Zatem siły zbrojne służą również jako narzędzie polityki wewnętrznej. Nawet w rozwiniętych demokracjach armia pozostaje siłą, która może być używana do przywracania porządku wewnętrznego z zastosowaniem przemocy. Wewnętrzna funkcja sił zbrojnych związana jest jednak z możliwością wykorzystania ich do akcji ratowniczych, pomocy w razie klęsk żywiołowych, katastrof, czy wreszcie jako sił antyterrorystycznych.

Siły zbrojne mogą być wykorzystywane do zdobycia i utrzymania władzy, same przejmować władzę w państwie czy ograniczać swobody demokratyczne. Problemem jest więc takie ułożenie stosunków między władzami a armią, aby ta mogła efektywnie przeciwdziałać zagrożeniom zewnętrznym, a jednocześnie nie stała się zagrożeniem dla władzy i społeczeństwa. Społeczna kontrola sprawowana nad siłami zbrojnymi

ma zapobiec militaryzacji kraju i sprawowaniu faktycznej władzy przez armię. Warto zaznaczyć, że pozycja sił zbrojnych we współczesnym państwie zależy od wielu czynników: systemu politycznego, rozwiązań instytucjonalno-prawnych, tradycji narodowych czy stanu gospodarki.

Siła była i jest nadal w rzeczywistości międzynarodowej i narodowej niesłychanie ważna, a siły zbrojne okazują się instrumentem użytecznym, używanym na rzecz kształtowania bezpieczeństwa i utrzymania pokoju. We współczesnych państwach armia narodowa jest najlepiej zorganizowaną częścią organizacji państwowej, która decyduje o trwałości, stabilności i sile państwa. W środowisku międzynarodowym armia danego kraju jest jednym z głównych wyznaczników wizerunku i potęgi państwa, decydującym o jego znaczeniu i wiarygodności w stosunkach z innymi podmiotami bezpieczeństwa.

Efektywne wykorzystanie sił zbrojnych jest pochodną wielu czynników, a wśród nich jednym z ważniejszych jest sprawne nimi kierowanie i dowodzenie. To od dowodzenia siłami zbrojnymi zależy bowiem, czy armia będzie wypełniać przypisane jej funkcje i zadania.

SIŁY ZBROJNE W PAŃSTWIE DEMOKRATYCZNYM

W nieustającej walce (pokojoyej i zbrojnej) narodów i państw o przetrwanie, w ochronie i obronie wartości i interesów narodowych oraz w tworzeniu zewnętrznych i wewnętrznych warunków pomyślnego życia i rozwoju narodowego, siła wojskowa stanowi niezastępowalny, ostateczny¹ i decydujący środek zapewnienia bezpieczeństwa narodowego.

Siły zbrojne możemy definiować jako „wyspecjalizowany organ państwa, przeznaczony do ochrony i obrony jego interesów, przez wykorzystanie go jako czynnika odstraszenia przed agresją lub w razie konieczności prowadzenia walki zbrojnej, aż do osiągnięcia założonego celu politycznego”². W definicji tej wskazuje się na dwojaki rodzaj wykorzystanie sił zbrojnych, jako czynnika odstraszenia przed agresją lub w razie konieczności prowadzenia walki zbrojnej.

Siły zbrojne charakteryzują się właściwymi tylko dla nich i niezastąpionymi przez inne organizacje i instytucje państwa określonymi specyficznymi cechami. Zaliczamy do nich³:

¹ Gdy zawiodą środki dyplomatyczne i ekonomiczne.

² *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Pawłowski, Warszawa 2002, s. 124.

³ R. Jakubczak, J. Marczał, K. Gąsiorek, W. Jakubczak, *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Polski w erze globalizacji*, Warszawa 2008, s. 180–181.

- dysponowanie oraz umiejętność wykorzystania w masowej skali radykalnego środka przemocy, jakim jest szeroki zestaw broni oraz form i sposobów jej bojowego wykorzystania,
- przygotowanie i zdolność prowadzenia walki zbrojnej,
- specyficzna struktura wojska zawierająca wiele odrębnych systemów,
- dowodzenie (wojskowe),
- mobilność wojska,
- stała gotowość bojowa wojsk,
- morale wojska,
- bezinteresowność poświęcenia żołnierskiego dla ojczyzny,
- nauka i sztuka wojenna,
- zdolność niesienia pomocy społeczeństwu,
- powszechne wychowanie i szkolenie wojskowe młodzieży i dorosłych (rezerwistów).

Takie cechy organizacji wojskowej pozwalają siłom zbrojnym na pełnienie, podobnie jak to ma miejsce w przypadku państwa, dwóch podstawowych funkcji: wewnętrznej i zewnętrznej.

Funkcję wewnętrzną sił zbrojnych rozpatrywać należy w trzech wymiarach⁴:

- środka przemocy,
- środka pomocy,
- instytucji służącej integracji społeczeństwa.

Rozpatrywanie roli wojska jako środka przemocy ma miejsce w obliczu poważnych niepokojów, zamieszek politycznych, konfliktów etnicznych czy narodowościowych, których opanowanie przekracza możliwości policji. W tym wypadku z reguły jedynie armia jest w stanie zagwarantować porządek, stabilność oraz integralność państwa.

Użycie wojska do pomocy w ratowaniu życia, zdrowia i mienia ludności, wykorzystywanie go w akcjach ratunkowych, to druga ważna funkcja wewnętrzna sił zbrojnych. Wojsko odgrywa zatem istotną rolę w sytuacjach klęski katastrof. W istocie stałym zadaniem większości armii świata stało się ratownictwo.

Wojsko spełnia funkcję wewnętrzną także przez to, że stanowi organizację służącą integracji społeczeństwa. Armia stanowiąc wojskową organizację społeczeństwa, wnosi do funkcjonowania współczesnego państwa, narodu, społeczności i obywatela wiele wartości postrzeganych jako cenne.

⁴ B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010, s. 32–33.

Funkcja zewnętrzna sił zbrojnych sprowadza się do ewentualnego przeciwstawienia się wobec wyzwań i zagrożeń polityczno-militarnych. W środowisku zewnętrznym (międzynarodowym) wojsko odgrywa również rolę stabilizującą, polegającą na aktywnym uczestnictwie w rozwiązywaniu konfliktów na świecie, które niekoniecznie muszą być wojnami⁵.

Wśród sił zbrojnych mamy do czynienia z określonymi ich typami (modelami). Współcześnie aktualność zachowuje podział armii na trzy podstawowe typy⁶:

- masowe regularne armie, oparte na powszechnym obowiązku służby wojskowej,
- armie zawodowe, złożone z ochotników,
- armie typu milicyjnego, oparte na powoływaniu pod broń obywateli na okres wojny lub zagrożenia państwa.

Każdy z występujących modeli armii ma swoje zalety i wady. Obecnie większość sił zbrojnych podlega dynamicznym przekształceniom, przyjmując cechy dwóch bądź nawet trzech typów armii⁷.

Siły zbrojne wielu państw dzielą się w sensie ogólnym, ze względu na ich przeznaczenie i charakter wykonywanych zadań na wojska operacyjne i wojska obrony terytorialnej (gwardie narodowe).

Wojska obrony terytorialnej to „część sił zbrojnych przewidziana do realizacji zadań obrony określonych obszarów na terytorium kraju. Stanowią je jednostki wojskowe i rodzajów wojsk, formowane z miejscowych zasobów i rezerw osobowych, przeznaczone głównie do prowadzenia regularnych i nieregularnych działań bojowych w rejonach ich odpowiedzialności, do wsparcia wojsk operacyjnych oraz udzielania pomocy obronie cywilnej w akcjach ratunkowych”⁸. Cechą charakterystyczną wojsk obrony terytorialnej jest ich przywiązanie do swojej ziemi (regionu, ojcowizny) oraz powiązanie z systemem niemilitarnym. Pomimo słabszego (łżejszego) uzbrojenia, wojska te mogą skutecznie uczestniczyć w obronie kraju.

⁵ Przykładowo mogą to być operacje pokojowe, reagowania kryzysowego albo stabilizacyjne.

⁶ B. Balcerowicz, *op. cit.*, s. 39.

⁷ Zasadniczo siły zbrojne państw rozwiniętych porzucają dominujący w dwóch poprzednich wiekach model armii masowych. Najważniejszą przyczyną tej tendencji jest zmiana cywilizacyjna, czyli przekształcanie się społeczeństwa industrialnego w informacyjne, co pociąga za sobą odejście od masowości wszelkich organizacji, w tym organizacji wojskowych.

⁸ *Słownik terminów...*, s. 156.

Z kolei wojska operacyjne to „zasadnicza część sił zbrojnych, przeznaczonych do prowadzenia działań bojowych, niezależnie od istniejących podziałów terytorialnych”⁹. Wojska te cechuje duża mobilność i elastyczność w zakresie formowania, dyslokacji, rozwinięcia mobilizacyjnego, zaopatrywania i operacyjnego użycia.

Jednym z ważniejszych podziałów o charakterze stałym, dokonanych ze względu na środowisko, w którym wojska mają prowadzić działania bojowe, jest podział na rodzaje sił zbrojnych¹⁰. W każdym rodzaju sił zbrojnych występują rodzaje wojsk i służby¹¹. Rodzaj wojsk to element sił zbrojnych wynikający z podziału wojsk według kryterium specyfiki ich podstawowego uzbrojenia i wyposażenia technicznego, systemu organizacyjnego, szkolenia i działania na polu walki. Poszczególne rodzaje wojsk mają swoje centralne organy kierownicze. Nie są to jednak organy dowodzenia ani samodzielne sztaby. Funkcjonują one jako operacyjnie niesamodzielna część większego sztabu. Jednostki tych wojsk wchodzą z zasady w skład związków i oddziałów rodzajów sił zbrojnych¹².

Oprócz rodzaju wojsk, są też rodzaje służb. Służby to oddziały, pododdziały i inne komórki organizacyjne, przeznaczone do zaopatrywania i obsługi wojsk według kierunków ich działalności merytorycznej¹³. Pod względem bojowym (w zależności od wielkości i skali wykonywanych zadań) jednostki organizacyjne sił zbrojnych dzielą się zasadniczo na następujące ogólne kategorie organizacyjne: związki (operacyjne i taktyczne), oddziały i pododdziały¹⁴.

Siły zbrojne jawią się więc jako organizacja dobrze zorganizowana, ściśle zhierarchizowana, oparta na szczególnych środkach dyscypliny, a ponadto podatna na izolowanie się, mająca poczucie własnej misji, wysoko ceniąca swój wizerunek i prestiż. Od innych instytucji w państwie odróżnia je przede wszystkim to, że jako narzędzie wojny wojsko ma monopol na posiadanie broni, a przez to znaczącą możliwość

⁹ *Ibidem*, s. 157.

¹⁰ Mogą to być na przykład wojska lądowe, siły powietrzne, marynarka wojenna czy wojska kosmiczne. Współcześnie występuje jednak silna tendencja integracji wszystkich rodzajów sił zbrojnych, tym samym do ograniczania ich autonomii. Przykładem tego zjawiska są tzw. działania (operacje) połączone.

¹¹ Przykładowo mogą to być wojska zmechanizowane i pancerne, raketowe i artylerii, obrony przeciwlotniczej, inżynieryjne, chemiczne, rozpoznania i walki radioelektronicznej, łączności i informatyki, logistyki.

¹² M. Kaliński, *Vademecum przysposobienia wojskowego*, Warszawa 2000, s. 29.

¹³ Są to przede wszystkim służby techniczne, logistyczne, zdrowia i inne o charakterze ogólnym.

¹⁴ M. Kaliński, *op. cit.*, s. 30–31.

wywierania przymusu. Lojalność armii jest niezbędnym warunkiem normalnego funkcjonowania państwa, a nawet jego przetrwania. Władza autorytarna opierająca się na sile wojska, jak też przejęcie władzy przez wojskowych, przyjmowanie przez armię pozycji arbitra, a niekiedy dyktatora porządkującego państwo, to role sił zbrojnych, które są nie do zaakceptowania w państwie demokratycznym¹⁵. Podstawową bowiem zasadą demokracji jest zwierzchnictwo narodu nad instytucjami państwa i służebność tych instytucji wobec narodu. Armia stworzona jest do obrony państwa i społeczeństwa, jest więc instytucją ogólnonarodową. O jej statusie w państwie demokratycznym decyduje społeczeństwo, a nie ona sama. Ustanowienie pełnej skutecznej kontroli nad siłami zbrojnymi traktuje się współcześnie jako niezbędny warunek funkcjonowania demokratycznego państwa. W demokratycznym państwie siły zbrojne mają zapewnić bezpieczeństwo, a nie określać, jakie ma być państwo, ani decydować jakie one same mają być.

Jak już zaznaczono, jednym z kanonów współczesnej demokracji jest cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi. Nie ma jednego, uniwersalnego mechanizmu sprawowania funkcji władczych nad armią. Najogólniej kontrola cywilna nad funkcjonowaniem sił zbrojnych w demokratycznym państwie polega na tym, że¹⁶:

- najwyższe władze państwowe ustalają główne założenia polityki zagranicznej i obronnej państwa, doktrynę wojenną, wysokość wydatków budżetowych na cele wojskowe, decydują o sojuszach militarnych,
- armia podporządkowana jest centralnym organom władzy państwowej,
- organy władzy państwowej mają prawo do bezpośredniej ingerencji posiadają możliwość i posiadają możliwość dokonywania zmian w strukturze organizacyjnej wojska, hierarchii personalnej, decydują o rozmiarach, rozbudowie i modernizacji armii,
- władze państwowe sprawują nadzór nad działalnością i funkcjonowaniem sił zbrojnych i przemysłem zbrojeniowym,
- armia włączona jest w życie społeczeństwa. Armia nie może mieć poczucia odrębności interesów i realizować ich kosztem innych grup społecznych, wojsko nie może cieszyć się szczególnymi przywilejami w państwie.

¹⁵ Państwo demokratyczne – państwo konstytucyjne, państwo prawa, które realizuje zasady: suwerenności narodu, pluralizmu, oraz trójpodziału władz.

¹⁶ M. Kaliński, *op. cit.*, s. 43–44.

Innym istotnym aspektem cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi jest neutralność polityczna (partyjna) wojska. Oznacza to w wielkim skrócie ograniczenie udziału żołnierzy w życiu publicznym.

Na końcu rozważań o funkcjonowaniu armii w państwie demokratycznym warto odnieść się do ważnej kategorii, jaką są stosunki cywilno-wojskowe. Gdy cywilna kontrola obejmuje relacje z wojskiem na centralnym szczeblu funkcjonowania państwa, to stosunki cywilno-wojskowe lokują się na wielu poziomach struktur występujących w państwie. Odzwierciedlają one formalną i nieformalną pozycję wojska w społeczeństwie. W armiach państw NATO ważną instytucją jest CIMIC¹⁷. Traktują się ją jako narzędzie dowódcy, służące do nawiązania efektywnych kontaktów w celu zwiększenia wkładu organizacji cywilnych w wypełnianiu misji sił zbrojnych¹⁸.

KIEROWANIE I DOWODZENIE SIŁAMI ZBROJNYMI

Kierowanie i dowodzenie siłami zbrojnymi jest niewątpliwie elementem zarządzania bezpieczeństwem narodowym, a w szczególności obronnością państwa. Stąd na temat kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi należałoby spojrzeć trochę z szerszego punktu widzenia.

Kierowanie bezpieczeństwem narodowym to praktyczny wyraz realizacji polityki bezpieczeństwa państwa. Zapewnianie bezpieczeństwa obywateli, społeczności lokalnych i wreszcie całego narodu, to niewątpliwie jedna z podstawowych funkcji wszystkich organów władzy i administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Obejmuje działalność tych organów, mającą na celu przygotowanie i bieżące utrzymywanie systemu bezpieczeństwa narodowego oraz kierowanie jego funkcjonowaniem w czasie kryzysu i wojny. Całość organów władzy i administracji odpowiedzialnych za realizację zadań bezpieczeństwa państwa, powiązanych informacyjnie i pozostających w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz z ich aparatem pomocniczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz niezbędną infrastrukturą, stanowi system kierowania (zarządzania) bezpieczeństwem narodowym¹⁹.

System bezpieczeństwa państwa definiujemy jako skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiało-

¹⁷ CIMIC – Civil-Military Cooperation.

¹⁸ AJP-09. *Doktryna NATO o współpracy cywilno-wojskowej*, Bruksela 2002, s. 3.

¹⁹ S. Koziej, *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym. Skrypt internetowy*, Warszawa 2008, s. 3.

wych, ukierunkowanych na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, w szczególności politycznym, gospodarczym, psychospołecznym, ekologicznym i militarnym²⁰.

System ten składa się z dwóch podsystemów:

- kierowania bezpieczeństwem,
- wykonawczego.

Podsystem kierowania tworzą organy władzy publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym oraz organy dowodzenia sił zbrojnych.

Misją systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym²¹ jest przede wszystkim zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji koordynacji działań w celu utrzymania i przywracania bezpieczeństwa narodowego we wszystkich możliwych stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa, a więc w czasie stanu normalnego funkcjonowania państwa, zagrożenia i kryzysu²² oraz wojny.

Z terminem bezpieczeństwa państwa łączona jest jego obronność. Istotą obronności państwa, jako ważnego elementu bezpieczeństwa, jest wykorzystanie całego potencjału militarnego i niemilitarnego państwa do przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom polityczno-militarnym, kryzysowym i wojennym²³. Zatem częścią składową systemu bezpieczeństwa narodowego jest system obronny państwa, powołany dla przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom żywotnych interesów narodowych.

System obronny, podobnie jak system bezpieczeństwa narodowego, składa się z dwóch podsystemów²⁴:

- podsystemu kierowania obronnością państwa – utworzonego z organów władzy i administracji publicznej wraz z obsługującymi urzędami i niezbędną infrastrukturą oraz organów dowodzenia sił zbrojnych,
- podsystemu wykonawczego, w którym możemy wyróżnić element militarny (siły zbrojne) i niemilitarny (pozostałe, poza siłami zbrojnymi, struktury wykonawcze państwa).

²⁰ *Słownik terminów...*, s. 139.

²¹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 348.

²² Chodzi tu o kryzysy które mogą wystąpić w różnych dziedzinach funkcjonowania państwa na przykład: gospodarczej, społecznej, politycznej, militarnej, ekologicznej, bezpieczeństwa powszechnego, bezpieczeństwa publicznego.

²³ J. Wojnarowski, *System obronności państwa*, Warszawa 2005, s.7.

²⁴ *Ibidem*, s. 6.

Kierowanie obronnością stanowi integralną część systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i jest realizowana przez te same organy władzy i administracji publicznej. Różny jest natomiast zakres udziału tych organów w sprawowaniu funkcji kierowania obronnością. Podsystem kierowania obronnością państwa obejmuje wzajemnie powiązane organizacyjnie i informacyjnie organy kierowania wraz z urządami instytucjami wykonawczymi, techniczne środki kierowania oraz specjalne przystosowane stanowiska kierowania. Jego rola polega na sprzężeniu wszystkich elementów i ogniw systemu obronnego państwa w jednolitą, sprawnie funkcjonującą całość, umożliwiającą realizację wszystkich zadań obronnych w czasie pokoju, zagrożenia i wojny²⁵.

Kierowanie siłami zbrojnymi oparte jest na zasadzie cywilnego kierownictwa obroną narodową. Decyzja o użyciu sił zbrojnych podejmowana jest przez wybrane instytucje, które także określają cele, dostarczają odpowiednich środków oraz kontrolują wykonanie postawionych zadań.

Sformułowana w starych, ale nowoczesnych państwach zasada cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi zakłada ścisły rozdział kompetencji pomiędzy cywilnym ministrem obrony i jego urzędem a najwyższym dowództwem wojskowym. Termin „kierowanie siłami zbrojnymi” w tym kontekście należy rozumieć jako polityczne dyrektywne kierunkowanie tą organizacją przez cywilnego ministra obrony narodowej, ale nie bezpośrednie dowodzenie.

Według tej koncepcji minister obrony narodowej określa i przekazuje najwyższemu dowództwu wojskowemu polityczne dyrektywy dotyczące kierunków polityki obronnej i wynikających z tego zadań dla sił zbrojnych, uczestniczy w tych sferach zarządzania siłami zbrojnymi, które nie odnoszą się do bezpośredniego dowodzenia wojskami. Do obowiązków ministra obrony narodowej należy także zapewnienie siłom zbrojnym budżetu, prawnego obramowania oraz wszystkiego tego, co wymaga relacji z rządem. Minister obrony narodowej sprawuje także kontrolę realizacji przez najwyższe dowództwo wojskowe otrzymanych dyrektyw. Natomiast za ich wykonywanie odpowiada dowództwo wojskowe, które jest jedynym organem upoważnionym do dowodzenia wojskami. Ponadto szczególna jest rola prezydenta lub monarchy, który jako zwierzchnik sił zbrojnych ma wpływ na sytuację w wojsku²⁶.

²⁵ *Ibidem*, s. 13.

²⁶ M. Moraczewski, *Koncepcja cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi*, „Armia” 2011, nr 9 (40), s. 16.

Do kierowania siłami zbrojnymi odnosi się, co warto przypomnieć, teoria dowodzenia, która czerpie swoje treści między innymi z podstaw nauk o zarządzaniu. Stąd kierowanie siłami zbrojnymi rozumie się jako „proces planowania, organizowania, motywowania i kontrolowania działalności członków organizacji wojskowej oraz wykorzystania wszystkich innych jej zasobów dla osiągnięcia ustalonych celów”²⁷. Z kolei przez zarządzanie w wojsku rozumie się „działalność kierowniczą polegającą na ustaleniu celów i powodowaniu ich realizacji w obrębie sformalizowanych struktur organizacyjnych systemu dowodzenia, a przede wszystkim w produkcji (zabezpieczeniu) usług sztabowych, szkoleniu itp.”²⁸.

Wytyczne i decyzje określone przez czynniki polityczne podsystemu kierowania obronnością są podstawą do funkcjonowania i działania organów dowodzenia sił zbrojnych. Wojskowe dowództwa (strategiczne i operacyjne) na podstawie określonych zasadniczych zadań polityczno-wojskowych dla sił zbrojnych precyzują bardziej szczegółowe zadania i wymagania operacyjne dla podległych wojsk.

W teorii i praktyce wojsk określa się, że „dowodzenie jest podstawową formą kierowania wojskami, opartą na uprawnieniu do kompleksowego kształtowania wszystkich elementów gotowości i zdolności bojowej w odniesieniu do bezpośrednio i pośrednio podległych żołnierzy, a więc wszechstronnego przygotowania ich w czasie pokoju do wszelkiego rodzaju działań i do kierowania nimi podczas ich realizacji w okresie pokoju, kryzysu i wojny”²⁹. Dowodzenie możemy również określić jako „proces, poprzez który dowódca narzuca swoją wolę i zamiary podwładnym oraz w ramach którego, wspomagany przez swój sztab, planuje, organizuje, koordynuje i ukierunkowuje działania podległych mu sił przez użycie standardowych procedur działania i wszelkich dostępnych środków przekazywania informacji”³⁰. W definicji tej został wyróżniony podmiot kierowania, czyli dowódca, przedmiot kierowania, czyli podwładni oraz wskazane funkcje kierownicze, poprzez które dowódca dysponuje posiadanymi zasobami, czyli podległymi wojskami. Celem dowodzenia siłami zbrojnymi jest utrzymanie ich w ciągłej gotowości i zdolności bojowej oraz stworzenie odpowiednich warunków do przygotowania dowództw i jednostek wojskowych do sprawnego

²⁷ J. Michniak, *Dowodzenie w teorii i praktyce wojsk*, Warszawa 2003, s. 13.

²⁸ *Ibidem*, s. 15.

²⁹ *Ibidem*, s. 17.

³⁰ J. Michniak, *Metody i treść pracy zespołów funkcjonalnych na stanowisku dowodzenia wojsk lądowych*, Warszawa 2000, s. 9.

wykonywania misji i zadań w czasie pokoju, kryzysu i wojny, zarówno w systemie narodowym, sojusznicznym, jak i koalicyjnym.

Dla sprawnego przełożenia decyzji władz cywilnych na siły zbrojne i skutecznego dowodzenia nimi w okresie pokoju, kryzysu i wojny organizuje się system dowodzenia. W praktyce wojsk i dydaktyce wojskowej przyjmuje się, że system dowodzenia to uporządkowana, zgodnie z zasadami sztuki wojennej całość, obejmująca trzy podstawowe elementy: organizację dowodzenia, proces dowodzenia oraz środki dowodzenia³¹.

Organizacja dowodzenia obejmuje zasady działania oraz sposób zorganizowania dowództw, ich uprawnienia i odpowiedzialności, relacje z innymi dowództwami, a także podział i strukturę dowództw na stanowiskach dowodzenia.

Mówiąc o organizacji dowodzenia, powinniśmy uwzględnić następujące treści:

- ogólne zasady działania poszczególnych elementów organizacyjnych systemu dowodzenia (sposób postępowania, sposób działania lub – doktrynę),
- sposób zorganizowania dowództw i stanowisk dowodzenia,
- relacje pomiędzy dowództwami i wewnątrz nich oraz pomiędzy stanowiskami dowodzenia tego samego szczebla dowodzenia, jak i między innymi szczeblami,
- uprawnienia i odpowiedzialność dowództw,
- podział dowództw na stanowiska dowodzenia i strukturę funkcjonalną tych stanowisk dowodzenia.

Z kolei proces dowodzenia traktuje się jako całokształt przedsięwzięć realizowanych przez komórki organizacyjne i osoby funkcyjne na stanowiskach dowodzenia w ramach systemu dowodzenia. Proces ów traktowany jest jako powtarzający się cykl decyzyjny typowy dla wszystkich szczebli dowodzenia, składający się z poszczególnych faz, etapów i czynności. Obejmuje on wszystkie czynności realizowane przez organa dowodzenia od chwili otrzymania zadania do jego wykonania. Proces dowodzenia przebiega w czterech powtarzających się cyklicznie fazach:

- ustalenie położenia,
- planowanie,
- stawianie zadań,
- kontrola.

W ramach wyżej wymienionych faz następuje cykliczne zbieranie i opracowywanie informacji, a następnie ich przetwarzaniu w informacje decyzyjne, które w formie zadania doprowadza się do wykonawców.

³¹ M. Strzoda, *Zasady i wymagania dowodzenia*, Warszawa 2004, s. 20.

W procesie dowodzenia wytwarzane są wszelkiego rodzaju dokumenty planistyczne i dyrektywne, przy czym te ostatnie inicjują i ukierunkowują działanie sztabów niższych szczebli dowodzenia oraz podległych wojsk. Środki dowodzenia, to stanowiska dowodzenia i urządzenia techniczne wykorzystywane w systemie dowodzenia.

W całym systemie dowodzenia siłami zbrojnymi wyróżnia się trzy poziomy dowodzenia³²:

- poziom strategiczny,
- poziom operacyjny,
 - poziom taktyczny.

Strategiczny poziom dowodzenia jest z reguły domeną sztabu generalnego (sztabu głównego). W wielu państwach poziom strategiczny tworzy łącznie ze sztabem generalnym naczelne dowództwo. Szczebel operacyjny w państwach średniej wielkości stanowią dowództwa rodzajów sił zbrojnych, dowództwa operacji połączonych oraz dowództwa związków operacyjnych (korpusów, flotylli). Szczebel taktyczny stanowią dowództwa związków taktycznych (dywizji, brygady), oddziałów (pułków, samodzielnych batalionów) i pododdziałów (batalionów, dywizjonów, kompanii, baterii, eskadr, kluczy, plutonów, drużyn).

DEMOKRATYCZNE OBSZARY KIEROWANIA I DOWODZENIA SIŁAMI ZBROJNYMI

Kierowanie siłami zbrojnymi oparte jest na zasadzie cywilnego kierownictwa obroną narodową, wynikającą z demokratycznego charakteru państwa. Decyzja o użyciu sił zbrojnych podejmowana jest przez demokratycznie wybrane instytucje, które także określają cele, dostarczają odpowiednich środków oraz kontrolują wykonanie postawionych zadań.

Najważniejszym problemem jest jednoznacznie określenie kompetencji w dziedzinie obronności władzy ustawodawczej, wykonawczej i sadowniczej, zarówno w czasie pokoju, kryzysu i wojny. W gestii władzy ustawodawczej, czyli parlamentu, leży stanowienie prawa, dotyczącego obronności i wojskowości. Parlamente mogą badać poszczególne aspekty obronności i funkcjonowania sił zbrojnych. Często przysługuje im prawo akceptacji (bądź odrzucenia) nominacji na kluczowe stanowiska w systemie obronnym, a nawet w armii. Istnieją też demokratyczne systemy, w których parlamentom przysługuje prawo ustalania etatów (liczebności) sił zbrojnych³³.

³² AJP-5. *Doktryna NATO o planowaniu operacyjnym*, Bruksela 2013, s. 22.

³³ W ramach stanowienia i ingerencji w budżet obronny.

Organy władzy wykonawczej³⁴ mają największe uprawnienia w kwestii cywilnego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Rząd jest rozliczany z budżetu, a budżet wojska jest jego częścią. Władza wykonawcza ustala strategię (doktrynę) obronną, zarządza obronnością, bezpośrednio nadzoruje armię i kieruje siłami zbrojnymi, mając przy tym demokratyczną legitymację sprawowania władzy.

Wśród konstytucyjnych uprawnień głowy państwa szczególne miejsce zajmują zazwyczaj kompetencje w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i kompetencje odnoszące się do bezpieczeństwa i obronności państwa w czasie pokoju i wojny.

Rząd z premierem na czele sprawuje przeważnie ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności. Do kompetencji rządu należy z reguły współdecydowanie o użyciu sił zbrojnych, czy zawierania odpowiednich sojuszy i układów wojskowych.

Ministerstwo obrony stanowi najwyższy organ kierowania siłami zbrojnymi. Stojący na jego czele minister jest osobą cywilną, zaangażowaną w politykę. Jego funkcja polega na polityczno-administracyjnym kierowaniu siłami zbrojnymi. Minister obrony odpowiada między innymi za:

- realizację celów i założeń polityki obronnej, w tym przedstawianie propozycji obrony państwa,
- sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań obronnych,
- przygotowanie propozycji dotyczących rozwoju sił zbrojnych,
- kierowanie sprawami kadrowymi i pracowniczymi wojska,
- kierowanie wykonywaniem powszechnego obowiązku obrony i służby wojskowej,
- kierowanie działalnością gospodarczą i finansową sił zbrojnych.

Przedstawione kompetencje ministra obrony są rozległe i trudne do realizacji. Coraz częściej w kolejnych państwach NATO kompetencje te są zawężane tylko do sił zbrojnych, odchodzi się więc od ministra obrony jako koordynatora pozaresortowych spraw obronnych. W skrócie, aspekt kierowania siłami zbrojnymi z pozycji ministerstwa obrony można podzielić na trzy obszary³⁵:

- kierowanie poprzez dyrektywne stawianie zadań realizowane przez cywilne kierownictwo ministerstwa obrony,
- zarządzanie siłami zbrojnymi realizowane w układzie sprzężenia i współdziałania pomiędzy cywilną administracją ministerstwa obrony, a dowództwem wojskowym,

³⁴ Na przykład głowa państwa, premier, minister obrony.

³⁵ M. Moraczewski, *op. cit.*, s. 17.

- dowodzenie wojskami, pozostające w wyłącznej kompetencji dowództwa wojskowego,
- kontrola realizacji dyrektyw przez dowództwo wojskowe, sprawowana przez ministra obrony.

Trzeci segment w klasycznym trójpodziale władzy, to władza sądownicza. Rola jej ze względu na specyfikę kompetencji jest znikoma, niewiele jest bowiem spraw wnoszonych do sądów powszechnych o naruszenie praw związanych z problematyką obronności. Z drugiej strony wojskowe organa sprawiedliwości, czyli sąd i prokuratura, zachowują w państwie demokratycznym ściśle limitowaną autonomię. Najczęściej stanowią one wyodrębnioną, ale integralną część państwowych struktur sprawiedliwości. Uprawnienia kontrolne nad armią posiadają także inne instytucje, na przykład organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Niemniej kontrola obywatelska sił zbrojnych jest zazwyczaj ograniczona. Jeżeli władze cywilne odpowiadają za kierowanie wojskiem i nadzorowanie jego działalności, to bezpośrednie dowodzenie jednostkami wojskowymi należy już do dowódców wojskowych różnych szczebli dowodzenia.

Współcześni dowódcy jednostek wojskowych w swojej działalności rozwiązują wiele problemów organizacyjnych. Wynikają one ze złożoności i wielowymiarowości każdego zespołu w organizacji zhierarchizowanej³⁶, jaką są niewątpliwie siły zbrojne. Chcąc sprostać wyzwaniom, a jednocześnie osiągnąć zakładane cele, dowódcy powinni posiadać odpowiednie kompetencje oraz umieć zastosować różnego rodzaju instrumenty, usprawniające im dowodzenie. Instrumenty te z jednej strony mogą podnieść poziom kierowania podwładnymi, a z drugiej wprowadzić elementy demokratyczne w sprawowaniu dowodzenia. Jednym ze sposobów osiągnięcia zakładanych celów może być zastosowanie odpowiedniego stylu dowodzenia. Pojęcie stylu dowodzenia jest powszechnie używane, jednak trudno o jego wyczerpującą definicję i typologię. Wielu autorów zamiast pojęcia „styl dowodzenia”, stosuje raczej pojęcie „typ dowódcy”, mając na myśli całość jego zachowań. Można również spotkać termin „styl decyzyjny”, rozumiany jako względnie trwałe sposoby zachowania się decydenta w różnych sytuacjach decyzyjnych. Ogólny podział stylów dowodzenia jest zgodny z klasycznymi poglądami w teorii organizacji i zarządzania, nieznacznie tylko przystosowany do potrzeb armii. Wymienić można trzy typy stylów dowodzenia³⁷:

³⁶ Organizacje zhierarchizowane to takie, w których wiodąca role odgrywają więzi służbowe (hierarchiczne) z dominującym znaczeniem autokratycznego stylu zarządzania.

³⁷ A. Kozłowski, *Style dowodzenia*, „Przegląd Wojsk Lądowych” 2010, nr 7 (037), s. 47.

- styl autorytarny lub autokratyczny,
- styl uczestniczący lub demokratyczny,
- styl delegujący lub swobodnie panujący.

W interesującym nas demokratycznym stylu dowodzenia mamy do czynienia z sytuacją, w której dowódca określa cel działania, wspólnie z podwładnymi opracowuje sposób osiągnięcia celu, by w końcu podjąć wspólnie wypracowaną decyzję. Największą zaletą tego stylu jest zaangażowanie podwładnych, rozumiane jako ich kreatywność, chęć osiągnięcia zakładanych celów, pracowitość i solidność. W konsekwencji wykorzystanie tych cech będzie prowadziło do lepszego planowania oraz wykonania zadania na wyższym poziomie. Jednocześnie takie rozwiązanie jest obciążone małym ryzykiem podjęcia błędnej decyzji. Jedną z nielicznych wad demokratycznego stylu dowodzenia jest długi czas przygotowania i realizacji zadania, wynikający z udziału podwładnych w tych przedsięwzięciach³⁸.

W NATO przyjęto podział na dwa style dowodzenia³⁹:

- dowodzenie przez instruowanie,
- dowodzenie przez cele.

Dowodzenie przez cele, które uznawane jest jako lepszy styl dowodzenia, zawiera wiele cech charakterystycznych dla demokratycznego sposobu sprawowania władzy. Należą do nich między innymi⁴⁰:

- decentralizacja dowodzenia, czyli przekazywanie uprawnień kierowniczych na niższe szczeble dowodzenia,
- zaufanie i wzajemne zrozumienie, zarówno pomiędzy przełożonym i podwładnym, jaki pomiędzy dowódcami jednego szczebla dowodzenia,
- włączanie podwładnych w ustalaniu zadań, które mają wykonać,
- pobudzanie podwładnych do inicjatywy,
- dążność do zgodności celów wewnątrz sił zbrojnych, od najwyższych szczebli dowodzenia aż do pojedynczego żołnierza.

Niewątpliwie demokratycznym obszarem dowodzenia siłami zbrojnymi jest idea przywództwa wojskowego. Przywództwo określa się jako „zdolność, umiejętność lub cechę zjednywania sobie zwolenników, wywierania wpływu, a także tworzenia wizji rozwoju i pobudzania ludzi do działania. To umiejętność dobrowolnego organizowania i mobilizowania ludzi wokół własnej osoby do osiągnięcia określonych celów”⁴¹.

³⁸ *Ibidem*, s. 49.

³⁹ J. Krecikij, J. Wołęjszo, *Podstawy dowodzenia*, Warszawa 2007, s. 57.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 58.

⁴¹ L. Kanarski, R. Pęksa, A. Żak, *Przywództwo wojskowe. Tradycje – teoria – praktyka*, Warszawa 1998, s. 47.

Prawdziwe przywództwo polega na rozwoju podwładnych, aby w miarę uzyskiwania przez nich wiedzy i doświadczenia w mniejszym stopniu wykorzystywać styl autokratyczny, a w większym stopniu ich zaangażowanie i fachowość w rozwiązywaniu codziennych problemów pracy (służby) w organizacji (jednostce wojskowej). W procesie dowodzenia, opartym na formalnych uprawnieniach i procedurach, zasadniczego znaczenia nabiera kwestia władzy. We współczesnych warunkach zmian gospodarczo-kulturowych, dowódca stojąc przed wieloma wyzwaniami musi mieć świadomość, że skuteczność wywierania wpływu na jego podwładnych nie będzie zależała tylko od wielkości jego uprawnień oraz posiadanych, z racji pełnionego stanowiska, środków przymusu. Przede wszystkim będzie musiał się oprzeć na pozaformalnych elementach pozycji i roli dowódcy. To nie stanowisko i władza formalna, lecz profesjonalizm oraz styl (kompetencje społeczne i walory osobowościowe) będą tu odgrywać pierwszorzędna rolę.

Zmiany na przełomie XX i XXI wieku, zachodzące w sferze cywilnej, a w konsekwencji i w siłach zbrojnych, wymuszają bardziej elastyczne sposoby dowodzenia podwładnymi. Możemy tutaj wymienić:

- postęp cywilizacyjny i technologiczny państw,
- rozwój społeczeństwa obywatelskiego i co jest z tym związane wzrost świadomości podwładnych,
- rodzaj konfliktów zbrojnych⁴²,
- wykorzystywanie wojsk do działań innych niż wojna,
- wypełnianie obowiązków dowódczych w otoczeniu wielonarodowym, o dużych różnicach mentalnych, kulturowych i obyczajowych, co wiąże się z posiadaniem szerokiego zasobu humanistycznej wiedzy,
- postępujące zmiany w technice wojskowej, w tym możliwości informatycznego wsparcia działań,
- duża szybkość uzyskania informacji o przeciwniku i wojskach własnych, skutkująca spłaszczeniem organizacji dowodzenia, delegowaniem uprawnień i zwiększeniem swobody działania podwładnych.

Następstwem tego jest coraz powszechniejsze przekonanie o potrzebie zasadniczych przeobrażeń w przywództwie wojskowym. Przeobrażenia te mają ułatwić przejście do nowych sposobów i nowej filozofii organizowania działań, odchodzenie od form autokratycznego przymusu w stronę zachowań demokratycznych, wyzwalających potencjał podwładnych, wzrost ich zaangażowania i rozwój poczucia odpowiedzialności.

⁴² Wojny już dzisiaj są toczone nie przez armie, ale przez grupy nazywane terrorystami, bojownikami, bandytami i rozbójnikami.

PODSUMOWANIE

Największym i najpilniejszym wyzwaniem w tworzeniu bezpieczeństwa państwa jest budowa obronnego systemu wojskowego, właściwego i koniecznego dla zapewnienia wiarygodności i skutecznego odstraszania, ochrony i obrony, a także realizacji zadań obrony w ramach układów i sojuszy. Obronność jest wspólnym problemem państwa, jest to sfera obowiązków wszystkich władz i obywateli, dlatego normy dotyczące sił zbrojnych i obronności państwa i związanych z nią powinności umieszczane są w szeregu dokumentów najwyższej rangi, jako elementy ustroju, funkcjonowania władz publicznych, prawnej i finansowej struktury państwa.

Naczelne zasady ustrojowe państwa demokratycznego wskazują, że armia podlega tym samym regułom, które obowiązują inne podmioty publiczne, jak również – że najwyższe organy władzy państwowej, mające władzę z upoważnienia obywateli, sprawują zwierzchnictwo nad wszystkimi instytucjami życia społecznego, politycznego i ekonomicznego, a więc także nad wojskiem.

Podstawą prawidłowego funkcjonowania cywilnej kontroli nad wojskiem jest uznanie, że cywilna administracja nie ingeruje w sposoby realizacji przez wojskowe dowództwo przekazanych dyrektyw. Tylko najwyższe dowództwo wojskowe powinno odpowiadać za wszystko, co łączy się z realizacją otrzymanych wytycznych i dyrektyw. Za przygotowanie koncepcji obronnych wynikających z polityki obronnej, prowadzenia działań bojowych, rozpoznanie i wywiad, dyslokację, infrastrukturę, strukturę organizacyjną, systemy dowodzenia, zaopatrywania, logistykę, szkolenia i uzbrojenia oraz wszystko, co łączy się z gotowością do realizacji otrzymanych zadań. Bez takiego aksjomatu nie jest możliwe ani sprawne dowodzenie wojskami, ani racjonalna realizacja koncepcji cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi.

Demokratyczne zasady państwa prawa przekładają się także na wewnętrzne stosunki w wojsku, mieszczące się między innymi w dziedzinie dowodzenia siłami zbrojnymi. Dowodzenie jest bowiem procesem społecznym, gdzie wszystkie funkcje dowodzenia występują w układzie dowódca–podwładni w pewnych szczególnych warunkach. Aktywność dowódcy jako lidera w obszarach dowodzenia, podejmowania decyzji i przewodzenia jest aspektem, który decyduje z jednej strony o skuteczności dowodzenia, a z drugiej o jego dobrym klimacie i pozytywnej atmosferze.



BOGUMIŁ STĘPLEWSKI

WYBRANE NARZĘDZIA PRAWNE WYKORZYSTYWANE W ZARZĄDZANIU BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM RP

WPROWADZENIE

Problem rozwiązań prawnych regulujących problematykę bezpieczeństwa zbiorowości ludzkich pojawiał się od zarania dziejów państwowości (chodziło tutaj głównie o stan wojny i pokoju – które to stany w owych czasach były miernikiem społecznego poczucia stanu bezpieczeństwa)¹. Dla przybliżenia tej problematyki warto przytoczyć pewne dane prawne i historyczne:

a) wypowiedzanie wojen:

- wypowiedzanie wojen należy do najstarszych instytucji prawa zwyczajowego – instytucja ta znana była wielu narodom już w starożytności, a ugruntowała się w stosunkach międzynarodowych w okresie formowania i konsolidacji organizmów państwowych²,

¹ Od starożytności do odrodzenia społeczne poczucie bezpieczeństwa wiązało się z zwykle z kultem religijnym (m.in. odwoływanie się do opieki bogów, sformalizowane praktyki religijne), a także z siłą zbrojną – jako gwaranta utrzymania władzy przez pomazańca bożego (władcę), który powinien zapewnić bezpieczny byt swoich poddanych. Szczególnie silnie związki duchowości religijnej i siły państwa (faraon) były akcentowane w starożytnym Egipcie. Zob. N. Grimal, *Dzieje starożytnego Egiptu*, tłum. A. Łukaszewicz, Warszawa 2004.

² W starożytnej Grecji wypowiedzenie wojny było uchwalane przez zebranie wolnych obywateli (*polis*), którzy przy odpowiednim kworum, w głosowaniu podejmowali decyzje o wypowiedzeniu wojny lub zawarciu pokoju. K. Kumaniecki, *Historia kultury starożytnej Grecji i Rzymu*, Warszawa 1964, s. 208 i nast.

- starożytny Rzym – wypowiedzeniu wojny towarzyszyła zawiła procedura sakralno-prawna (wypowiadanie wojny, jak też zawieranie pokoju, leżało w ręku kapłańskiego kolegium fecjalów – *fetiales*). Rzymianie nie stosowali procedury wypowiadania wojen w przypadku napaści na państwo, w wojnach domowych oraz w wojnach z ludami niezorganizowanymi w państwa. Ponadto w Rzymie wypracowano pojęcie wojny sprawiedliwej – *bellum iustum* (pojęcie to sformułował Marcus Tullius Cicero w I w. n.e.)³,
 - średniowiecze – zwyczaj wypowiadania wojen był dosyć powszechnie przestrzegany, co wiązało się w pewnym stopniu z zasadami rycerskimi, zabraniającymi m.in. atakowania przeciwnika nieprzygotowanego do odparcia ataku⁴,
 - czasy nowożytne – czynnik zaskoczenia ogrywał coraz większą rolę w toczonych wojnach – dlatego od początków XVIII w. wypowiadanie wojny stosuje się coraz rzadziej i tak, np. w latach 1700–1870 tylko w ok. dziesięciu przypadkach wypowiedziano wojnę formalnie, podczas gdy wojen niewypowiedzianych było ponad sto⁵,
 - III konwencja haska z 1907 r. – zabrania rozpoczynania działań wojennych:
 - „bez uprzedniego i niedwuznacznego zawiadomienia, które mieć będzie formę bądź umotywowanego wypowiedzenia wojny, bądź ultimatum z warunkowym wypowiedzeniem wojny” (art. 1);
 - stan wojny powinien być „bez zwłoki zakomunikowany państwom neutralnym i wywrze swe skutki prawne w stosunku do nich dopiero po otrzymaniu notyfikacji”, a państwa neutralne nie mogą powoływać się na nieotrzymanie zawiadomienia, „jeżeli zostało ustalone w sposób niewątpliwy, że o stanie wojny istotnie wiedziały” (art. 2)⁶.
- b) stan pokoju
- zawarcie traktatu pokojowego – regulacja stosunków międzynarodowych związanych z przywróceniem pokoju i likwidacją skutków wojny,
 - faktyczne zaprzestanie działań wojennych.

³ R. Rosa, *Wybrane koncepcje wojny i pokoju w dziejach myśli filozoficznej. Starożytność i średniowiecze*, Warszawa 1991, s. 213–214.

⁴ Zjawisko wojny dopuszczał np. św. Augustyn: „Każdy bowiem człowiek szuka pokoju, nawet wiodący wojnę”. Augustyn, *O państwie Bożym*, t. 2, Warszawa 1977, s. 412.

⁵ *Encyklopedia wojskowa. Dowódcy i ich armie, historia wojen i bitew, technika wojskowa*, t. 1–2, red. A. Krupa, Warszaw 2007.

⁶ Dz.U. RP z 1927 r. Nr 21, poz. 161.

Obecnie brak jest konwencji międzynarodowej w odniesieniu do sytuacji zakończenia wojny, dlatego wszystkie rodzaje zakończenia wojny są zgodne z prawem międzynarodowym – często państwa w swoich jednostronnych aktach stwierdzają zakończenie stanu wojny, co pociąga za sobą określone skutki prawne w danym państwie, a ponadto oznacza formalne potwierdzenie zakończenia działań wojennych.

- *zawojowanie (debellatio)* – jako trzeci sposób zakończenia wojny, występujący w klasycznym prawie międzynarodowym, obecnie jest jednak bezwzględnie zakazany jako sprzeczny z art. 2 ust. 4 Karty NZ, zobowiązującym państwa członkowskie ONZ do „powstrzymania się w swych stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły lub użycia jej przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej któregośkolwiek państwa, bądź w jakiegokolwiek inny sposób niezgodny z celami Organizacji Narodów Zjednoczonych”⁷;
- *układ rozejmowy, kapitulacja jednej ze stron* – przewidują zakończenie działań wojennych, często poprzedzają zawarcie traktatu pokoju; jeśli zakończenie działań wojennych nie nastąpiło przed zawarciem traktatu pokoju, wówczas traktat pokoju spełnia podwójne zadanie: kończy wojnę i reguluje sprawy związane z likwidacją wojny⁸;
- *traktat preliminarjny* – może poprzedzać zawarcie traktatu pokoju – określa on zasady, na których oparty będzie definitywny traktat pokoju⁹.

Przedstawione powyżej rozważania związane z stanem pokoju i wojny mają dalej zasadnicze znaczenia dla naszego poczucia bezpieczeństwa w ramach wspólnoty społecznej, jaką jest państwo narodowe.

⁷ Karta Narodów Zjednoczonych – wielostronna umowa międzynarodowa powołująca do życia i określająca ustrój Organizacji Narodów Zjednoczonych (stąd nazywa się ją czasem Konstytucją ONZ). Karta została podpisana 26 czerwca 1945 r. w San Francisco przez 50 z 51 krajów członkowskich (Polska podpisała ją dwa miesiące później) i weszła w życie 24 października tego samego roku, po ratyfikowaniu jej przez pięć krajów założycielskich (Chiny, Francja, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Związek Radziecki) oraz większość sygnatariuszy. Zob. Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php [dostęp 23.10.2013].

⁸ Można tutaj posłużyć się przykładem działań wojennych we Francji w 1940 r., gdzie we wspomniany sposób zakończono działania wojenne. R.O. Paxton, *Francja Vichy. Stara gwardia i nowy ład. 1940–1944*, tłum. J. Lang, Wrocław 2011.

⁹ Przykładem tego typu traktatu może być traktat ryski z 1921 r., zawarty pomiędzy Polską, Rosją i Ukrainą, L. Wyszczelski, *Wojna o Kresy wschodnie 1918–1921*, Warszawa 2011.

POJĘCIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Bardzo często w potocznym pojęciu termin bezpieczeństwo narodowe kojarzone jest z potencjałem militarnym, jaki posiada dane państwo. Jest to jednak współcześnie uproszczenie, a nawet zamazanie stanu rzeczy, jakim jest szeroko rozumiane bezpieczeństwo narodowe.

Próbując zdefiniować bezpieczeństwo narodowe, nie można pominąć oddziaływania na nie bezpieczeństwa międzynarodowego, gdyż oba te stany są od siebie zależne. Bezpieczeństwo narodowe – we współczesnym znaczeniu to oczekiwanie społeczne na zapewnienie przez państwo możliwości korzystania z dobrobytu ekonomicznego, autonomii społecznej oraz określonego statusu społecznego – a zatem jest to pojęcie z obszaru egzystencjalnych potrzeb i interesów społeczności ludzkich zorganizowanych jako państwo.

Idea bezpieczeństwa międzynarodowego jest pragnieniem właściwym dla każdego państwa, czyli osiągnięcia sytuacji (stanu) bycia zabezpieczonym w razie agresji – przekonanie to opiera się na posiadanej przez państwo pewności, że nie będzie zaatakowane lub że w przypadku agresji zewnętrznej otrzyma natychmiastową i skuteczną pomoc ze strony innych sojuszników państw.

W zależności od poglądów badaczy można przytoczyć kilka wybranych definicji pojęcia bezpieczeństwa narodowego, które ulegało na przestrzeni czasu ewolucji, i tak:

- 1) bezpieczeństwo narodowe – stan równowagi między zagrożeniem wywołanym możliwością zaistnienia konfliktu a potencjałem obronnym¹⁰,
- 2) bezpieczeństwo narodowe – jest nie tylko ochroną narodu i terytorium przed fizyczną napaścią, lecz również ochroną za pomocą różnych środków żywotnych interesów ekonomicznych i politycznych, których utrata zagroziłaby żywotności i podstawowym interesom państwa¹¹,
- 3) bezpieczeństwo narodowe – stan świadomości społecznej, w której istniejący poziom zagrożeń, dzięki posiadanym zdolnościom obronnym państwa, nie budzi obaw, lęku o zachowanie/osiągnięcie uznanych wartości¹²,

¹⁰ W. Stankiewicz, *Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne. Studium*, Warszawa 1991, s. 73.

¹¹ M. T. Taylor, w pracy zbiorowej pod red. W.J. Taylora Jr., *American National Security – Policy and Process*, Baltimore 1981, s. 7.

¹² C. Rutkowski, *Bezpieczeństwo i obronność: strategie – koncepcje – doktryny*, Warszawa 1995, s. 30.

- 4) bezpieczeństwo narodowe – zgodnie z powszechnie przyjętymi zasadami, rozumiane jest jako stan uzyskany w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszelkimi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi, tak zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi, przy użyciu sił i środków pochodzących z różnych dziedzin działalności państwa¹³.

Przewodnią treścią przytoczonych definicji jest postrzeganie pojęcia bezpieczeństwa narodowego jako stan świadomości, który to stan jest kształtowany przez możliwości militarne i pozamilitarne państwa. Procesy związane z kształtowaniem określonego stanu bezpieczeństwa narodowego w państwach demokratycznych uregulowane są normami prawnymi w formie ustaw, kodeksów, zapisów konstytucyjnych.

UREGULOWANIA PRAWNE Z ZAKRESU BEZPIECZEŃSTWA RP

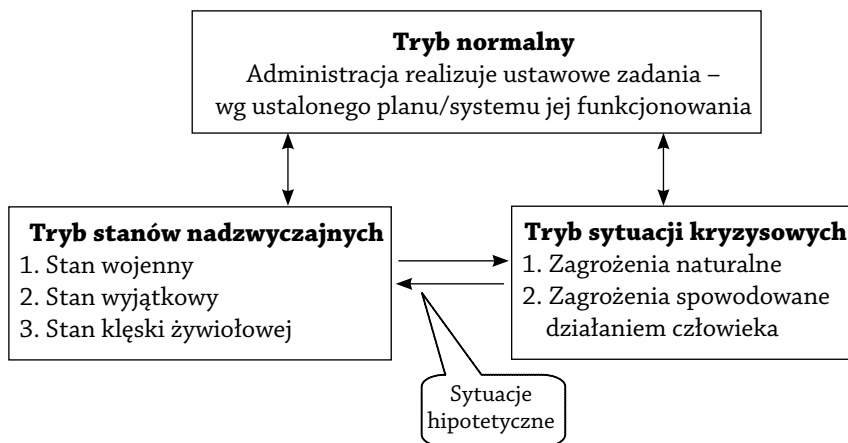
Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie Polski jest Konstytucja RP, która w art. 228–234 reguluje w sposób ramowy problematykę funkcjonowania administracji państwa w różnych stanach zagrożenia wewnętrznego i zewnętrznego. Aktualny system prawny wyodrębniają trzy tryby funkcjonowania państwa, dotyczące: stanu normalnego i stanów zagrożenia oraz stanu określanego jako sytuacja kryzysowa, a ich zależności obrazuje poniżej rysunek.

1. tryb normalny – administracja państwa funkcjonuje, a wszystkie sytuacje o niewielkim lokalnym zasięgu (zagrożenia, katastrofy) rozwiązuje za pomocą zwykłych działań określonych w poszczególnych ustawach.
2. tryb stanów nadzwyczajnych – określonych jest w art. 228 Konstytucji RP jako: stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej, kiedy zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające i istnieje konieczność zastosowania nadzwyczajnych środków i uprawnień przez organa administracji państwowej¹⁴.

¹³ *Słownik z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. W. Łepkowski, Warszawa 2009, s. 169.

¹⁴ Konstytucja RP, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm. W rozdziale XI, art. 228–234 Konstytucji RP określono klasyfikację stanów nadzwyczajnych oraz tryb ich wprowadzania i zakres ograniczeń praw obywatelskich, jakie ich wprowadzenie powoduje.

Rys. 1. Tryby funkcjonowania państwa w stanach zagrożeń



Źródło: opracowanie własne.

Genezy instytucji stanów nadzwyczajnych doszukiwać należy się w starożytnym Rzymie, gdzie powoływano dyktatora na czas szczególnego zagrożenia republiki. W Polsce tradycje regulacji stanów nadzwyczajnych sięgają czasów II RP i wydania przez Tymczasowego Naczelnika Państwa 2 stycznia 1919 r. dekretu „o wprowadzeniu stanu wyjątkowego”¹⁵.

Konstytucje z 1921 r. i 1935 r. uregulowały instytucje stanu wojennego i wyjątkowego, podobnie jak mała konstytucja z 1947 r. Ustawa zasadnicza z 1952 r. regulowała tylko stan wojenny w formie łączącej oba te stany i dopiero nowelą z 1983 r. wprowadzono pojęcie stanu wyjątkowego.

Kolejna mała konstytucja, z 1992 r., zawierała pojęcia stanów wojennego i wyjątkowego, a obecnie obowiązująca Konstytucja z 1997 r. reguluje ponadto trzeci rodzaj stanu nadzwyczajnego – stan klęski żywiołowej¹⁶.

Doniosłość instytucji stanów nadzwyczajnych i wynikających z nich wielu konsekwencji prawnych i politycznych dla społeczeństwa powodują, że to ustawa zasadnicza jest aktem prawnym, z którego powinny

¹⁵ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010, s. 28 i nast.

¹⁶ P. Kierończyk, *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 575 i nast.

się one wywodzić – i tak dzieje się w przypadku obowiązującej Konstytucji RP.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dopuszcza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw obywatelskich, jednak pod warunkiem, że ograniczenia te są ustanowione tylko w sposób ustawowy i tylko wtedy, gdy są niezbędne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub zapewnienia porządku publicznego bądź w innych przywołanych ustawowo kluczowych kwestiach. Ograniczenia te nie naruszają zasad demokratycznego państwa prawnego, a w niektórych sytuacjach trzeba je uznać za konieczne, by zachować zasady demokracji¹⁷.

Instytucja stanów nadzwyczajnych wymaga szczególnych kompetencji dla władzy wykonawczej. Jest to związane z pytaniem, w jakich okolicznościach i jak daleko może posunąć się władza, aby pomimo wszystko respektowane były przez nią podstawowe prawa i wolności oraz aby nie utracić statusu demokratycznego państwa prawnego wynikającego z art. 2 Konstytucji oraz nie naruszyć art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę powstaje kluczowe pytanie: jak zabezpieczyć państwo przed mogącymi pojawić się w określonych sytuacjach pokusami utrzymania pewnych nadzwyczajnych kompetencji władz po ustaniu sytuacji powodującej konieczność wprowadzenia stanu nadzwyczajnego¹⁸. Stany nadzwyczajne, a zwłaszcza stan wojenny i stan wyjątkowy stanowić mogą tu szczególne niebezpieczeństwo – jako pokusa dla zwolenników rządów autorytarnych. Dla zachowania przepisów prawa i ograniczenia możliwości nadużyć przy wykorzystywaniu instytucji stanów nadzwyczajnych przyjmuje się, że z norm konstytucyjnych można wyprowadzić sześć zasad odnoszących się jednolicie do wszystkich sytuacji stanu nadzwyczajnego:

1. zasada wyjątkowości oznacza, że stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko w sytuacji szczególnego zagrożenia i tylko jeśli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające (art. 228 ust. 1),
2. zasada legalności oznacza, że:
 - a) wprowadzenie stanu nadzwyczajnego może nastąpić tylko na podstawie ustawy i musi nastąpić w formie rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości (art. 228 ust. 2),

¹⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 83 i nast.

¹⁸ T. Bryk, *Przegląd regulacji stanów nadzwyczajnych w przepisach Konstytucji RP*, www.marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/ppk5/11.pd.

- b) treść stanu nadzwyczajnego musi określać ustawa, w szczególności dotyczy to zasad działania organów władzy publicznej oraz zakresu, w jakim mogą zostać ograniczone prawa oraz wolności człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych (art. 228 ust. 3),
 - c) straty majątkowe poniesione w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, a wynikające z ograniczenia praw i wolności jednostki powinny zostać wyrównane przez państwo. Nie jest to obowiązek absolutny, bo art. 228 ust. 4 mówi, że ustawa może określić podstawy, zakres i tryb wyrównywania tych szkód; wydanie takiej ustawy jest więc raczej politycznym (moralnym), a nie prawnym obowiązkiem ustawodawcy. Przyjąć należy, że stosowna regulacja może być zawarta albo w odrębnej ustawie o wyrównywaniu strat majątkowych poniesionych w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, albo przewidywać ją mogą ustawy o poszczególnych stanach nadzwyczajnych,
3. zasada proporcjonalności – oznacza, że działania podejmowane w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, a więc w pierwszym rzędzie ograniczenia praw i wolności jednostki – „muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia” (art. 228 ust. 5). Innymi słowy, działania niewspółmiernie ingerujące w sytuację prawną jednostki nie znajdują podstawy w instytucji stanu nadzwyczajnego,
 4. zasada celowości – oznacza, że działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego „powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa” (art. 228 ust. 5),
 5. zasada ochrony podstaw systemu prawnego – oznacza, że w okresie stanu nadzwyczajnego nie można zmieniać, a tym bardziej uchylać na nowo ustaw regulujących pewne szczególnie delikatne materie, takich jak np. konstytucja, ustawy wyborcze oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. W czasie stanu nadzwyczajnego utrzymany też zostaje monopol ustawodawczy Sejmu – żaden inny organ nie może przejąć wykonywania funkcji ustawodawczej, wyjątek dopuszczono tylko w odniesieniu do stanu wojennego (art. 234),
 6. zasada ochrony organów przedstawicielskich – oznacza, że w czasie stanu nadzwyczajnego, a także w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie można (art. 228 ust. 7):
 - a) skrócić kadencji Sejmu,
 - b) przeprowadzić referendum ogólnokrajowego,
 - c) przeprowadzić wyborów do Sejmu, Senatu oraz wyborów prezydenta, a wybory do organów samorządu terytorialnego można przeprowadzić tylko tam, gdzie nie wprowadzono stanu nadzw-

czajnego – odpowiednio ulega też przedłużeniu kadencja tych organów¹⁹.

Zachowanie wspomnianych wyżej zasad pozwala na zapewnienie bezpieczeństwa narodowego według demokratycznych zasad w obszarach związanych z zagrożeniem militarnym, politycznym i społecznym (ochrona życia ludzkiego i dorobku materialnego). Pozostałe obszary bezpieczeństwa narodowego, takie jak bezpieczeństwo ekonomiczne czy kulturowe, są regulowane innymi ustawami i są wynikiem uzależnień gospodarczych państwa oraz aktywności społecznej.

STAN WOJENNY

Może być wprowadzony przez prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów w formie rozporządzenia na części albo na całym terytorium państwa, w razie: „zewnątrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji”.

Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego prezydent musi przedstawić Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania. Sejm ma obowiązek niezwłocznie rozpatrzyć owo rozporządzenie, może je również uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Wprowadzenie stanu wojennego oznacza możliwość ograniczania zagwarantowanych Konstytucją RP wolności i praw człowieka i obywatela, a także zmiany kompetencji organów władzy publicznej. Jednakże Konstytucja RP zakazuje ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela w takich sprawach, jak: godność człowieka, obywatelstwo, ochrona życia, humanitarne traktowanie, ponoszenie odpowiedzialności prawnej, dostęp do sądu, dobra osobiste, sumienie i religia, petycje, oraz rodzina i dziecko. Wyklucza także możliwość ograniczania tychże wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku.

Jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może się zebrać, prezydent na wniosek Rady Ministrów może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy, które podlegają potem zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu²⁰.

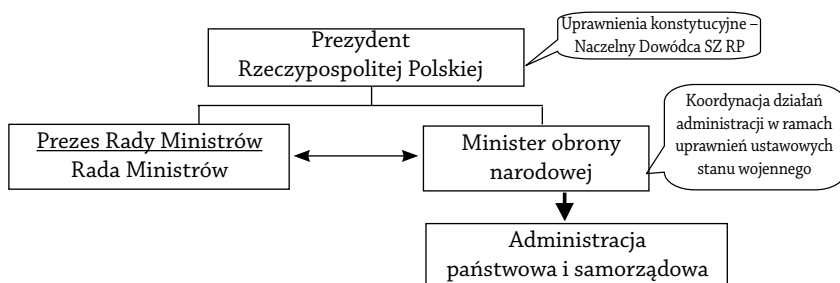
¹⁹ Na podstawie: T. Bryk, *op. cit.*

²⁰ M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.

Szczegółowe ustawowe regulacje wprowadzenia stanu wojennego i uprawnienia administracji państwa w tym zakresie zawiera ustawa z 29 sierpnia 2002 r. „o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301, z późn. zm.).

Umocowanie kompetencyjne i zakres uprawnień decyzyjnych w stanie wojennym w stosunku do administracji państwowej i samorządowej obrazuje rysunek poniżej – na którym przedstawiono szczególne uprawnienia i zadania Prezydenta RP oraz ministra obrony narodowej.

Rys. 2. Podział władzy w razie stanu wojennego



Źródło: opracowanie własne.

W stanie wojennym Prezydent RP w rozporządzeniu wprowadzającym stan wojenny może wprowadzić szereg ograniczeń w zakresie praw i wolności obywatelskich, z których najważniejsze to:

- 1) zakaz strajków pracowniczych,
- 2) zniesienie nietykalności osobistej, istnieje prawo np. do przeszukania, rewizji, zajęcia podejrzanych przedmiotów itp.,
- 3) ograniczenie wolności słowa,
- 4) ograniczenie wolności zgromadzeń,
- 5) ograniczenie wolności zrzeszania się,
- 6) ograniczenie wolnego dostępu do towarów konsumpcyjnych (reglamentacja),
- 7) ograniczenie wolności działalności gospodarczej,
- 8) ograniczenie wolności nauczania – okresowe zawieszenie działalności dydaktycznej,
- 9) ograniczenie wolności obrotu środkami płatniczymi krajowymi i zagranicznymi,

- 10) ograniczenie wolności funkcjonowania i posługiwania się środkami łączności, obrotu pocztowego, funkcjonowania mediów (cenzura),
- 11) ograniczenie wolności posiadania broni, materiałów wybuchowych itp.,
- 12) ograniczenie wolności wynajmowania lokali, budynków, np. nałożenie obowiązku dokwaterowania osób, instytucji,
- 13) ograniczenie wolności posiadania nieruchomości – zajęcie ich np. na potrzeby Sił Zbrojnych RP,
- 14) ograniczenie wolności przemieszczania się osób i rzeczy – transport pracuje w pierwszej kolejności na potrzeby obronności,
- 15) ograniczenie wolności przekraczania granic – zamykanie lub ograniczanie ruchu granicznego.

Stan wojenny nadaje również szczególne uprawnienia i zadania Siłom Zbrojnym RP, m.in. w zakresie pozyskiwania zasobów w ramach Planu Mobilizacji Gospodarki (PMG)²¹.

STAN WYJĄTKOWY

Jego wprowadzenie, podobnie jak w stanie wojennym, powoduje w szczególności ograniczenie określonych praw i swobód obywatelskich. W latach 1952–1983 stan wyjątkowy był w regulacjach konstytucyjnych, jak już wspomniano, wchłonięty przez instytucję stanu wojennego.

Podobnie jak stan wojenny – stan wyjątkowy może wprowadzić Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów na czas oznaczony, lecz nie dłuższy niż 90 dni, na części albo na całym terytorium kraju, jeśli zagrożone zostało bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny. Prezydent może przedłużyć ten stan tylko raz (na okres nie dłuższy niż 60 dni) za zgodą Sejmu.

W czasie stanu wyjątkowego oraz w ciągu 90 dni od jego zakończenia nie mogą być zmienione: Konstytucja RP i ordynacje wyborcze oraz nie można rozwiązać Sejmu; nie przeprowadza się też wyborów ani referendum ogólnokrajowych²². W przypadku upływu kadencji prezydenta, Sejmu i Senatu bądź organów samorządu terytorialnego, ulegają one odpowiedniemu przedłużeniu.

²¹ Jako ciekawostkę można wspomnieć, że w latach 1918–2013 ukazało się aż 1170 aktów prawnych związanych z problematyką obronności – pierwszym był akt prawny pod nazwą „Dekret w przedmiocie tworzenia armii narodowej” – ogłoszony w Dz.U. Nr 15, poz. 34, 5 listopada 1918 r. Zob.: Internetowy system aktów prawnych, www.sejm.gov.pl.

²² Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.

Umocowanie kompetencyjne i zakres uprawnień decyzyjnych w stanie wyjątkowym w stosunku do administracji państwowej i samorządowej obrazuje rysunek poniżej – pokazano na nim szczególne uprawnienia i zadania Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów.

Rys. 3. Podział władzy w sytuacji stanu wyjątkowego



Źródło: opracowanie własne.

Zakres wprowadzonych ograniczeń w zakresie praw i wolności obywatelskich powinien być selektywny i dotyczyć zagrożeń, które spowodowały wprowadzenie stanu wyjątkowego. W czasie stanu wyjątkowego mogą być zawieszone prawa do:

- 1) organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń,
- 2) organizowania i przeprowadzania imprez masowych oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych, niebędących imprezami masowymi,
- 3) strajków pracowniczych i innych form protestu w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach,
- 4) strajków i innych niż strajki form akcji protestacyjnych rolników,
- 5) akcji protestacyjnych studentów organizowanych przez studenckie samorządy, stowarzyszenia lub organizacje,
- 6) zrzeszania się przez:
 - a) ustanowienie zakazu tworzenia i rejestracji nowych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji,
 - b) nakazanie okresowego zaniechania działalności zarejestrowanych stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń

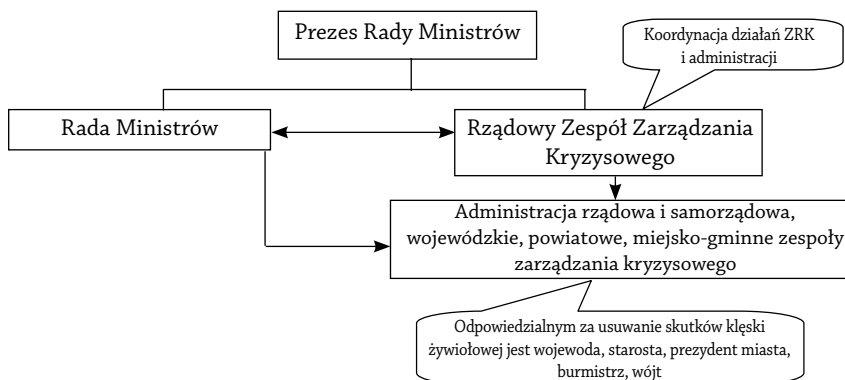
szeń i fundacji, których działalność może zwiększyć zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego zwykle jest ostatecznością podczas zagrożeń wewnętrznych i powinien służyć utrzymaniu bezpieczeństwa narodowego w zakresie zagrożeń związanych z państwem demokratycznym.

STAN KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ

Na podstawie uregulowań ustawy z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej²³ – stan ten wprowadzany jest przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia na wniosek właściwego wojewody lub z własnej inicjatywy. Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej, oraz w celu ich usunięcia. Zakres odpowiedzialności i uprawnień wykonawczych dla administracji państwowej i samorządowej określa poniższy rysunek.

Rys. 4. Podział uprawnień w sytuacji stanu klęski żywiołowej



Źródło: opracowanie własne.

Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiła klęska, a także tam, gdzie wystąpiły lub mogą wystąpić jej skutki. Wprowadza się go na czas oznaczony, niezbędny dla zapobie-

²³ Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.

żenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, nie dłuższy jednak niż 30 dni. W okresie 90 dni od zakończenia stanu klęski żywiołowej, nie mogą się odbyć wybory ani referendum²⁴.

Stan klęski żywiołowej jest w zakresie regulacji prawnych i realizowanych zadań spójny ze stanem prawnym w zakresie zarządzania kryzysowego. W czasie stanu klęski żywiołowej na mocy regulacji prawnych odpowiedzialnymi za organizowanie i prowadzenie działań w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia są:

- wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze gminy,
- starosta – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu,
- wojewoda – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa,
- minister właściwy do spraw wewnętrznych – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.

Analizując uregulowania prawne sytuacji stanów nadzwyczajnych można stwierdzić, że w Polsce mają one w swojej treści postanowienia gwarantujące zachowanie systemu demokratycznego oraz zapewnienie bezpieczeństwa państwu.

TRYB SYTUACJI KRYZYSOWYCH

Są to sytuacje będące następstwem zagrożeń prowadzących w swoich konsekwencjach do poważnego zerwania więzów społecznych i zakłócenia działania instytucji państwa, jednak nie w takim stopniu, aby wprowadzić któryś ze stanów nadzwyczajnych. Takiej sytuacji społeczeństwo doświadczyło podczas wielkiej powodzi w 1997 r. i te właśnie zdarzenia oraz niewydolność ówczesnych służb ratunkowych, przyczyniły się do uchwalenia uregulowań prawnych normujących funkcjonowanie państwa w sytuacjach kryzysowych.

26 kwietnia 2007 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zarządzaniu kryzysowym²⁵. Prace nad tym aktem prawnym trwały od 2004 r. – w tym okresie złożono dwa inne projekty ustawy (30 września 2004 r. – druk sejmowy 2953 i 26 kwietnia 2005 – druk sejmowy 3973), które jednak z różnych przyczyn nie zostały uchwalone.

²⁴ M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004.

²⁵ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

Uchwalenie ustawy stało się konieczne, gdyż dotychczasowy stan prawny w zakresie zarządzania kryzysowego był nieprecyzyjny i rozproszony w kilkunastu aktach prawnych – od Konstytucji RP po rozporządzenia ministerialne. Ustawa jednak ma wiele mankamentów obniżających jej efektywność – wynika to z faktów, że we wcześniejszych latach ustawodawca przewidział i unormował w innych ustawach zasady reagowania państwa i jego instytucji na sytuacje kryzysowe. Powstały więc procedury reagowania dla poszczególnych kategorii sytuacji kryzysowych, i tak:

1. ustawa o krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym²⁶ – zgodnie z jej art. 14 ustanawia zadania związane z:
 - ochroną życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi,
 - ratownictwem: technicznym, chemicznym, ekologicznym, medycznym,
 - współpracą z państwowym ratownictwem medycznym;
2. prawo ochrony środowiska²⁷ – ustanawia system ochrony środowiska naturalnego z zadaniami:
 - organizacji państwowego monitoringu środowiska i ochrony jego zasobów,
 - przeciwdziałania zanieczyszczeniom i ochrony przed poważnymi awariami,
 - określa zadania dla organów administracji w zakresie poważnych awarii przemysłowych.
3. prawo wodne²⁸ – ustanawia system gospodarki wodnej z zadaniami:
 - ochrony przed powodzią i suszami,
 - ustanawia wymóg planowania w gospodarowaniu zasobami wodnymi,
 - ustala zasady zarządzania zasobami wodnymi kraju.
4. ustawa o państwowym ratownictwie medycznym²⁹ – ustanawia system/strukturę organizacyjną ratownictwa, reguluje zadania administracji w zakresie działania oraz finansowania systemu ratownictwa.

²⁶ Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tekst jednolity: Dz.U. Nr 1476, poz. 1229 z późn. zm.

²⁷ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska, Dz.U. Nr 62, poz. 627.

²⁸ Ustawa z 18 lipca 2001 r. prawo wodne, Dz.U. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.

²⁹ Ustawa z 8 września 2006 r. o państwowym ratownictwie medycznym, Dz.U. Nr 191 poz. 1410.

4. prawo atomowe³⁰ – ustanawia system gospodarki materiałami promieniotwórczymi w którym ustala się:

- zasady organizacji monitorowania skażeń promieniotwórczych na terenie kraju i państw ościennych,
- zasady działań podejmowanych podczas zdarzeń radiacyjnych (awarie, długotrwałe zdarzenia aktualnie trwające oraz z dawnej przeszłości).

W tej sytuacji ustawa o zarządzaniu kryzysowym powinna być swoistym „zwornikiem” prawnym, który reguluje wspomnianą problematykę lub ustanawia nowe rozwiązania prawne i organizacyjne. Jednak tak nie jest – w swojej treści ustawa odwołuje się marginalnie do ustaw o ochronie przeciwpożarowej, o państwowym ratownictwie medycznym, o stanie klęski żywiołowej. Powoduje to, że w dalszym ciągu utrzymano atomizację służb odpowiedzialnych za sprawy zarządzania kryzysowego i koniecznością staje się koordynacja systemu, w formie kodyfikacji prawa związanego z zarządzaniem kryzysowym.

PODSUMOWANIE

Przedstawiona problematyka bezpieczeństwa narodowego w zakresie uregulowań prawnych ma charakter wybiórczy i dotyczy głównych zagadnień tego bezpieczeństwa. Jednak bezpieczeństwo narodowe to nie tylko stany nadzwyczajne i sytuacje kryzysowe – ale też szeroka problematyka bezpieczeństwa ekonomicznego, społecznego, kulturowego.

Wspomniane tu inne obszary bezpieczeństwa poddane są w warunkach globalizacji ustawicznej presji silniejszych państw i ponadnarodowych konglomeratów przemysłowych – często w formie bardzo agresywnej. Wynikiem tych działań może być (w przypadku Polski jest już to częściowa utrata) niezależności ekonomicznej czy nawet tożsamości narodowej³¹.

Ograniczanie się w ocenie stanu bezpieczeństwa np. tylko do szacowania jego kosztów, bez uwzględnienia innych społecznych aspektów, jest na dłuższą metę niebezpieczne dla państwa. Mamy tego dowody, kiedy, przykładowo, medialnie lobuje się na rzecz ograniczania wydatków na bezpieczeństwo państwa, krytykując wielkość budżetów policji

³⁰ Ustawa z 29 listopada 2000 r. prawo atomowe, Dz.U. Nr 3, poz. 18.

³¹ Są to zjawiska związane z geoekonomią, gdzie cele polityczne a nawet militarne, można osiągnąć metodami ekonomicznymi. E. Luttwak, *Turbokapitaliz. Zwy-
cięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wrocław 2000.

i wojska i stawiając jednocześnie tym strukturom niewykonalne wymagania. Na marginesie – nie widzi się zagrożeń związanych z ograniczaniem nakładów na badania naukowe i spychaniem przez to kraju do grupy państw pełniących rolę zaplecza siły roboczej, dostawcy surowców czy produkcji maszyn prostych.

Problem bezpieczeństwa zbiorowego i metod jego kształtowania istnieje od chwili powstania zorganizowanych grup społecznych, które zwykle broniły swoich zasobów lub wyruszały zdobyć nowe. Obecnie, pomimo postępu cywilizacyjnego, problem ten nie zniknął i podobnie jak w przeszłości, dostęp do dóbr, surowców istnieje i będzie już w nieodległej przyszłości przyczyną wielkich konfliktów politycznych i militarnych. Położenie geograficzne Polski, obecne konfiguracje polityczne i gospodarcze obligują, by w obliczu tych przyszłych konfliktów mieć sprawne rozwiązania prawne, polityczne, gospodarcze i sojusznicze, które zapewnią zachowanie wysokiego standardu bezpieczeństwa narodowego.



POLSKA – EUROPA – ŚWIAT



EUGENIUSZ M. PLUCIŃSKI

BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE PAŃSTWA W GOSPODARCE OTWARTEJ A WYZWANIA DLA POLSKI. WYBRANE ASPEKTY

TYTUŁEM WSTĘPU

W warunkach postępującej liberalizacji rynków i ogólnoświatowej tendencji do integracji gospodarczej, batalia o dominację i bezpieczeństwo w świecie rozgrywa się przede wszystkim na polu ekonomicznym. Z teorii i praktyki międzynarodowego podziału pracy wynika, że efektywność gospodarowania w ramach gospodarki otwartej, w tym długookresowe korzyści dla jej uczestników są tym większe, im większa jest intensywność powiązań gospodarczych między nimi, te zaś – na obecnym etapie rozwoju nauki i techniki – zależą bardziej od substytucyjności niż komplementarności gospodarek. Najnowsza historia gospodarcza dowodzi, że udział w podziale korzyści z handlu światowego zależy głównie od konkurencyjności strukturalnej produkcji, a zatem eksportu opartego na nowoczesnych czynnikach produkcji. Skutkuje bowiem nie tylko intensywniejszym udziałem w przeważającym dziś nowoczesnym wewnątrzgałęziowym (IIT) modelu handlu światowego, ale również pożądaną konkurencyjnością niezależnie od fazy cyklu koniunkturalnego. W cyklu koniunkturalnym niezależnie od jego fazy (kryzys czy ożywienie gospodarcze) zawsze wygrywają nowoczesne, innowacyjne gospodarki, co ma również przełożenie na poziom salda bilansu handlu zagranicznego i bilansu płatniczego, a w konsekwencji na globalną równowagę gospodarczą państwa, to zaś już bezpośrednio

wiąże się z bezpieczeństwem ekonomicznym państwa w gospodarce otwartej.

Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa w gospodarce otwartej można, a dziś szczególnie wręcz należy, rozpatrywać również w kontekście zarządzania kryzysem gospodarczym, tym globalnym oraz w samej UE, szczególnie w strefie euro. Trwający wciąż globalny kryzys gospodarki towarowo-pieniężnej, który sam w sobie dotyczy wszystkich krajów gospodarki światowej, dodatkowo uwypuklił wewnętrzne uwarunkowania kryzysu integracji europejskiej, który dotyka wszystkie kraje członkowskie UE, w tym Polskę. Trzeba podkreślić, że umiejętne, innowacyjne zarządzanie kryzysem to przede wszystkim ich zapobieganie w przyszłości, zatem budowanie w długim okresie trwałych fundamentów efektywnej alokacji czynników wytwórczych i powiększanie bogactwa narodowego pojedynczych państw, co ma istotny wpływ na ich bezpieczeństwo ekonomiczne w gospodarce globalnej, nękanej coraz częściej na przemian kryzysami bankowymi, koniunkturalnymi i fiskalnymi.

Wnikając w oba przypadki wpływu innowacyjności, tej bezpośredniej – w sferze produkcji i handlu międzynarodowego – oraz tej w zarządzaniu zasobami w obszarze gospodarki pieniężnej, łatwo zauważyć ściłą współzależność między gospodarką realną i pieniężną. Istotnie, równowaga globalna w gospodarce otwartej, obejmująca jednoczesną wewnętrzną i zewnętrzną równowagę gospodarczą, jest ściśle powiązana z równowagą na rynku dóbr i usług, równowagą na rynku pieniężnym (gospodarka towarowo-pieniężna), na rynku walutowym i rynku pracy oraz równowagą budżetową wraz z równowagą pomiędzy odpływami i dopływami pieniądza¹.

W kontekście wyżej podnoszonych zagadnień istotna jest zatem odpowiedź na pytanie o wyzwania, jakie stoją przed Polską – mając na względzie bezpieczeństwo ekonomiczne w zglobalizowanym świecie. Pytania odnoszące się szczególnie do wyzwań, jakie stoją przed polską gospodarką przede wszystkim w ramach globalizacji regionalnej, wynikających z członkostwa Polski w UE. Warto wiedzieć, że blisko dwie trzecie polskiego handlu ze światem przypada na kraje UE, a eksport (popyt zewnętrzny) to ponad 40% popytu globalnego (popyt wewnętrzny i zewnętrzny), który determinuje produkcję dóbr i usług. Skala produkcji ma zaś wpływ m.in. na poziom koniunktury gospodarczej, zatrudnienie i płace, wielkość dochodu narodowego (PKB), zatem dochody do budżetu

¹ Szerzej o modelowej równowadze globalnej w towarowo-pieniężnej gospodarce otwartej (model IS-LM-BP) zob. m.in.: E.M. Pluciński, *Ekonomia gospodarki otwartej*, Warszawa 2004, cz. 2.

tu i jego równowagę, co jest szczególnie istotne w kontekście zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz wygospodarowania dodatkowych środków, również na konieczny dziś innowacyjny rozwój gospodarki.

Próba odpowiedzi na postawione pytania będzie zaprezentowana w zakończeniu opracowania po uprzedniej teoretyczno-empirycznej analizie rzeczonych wyżej przypadków.

DETERMINANTY HANDLU ŚWIATOWEGO VS KORZYŚCI
I BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE UCZESTNIKÓW
MIĘDZYNARODOWEGO PODZIAŁU PRACY W DŁUGIM OKRESIE

O ile wpływ koniunktury gospodarczej świata, podobnie jak i innych czynników mających wpływ na obroty handlowe w krótkim okresie (m.in. poziom kursu walutowego, krańcowa skłonność do importu pojedynczych krajów oraz ich zdolność płatnicza, protekcyjizm w handlu etc.) jest bezsporny, o tyle rodzi się pytanie, czy rozwój handlu międzynarodowego jest zdeterminowany tylko przez kolejne fazy światowej koniunktury gospodarczej. Koniunktury, która w okresie prosperity intensyfikuje handel światowy, zaś w kryzysie ogranicza jego obroty, eskalując jednocześnie skłonności do protekcyjizmu² w handlu, co jeszcze bardziej go ogranicza.

Klasycznym przykładem kumulacji negatywnego wpływu kryzysu finansowo-koniunkturalnego od 2007 r. na handel światowy (w roku 2009 odnotowano spadek obrotów światowego handlu o 9%) są m.in. Niemcy i w konsekwencji Polska³, której głównym rynkiem zbytu są właśnie Niemcy (jednak czwarta polskiego eksportu ze światem oraz jedna trzecia z krajami UE, w tym 42% do tzw. starych krajów Unii (UE15) przypada na Niemcy; dane za 2012 r.).

Dylematy pojawiają się natomiast w kontekście analizy uwarunkowań rozwoju handlu światowego w długim okresie. Analiza długookresowa nie jest przecież prostym zsumowaniem determinant rozwoju handlu międzynarodowego kolejnych (następujących po sobie) krótkookresowych przedziałów czasowych. W długim okresie istotna dla

² Idem, *Między wolnym handlem a kryzysem gospodarczym. Depresja 1933 versus kryzys 2009*, [w:] *Między kryzysem a współpracą gospodarczą*, red. M. Lasoń, Kraków 2010, s. 25–42.

³ E.M. Pluciński, *Retrospekcja konkurencyjności czynnikowej polskiego eksportu na rynku Niemiec*, [w:] *Determinanty i wyzwania gospodarki światowej*, red. E. Najlepszy, M. Bartosik-Purgat, Poznań 2009, s. 74–88.

dynamiki i intensywności handlu międzynarodowego pozostaje nie tyle koniunktura gospodarcza, ile struktura towarowa tegoż handlu (o czym przypomina mapa handlu świata, ekonomia podażowa oraz współczesne teorie międzynarodowego podziału pracy i migracji czynników produkcji w skali międzynarodowej). Handel światowy jest w dużej mierze również i przede wszystkim pochodną postępu technicznego⁴. Wśród wyrobów przetworzonych, które stanowią trzy czwarte handlu światowego, istotny udział w nim mają właśnie produkty technointensywne⁵. Obok wzrostu udziału w eksporcie światowym produktów technointensywnych, mamy też do czynienia z wyraźnym efektem przesunięcia od tradycyjnego handlu międzygałęziowego do handlu wewnątrzgałęziowego. Handel wewnątrzgałęziowy (wymiana produktami tych samych gałęzi⁶, szczególnie półproduktami do technologiczne złożonych produktów finalnych; np. francusko-brytyjska kooperacja w produkcji ponaddźwiękowego samolotu pasażerskiego Concorde) pozostaje domeną krajów wysoko rozwiniętych (KWR), na które przypada wciąż około 60% handlu światowego. Udział jednej piątej populacji świata (KWR) w generowaniu trzech piątych handlu międzynarodowego pozwala na sformułowanie tezy, że handel światowy ewoluuje w kierunku wymiany opartej na substytucyjności podażowo-popytowej partnerów handlowych. Substytucyjności podażowej, mierzonej podobieństwem struktury czynników produkcji w procesie tworzenia tegoż PKB oraz substytucyjności popytowej, mierzonej podobieństwem wysokiego poziomu PKB *per capita*.

Mając na względzie wysoki poziom PKB warunkowany w KWR wysoką wydajnością pracy, u podstaw której leżą m.in. nowoczesne czynniki produkcji, można powiedzieć, że za sprawą KWR międzynarodowy podział pracy, a zatem i handel w gospodarce światowej, opiera się w przeważającej mierze na substytucyjności technologicznej a nie tradycyjnej komplementarności czynnikowej – co ma miejsce np. w międzynarodowym podziale pracy (handlu) między KWR a krajami rozwijającymi się (KR). Intensywność udziału w handlu międzynarodowym, która

⁴ Szerzej: T. Rynarzewski, A. Zielińska-Głębocka, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Teoria wymiany i polityki handlu międzynarodowego*, Warszawa 2006, s. 128–162.

⁵ H. Nakonieczna-Kisiel, J. Staśkiewicz, *Tendencje w światowym handlu wyrobami wysoko zaawansowanymi technicznie*, [w:] *Konkurencyjność w handlu międzynarodowym*, red. K. Kaszuba, M. Maciejewski, S. Wydymus, Kraków 2008, s. 275 i nast.

⁶ J. Misala, E.M. Pluciński, *Handel wewnątrzgałęziowy między Polską a Unią Europejską. Teoria i praktyka*, Warszawa 2000, s. 13–23 i nast.

rozstrzyga o poziomie korzyści z międzynarodowego podziału pracy jest zatem skorelowana z poziomem rozwoju naukowo-technicznego⁷ i innowacyjnością gospodarki w ogóle⁸. Należy przy tym podkreślić, że nowoczesny model wewnątrzgałęziowego podziału pracy, napędzany przez rozwój nowoczesnej wiedzy i technologii, jest nieograniczony w rozwoju, tak jak nieograniczony w rozwoju jest sam postęp naukowo-techniczny, czego nie można powiedzieć o tradycyjnym międzygałęziowym podziale pracy (np. produkty finalne gałęzi pracochłonnych [KR] vs produkty techno- i wiedzochłonne [KWR])⁹.

Nowoczesna struktura czynnikowo-produkcyjna pozwala z jednej strony wpisać się długookresowo w korzystny dla rozwoju kraju eksport¹⁰, z drugiej zaś minimalizować straty w okresie dekoniunktury oraz maksymalizować efekty dobrobytowe gospodarki otwartej w czasie prosperity gospodarki światowej, o czym przypomina istota konkurencji rynkowej we wszystkich fazach cyklu koniunkturalnego¹¹.

Reasumując, udział w nowoczesnym modelu handlu międzynarodowego to zwiększenie nieograniczonych efektów handlowych, produkcyjnych i akumulacyjnych w gospodarce otwartej. W regionalnej mię-

⁷ M. Weresa, *Innowacje jako źródło przewagi konkurencyjnej w gospodarce opartej na wiedzy*, [w:] *Szoki technologiczne w gospodarce światowej*, red. E. Mińska, T. Rynarzewski, Poznań 2009, s. 187–195 i nast.

⁸ Szersza teoretyczna interpretacja problematyki innowacyjności wybiega poza zarys niniejszego opracowania. Dopełnieniem wybranych aspektów tego tematu jest bogata literatura przedmiotu [por. m.in. A. Oleksiuk, *Uwarunkowania i mechanizmy tworzenia innowacji jako czynniki rozwoju gospodarczego*, Olsztyn 2012, s. 16–54 i nast.].

⁹ Udział w produkcji świata (100%) w 2012 r.: KWR (50,1%), KR i *emerging markets* (49,9%). Roczne zmiany w tempie wzrostu PKB: świat (2012 r: 3,2%; 2013 r. prognoza: 3,3%), KWR (1,2 i 1,2%); KR i *emerging markets* (5,1 i 5,3%). Udział wybranych krajów w globalnej produkcji przemysłowej oraz ich roczne tempo wzrostu PKB odpowiednio: USA (18,9; 2,2; 1,9), Chiny (14,9; 7,8; 8,0), Japonia (5,6; 2,2; 1,9), Indie (5,6; 4,0; 5,7), Niemcy (3,8; 0,9; 0,6), Rosja (3,0; 3,4; 3,4), Brazylia (2,8; 0,9; 3,0), Wielka Brytania (2,8; 0,2; 0,7), Francja (2,7; 0,0; -0,1), Włochy (2,2; -2,4; -1,5), Meksyk (2,1; 3,9; 3,4); Kanada (1,8; 1,8; 1,5), Hiszpania (1,7; -1,4; -1,6); Turcja (1,4; 2,6; 3,4), Polska (1,0; 1,9; 1,3), UE27 (19,6; -0,2; 0,0), strefa euro (13,7; -0,8; -0,3). Za: *World Economic Outlook, Hopes, Realities, Risks*, Washington, IMF, April 2013.

¹⁰ P.R. Krugman, *Strategic Sectors and International Competition*, [w:] *U.S. Trade Policies in a Changing World Economy*, ed. R.M. Stern, Cambridge-London 1987, s. 210 i nast.

¹¹ Zob. szerzej: E.M. Pluciński, *Polska w Unii Europejskiej a ryzyko komplementarności czynnikowo-gospodarczej*, [w:] *Szoki technologiczne...*, s. 49–70.

dzynarodowej integracji gospodarczej ich wymiar jest jeszcze większy niż w przypadku klasycznego otwarcia gospodarki przez handel międzynarodowy¹².

REGIONALIZM HANDLOWY VS EFEKTY DOBROBYTOWE GOSPODARKI NA PRZYKŁADZIE UE

W przypadku aktualnego układu w światowym handlu regionalnym, to na razie w ślad za ilościowym rozwojem regionalizmu handlowego nie idą znaczące zmiany jakościowe, zarówno jeśli idzie o niwelowanie dysproporcji w poziomie rozwoju między KWR a KR, jak i wsparcie procesu liberalizacji handlu światowego. Wynika to m.in. z faktu, że moc sprawcza w liberalizacji handlu światowego leży nie po stronie KR, ale przede wszystkim – głównych graczy rynku globalnego (USA, UE, Chiny *etc.*), a kryzysy gospodarcze – jak uczy doświadczenie, temu nie sprzyjają i to bez względu na starania WTO (np. impas i brak kompromisu wobec postulatów Konferencji WTO Doha 2001 do dziś, *vide* Konferencja WTO Bali 2013), czy też kolejnych szczytów G-20 po roku 2007.

Ponadto udział handlu wzajemnego w handlu całkowitym krajów rozwijających się jest wciąż niewielki. Wyjątek – jeśli chodzi o integrację regionalną – stanowią kraje UE, NAFTA, ASEAN¹³, czyli państwa, które w porównaniu z innymi ugrupowaniami integracyjnymi, są na innym poziomie w procesie dochodzenia do nowoczesnej struktury czynnikowo-gospodarczej.

Przyczyn wciąż niskiego efektu kreacji i przesunięcia w handlu KR tworzących strefy wolnego handlu należy szukać w podobnej tradycyjnej i jednorodnej strukturze produkcji. Handel wzajemny produktami tradycyjnymi siłą rzeczy ma ograniczony charakter.

Inaczej jest pomiędzy krajami rozwiniętymi, tworzącymi strefę wolnego handlu, unię celną czy wspólny rynek, np. w UE. Aczkolwiek nie należy zapominać, że UE to również integracja krajów o zdywersyfikowanym poziomie rozwoju gospodarczo-strukturalnego i instytucjonalnego. Brak substytucyjności gospodarczej między starymi i nowymi krajami UE (szczególnie między krajami Północy i Południa UE¹⁴)

¹² Idem, *Ekonomia...*, cz. 1 i 4.

¹³ E. Czarny, J. Menkes, K. Śledziwska, *Regionalizacja a liberalizacja handlu międzynarodowego – analiza empiryczna*, [w:] *Determinanty i wyzwania...*, s. 125 i nast.

¹⁴ Zob. też: J. Kotyński, *Regres pozycji Polski na unijnej mapie innowacyjności 2010–2012*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2013, nr 2 (36), s. 55 i nast.

występuje pomimo realizowania m.in. polityki solidarności, mającej na celu wyrównywanie dysproporcji w poziomie rozwoju¹⁵ pomiędzy krajami Unii. Ponadto UE – funkcjonując m.in. na zasadach unii celnej i odgradzając się od konkurencji światowej (wspólna zewnętrzna polityka handlowa wobec krajów trzecich), konkurencji, która wymusza postęp techniczny – dryfuje jednocześnie na obrzeża innowacyjnego świata ze wszelkimi negatywnymi konsekwencjami dla (nie)konkurencyjności strukturalnej (technologicznej), pomniejszając jednocześnie jej bezpieczeństwo ekonomiczne na rynku światowym.

Europa od dawna już nie należy do centrum technologicznego świata (USA – Japonia – Azja Płd.-Wsch.). Niemcy np., potentat gospodarczy w UE (jedna czwarta PKB UE oraz tyleż handlu wzajemnego na wspólnym rynku), są konkurencyjne na rynku światowym, ale w obszarze średniej, a nie wysokiej technologii. Ponadto o ile centra technologiczne świata myślą kategoriami wyzwań tzw. czwartej fali społecznego rozwoju, gdzie technologia jest codziennością w życiu społecznym, a kosmos ma wymiar już nie tylko wojskowy, ale i cywilny, o tyle Europa w większości przypadków pozostaje ze swoimi wyborami wciąż na poziomie „drugiej fali”, czyli społeczeństwa postindustrialnego. Przykłady można mnożyć¹⁶.

Podobną paralelę, ale na niższym poziomie technologicznego wtajemniczenia, można odnieść do luki technologicznej między KR i KWR, powiązanych ze sobą głównie na bazie tradycyjnego (międzygałęziowego) modelu międzynarodowego podziału pracy.

Uwzględniając fakt, że zarówno poziom intensywności handlu wewnątrzgałęziowego, jak i branżowa struktura eksportu jest jedynie zwierciadłem czynnikowej struktury produkcji (PKB), wyzwaniem dla tradycyjnych gospodarek staje się strategia przejścia od biernego imitowania do kreowania postępu technicznego. Skuteczne przejście od strategii low-tech do high-tech wymaga jednakowoż kompatybilnej i spójnej w czasie Schumpeterowskiego¹⁷ charakteru strategii, opartej na wzajemnym dopełnianiu się wewnętrznych i zewnętrznych determinant innowacyjności. Mniej rozwinięte kraje UE, imitując postęp techniczny

¹⁵ B. Sawicz, *Wpływ polityki regionalnej Unii Europejskiej na konwergencję regionów. Autoreferat pracy doktorskiej*, Warszawa 2011, s. 7 i nast.; T. Dorożyński, *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych*, Łódź 2012, s. 122.

¹⁶ Zob. m.in.: European Commission, *Innovation Union Scorebord 2013, Enterprise and Industry, European Union 2012, Annex E* [za J. Kotyński, *op. cit.*].

¹⁷ Szerzej zob.: J.A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960.

handlu wewnątrzgałęziowego między Polską i UE (IIT = 62% z UE₁₅)²⁰ i to niezależnie od znacznej poprawy w tym względzie (30% w 1989 r. [UE₁₂]; por. tab. 1). W handlu wzajemnym starych krajów UE (EWG) średni wskaźnik IIT na poziomie znacznie wyższym (ok. 85% i więcej, np. w obszarze maszyn czy wysokiej technologii) był realizowany jeszcze przed poszerzeniem UE o Austrię, Finlandię i Szwecję (1995 r.)²¹.

Tabela 1. Handel Polski z UE₁₅₋₁₂ (RCA, IIT, stopa eksportu) w latach 1989–2012

SITC REV. 4 I 3	RCA (PL-UE ₁₅) 2012 VS 1989	RCA (PL-UE ₁₂) 2002 VS 1992	IIT (%) (PL-UE ₁₅) 2012 VS 1989	IIT (%) (PL-UE ₁₂) 2002 VS 1992	XI/Xo-9 (%) (PL-UE ₁₅) 2012 VS 1989	XI/Xo-9 (PL-UE ₁₂) 2002 VS 1992
(0–9)	0,00 0,00	0,00 0,00	62,2 30,4	53,7 35,0	100,0 100,0	100,0 100,0
(5:8–68)	–0,06 –0,46	–0,06 –0,22	64,2 38,8	55,2 39,1	76,8 48,0	84,0 63,4
Surowco-	0,26 0,83	0,48 0,53	60,2 15,6	42,3 23,1	17,4 43,4	12,8 29,6
Praco-	0,29 0,25	0,31 0,35	61,7 36,7	55,2 37,7	25,4 23,5	34,4 37,6
Kapitałochłonność	–0,02 0,11	–0,11 0,12	67,2 41,6	66,5 37,9	25,2 17,7	19,0 17,5
Med-tech	–0,11 –1,27	–0,38 –1,07	63,2 37,4	51,0 38,4	19,3 8,3	18,9 8,8
High-tech*	–0,38 –1,68	–0,91 –1,70	54,4 31,0	49,7 26,9	6,7 1,7	4,2 1,8

Objaśnienia: (0–9) handel globalny; (5:8–68) towary przemysłowe; */ bez korekty OECD; X – eksport; M – import

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS; External and Internal Trade of the EU.

Pomimo wzrostu średniego wskaźnika intensywności, IIT stopa eksportu pojedynczych gałęzi o najwyższym poziomie IIT jest raczej niewielka (wyjątkiem w tym względzie jest kapitałochłonna branża samochodowa). Tradycyjne gałęzie surowco-, praco- i kapitałochłonne dają razem dwie trzecie wartości polskiego eksportu. Pośród 30 gałęzi o najwyższym poziomie wskaźnika RCA, tylko 4 to gałęzie technoin-

²⁰ Stare kraje UE₁₅ stanowią 4/5 polskiego handlu z całą UE₂₇ (78% w eksporcie i 83% w imporcie).

²¹ E.M. Pluciński, *Die Osterweiterung der Europäischen Union aus polnischer Sicht*, [w:] *Die Osterweiterung der EU. Chancen und Perspektiven*, hrsg. S. Paraskewopoulos, Berlin 2000, s. 224 i nast.

tensywne, w tym 1 z branży high-tech. Względnie niska stopa eksportu wyrobów high-tech w długim okresie na tle innych branż – przy wciąż znaczącym ujemnym poziomie wskaźnika RCA – może oznaczać na obecnym etapie technologicznego rozwoju pogłębiania się luki technologicznej wobec krajów UE w segmencie najnowszych technologii. Taki przypadek oznaczać może nie tylko niski poziom technologicznej konkurencyjności²², ale również utratę zdolności do imitacji najnowszych osiągnięć postępu technicznego.

Utrzymujące się natomiast przewagi komparatywne w produktach tradycyjnych wciąż stanowią bazę wzrostu polskiego eksportu przy każdorazowej liberalizacji obrotów wzajemnych. Tradycyjny efekt kreacji i przesunięcia w handlu wzajemnym był zauważalny szczególnie po roku 1992 (wejście w życie części handlowej Układu Europejskiego między Polską a EWG) oraz po roku 2004 wraz z wejściem do wspólnego rynku UE działającej na zasadach unii celnej. Dynamiczny – aczkolwiek ograniczony w czasie – wzrost eksportu po roku 2004 był następstwem głównie wzrostu eksportu rolno-spożywczego po wycofania ograniczeń ilościowych UE.

Wyartykułowane tendencje potwierdza również analiza konkurencyjności strukturalnej polskiego handlu z pojedynczymi krajami UE, zarówno jeśli chodzi o stare kraje UE, np. Niemcami, jak i o czołówkę pośród nowych krajów UE¹⁰⁺², np. handel z Republiką Czeską.

Przypadek Czech (podobnie, jak i Słowacji – członka strefy euro) jest pouczający ze względu na podobną ścieżkę procesu transformacji systemowej, w tym otwarcia gospodarki oraz wejścia do UE i komparatystykę dokonań w tym względzie. W 2012 r. poziom PKB *per capita* mierzony siłą nabywczą pieniądza (PPS) w relacji do średniego wskaźnika PKB dla UE₂₇ wygląda następująco: Polska 67; Słowacja 76; Czechy 81 (Niemcy 123)²³. Czechy, nasz podstawowy partner handlowy pośród nowych krajów UE (39% handlu Polski z nowymi krajami UE¹⁰⁺²), wykazują również przewagę strukturalną w handlu z Polską. W handlu z Czechami mamy – podobnie jak z Niemcami – przewagi komparatywne w branżach tradycyjnych (gałęzie pracochłonne, kapitałochłonne, surowcochłonne) i ich brak pośród produktów techno- i wiedzochłonnych²⁴.

²² Por. The Global Competitiveness Report 2012-2013. World Economic Forum 2013, str. 296 i n.

²³ GDP *per capita* w PPS, 2012, EU27 = 100, www.epp.eurostat.ec.europa.eu [24.06.2014].

²⁴ Por. *Konkurencyjność Polski na tle zmian gospodarczych w krajach OECD*, red. W. Bieńkowski, M.A. Weresa, M.J. Radło, Warszawa 2010, s. 467–506.

INNOWACYJNE ZARZĄDZANIE KRYZYSEM
A BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE W UE

W obliczu kryzysu integracji europejskiej rodzi się na nowo pytanie o fundamentalne warunki, jakie powinny być spełnione, aby można było maksymalizować efekty dobrobytowe integracji w warunkach równowagi gospodarczej, wykluczając m.in. przyczyny kryzysu fiskalnego, a przynajmniej je minimalizując²⁵.

Otóż tak, jak międzynarodowa integracja gospodarcza, która w procesie poszerzania obszaru racjonalnych wyborów ekonomicznych w gospodarce otwartej plasuje się pomiędzy klasycznym otwarciem (handel międzynarodowy) a globalizacją światową, tak też kolejność poszczególnych faz integracji w globalizacji regionalnej (unia celna [UC], wspólny rynek [JRW], unia walutowa [UGW]), jest hierarchicznie określona²⁶. Jakikolwiek przyspieszenie w przejściu do wyższej fazy integracji na bazie decyzji politycznych a nie dojrzałości ekonomicznej i strukturalno-instytucjonalnej integrujących się krajów, przynosi – jak się okazuje – zamiast zwiększenia efektów dobrobytowych na poziomie mikro- i makroekonomicznym, groźbę rozpadu tejże integracji. Przykład strefy euro jest tu szczególnie wymowny²⁷. Konfrontacja fundamentalnych warunków optymalizujących jednolity obszar walutowy z unijną rzeczywistością wyraźnie wskazuje na grzech zaniechania strefy eurolandu w tym względzie. Członkami strefy euro są bowiem kraje, które nie spełniają warunków niosących w zamyśle poszerzenie obszaru racjonalnych wyborów ekonomicznych w ramach integracji walutowej. Podobnie ma się rzecz w przypadku minimalizowania asymetryczności skutków zewnętrznych i wewnętrznych szoków gospodarczych w wyniku zróżnicowanej elastyczności gospodarek krajów strefy euro.

Faktycznie inny jest stan i możliwości finansów publicznych krajów strefy euro wykazujących podobieństwo w konkurencyjności²⁸ swoich

²⁵ Zob. szerzej: E.M. Pluciński, *Zarządzanie kryzysem fiskalnym w eurolandzie. Wybrane aspekty*, [w:] *Przedsiębiorstwo w otoczeniu globalnym i kierunki rozwoju*, red. A. Oniszczyk-Jarząbek, T. Gutkowski, Gdańsk 2013, s. 249–266.

²⁶ E.M. Pluciński, *Świat – Europa – Polska. Teoria i praktyka z perspektywy racjonalnych wyborów ekonomicznych w gospodarce otwartej*, Bydgoszcz 2008, cz. 2.

²⁷ Por. M. Götz, *Kryzys i przyszłość STREFY EURO*, Warszawa 2012, s. 60–89 i nast.

²⁸ Wskaźnik szeroko rozumianej konkurencyjności gospodarczej państwa jest syntezą m.in. 12 wskaźników, podzielonych na 3 grupy. W pierwszej grupie (podstawowe wymogi konkurencyjności) są: instytucje, infrastruktura, otoczenie makroekonomiczne, zdrowie i szkolnictwo wyższe; w drugiej (stymulatory efektywności): szkolnictwo wyższe i wyszkolenie, efektywność rynku dóbr, efektyw-

gospodarek i będących wobec siebie substytucyjne pod względem strukturalnym i instytucjonalnym, np. Niemcy, Austria, Holandia czy Finlandia, a inny krajów Południa UE (kraje PIIGS).

Analogicznie sprawa wygląda, jeśli by odnieść się do mocno zróżnicowanego poziomu instytucjonalnego i branżowej dywersyfikacji gospodarek porównywalnych krajów czy poziomu elastyczności płac i cen w warunkach kryzysu gospodarczo-fiskalnego *etc.*

Traktat z Maastricht, rozstrzygając dylemat między polityką a ekonomią integracji na korzyść politycznego projektu scalania europejskich gospodarek, zignorował fundamentalne warunki optymalnego obszaru walutowego, by nie wspomnieć o niewłaściwym „oprządkowaniu” samego już projektu euro (niemoc rygorów paktu stabilności i wzrostu [PSiW] wobec mikro- i makroekonomicznej polityki życia ponad stan, niemoc traktatowa i decyzyjna przy braku wspólnego rządu i wspólnej polityki fiskalnej *etc.*).

W ramach dominacji polityki nad ekonomią integracji, zbagatelizowano nie tylko warunki optymalnego obszaru walutowego, ale też inne obiektywne prawa społeczno-ekonomicznego rozwoju, w tym warstwę wnioskową prawa nierównomiernego rozwoju w przestrzeni i w czasie oraz teorii lokalizacji wobec zróżnicowanych efektów dobrobytowych realizowanych w międzynarodowej integracji przez kraje centrum a peryferia. Otóż sam dostęp do niskich stóp procentowych w strefie euro przez kraje peryferyjne oraz ich wsparcie przez politykę strukturalną UE nie może z założenia wyżej cytowanych praw zapewnić sukcesu polityce wyrównania poziomu rozwoju między peryferiami i centrum zintegrowanego obszaru. W konsekwencji plan ściślejszego sfederalizowania Europy na poziomie unii walutowej bez pierwotnego wypełnienia fundamentalnych warunków wspólnego obszaru walutowego (a wcześniej jeszcze domknięcia niższej fazy integracji, tj. JRW UE) – szczególnie w dobie zwiększonej częstotliwości szoków gospodarczych²⁹ (i nie tylko gospodarczych) zglobalizowanego świata – jest mało realny.

Od momentu wybuchu kryzysu fiskalnego w strefie euro gremia decyzyjne UE podejmowały liczne działania zapobiegające dalszemu pogłębianiu i rozszerzaniu się kryzysu w przestrzeni integracji europejskiej oraz wyeliminowania jego w przyszłości. Analizując ramy oraz

ność rynku pracy, rozwój rynku finansowego, gotowość technologiczna, rozmiar rynku; w trzeciej grupie (czynniki innowacyjności i złożoności): złożoność biznesu, innowacyjność. *The Global Competitiveness Report*, *op. cit.*, s. 296.

²⁹ J. Solarz, *Zarządzanie ryzykiem systemu finansowego*, Warszawa 2005, s. 97 i nast.

instrumentarium zarządzania kryzysem w strefie euro można śmiało postawić tezę, że dotychczasowa walka to bardziej gaszenie pożaru niż likwidacja jego przyczyn. Unia bankowa i pakt fiskalny – mające wzmocnić ramy instytucjonalne i kontrolne w strefie euro, w małej tylko mierze dotyczą fundamentalnych – z punktu widzenia istoty i teorii unii walutowej – uwarunkowań funkcjonowania strefy. Stawianie na kontrolowanie banków i oddzielenie ryzyka bankowego od zadłużenia państwa to wciąż tylko tamowanie kryzysowego rozlewiska. Kreuje się przy tym na nowo problem dwóch prędkości integracji w UE, ale opacznie interpretowanych z punktu widzenia ekonomicznie uzasadnionej idei przywrócenia wielu prędkości integracji europejskiej.

Poczynając od Jednolitego aktu europejskiego (JAE, 1986 r.), który zarysował poszerzony wymiar integracji europejskiej w porównaniu z Traktatami rzymskimi (1957 r.), mamy do czynienia z eskalacją kolejnych traktatów i paktów (traktat z Maastricht [1992 r.] *etc.*, Pakt fiskalny [2012 r.]), które, rozwijając ścieżkę integracji polityczno-ekonomicznej, marginalizują jednocześnie warstwę wnioskową teorii, określającą ekonomiczne związki przyczynowo-skutkowe w ramach integracji krajów zróżnicowanych pod względem rozwoju gospodarczego i instytucjonalnego. W rezultacie zamiast realizacji politycznego projektu sfederalizowanej Europy, mamy do czynienia z groźbą rozpadu integracji europejskiej, zatem zamiast zwiększenia efektów dobrobytowych z integracji, występuje zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego członków Unii.

Jednocześnie należy wyraźnie podkreślić, że kryzys i mankamenty globalnej gospodarki towarowo-pieniężnej, zdominowanej przez ekonomię neoliberalną (szerzej w dalszej części opracowania), są jedynie dopełnieniem, a nie przyczyną kryzysu integracji europejskiej.

Zasadniczy wniosek, jaki z tego wynika, to konieczność szeroko zakrojonej reformy funkcjonowania UE, w tym strefy euro, bazą której powinien być najpierw powrót do istoty i ekonomicznych współzależności między kolejnymi fazami integracji, mając na względzie integrację ekonomiczno-polityczną, a nie odwrotnie.

W obliczu ciągłego procesu integracji „wszerz”, zdywersyfikowanych³⁰ pod względem gospodarczym krajów, wyjściową fazą integracji w UE powinna pozostać unia celna (UC). Integracja europejska na poziomie unii celnej w pełni sprawdziła się historycznie, intensyfikując efekty dobrobytowe krajów gospodarczo wobec siebie komplementar-

³⁰ Przy średnim poziomie PKB *per capita* w krajach nowej UE = 100, najwyższy poziom PKB *per capita* ma Luksemburg (271), najniższy Bułgaria (47). <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, *ibidem*.

nych i/lub substytucyjnych. Wyższe jej fazy wywołują w tym względzie dyskusje (wspólny rynek) oraz wątpliwości (strefa euro). Wspólny rynek z jego czterema (nominalnie) wolnościami, mimo że sprzyja zwiększeniu efektów dobrobytowych z integracji (efekty handlowe UE powiększone o efekty produkcyjno-akumulacyjne), rodzi kontrowersje w obszarze regulacji rynków, by nie wspomnieć o bilansie korzyści i kosztów między centrum i peryferiami wspólnego rynku, bądź tzw. koszcie utraconych możliwości krajów peryferyjnych UE, jak również skali finansowania polityki strukturalnej i rolnej we wspólnym rynku *etc.* Kolejna zaś faza integracji europejskiej (strefa euro jako polityczny projekt UGW z derogacją) w ogóle nie trzyma standardów unii walutowej.

Obecnie strefa euro nie ma ekonomicznych podstaw, by tworzyła ją 18 krajów, podobnie jak 28 krajów było członkami wspólnego jednolitego rynku wewnętrznego UE. Wydaje się, że mówiąc o wielu prędkościach integracji europejskiej, należałoby dokonać nowego rozdania pośród wszystkich 28 krajów integracji europejskiej (od 2013 r. kolejnym członkiem UE jest Chorwacja). Rewizji wymagałby też skład „18” strefy euro od względem nie tylko formalnej konwergencji fiskalno-monetarnej, ale też z punktu widzenia poziomu konwergencji realno-instytucjonalnej aktualnych krajów członkowskich strefy euro. Podobnie jak i pozostałych (oraz przyszłych) krajów członkowskich UE, dokonując oceny ich dojrzałości co do integracji na poziomie unii walutowej (strefa euro), wspólnego rynku wewnętrznego i unii celnej. Chodzi o to, by o przyporządkowaniu do jednej z trzech wyżej wymienionych faz integracji europejskiej decydowały przesłanki ekonomiczno-strukturalne i instytucjonalne.

W warunkach jednoczesnego pogłębiania i poszerzania integracji europejskiej powrót do ekonomii integracji, w tym realizacji idei „różnych prędkości” (nie mylić z modelem dwóch prędkości UE na bazie rozdziału pomiędzy euro i członkami UE spoza tej strefy [pakt fiskalny]³¹), może w dużej mierze uchronić UE przed jałowym biegiem integracji gospodarczej, czego przejawem jest trwający kryzys³², wspierany m.in. „atrapowymi paktami i programami integracji”. Można wręcz postawić

³¹ Zob. m.in. wypowiedzi: J. Lewandowski (przewodniczący Komisji Budżetowej UE), *Nieuchronnie rozejdą się drogi euro i non-euro*, „Gazeta Wyborcza”, 9–10 lutego 2013, s. 20–21; D. Huebner (b. przewodnicząca Komisji UE), *Zacznijmy rozmawiać o przyjęciu euro*, PAP, 4 października 2013, www.wyborcza.biz [06.10.2013].

³² Por.: *Modernizacja Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2011, s. 55–208.

tezę, że sumaryczne efekty dobrobytowe na poziomie makro- i mikro-ekonomicznym z integracji krajów UE na różnych jej poziomach (UGW, JRW, UC), ale adekwatnych do poziomu substytucyjności bądź komplementarności gospodarczo-instytucjonalnej krajów członkowskich, mogą być większe i szybsze, niż zadekretowane w politycznym projekcie przyśpieszonego procesu sfederalizowania Europy. Ponadto można byłoby skuteczniej przeciwdziałać dalszemu przesuwaniu się Europy na obrzeża technologicznej konkurencyjności globalizującego się rynku światowego, zwiększając tym samym bezpieczeństwo ekonomiczne krajów Unii w globalnej gospodarce.

Należy jednocześnie podkreślić, że idea wielu prędkości integracji nie wyklucza przejścia z niższej do wyższej ligi integracji. O tym jednak muszą decydować parametry ekonomiczne, a nie umowne kryteria i decyzje polityczne. Nie oznacza to również zaniechania polityki spójności strukturalnej dla całego obszaru UE, podobnie jak i innych rodzajów polityki. Problem jedynie w stosownych proporcjach pomiędzy „twardą innowacyjnością” większości krajów UE, a „miękką innowacyjnością” czołówki UE, która może jeszcze nawiązać walkę konkurencyjną z centrum technologicznym świata³³.

Na tym tle można postawić pod rozwagę kolejną tezę, że pożądaną innowacyjnością w zarządzaniu procesem integracji europejskiej jest – jakkolwiek paradoksalnie by to brzmiało – powrót do źródeł, czyli ekonomii integracji. Powołując się na wybitnego eksperta w dziedzinie innowacji i wzrostu gospodarczego Clayтона Christensena (Harvard Business School), można powiedzieć, że w zarządzaniu kryzysem fiskalno-bankowym strefy euro bardziej chodziłoby o innowacyjność transformacyjno-wydajnościową (*disruptive and empowering innovation*), a nie tzw. innowacyjność podtrzymującą (*sustaining*)³⁴ mechanizm funkcjonowania strefy euro i całej UE.

KRYZYS GLOBALNEJ GOSPODARKI TOWAROWO-PENIĘŻNEJ A STREFA EURO

Opisane wyżej wewnętrzne przyczyny kryzysu fiskalnego strefy euro (UE w ogóle), należy postrzegać również przez pryzmat uwarunkowań globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego, w tym odejścia od fundamentów gospodarki towarowo-pieniężnej.

³³ Por.: M.A. Weresa, *Systemy innowacyjne we współczesnej gospodarce światowej*, Warszawa 2012, s. 79–144.

³⁴ C.M. Christensen, *Przełomowe innowacje*, tłum. z ang. he Innovators Dilemma, Warszawa 2010.

Przy powszechnej nadpłynności pieniądza papierowo-elektronicznego oraz woluntaryzmu globalnych rynków finansowych, przy słabości ekonomii instytucjonalnej, mamy do czynienia z tzw. „casino kapitalizmem”, gdzie pieniądź jest celem spekulacji, a nie środkiem do celu w gospodarce towarowo-pieniężnej (T-P-T). Klasyczne funkcje pieniądza w gospodarce T-P-T zeszły na dalszy plan. Pieniądź, zamiast wspierać zrównoważony proces pomnażania materialnego bogactwa narodów, stał się celem gromadzenia papierowego bogactwa opartego na spekulacji rynków finansowych, wspartej wiarą, że rynki finansowe samoistnie wracają do równowagi. W warunkach łatwego dostępu do pieniądza oraz szybkiego cyfrowego przekazu informacji, istota równowagi gospodarczej sprowadzona została do matematycznych równań generowanych instrumentów pochodnych, nie mając jednocześnie przełożenia na gospodarkę realną, choćby na tworzenie nowych miejsc pracy, a zatem zmniejszenia bezrobocia. Kreowany popyt spekulacyjny wywołuje w konsekwencji permanentny kryzys gospodarki towarowo-pieniężnej, z którym próbuje się walczyć przez pompowanie pustego pieniądza do gospodarki (banki centralne w USA/FED, Japonii czy strefie euro/EBC), który jeszcze bardziej nakręca spekulację na pieniądzu i w konsekwencji sytuację kryzysową (np. „bańki” na aktywach rynku nieruchomości *etc.*). Banki komercyjne mając łatwy dostęp do taniego pieniądza i obligacji rządowych, kreują instrumenty pochodne, na których mogą lepiej i szybciej zarobić niż na kredytach³⁵. Ekspansja instrumentów pochodnych realizowana jest bowiem wykorzystując postawę masowego klienta, który kieruje się bardziej instynktem stadnym i wiarą w etykę sektora finansowo-bankowego (której powszechnie brak), niż racjonalnością wyborów.

Ponadto dynamicznie powiększający się zakres przedmiotowy globalnych rynków finansowych, który wyprzedza (jak zwykle) jurysdykcję regulacyjno-prawną, nie ma przeciwwagi w ekonomii instytucjonalnej, co powoduje, że woluntaryzm sektora finansowo-bankowego działa na szkodę gospodarki realnej. Nie bez znaczenia są tu również nieadekwatne (do aktualnej fazy rozwoju kapitalizmu) zachowania polityków reprezentujących rządy głównych graczy zglobalizowanego świata, bo wciąż działających lokalnie (np. kolejny już klincz w USA w sprawie budżetu państwa [wrzesień 2013], czy wcześniejsze tzw. szczyty G-20 debatujące nad poszukiwaniem instrumentów antykryzysowych w gospodarce

³⁵ Kogo przeraża zrównoważony budżet (USA), www.wyborcza.biz/biznes [07.10.2013].

globalnej)³⁶. Jednocześnie, o ile doświadczenie kryzysu lat 1929–1933 zaowocowało wprowadzeniem pewnych zasad przeciwdziałających kryzysom wywołanym przez system gospodarczy, o tyle nie dało gotowej recepty na dziś. Ale wtedy nie było m.in. tak rozwiniętych instrumentów pochodnych i komunikacji cyfrowej, a ludzie z kręgu finansjery jakby porządniejsi. Jeśli do tego dodamy braki w ekonomii instytucjonalnej oraz luki samej teorii kryzysów we współczesnym zglobalizowanym świecie, to można powiedzieć, że oddala się kontrolowane wyjście ze spirali coraz częściej pojawiających się kryzysów. Ponadto praktyka, nie dość, że wyprzedza regulacje prawne, to nie obrodziła na razie w uczonych na miarę sumarycznego umysłu A. Smitha, M. Keynesa i M. Friedmana. Z tym też wiąże się po części kryzys głównego nurtu paradygmatu ekonomii w odniesieniu do zglobalizowanej gospodarki światowej, gdzie coraz powszechniej źródło bogactwa narodów widzi się w spekulacji rynków finansowych, a nie w czynniku pracy i popycie realnym. W równej mierze dotyczy to również UE i strefy euro oraz każdego ich członka.

Uwzględniając fakt, że UE stanowi znaczący element globalnej gospodarki, imperatywem dla jej długookresowej strategii powinno być współdziałanie na rzecz przywracania fundamentalnych funkcji pieniądza w globalnej gospodarce towarowo-pieniężnej, zatem wsparcia głównego paradygmatu ekonomii stanowiącego, że źródłem bogactwa i bezpieczeństwa ekonomicznego państwa jest praca, a nie spekulacja na pieniądzu.

WYZWANIA DLA POLSKI

Z teorii i praktyki międzynarodowego podziału pracy wynika, że efektywność gospodarowania w ramach gospodarki otwartej, a zatem i bezpieczeństwo ekonomiczne państw, jest tym trwalsze, im większa jest intensywność powiązań gospodarczych między nimi, ta zaś – na obecnym etapie rozwoju nauki i techniki – zależy bardziej od nowoczesnej substytucyjności niż tradycyjnej komplementarności gospodarek. Mapa handlu międzynarodowego podpowiada, że trwała konkurencyjność eksportu (w ślad za tym stosowne korzyści z międzynarodowego podziału pracy) jest osadzona – niezależnie od fazy cyklu koniunktury

³⁶ E.M. Pluciński, *Między wolnym handlem a protekcyjnym gospodarczym. Depresja 1933 versus kryzys 2009*, [w:] *Między kryzysem a współpracą gospodarczą*, red. M. Lasoń, Kraków 2010, s. 26 i nast.

ralnego – na bazie proinnowacyjnej struktury produkcji, a nie stymulowania cenowej konkurencyjności eksportu. Deprecjacja waluty krajowej (podobnie jak protekcyjizm w handlu) petryfikuje jedynie istniejącą strukturę produkcji. Petryfikacja tradycyjnej struktury produkcji powoduje, że spirala względnego zacofania pogłębia się, spychając kraj do obszaru handlu tradycyjnego, dalekiego od konkurencyjności w obszarze nowoczesnej wiedzy i technologii. Dotyczy to każdego uczestnika gospodarki otwartej i to bez względu na wymiar tego uczestnictwa, czy to na zasadzie klasycznego otwarcia przez handel międzynarodowy, czy też poprzez udział w globalizacji regionalnej bądź światowej.

Łącząc wnioski wynikające z analizy JRW i UGW w ramach UE można postawić tezę, że spełnienie warunków konwergencji realnej i strukturalnej jest kluczem dla nowych krajów Unii, zarówno w kontekście wykorzystania potencjału JRW dla efektów dobrobytowych wynikających z dominującego tam wewnątrzgałęziowego podziału pracy, jak i formalnych pięciu kryteriów zbieżności warunkujących wejście do strefy euro. Chodzi o powiązane związkiem przyczynowo-skutkowym substytucyjność: popytową, podażową i strukturalną. Substytucyjność popytowa (mierzona podobieństwem poziomu PKB *per capita* w dłuższym okresie) jest bowiem skutkiem substytucyjności podażowej (mierzonej podobieństwem ilości i jakości czynników wytwórczych stosowanych w produkcji), zaś substytucyjność strukturalno-instytucjonalna (mierzona m.in. podobieństwem struktury branżowej PKB oraz elastycznością i transparentnością rynków, a także podobieństwem mechanizmu alokacji czynników wytwórczych) limituje substytucyjność podażową.

Polska, pomimo poprawy konkurencyjności strukturalno-czynnikowej, jest wciąż komplementarna, a nie technologicznie substytucyjna wobec gospodarek krajów UE, szczególnie wobec większości starych krajów UE₁₅, na które przypada 4/5 polskiego handlu w ramach UE. Skutkiem przewag komparatywnych głównie w obszarze produktów praco- i surowcocołłonnych, zaś ich braku w produktach techno- i wiedzcocołłonnych, polska gospodarka wpisuje się mniej intensywnie w dominujący na wspólnym rynku handel wewnątrzgałęziowy, przez co ogranicza swoje korzyści z międzynarodowego podziału pracy w ramach Unii. Z tego też względu Polska ponosi tzw. koszt utraconych możliwości z integracji europejskiej na poziomie wspólnego rynku (JRW UE). Technologiczna (nie)konkurencyjność polskiej gospodarki powoduje, że korzyści Polski z integracji (pomijając środki pomocowe) odnoszą się bardziej do efektów dobrobytowych charakterystycznych dla UC, a więc niższej fazy integracji niż JRW, którego formalnie jesteśmy członkiem

od 2004 r. Można powiedzieć, że w przypadku Polski, pośród efektów dobrobytowych z racji członkostwa w UE, dominują efekty handlowo-produkcyjne (charakterystyczne dla UC), a nie produkcyjno-akumulatoryjne właściwe dla JRW³⁷.

Uwzględniając fakt, że zarówno poziom intensywności handlu wewnątrzgałęziowego, jak i branżowa struktura eksportu jest m.in. zwierciadłem czynnikowej struktury produkcji (PKB), wyzwaniem dla polskiej gospodarki m.in. z perspektywy ekonomicznego bezpieczeństwa państwa pozostaje strategia przejścia od biernego imitowania do kreowania postępu technicznego, strategia innowacyjności w ogóle. Tym bardziej, że najnowsze analizy dotyczące poziomu konkurencyjności polskiej gospodarki (lata 2012–2013), sygnalizują wręcz postępujący regres w tym względzie³⁸.

Skuteczne przejście od strategii low-tech do high-tech wymaga kompatybilnej, spójnej w czasie i Schumpeterowskiego charakteru strategii, opartej na wzajemnym dopełnianiu się wewnętrznych i zewnętrznych determinant innowacyjności. Stawka na innowacyjność w oparciu tylko o jej determinanty zewnętrzne (BIZ, środki pomocowe UE, Strategia Lizbońska, Strategia Europa 2020³⁹ etc.) nie tworzy możliwości ich optymalnego wykorzystania przy kreowaniu postępu technicznego⁴⁰. Do tego niezbędne było i jest uaktywnienie – i to w pierwszej kolejności – wewnętrznych determinant innowacyjności. Tym bardziej, że na wspólnym rynku UE, w warunkach swobodnej migracji czynników wytwórczych, działa tzw. pułapka innowacyjności. Europa, w odróżnie-

³⁷ Idem, *Integracja europejska. Teoria i praktyka*, Wrocław 2005, cz. 1.

³⁸ Raport KE z 2013 r. wskazuje m.in., że Polska wciąż pozostaje w tyle za średnią UE w zakresie inwestycji, doskonałości i wiedzochłonności gospodarki. Natomiast aktualny raport (2012–2013) Światowego Forum Ekonomicznego w Davos, w rankingu konkurencyjności globalnej (opartej na 12 parametrach w 3 wydzielonych grupach: podstawowe wymogi konkurencyjności; stymulatory efektywności; czynniki innowacyjności i złożoności) uplasował Polskę na 41 pozycji pośród 144 sklasyfikowanych krajów świata, co oznacza regres wobec rankingu z 2011–2012 r. (39 m.). Najniższy wynik cząstkowy dla Polski dotyczył innowacyjności (61 m.). J. Kotyński, *op. cit.*

³⁹ Por. *Lizbońska Unia Europejska. Wybrane zagadnienia*, red. W. Tkaczyński, Kraków 2013, s. 161–196.

⁴⁰ E.M. Pluciński, *Konkurencyjność polskiej gospodarki w warunkach globalizacji – wyzwania dla Polski*, [w:] *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides, Bydgoszcz 2003, s. 53–79; A.H. Jasiński, *Innowacyjność w gospodarce Polski. Modele, bariery, instrumenty wsparcia*, Warszawa 2014, s. 47–131; J. Czerniak, *Polityka innowacyjna w Polsce. Analiza i proponowane kierunki zmian*, Warszawa 2013, s. 199–290.

niu od centrum technologicznego świata, jest bardziej zaabsorbowana korzystną realokacją istniejących czynników produkcji niż ich doskonaleniem. Sprzyjają temu względne różnice wyposażenia w czynniki wytwórcze pomiędzy krajami UE (por. warstwę wnioskową modelu Heckschera-Ohlina-Samuelsona⁴¹) oraz sowita renta technologiczna realizowana przez wybrane stare kraje Unii. W konsekwencji występuje eskalacja procesu imitacji postępu technicznego z poziomu starych krajów UE przez nowe kraje Unii. Tym samym rodzi się klasyczna pułapka „rynku sprzedającego” dla innowacyjności i odstawanie w zakresie B&R w wymiarze globalnym (np. Niemcy). Polska imitując postęp techniczny w ramach wspólnego rynku, nie zyskuje zatem możliwości skracania luki technologicznej w wymiarze globalnym. Co więcej, bez pełnego uruchomienia wewnętrznych determinant innowacyjności i generowania postępu technicznego zabezpiecza się co najwyżej przed pogłębianiem luki technologicznej i to wymiarze regionalnym, a nie globalnym.

Pośród wewnętrznych determinant strategii innowacyjności należałoby zwrócić uwagę na dokończenie procesu prywatyzacji, co wspólnie z proinnowacyjną ekonomią instytucjonalną mogłoby stworzyć samodzielną bazę dla rozwoju konkurencji, a zatem rynkowego wymuszania innowacyjności. Politykę zwiększonych wydatków na B&R należałoby rozpatrywać w kontekście permanentnie unowocześnianej edukacji („od przedszkola do uniwersytetu”), podwyższania jakości kadry naukowo-badawczej („kurs na jakość”), powiązania przemysłu z instytucjami naukowo-badawczymi oraz reformy funkcjonowania państwa w ogóle.

To wymaga jednak zasadniczych rozstrzygnięć w zakresie instytucji społeczeństwa obywatelskiego (nie partyjnego), jak również w zakresie systemu alokacji⁴² czynników wytwórczych w mechanizmie rynkowym. Uwzględniając proinnowacyjny Schumpeterowski charakter alokacji czynników wytwórczych oraz warstwę wnioskową równania Solowa⁴³, zarządzanie zasobami nie może być tylko zwykłym ich administrowaniem. Powyższe stwierdzenia nabierają szczególnej mocy w kontekście

⁴¹ E.M. Pluciński, *Ekonomia...*, aneks I, s. 407 i nast.

⁴² R. Florek, 21 powodów dlaczego nie możemy dogonić Zachodu, www.gazeta.pl [03.05.2013].

⁴³ R. Solow traktował o wpływie technologii i edukacji – jako istotnej przyczynie sprawczej dynamiki wzrostu dochodu narodowego. J.A. Schumpeter podkreślał natomiast, że tylko ten kraj potrafi zgrać wszystkie składniki efektywności gospodarowania (tj. postęp techniczny, wzrost produkcji oraz równowagę gospodarczą), którego ludność cechuje się trzema zdolnościami: inwencją, skłonnością do oszczędzania oraz umiejętnościami kierowania gospodarczego. E.M. Pluciński, *Świat – Europa – Polska...*, s. 170 i nast.

polskiej transformacji systemowej oraz strukturalnego dostosowania do rynku UE. Zdolności kierownicze (mające wpływ na uaktywnienie zdolności akumulacyjnych, inwencji i w konsekwencji innowacyjnych zachowań ludzkich) są nie do przecenienia, szczególnie w warunkach technologicznych wyzwań globalizującego się świata oraz pomniejszania ryzyka kosztu utraconych możliwości w przypadku członkostwa Polski w UE, bezpieczeństwa ekonomicznego państwa w ogóle. W tym kontekście należałoby się również zastanowić, czy reformy częściowe bez całościowego podejścia do strategii innowacyjności, mogą być efektywne. Punktem wyjścia pozostaje niepodjęta od 20 lat decyzja o wdrożeniu ponadpartyjnej kompleksowej strategii innowacyjności⁴⁴, wymykającej się z logiki cyklu wyborczego. Strategii innowacyjności, rozpisanej w czasie (krótki, średni, długi okres) i z wykorzystaniem wszystkich wzajemnie dopełniających się wewnętrznych i zewnętrznych determinant innowacyjności (w podanej kolejności), obejmujących wszystkie cztery fazy społecznego procesu gospodarowania (produkcja–podział–wymiana–konsumpcja). W gospodarce globalnej (zdominowanej przez technologię i nowoczesną wiedzę) strategia proinnowacyjnego rozwoju jest dla bezpieczeństwa⁴⁵ ekonomicznego państwa równie ważna, co bezpieczeństwo energetyczne. Warto zaznaczyć, że strategia proinnowacyjnego rozwoju jest czymś więcej, niż sama modernizacja gospodarki. Innowacyjność to również tworzenie czegoś nowego, a nie tylko imitowanie już istniejących form we wszystkich (wspomnianych wyżej) czterech fazach społecznego procesu gospodarowania i szczególnie w procesie produkcji i wymiany. O ile modernizacja gospodarki dokonuje się w obrębie substytucyjnego PNT (dominuje imitacja PNT na bazie zmiany relacji czynnika praca – kapitał), o tyle innowacja gospodarki (w tym procesie produkcji i zbytu) dokonuje się w obrębie czystego PNT (nowe technologie, nowe produkty, nowy sposób organizacji pracy etc.⁴⁶).

Uwzględniając natomiast istotę racjonalnych wyborów w gospodarce otwartej w ogóle, należy również pamiętać, że członkostwo w międzynarodowej integracji gospodarczej jest jedynie *second best solution* wobec globalizacji światowej. Stąd członkostwo Polski w UE rozpatrywane z perspektywy efektywności alokacji zasobów, w tym bezpieczeństwa ekonomicznego państwa w gospodarce otwartej, należałoby postrzegać

⁴⁴ Idem, J. Czerniak ; A.H. Jasiński.

⁴⁵ *Narodowy Program Foresight Polska 2020, Komitet Prognoz Polska 2000 Plus PAN*, Warszawa 2009, s. 46–78.

⁴⁶ Por. A. Olesiuk, *op. cit.*, s. 38–41; K. Prandecki, *Innowacyjność a rozwój – ujęcie teoretyczne*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni VISTULA” 2013, nr 2 (36), s. 5–15.

nie jako cel sam w sobie, lecz środek do celu: konkurencyjność w gospodarce globalnej.

Dorobek wcześniej cytowanych teorii oraz ich implementacja w postaci zastosowania ekonomii podażyowo-instytucjonalnej w krajach restrukturyzujących proinnowacyjnie gospodarkę, jest z pewnością pouczający. Powinien posłużyć jako intelektualna refleksja w kreowaniu długookresowej ponadpartyjnej strategii rozwoju w Polsce. Wprowadzania natomiast do otoczenia gospodarczego „decyzyjnego zamętu” przez podejmowanie doraźnych (podyktowanych interesem grupowym) decyzji wymykających się z logiki długookresowych działań oraz racjonalnych oczekiwań gospodarczych, nie można wytłumaczyć nawet dorobkiem laureatów Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii. Przypomnę, że D. Kahneman i V. Smith zostali wyróżnieni (2002 r.) za pionierskie badania ekonomicznych zachowań ludzi, uwzględniające psychologiczne determinanty decyzji podejmowanych w warunkach niepewności otoczenia gospodarczego. Jednakowoż chodzi tu o psychologię akademicką, a nie psychologię potoczną. W równej mierze dotyczy to również filozofii współdziałania Polski w wymiarze ponadnarodowym. Na poziomie regionalnym chodziłoby o wspieranie procesu powrotu do fundamentów ekonomii integracji, m.in. w kontekście uwarunkowań tworzenia i funkcjonowania unii walutowej, w tym zarządzania kryzysem w strefie euro, zaś w wymiarze globalnym na rzecz sanacji fundamentalnych funkcji pieniądza w gospodarce towarowo-pieniężnej tak, aby pieniądź mógł wspierać gospodarkę realną, a nie być przedmiotem spekulacji samym w sobie.

Oddzielne zagadnienie stanowi zarządzanie kryzysem fiskalnym na poziomie krajowym. Temat ten – na kolejny referat – jest równie ważny w kontekście bezpieczeństwa ekonomicznego państwa w gospodarce otwartej. Sanacja finansów publicznych jest kolejnym ważnym wyzwaniem stojącym przed Polską⁴⁷. I nie chodzi tu tylko o postrzeganie problemu przez pryzmat wypełnienia kryteriów fiskalno-monetarnych z Maastricht, warunkujących wstąpienie Polski do strefy euro, co mo-

⁴⁷ Pod koniec września 2013 r. rząd RP przyjął projekt budżetu na 2014 r. Zapisał w nim 47,7 mld zł deficytu. Deficyt niższy niż planowano wcześniej dzięki... zmianom w systemie emerytalnym (OFE) oraz wzrostowi podatków (por. „Gazeta Wyborcza”, 28–29 września 2013, s. 7). Wydaje się, że ta swoista kreatywna księgowość, wygenerowana przez okoliczność spełnienia formalnych kryteriów z Maastricht oraz konstytucyjnych zapisów wobec granicy 55–60% udziału długu publicznego w PKB Polski, niewiele ma jednak wspólnego z kryteriami realnego i instytucjonalnego dostosowania polskiej gospodarki do JRW i UGW w UE, u podstaw którego leży w pierwszym rzędzie strategia innowacyjności.

głoby m.in. skuteczniej chronić polską gospodarkę przed atakami światowego kapitału spekulacyjnego. Chodzi też o to, by równowaga fiskalna, jako jeden z elementów długookresowej równowagi gospodarczej państwa, mogła sprzyjać proinnowacyjnemu wzrostowi PKB, a zatem maksymalizowaniu efektów dobrobytowych z gospodarowania zasobami w gospodarce otwartej. W przeciwnym wypadku polityka gospodarcza państwa będzie wciąż⁴⁸ niewolnikiem poziomu stóp procentowych i kursu walutowego, co jest dalekie od długookresowej strategii proinnowacyjnego rozwoju, a zatem stosownego powiększania dobrobytu w gospodarce otwartej i w konsekwencji bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

⁴⁸ Potrzeba proinnowacyjnej restrukturyzacji gospodarki pojawiła się już w połowie lat 90., kiedy koniecznym dopełnieniem systematyzowania procesu reform stała się proinnowacyjna restrukturyzacja gospodarki. Ten drugi etap koniecznej transformacji, by przejść od komplementarności do substytucyjności technologicznej, został zaprzepaszczonej. Polityka gospodarcza była i jest determinowana przez bieżące zarządzanie zasobami. Ma charakter strategii krótkookresowej, którą wyznacza nie tyle kolejny etap realizacji długookresowej strategii proinnowacyjnego wzrostu, ile ostrość gospodarczych szoków wewnętrznych i zewnętrznych. Epatowanie przez kolejne rządy troską o poziom inflacji, zatem poziomu stopy procentowej i kursu walutowego, potwierdza jedynie, że nie jest realizowana kompleksowa strategia proinnowacyjnego rozwoju. O ile poziom technologicznej niekonkurencyjności polskiej gospodarki na przełomie lat 80. i 90. był odziedziczony po nieefektywnym systemie alokacji zasobów, o tyle dziś utrzymująca się luka technologiczna jest konsekwencją m.in. wyżej wyartykułowanego grzechu zaniechania w trakcie ponad 20 lat transformacji. Przypomina o tym również analiza technologicznej (nie)konkurencyjności w handlu z Czechami, których historia transformacji gospodarczej jest podobna, ale tylko w kontekście czasu.



MAŁGORZATA CZERMIŃSKA

**WSPÓLNA POLITYKA CELNA UNII EUROPEJSKIEJ
– ŚRODKI OCHRONY EKONOMICZNEJ
JEDNOLITEGO RYNKU
PRZED PRZYWOZEM TOWARÓW
Z KRAJÓW TRZECICH**

POJĘCIE, CELE I PODSTAWY PRAWNE WSPÓLNEJ POLITYKI CELNEJ
UNII EUROPEJSKIEJ

W bardzo wąskim ujęciu polityka celna obejmuje całokształt działań państwa związanych z ustalaniem stawek opłat pobieranych przy wwozie towarów do danego kraju lub przy ich wywozie z tego państwa¹. Skoro regulacje celne (między innymi kodeks celny) obejmują również procedury celne czy pochodzenie towarów, to polityka celna nie może odnosić się jedynie do ustanawiania stawek celnych. Zatem zakres przedmiotowy polityki celnej należy ujmować szerzej, wykraczając znacznie poza taryfę celną i uwzględniając elementy systemu celnego, takie między innymi jak przeznaczenie celne towarów, w tym procedury celne, czy funkcjonowanie administracji celnej. W szerokim ujęciu polityka celna to „całokształt działalności państwa lub organizacji międzynarodowej i jego/jej organów, związany z pokojowym rozstrzygnięciem sprzeczności (konfliktów, rozbieżności) interesów w międzynarodowym obrocie towarowym, ochroną i promocją, zapewnieniem nadrzędności interesów

¹ G. Mosiej, *Polityka celna Polski w okresie transformacji systemowej*, Toruń 2004, s. 18.

narodowych (lub wspólnych w organizacji integracyjnej) w stosunku do interesów publicznych innych wielkich grup społecznych, zorganizowanych w państwa i/lub sojusze (koalicje) gospodarcze, polegający na tworzeniu norm i regulacji prawnych autonomicznych lub na przyjmowaniu międzynarodowych standardów wynikających z międzynarodowych umów (traktatów, układów, porozumień) oraz wprowadzeniu ich do własnej praktyki życia społeczno-gospodarczego”².

Polityka celna wiąże się ściśle z handlem zagranicznym i stanowi część zagranicznej polityki gospodarczej kraju. W ramach polityki celnej w szerokim ujęciu można wyróżnić, biorąc za podstawę instrumenty, które są wykorzystywane, politykę taryfową i pozataryfową. W ramach polityki taryfowej wykorzystuje się przede wszystkim stawki celne, a także inne niż cła środki taryfowe: kontyngenty taryfowe, plafony taryfowe i zawieszenia poboru cef. Natomiast w ramach polityki pozataryfowej stosuje się między innymi ograniczenia ilościowe, w tym kontyngenty ilościowe, środki protekcji uwarunkowanej (środki ochrony przed nieuczciwym lub nadmiernym importem, nadzór statystyczny (uprzedni lub następny)). Podmiotami szeroko rozumianej polityki celnej są instytucje tę politykę tworzące i realizujące, czyli organy państw i organizacji międzynarodowych zaangażowanych w międzynarodowy obrót towarowy: rządy, parlamenty, ministerstwa, administracje celne, izby gospodarcze i inne.

Wspólna polityka celna jest fundamentem Unii Europejskiej i podstawowym elementem funkcjonowania jednolitego rynku. Wspólny rynek obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług, kapitału, zgodnie z postanowieniami traktatów (art. 26 ust. 2 TFUE). Wspólny rynek może funkcjonować tylko pod warunkiem stosowania wspólnych zasad i przepisów na granicach zewnętrznych, a narodowe administracje celne państw członkowskich działają jak jedna instytucja. Podstawę realizowania wspólnej polityki celnej Unii Europejskiej stanowi unia celna i dotyczy całej wymiany towarowej. Obejmuje zakaz stosowania cef przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi a także zakaz stosowania wszelkich opłat o skutku równoważnym, jak również oznacza przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi (art. 28 ust. 1 TFUE). Dotyczy to zarówno produktów pochodzących z państw członkowskich, jak i pochodzących z państw

² W. Czyżowicz, *Istota, przedmiot i podmioty polityki celnej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Warszawie” 1995, nr 1, s. 50; *Prawo celne*, red. W. Czyżowicz, Warszawa 2004, s. 5.

trzecich, pod warunkiem, że zostały dopuszczone do swobodnego obrotu (art. 28 ust. 2 TFUE)³. Dopuszczenie do swobodnego obrotu jest możliwe po załatwieniu formalności przywozowych i uiszczeniu należności celnych w przywozie. Między państwami członkowskimi zakazane są cła przywozowe i wywozowe oraz opłaty o skutku równoważnym. Zakazane są również ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym (art. 34 TFUE)⁴. Natomiast w handlu z krajami trzecimi stosowana jest wspólna taryfa celna. Utworzenie unii celnej wymagało zatem przede wszystkim zaprzestania stosowania ciał w handlu wewnętrznym oraz niewprowadzania przez państwa członkowskie w swych wzajemnych obrotach nowych ciał lub innych, podobnych w skutkach opłat. Wprowadzono zasadę *standstill*, która gwarantowała, że w momencie stopniowego obniżania ciał nie zostaną wprowadzone nowe taryfowe środki ochronne. Zasada ta zaczęła obowiązywać od stycznia 1958 r. 1 stycznia 1962 r. zlikwidowano ograniczenia ilościowe w handlu między państwami członkowskimi, cła eksportowe przestały być stosowane od 31 grudnia 1961 r., cła importowe w handlu wzajemnym zaś obniżano stopniowo aż do zupełnego ich zniesienia 31 lipca 1969 r. Wspólną zewnętrzną taryfę celną (*Common Customs Tariff*) ustanowiono po raz pierwszy na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 1 lipca 1968 r. Stawki celne ustalono wówczas na poziomie średniej arytmetycznej stawek celnych obowiązujących na czterech obszarach celnych EWG (Francja, RFN, Włochy, Beneluks)⁵.

Wraz z utworzeniem jednego obszaru celnego państwa członkowskie utraciły autonomię w zakresie kształtowania polityki handlowej, a w szczególności polityki celnej, która od 1970 r. podlega wyłącznym kompetencjom Unii (art. 3 TFUE). Postrzegając politykę celną Unii jako element polityki gospodarczej, a w szczególności handlowej, państwa stawiają sobie następujące cele:

- przyczynianie się do harmonijnego rozwoju handlu światowego,
- przyczynianie się do stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym i bezpośrednich inwestycjach zagranicznych,
- przyczynianie się do obniżania barier celnych i innych barier (art. 206 TFUE).

³ Art. 28 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Wprowadzenie wspólnej taryfy celnej oznaczało, że polityka celna (zmiany stawek celnych, stosowanie taryfowych środków polityki handlowej) została wyjęta spod gestii krajów członkowskich i przekazana Radzie i Komisji Europejskiej.

Na obszarze Unii – jak wcześniej wspomniano – są stosowane wspólne przepisy celne, co wynika z faktu, że kraje członkowskie tworzą jeden obszar celny. Podstawowym źródłem unijnego prawa celnego były i nadal są traktaty, czyli pierwotne źródła prawa, w tym Traktat rzymski, przewidujący m.in.: utworzenie unii celnej i realizację wspólnej polityki handlowej, a obecnie Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Drugim źródłem unijnego prawa celnego są akty prawa wtórnego, czyli decyzje organów Wspólnot – Rady i Parlamentu oraz Komisji, w randze rozporządzeń. Są one bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Podstawowym aktem prawnym regulującym wymianę towarową i związanym z funkcjonowaniem unii celnej jest Wspólnotowy kodeks celny (WKC), stanowi on Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913 z 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy kodeks celny oraz przepisy wykonawcze do WKC, czyli rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z 7 lipca 1993 r.⁶ Wspólnotowy kodeks celny zaczął obowiązywać od 1994 r., nowelizowano go kilka razy. Jedną z istotniejszych nowelizacji została przeprowadzona w 2000 r., uprościła ona w znacznym stopniu formalności związane z objęciem towarów procedurą celną, a także przepisy dotyczące systemu zwolnień celnych. Kolejną nowelizacją z 2005 r. stanowiła fundament do powstania ujednoliconych systemów informatycznych. Przewidziano w niej m.in. przepisy identyfikujące kontrole na granicach celnych Wspólnoty, jak również obowiązek przedłożenia drogą elektroniczną deklaracji skróconej (zawierającej informacje o towarze) zanim towar ten zostanie wprowadzony lub wyprowadzony z obszaru celnego Wspólnoty. Obecnie obowiązuje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z 23 kwietnia 2008 r. ustanawiające Wspólnotowy kodeks celny (wersja zmodernizowana)⁷. Zmodernizowany kodeks celny (*Modernized Customs Code* – MCC) wszedł w życie 24 czerwca 2008 r., a najpóźniej 5 lat po jego wprowadzeniu, a więc do 24 czerwca 2013 r., miał znaleźć zastosowanie. Od dawna było jednak pewne, że rozporządzenie dotyczące wdrożenia ZKC nie będzie gotowe na czas. W związku z tym Komisja Europejska złożyła 20 lutego 2012 r. wniosek do Europejskiej

⁶ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913 z 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy kodeks celny, Dz.U. WE L 302 z 19 października 1992 r. oraz Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92, ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny, Dz.U. WE L 253 z 1 stycznia 1993 r.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z 23 kwietnia 2008 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks celny (zmodernizowany kodeks celny, Dz.Urz. UE L 145/1 z 4 czerwca 2008 r.).

Rady i Parlamentu o aktualizację, a właściwie zastąpienie, Zmodernizowanego kodeksu celnego, w postaci Unijnego kodeksu celnego (*Union Customs Code* – UCC). Unijny kodeks celny miałby zostać wprowadzony najpóźniej do 31 grudnia 2020 r.⁸ Dawałoby to więcej czasu państwom członkowskim na wdrożenie koniecznych systemów informatycznych, umożliwiających m.in. zwiększenie bezpieczeństwa zewnętrznych granic Unii Europejskiej, a także wprowadzenia udogodnień w handlu zagranicznym. Istotnym elementem tych udogodnień jest scentralizowanie punktu odpraw celnych, który bazuje na *Single Electronic Access Point* (SEAP), a w przyszłości ma funkcjonować jako informatyczny system wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi, a także rejestracja wystawców świadectw preferencyjnych.

WSPÓLNA TARYFA CELNA I TARIC JAKO PODSTAWOWY INSTRUMENT POLITYKI CELNEJ I OCHRONY RYNKU WEWNĘTRZNEGO UE

Podstawowym instrumentem wspólnej polityki celnej, a jednocześnie środkiem ochrony rynku wewnętrznego, pozostaje nadal wspólna taryfa celna. Pozostałe środki ochrony ekonomicznej obszaru celnego UE, czyli mające bezpośrednie skutki finansowe, to głównie: instrumenty protekcji uwarunkowanej oraz specjalna klauzula ochronna w rolnictwie.

Wspólną zewnętrzną taryfę celną (*Common Customs Tariff*) ustanowiono po raz pierwszy – jak wcześniej wspomniano – na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 1 lipca 1968 r. W następnych latach stawki celne były wielokrotnie zmieniane przez Radę, zarówno autonomicznie, jak i w toku kolejnych negocjacji na forum GATT, co roku publikowana jest nowa wersja taryfy celnej.

Podstawą konstrukcji każdej taryfy celnej jest nomenklatura towarowa, czyli usystematyzowany wykaz towarów. Istotą nomenklatury towarowej jest sklasyfikowanie towarów będących przedmiotem obrotu towarowego, a tym samym stworzenie przejrzystego i jednoznacznego systemu pozwalającego zidentyfikować dany towar przez przypisanie określonego kodu cyfrowego. Nomenklatura Scalona, czyli system klasyfikowania i kodowania towarów w unijnej taryfie celnej, ma charakter dynamiczny, ponieważ dokonuje się w niej niezbędnych zmian,

⁸ European Commission COM (2012) 64 final, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the Union Customs Code, 20 February 2012, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0064:FIN:EN:PDF [01.09.2013].

np. z punktu widzenia postępu technologicznego, potrzeby rejestracji pewnych grup towarów. Zmiany Nomenklatury Scalonej wynikają również z wielkości obrotu międzynarodowego, jeśli jest on niewielki, niektóre kody mogą zostać „zamknięte”. W efekcie znaczne zmniejszyła się liczba linii taryfowych: z ponad 10 300 na początku tego wieku do 9294 w 2011 r. (por. tabela 1). Zmiany te nie powodują jednak bezpośrednich skutków finansowych, bardziej istotna z tego punktu widzenia jest natomiast wysokość stawek celnych, świadczących zarówno o poziomie protekcji, jak i o wpływach z ceł. Od 1975 r. dochody z ceł są przekazywane przez kraje członkowskie do budżetu wspólnotowego w ramach tzw. tradycyjnych środków własnych (TOR – *Traditional Own Resources*). Zgodnie z decyzją Rady UE z 29 września 2000 r., budżet każdego państwa członkowskiego zasila 25% wpływów z ceł, pozostałe 75% jest przekazywane do budżetu Wspólnoty⁹. Rola TOR jako źródła wpływów maleje: pod koniec lat 80. XX w. udział TOR w budżecie wynosił niecałe 30%, a obecnie sięga 11% (12,4% w 2009 r., 11,6% w 2010 r., podobnie w 2011 r.)¹⁰.

Tabela 1. Struktura konwencyjnych stawek celnych we Wspólnej taryfie celnej w latach 2006–2011

Wyszczególnienie	2006	2008	2011
Liczba linii taryfowych	9843	9699	9294
Stawki celne związane (% wszystkich linii taryfowych)	100,0	100,0	100,0
Stawki zerowe (% wszystkich linii taryfowych)	26,0	25,3	25,0
Krajowe kominy celne ^a (% wszystkich linii taryfowych)	5,61	5,5	5,7
Międzynarodowe kominy celne ^b (% wszystkich linii taryfowych)	9,0	8,4	8,7
Stawki „nieistotne” ^c	9,4	9,6	8,8
Stawki <i>ad valorem</i> (% wszystkich linii taryfowych)	90,0	89,9	89,5

^a Krajowe kominy celne to stawki przewyższające trzykrotnie średnią stawkę celną.

^b Międzynarodowe kominy celne to stawki celne przekraczające 15%.

^c Stawki „nieistotne” to stawki niezerowe, mniejsze lub równe 2%.

Źródło: opracowano na podstawie: Trade Policy Review, European Union 2011, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/248, s. 35.

⁹ Por. art. 2 ust. 3 decyzji Rady 2000/597/WE, Euratom z 29 września 2000 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich, Dz.Urz. UE L 253 z 7 października 2000 r.

¹⁰ European Commission, 2010, Financial Report, Section 2, Revenue, Luxembourg, s. 64; European Commission, 2012, *Financial Programming and budget: Budget in figures 2012*, www.ec.europa.eu/budget/figures/2012/2012_en.cfm [02.06.2013].

W ostatnim dziesięcioleciu średni poziom stawek celnych KNU w unijnej taryfie celnej (konwencyjnych, związanych) wynikających z rokowań na forum GATT/WTO) w wyniku wcześniejszych redukcji, nie jest wysoki, kształtuje się poniżej 7% i nieznacznie maleje (6,9% w 2006 r. – 6,4% w 2011 r.). Zaznaczyć należy, że wszystkie cła we wspólnej taryfie celnej są związane, a to oznacza, że Wspólnota nie może ich podwyższyć bez udzielenia rekompensaty partnerom handlowym (por. tabela 1). Stopień protekcji jest oczywiście wyższy w przypadku artykułów rolnych: 15,2% w 2011 r., 18,6% w 2006 r., w przypadku towarów nierolnych średni poziom stawek celnych natomiast prawie się nie zmieniał i wynosił ok. 4%. Stawki zerowe bądź nieprzekraczające 2% stanowią ok. jednej trzeciej wszystkich stawek celnych w taryfie celnej (por. tabela 1).

W przypadku świeżych owoców i warzyw (28 linii taryfowych, na poziomie ośmiocyfrowego kodu CN)) stosowany jest tzw. system cen wejścia (*entry price system*), który polega na pobieraniu opłat celnych, będących sumą cła *ad valorem* i cła dodatkowego, specyficznego (tzw. ekwiwalentu taryfowego – *tariff equivalent*), nakładanego, gdy cena importowa jest niższa od ceny wejścia ustalonej dla danego gatunku owoców i warzyw. Ekwiwalent taryfowy jest obliczany w stosunku do ilości sprowadzanego towaru. Wysokość ekwiwalentu taryfowego jest proporcjonalna do różnicy między ceną wejścia a ceną importowanego towaru. W przypadku, gdy cena w imporcie nie osiąga 92% ceny wejścia, oprócz cła *ad valorem* doliczany jest maksymalny ekwiwalent taryfowy. Import dokonywany po cenie równej lub wyższej od ceny wejścia podlega jedynie cłu *ad valorem*¹¹. W unijnej taryfie celnej występują również sezonowe stawki celne dla określonych produktów rolnych w sezonie ich zbiorów w krajach unijnych, są one w tym okresie wyższe i mają służyć ochronie interesów producentów wspólnotowych. Ponadto dla produktów rolnych objętych taryfikacją, Unia Europejska, podobnie jak inne kraje WTO, i wobec państw członkowskich Światowej Organizacji Handlu, ma możliwość korzystania z tzw. **specjalnej klauzuli ochronnej** – *SGG* (*Special Safeguard*). Klauzula ta dopuszcza możliwość nałożenia dodatkowych ceł w imporcie, w sytuacji gdy wolumen importu przekracza ustaloną wielkość progową lub gdy ceny w imporcie kształtują się poniżej cen progowych. Na szczęblu unijnym zasady stosowa-

¹¹ Szczegółowe rozwiązania dotyczące systemu cen wejścia są zawarte m.in. w Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1580/2007 z 21 grudnia 2007 r., ustanawiającym przepisy wykonawcze do Rozporządzeń Rady (WE) nr 2200/96, (WE) nr 2201/96 i (WE) nr 1182/2007 w sektorze owoców i warzyw, Dz.Urz. UE L nr 350 z 31 grudnia 2007 r.

nia SSG określone zostały w Rozporządzeniu Rady nr 3290 z 1994 r.¹² Wielkość progową w pierwszym przypadku (wolumenu importu) ustala się na podstawie importu do UE w ciągu ostatnich trzech lat poprzedzających rok, w którym wystąpiły niepożądane skutki. Unia Europejska ma możliwość stosowania tej klauzuli na rynku zbóż, cukru, ryżu, olejów i tłuszczów, produktów mlecznych, wieprzowiny, owoców i warzyw. W obecnej rundzie rokowań wielostronnych na forum WTO dyskutowane są zmiany w zakresie stosowania klauzuli SSG, dotyczące m.in. ograniczenia listy produktów objętych mechanizmem SSG i czasu jej stosowania do siedmiu lat od momentu zakończenia rokowań, a także wprowadzenie również dla krajów rozwijających się możliwości nakładania dodatkowych ceł w imporcie.

Jednocześnie wraz z Nomenklaturą Scaloną wprowadzono użytkową wersję taryfy celnej, czyli Zintegrowaną Taryfę Celną Wspólnot Europejskich – TARIC (*Integrated Tariff of the European Communities*). O ile wspólna taryfa celna to rozporządzenie wykonawcze wydawane przez Komisję, posiada więc moc wiążącą wobec organów administracji celnej poszczególnych krajów członkowskich, o tyle TARIC jako taryfa celna użytkowa nie stanowi aktu prawnego, nie ma więc mocy wiążącej¹³. Organem kompetentnym w zakresie administrowania zintegrowaną taryfą jest Komisja Europejska, a ściślej Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej, – TAXUD, która zgodnie z art. 6 Rozporządzenia Rady (EWG) z 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie wspólnej taryfy celnej, „ustanawia i aktualizuje TARIC, zarządza nią, rozpowszechnia, korzystając w miarę możliwości ze środków skomputeryzowanych”¹⁴. Do 2003 r. zamieszczano corocznie aktualizacje bazy danych TARIC w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich serii C. W kolejnym roku podjęto decyzję o zaprzestaniu tych publikacji, od tamtej pory zintegrowana taryfa jest dostępna jedynie w wersji elektronicznej i codziennie aktualizowana. TARIC zawiera informacje praktycznie o wszystkich instrumentach polityki handlowej stosowanych przez Wspólnotę, a w szczególności: o wszystkich stawkach celnych, łącznie ze zwolnieniami celnymi i stawkami preferencyj-

¹² Rozporządzenie Rady (WE) nr 3290 z 22 grudnia 1994 r. w sprawie dostosowań i przejściowych uzgodnień wymaganych w sektorze rolnym w celu wprowadzenia w życie porozumień w ramach wielostronnych negocjacji handlowych rundy urugwajskiej, Dz.Urz. L 349 z 31 grudnia 1994 r.

¹³ S. Naruszewicz, M. Laszuk, *Wspólnotowe prawo celne*, Warszawa 2004, s. 98.

¹⁴ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie wspólnej taryfy celnej, Dz.Urz. L 256 z 7 września 1987 r.

nymi, o środkach wspólnotowych stosowanych w przywozie bądź wywozie towarów, takich jak: środki parataryfowe (zawieszenia poboru cel, kontyngenty i plafony taryfowe), instrumenty rolne (komponenty rolne, dodatkowe cło na cukier – ADS/Z i dodatkowe cło na mąkę – ADF/M, refundacje wywozowe), środki protekcji uwarunkowanej (cła antydumpingowe i antysubwencyjne), ograniczenia ilościowe, w tym zakazy importu bądź eksportu, środki nadzoru statystycznego (nadzór następczy bądź uprzedni).

ŚRODKI OCHRONY EKONOMICZNEJ WSPÓLNEGO RYNKU UE PRZED NIEUCZCIWYM I NADMIERNYM IMPORTEM

Wraz z malejącą rolą cel – tradycyjnych narzędzi ochrony przed konkurencją zagraniczną, zwykle wzrasta znaczenie instrumentów pozataryfowych. Wśród szczególnych instrumentów ochrony wspólnego rynku wymienić należy środki tzw. protekcji uwarunkowanej. Zalicza się do nich instrumenty ochronne przed nieuczciwym importem, czyli przed dumpingiem i subsydiami oraz przed nadmiernym importem. Zakres, procedura stosowania oraz okres obowiązywania tych instrumentów podlegają regulacjom WTO¹⁵. Zasadniczą cechą tej grupy środków polityki handlowej jest kwestia warunkowości ich stosowania. Według wspólnotowych zasad, przesłanki ich wprowadzenia są następujące: konieczność przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego przed podjęciem decyzji w sprawie ochrony, unijni producenci podobnego towaru (przemysł Wspólnoty) ponieśli rzeczywistą szkodę lub zagraża

¹⁵ Zjawisko dumpingu i zasady postępowania antydumpingowego zostały określone w Rozporządzeniu Rady nr 384/96 z 22 grudnia 1995 r., w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej, Dz.Urz. L 56 z 6 marca 1996 r. Wszystkie postanowienia UE w zakresie dumpingu zostały przyjęte zgodnie z zasadami GATT/WTO, a w szczególności wynikającymi z art. VI GATT/WTO oraz art. 2 Porozumienia o stosowaniu artykułu VI GATT, nazywanego również Kodeksem antydumpingowym. Z kolei zasady ochrony przed importem subsydiowanych towarów zostały sformułowane w Rozporządzeniu Rady UE nr 2026/97 z 6 października 1997 r. w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej, Dz.Urz. L 288 z 21 października 1997 r. Stosowanie środków ochronnych przed nadmiernym importem jest regulowane Rozporządzeniem Rady (WE) nr 3285/94 z 22 grudnia 1994 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu i uchylające rozporządzenie (WE) nr 518/94, Dz.Urz. L 349 z 31 grudnia 1994 r., obecnie: Rozporządzenie Rady (WE) nr 260/2009 z 26 lutego 2009 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu (wersja skodyfikowana), Dz.Urz. L z 31 marca 2009 r.

im wyrządzenie takiej szkody w przyszłości, bądź też istotnie może być opóźniony rozwój danego sektora w UE, należy także wziąć pod uwagę interes Wspólnoty (pod tym pojęciem rozumie się interes producentów wnoszących skargę, użytkowników importowanego towaru oraz konsumentów) w trakcie podejmowania decyzji o zastosowaniu środków ochronnych. Środki protekcji uwarunkowanej, inaczej nazywane środkami o charakterze defensywnym, podlegają zasadom wspólnej polityki handlowej, dlatego też zarówno legislacja, jak i prowadzenie postępowania podlegają instytucjom UE, a w szczególności Komisji Europejskiej.

Postępowanie ochronne rozpoczyna się od wniesienia skargi. W przypadku postępowania antydumpingowego lub antysubsydyjnego do wniesienia skargi uprawnione są: przemysł Wspólnoty lub z urzędu Komisja Europejska (w praktyce bardzo rzadko). Przemysł Wspólnoty w tym przypadku oznacza producentów podobnego produktu, reprezentujący co najmniej 25% całkowitej produkcji tego towaru, wniosek musi zyskać poparcie producentów reprezentujących co najmniej 50% produkcji. Jeśli chodzi o postępowanie przeciwko nadmiernemu importowi, to podmiotami uprawnionymi do wniesienia skargi są wyłącznie państwa członkowskie. Przedmiot postępowania wyjaśniającego, prowadzącego do ustalenia, czy występuje poważna szkoda lub jej groźba, obejmuje zbieranie przez Komisję Europejską informacji dotyczących importu, a zwłaszcza dynamiki jego wzrostu, cen towarów importowanych w porównaniu z cenami na rynku wewnętrznym, wpływu importu na sytuację producentów z Unii Europejskiej w zakresie wolumenu produkcji, wielkości sprzedaży, udziału w rynku, cen, wielkości zatrudnienia i in. Środki protekcji uwarunkowanej nakładane są wyłącznie wobec towarów pochodzących z krajów nieczłonkowskich i nienależących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (w tym ostatnim przypadku chodzi o towary, których porozumienie o EOG dotyczy, tj. głównie przemysłowe).

Środki antydumpingowe mogą przybrać formę cła antydumpingowego lub zobowiązania cenowego. Cło antydumpingowe (które stosuje się łącznie z cłem regularnym, obowiązującym na dany towar) z kolei może mieć formę cła *ad valorem* (jest to określony procent od wartości celnej towaru lub **cła specyficznego, liczonego od ilości towaru**). Możliwe jest też zastosowanie cła mieszanego lub **cła zmiennego**, opartego na cenie minimalnej (referencyjnej). W takim przypadku wysokość opłaty celnej dodatkowej stanowi różnicę między ceną deklarowaną przez importera na granicy (przed naliczeniem cła), a ceną minimalną ustaloną przez Komisję. W niektórych przypadkach możliwe jest złagodzenie wprowadzonego cła antydumpingowego przez wprowadzenie

dotatkowej kwoty wolnej od cła, w ramach której import jest zwolniony z cła antydumpingowego. Cło pobiera się dopiero po przekroczeniu określonej wielkości importu z danego kraju. Zobowiązanie cenowe z kolei polega na zobowiązaniu się konkretnego eksportera do nie eksportowania towaru na teren Wspólnoty poniżej pewnej ustalonej ceny. W zamian za to w odniesieniu do eksportowanych towarów przez tego eksportera nie nakłada się cła antydumpingowego. Cło antydumpingowe ustala się zwykle na okres **pięciu lat**. Okres ten może on być przedłużony w wyniku postępowania weryfikacyjnego (*expiry review*), na następne pięć lat.

Środki antysubsydjne mogą przybrać formę cła wyrównawczego lub zobowiązania cenowego. **Cło wyrównawcze** może występować w takich samych formach jak cło antydumpingowe. W przypadku postępowań antysubsydjnych istnieje jeszcze inny rodzaj zobowiązania – zobowiązanie władz kraju eksportu do zaprzestania subsydiowania danego produktu.

Środki ochronne przed nadmiernym przywozem (*safeguards*) mogą przybrać formę dodatkowej opłaty celnej, nadzoru statystycznego lub ograniczenia ilościowego. **Ograniczenie ilościowe** polega na wprowadzeniu kontyngentu ilościowego (kwoty). W ramach ustalonego kontyngentu import odbywa się bez dodatkowych opłat celnych (tylko cło normalnie obowiązujące na dany towar) natomiast po przekroczeniu ilości określonej w kontyngencie obowiązuje zakaz importu. Przy ustalaniu kwot importowych uwzględnia się utrzymanie tradycyjnych strumieni handlu tak, aby wprowadzenie tego typu ograniczeń ilościowych jedynie w minimalnym stopniu zakłóciło wzajemną konkurencyjność zagranicznych producentów.

Spośród wszystkich instrumentów protekcji uwarunkowanej Wspólnota od lat najczęściej wykorzystuje środki antydumpingowe. Ich wprowadzenie – jak wcześniej wspomniano – musi być poprzedzone przeprowadzeniem postępowania. W latach 2000–2006 wszczynano rocznie około 23–35 takich postępowań (rekordowy pod tym względem był rok 1999, kiedy to wszczęto 66 nowych postępowań antydumpingowych, w 2004 r. 29 postępowań, w roku następnym – 26), natomiast w ostatnich latach ich liczba znacznie się zmniejszyła: 9 w 2007 r., po 15 w 2009 i 2010 r., 17 nowych postępowań antydumpingowych w 2011 r. i zaledwie 13 w 2012 r.¹⁶

¹⁶ Anti-dumping, Anti-subsidy, Safeguard, Statistic covering Full-Year 2012 (December 2012); Anti-dumping, Anti-subsidy, Safeguard, Statistic covering Full Year 2005, www.trade.ec.europa.eu [25.06.2013].

Oprócz nowych (podstawowych) postępowań są prowadzone tzw. **przeglądy wygaśnięcia** (*expiry review*). **Takie postępowanie wertyfikacyjne** wszczynane jest na wniosek Komisji Europejskiej lub na wniosek złożony przez przemysł Wspólnoty; efektem tego postępowania może być przedłużenie obowiązywania nałożonego środka. W 2012 r. wszczęto 14 takich postępowań, z tego jedno antysubwencyjne; dla porównania: w 2005 r. 23. Możliwy jest także **tymczasowy przegląd okresowy** (*interim review*) – postępowanie takie wszczynane jest na wniosek Komisji Europejskiej, jednego z państw członkowskich lub jakiegokolwiek eksportera, importera lub producentów unijnych; efektem tego postępowania może być modyfikacja wysokości nałożonego środka. W 2012 r. prowadzono 5 takich postępowań, z czego jedno antysubwencyjne; dla porównania: w 2005 r. wszczęto 22 postępowania, z czego dwa antysubwencyjne. Możliwy jest także **przegląd pod kątem nowego eksportera** (*new exporter review*) – wszczynany jest na wniosek nowego producenta/eksportera; efektem tego postępowania może być przyznanie indywidualnego cła antydumpingowego lub wyrównawczego. W 2012 roku przeprowadzono tylko jedno takie postępowanie (w 2005 r. – 5 postępowań tego typu)¹⁷.

W ostatnich latach liczba stosowanych środków antydumpingowych, głównie ceł antydumpingowych, również nieco się zmniejszyła: 102 środki na koniec 2012 r. (117 instrumenty na koniec 2011 r.), w porównaniu do 125 w 2010 r. i 135 w 2009 r. (na koniec 2006 r. stosowano 134 instrumenty antydumpingowe)¹⁸. Niewielki jest udział importu UE, objętego instrumentami ochrony przed nieuczciwym importem: odpowiednio: ok. 0,6–0,7% w latach 2006–2009, 0,43% w 2010 r. i jeszcze mniej, bo 0,25% w 2011 r.¹⁹ Mimo to UE pozostaje nadal znaczącym

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ European Commission, 2002, Anti-dumping, Anti-subsidy, Safeguard, Statistic covering the Year 2002 (December 2002), Interim Report 2002, No. 4; European Commission, 2006, Anti-dumping, Anti-subsidy, Safeguard, Statistic covering the full Year 2006 (December 2006), Interim Report 2006, No. 12; European Commission, 2012, Anti-dumping, Anti-subsidy, Safeguard, Statistic covering Full-Year 2012 (December 2012), www.trade.ec.europa.eu [25.06.2013].

¹⁹ Annual Report from the Commission to the European Parliament, COM (2007) 479 final, 2007, Brussels, s. 4; Report from the Commission to the European Parliament, COM (2008) 877 final, 2008, Brussels, s. 5; Report from the Commission to the European Parliament, COM (2009) 573 final, 2009, Brussels, s. 5; Report from the Commission to the European Parliament, COM (2010) 558 final, 2010, Brussels, s. 5; Report from the Commission to the European Parliament, COM (2012) 59 final, 2012, Brussels, s. 5; Report from the Commission to the European Parliament, COM (2012) 599 final, 2012, Brussels, s. 5.

„użytkownikiem” środków antydumpingowych. W ostatnich latach niezmiennie najwięcej instrumentów antydumpingowych jest stosowanych w przypadku takich produktów jak: chemikalia, metale, w tym żelazo i stal, produkty mineralne, tekstylia i odzież a blisko połowa wszystkich środków antydumpingowych jest stosowanych wobec Chin²⁰.

W ostatnich latach Wspólnota stosuje niewiele środków antysubwencyjnych, średnio ok. dziesięciu. Co roku wszczynanych jest kilka nowych postępowań antysubwencyjnych: 3 w 2002 r., jedno w następnym, 2 w 2008 r., 6 w 2009 r., 3 w 2010 r. i 6 w 2012 r. (w tym trzy nowe wobec Chin: dla rowerów, paneli słonecznych i niektórych rodzajów stali)²¹. Rekordowy pod tym względem pozostaje rok 1999, kiedy to wszczęto 20 nowych postępowań antysubwencyjnych. Postępowania ochronne przed nadmiernym importem wszczynane na początku XXI wieku dotyczyły niektórych wyrobów stalowych, łososia hodowlanego, owoców cytrusowych, ale od 2005 r. żaden nowy środek ochronny nie został wprowadzony. Ostatni instrument ochronny dotyczący owoców cytrusowych *erga omnes* przestał być stosowany w 2007 r.²²

PODSUMOWANIE

Funkcjonująca obecnie w ramach Unii Europejskiej unia celna, pogłębiona utworzeniem rynku wewnętrznego ma dwa wymiary. Wymiar wewnętrzny zakłada, że członkowie unii celnej znoszą w handlu wzajemnym wszelkie istniejące dotychczas bariery handlowe oraz nie wprowadzają nowych utrudnień o podobnym charakterze. Wymiar zewnętrzny rynku wewnętrznego opiera się na jednolitym porządku prawnym regulującym obrót towarowy z krajami trzecimi, a także wspólnym systemie ochrony obszaru celnego UE. Wspólny rynek może funkcjonować tylko pod warunkiem stosowania wspólnych zasad i przepisów na granicach zewnętrznych, a narodowe administracje celne państw członkowskich działają jak jedna instytucja.

Do środków ochrony ekonomicznej wspólnego obszaru celnego zaliczyć należy cła i taryfę celną, środki protekcji uwarunkowanej, czyli in-

²⁰ Trade Policy Review, European Communities 2011, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/248, 2011, s. 40.

²¹ M. Czermińska, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej w XXI wieku – implikacje dla liberalizacji handlu i integracji z krajami trzecimi*, [w:] *Tendencje rozwojowe w gospodarce światowej*, red. M. Bartosik-Purgat, J. Schroeder, Poznań 2013, s. 181; Anti-dumping, Anti-subsidy, Safeguard, Statistic covering Full-Year 2012 (December 2012), www.trade.ec.europa.eu [25.05.2013].

²² M. Czermińska, *op. cit.*, s. 181.

strumenty ochrony przed nieuczciwym i nadmiernym importem a także specjalną klauzulę ochronną w rolnictwie.

W przypadku tradycyjnego środka ochrony rynku, jakim są cła importowe, zauważyć można w ostatnich latach spadek średniego poziomu stawek celnych KNU zawartych w unijnej taryfie celnej. Ponadto w praktyce Unia Europejska stosuje obniżone (preferencyjne) stawki celne wynikające z umów o preferencyjnym handlu zawartych z krajami trzecimi, czy jednostronnych preferencji GSP, zatem cła nie stanowią już znaczącej bariery w wymianie międzynarodowej. To z kolei sprawia, że wpływy z ceł także systematycznie maleją.

W ostatnich latach zmniejsza się także liczba postępowań antydumpingowych, a co za tym idzie, środków antydumpingowych; podobna tendencja jest widoczna również w przypadku pozostałych instrumentów protekcji uwarunkowanej. Częściowo jest to, być może, skutek globalizacji i internacjonalizacji przedsiębiorstw, przejawiający się w tworzeniu przez firmy sieci filii i przedsiębiorstw powiązanych kapitałowo zlokalizowanych w różnych krajach. Wprowadzenie środków ochronnych mogłoby być wymierzone wówczas także przeciwko firmom unijnym powiązanym kooperacyjnie i handlowo z przedsiębiorstwami z krajów trzecich.

Środki ochrony ekonomicznej wspólnego obszaru celnego UE przed przywozem towarów z krajów trzecich nie odgrywają już tak istotnej roli, jak jeszcze kilkadziesiąt lat temu. Strategiczne działania UE w ostatnich kilkunastu latach zmierzają do rozszerzenia wymiany wolnohandlowej zarówno w Europie, jak i na innych kontynentach, tj. w Azji, Ameryce Łacińskiej, Ameryce Północnej. Wyrażają się przez negocjowanie (albo zapowiedź negocjowania w przyszłości) pogłębionych i całościowych stref wolnego handlu, przewidujących nie tylko zniesienie ceł i ograniczeń ilościowych w handlu wzajemnym, ale wprowadzenie również innych swobód wspólnego rynku, zwłaszcza przepływu usług i kapitału. Stanowi to przejaw postępującej liberalizacji obrotów handlowych w sytuacji, gdy cła i inne środki ochrony ekonomicznej w imporcie, nie stanowią już znaczącej bariery w wymianie międzynarodowej nie tylko w Unii Europejskiej, ale również wśród państw należących do WTO.

DAVID J. DREWRY

NORTH TO THE ORIENT: THE NORTHERN SEA ROUTE AND CLIMATE CHANGE

INTRODUCTION

When the Suez Canal was opened in 1869 it achieved several notable distinctions. First, it was undoubtedly one of the greatest achievements of engineering of the 19th Century. Secondly, it was a driver for international commerce by removing at a stroke several thousands of kilometres of sea travel around the Cape of Good Hope, thus linking better and more quickly the markets of Europe with the Far East. Thirdly, it changed the geopolitical framework of the Northern Hemisphere, raising the importance of the Middle East as a gateway for Colonial powers, particularly Britain with a major part of its Empire in India and Malaya. Greater speed and ease of transit between the Mediterranean and the Indian Ocean created both substantial benefits and potential vulnerabilities. The Panama Canal, which began its operation under the shadow of the First World War in 1914 likewise transformed inter-oceanic trade and was a significant factor in the economic acceleration of the United States in the first half of the 20th Century. It cut the shipping distance between New York and San Francisco by 12 800 km. Its political and strategic importance were underlined by the Hay–Bunau-Varilla Treaty in 1903 between the United States and the newly installed Panamanian regime for the long-term operation of the canal, as well its vital role in the Pacific Theatre of the Second World War.

It might be thought that in the 21st Century there would be no further opportunities to re-orient significantly international freight op-

erations, the geography of the planet having being readily explored over many decades for possible future prospects. Two factors have conspired to confound this proposition. First has been political change in Europe with the collapse of the Soviet Union and, secondly, climate change which has affected the Arctic Ocean. Since the second decade of the 20th Century, Russians have exploited and developed the seaway along their northern, Siberian coast during the short summer period when seasonal sea ice, in the forms of drifting ice floes and ice that is held fast to the shoreline, have melted (Figure 1). Exclusively Soviet traffic expanded steadily with improvements to ships, icebreaker technology, meteorological forecasting, port handling and demand with perturbations caused by the Second World War and internal Soviet affairs.

Figure 1. The Northern Sea Route. Various routings are shown between Murmansk and Provideniya in the Bering Sea dependent upon ice conditions. The trans-Arctic Ocean route is speculative should the Arctic Ocean become ice-free during future summer seasons



Since 1989 ship and cargo movements have been revitalised and Russia has opened the corridor to western freight passage. Transits are projected to rise exponentially during the next 20–30 years as sea-ice conditions continue to ameliorate. In similar fashion to the Suez and Panama Canals, the Northern Sea Route (NSR) is likely to have economic, political and strategic impacts. The reduction in distance and transit time for shipping plying between Europe and the Far East is substantial compared with the normal route via Suez Canal (Table 1).

Table 1. Comparative distance (nautical miles) and transit time for Europe-Far East shipping

Route	Routing	Total distance (NM)	Days of sailing
Current	Rotterdam-Suez-Yokohama	11200	40
NSR	Rotterdam-Bering Straits-Yokohama	7330	25

HISTORY

The passage along the northern coast of Norway and Russia from the Barents Sea to the Bering Sea was most likely first explored by Viking seamen. It is recorded that Norse ships first entered and investigated the White Sea in the Ninth Century¹. European discoveries in the Far East stimulated the spice trade and entrepreneurs looked to possible shorter and safer routes; this led to the search for northern passageways. In 1553 Sir Hugh Willoughby and Richard Chancellor rounded (and named) North Cape in search of the North East Passage (the earlier name for the NSR) on behalf of the Company of Merchant Adventurers founded by Sebastian Cabot. Willoughby's ship was lost but Chancellor reached Archangel'sk, travelled onward to Moscow, and returned to England to establish the Muscovy Company. Later that century the Dutch settled on the Kola Peninsula, at the mouth of the Devina River, and despatched Arctic expeditions the second of which was led by Willem Barents. Barents voyaged north of Novaya Zemlya and into the Kara Sea. In 1596 he discovered Bear Island and Spitsbergen, thus adding to the map of the Arctic Ocean. Peter I of Russia saw potential in further opening Siberia and commissioned the Dane Vitus Bering to undertake exploration to the east in 1725–1730 and 1733–1743. In the first of these „Great Northern Expeditions”, Bering discovered the straits that now bear his name but failed to identify what lands lay to the east. On the second he sailed across the „Bering” Sea, and discovered Alaska.

The first journey through the North East Passage, from west to east, was undertaken by the Swedish explorer and academic Adolf Norden-skjöld in the *Vega* between 1878 and 1879, overwintering his ship at Koljutschin Bay. At this time the Russians were developing the resource base of Siberia, particularly its furs, timber, fish, whale – and seal-meat,

¹ V.Y. Borodachev, V.Y. Alexandrov, *History of the Northern Sea Route*, [in:] *Remote Sensing of Sea Ice in the Northern Sea Route: Studies and Applications*, ed. O.M. Johannessen et al., Springer-Praxis 2007, p. 472.

salt, and coal often in collaboration with other Europeans. Timber was felled and then floated down the principal rivers, 'Ob, Yenisei, Lena and Kolyma, to the Arctic Ocean for onward transportation. There was, however, a need to establish the necessary infrastructure to assist in further opening the region. This was aided by a series of important logistic and military developments. The first and most notable was the construction of the Trans-Siberian railway which was begun in 1891 and completed in 1916. Extensive hydrographic surveys of Siberian coastal waters were undertaken, for security reasons, between 1910 and 1915 commencing on the Pacific side and terminating in Akhangel'sk; they were fundamental to further exploration of the offshore passages. Telegraph and meteorological stations were established at suitable ports and settlements along the coast. A major step was taken by a far-sighted naval officer in the Imperial Navy, Vice-Admiral Stepan Makarov, who commissioned the construction of Russia's first icebreaker, *Yermak*, from the British shipbuilders Armstrong Whitworth in Newcastle-upon-Tyne in 1898. The City of Murmansk, located at the western end of the NSR and ice-free year round, was founded in 1916 partly as a response to the logistic necessities of World War One. It was to play a fundamental strategic role in the development of a range of Arctic operations.

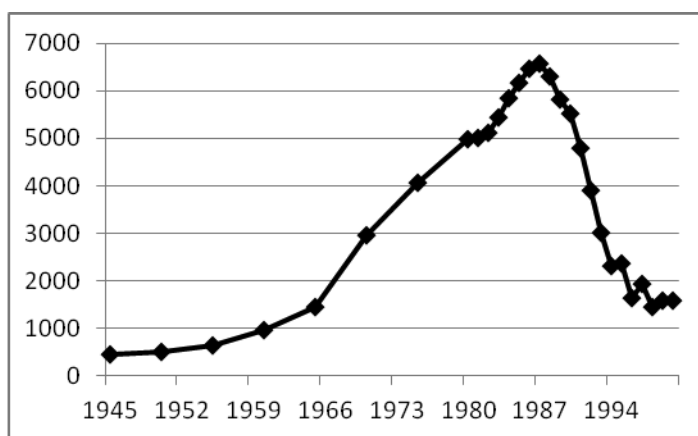
Following the Revolution in 1917 there was surprisingly little change from the early developments of the summer shipping from the mouths of the Arctic rivers. In 1920 the Bolshevik government established the Committee for the Northern Sea route (Komseveroput) with the „object of turning it (NSR) into a permanent and practical communications artery... and carrying out an exchange of goods with overseas countries and transporting goods to European Russia.”². Otto Schmidt made the first transit in one season in 1932 in *Sibiryakov* at the same time as the NSR was given official status with an administration that also covered much of the economic operations in northern Siberia – Glavsevmorput. This undoubtedly resulted from a recognition in Moscow of the increasing value to the USSR of its northern territories (Stalin recognised „The Arctic regions have colossal wealth.”)³. Freight traffic was 300,000 tonnes per year, mostly (60%) of timber, using between 40 and 150 ships the bulk of which were small coastal freighters. A new class of modern *Stalin* class icebreakers was commissioned and port facilities along the Siberian coast improved. During World War Two the NSR was

² T.E. Armstrong, *The Northeast Passage as a Commercial Waterway, 1879–1979*, Ymer 1980, p. 87–129.

³ *Ibidem*.

used as a route into Siberia for lend-lease supplies. This was periodically threatened from 1942 by German U-boats and surface raiders operating in the Barents and Kara seas.

Figure 2. Cargo tonnage ('000s) transported on NSR 1945–2000 (V Ya Plaksey quoted in Bordachev and Alexandrov, footnote 2). The dramatic reduction in freight in the post-Soviet period is illustrated as timber and coal shipments declined rapidly



The post-WWII period witnessed a steady build-up of freight traffic, mostly in the Kara Sea region, rising to several million tonnes per year (Figure 2).⁴ There was a shift from predominantly timber to minerals and petroleum traffic as the economic geological exploration of Siberia moved ahead. A major ore body (Norilsk-Talnakh intrusion) predominantly of nickel but also yielding copper, cobalt, platinum, selenium and tellurium was discovered and large-scale mining commenced in 1939–1940 at Norilsk with a 96km-long railway constructed to Dudinka on the Yenisey River. From here ore was shipped west to Murmansk across the southern Kara Sea and the Barents Sea. Of complementary importance has been the exploitation of the significant oil and gas reserves in the northern part of the West Siberian Plain between the 'Ob and Yenisey rivers, discovered in 1953.⁵ Although oil was shipped out of the region in the early days of development, the seasonality of this mode of

⁴ C. Krypton, *The Northern Sea Route and the Economy of the Soviet North*, Methuen 1956, p. 219.

⁵ T.E. Armstrong, G. Rogers, G. Rowley, *The Circumpolar North*, Methuen 1978, p. 303.

transport was unsustainable in the longer term and quickly replaced by a network of pipelines. Small tankers have operated on a regular basis from Varanadey in the Pechora Sea, which experiences less severe ice conditions than the adjacent Kara Sea. Nevertheless, the southern Kara Sea routeway has played an important role in the transport of much construction and related materials for the petroleum industry and continues to be an essential supply line for the Arctic communities. New and extensive gas discoveries in the Yamal Peninsula are changing the pattern; Yamal LNG is constructing a fleet of up to 16 icebreaker tankers with maximum capacities of 170000k m³ in order to transport liquid natural gas from the new port of Sabata on the 'Ob River. Such shipments are intended to use the NSR westwards to Europe and eastwards to Asian Markets.⁶

CONTEMPORARY DEVELOPMENTS

Restrictions on the use of the Northern Sea Route have been primarily environmental, technological and political. Lying between mostly 70° and 75°N, the NSR has been subject to the annual and longer-term cycles of sea ice growth and decay in the Arctic. The presence of land-fast ice adjacent to the coast has limited access to ports and heavy sea-ice years have both curtailed the season of operation and have led in some instances to emergencies when shipping has been trapped. Furthermore, the Siberian Arctic seas are subject to intense storms which can disrupt marine operations and damage shipping. In the first half of the 20th Century technologically less-developed ice-breaking capabilities reduced the ability of vessels to operate in more difficult conditions and narrowed the window of operations. These problems were tackled by the construction of more powerful icebreakers, many with nuclear propulsion systems (*Lenin* was the first of these, commissioned in 1959 and decommissioned in 1989) and ice-strengthened cargo-vessels. Shallow-water, low-draft icebreakers were also acquired in order to sustain and enhance commercial traffic and port operations at the mouths of the major Arctic rivers. The Russian operational fleet is listed in Table 2. Concern has been expressed that these vessels are ageing and, even with extensions to the life of their power plants, there is a need for replacements in the near future.

Operations in parts of the NSR are subject to certain restrictions which limit the size of cargo vessels (typically not greater than 50,000

⁶ Yamal LNG: Harnessing the Arctic's gas resources, Webpage 2013.

deadweight tons). One limiting factor is vessel beam, based on the width of the channel cut by the icebreakers. A further constraint in near-shore areas is water depth. There are some sections of the inshore passages where water depths are of the order of 10–12m such as in the New Siberian Islands. These conditions restrict the draft of vessels wishing to transit the whole of the NSR (currently at a maximum of 12.5m) as well as requiring shallow-draft icebreaker support when appropriate⁷.

Table 2. Operational Russian Icebreakers in use on the NSR

Vessel	Commissioned	Propulsion capacity
Arctica Class		54MW
Rossia	21.12.1985	
Sovetsky Soyuz	29.12.1989	
Yamal	28.10.1992	
50 Let Pobedy	23.03.2007	
Taimyr Class (low-draft)		35MW
Taimyr	30.06.1989	
Yaygach	25.07.1990	

During Soviet times the NSR was a restricted zone of operations. The principal Cold War theatre in which East and West confronted each other was across the Arctic Ocean. The presence of nuclear destructive weapons onboard submarines regularly patrolling the Arctic Ocean gave rise to high levels of security and surveillance of the Siberian coastline. Murmansk, Polyanyi and their associated naval facilities were closed to most western interests and were key to Soviet underwater activities in the Arctic and North Atlantic⁸.

A thawing of these tense relationships occurred in 1987 when Secretary General Mikhail Gorbachev travelled to Murmansk where he delivered a speech of great international importance⁹. In his address he not only endorsed further better relations with the West, reforms and restructuring to the Soviet Union („glasnost” and „perestroika”), but also announced that the Arctic should become a „zone of peace”, and sought cooperation with the West. As part of his initiative the NSR

⁷ C.L. Ragner, *Northern Sea Route Cargo Flows and Infrastructure – Present State and Future Potential*, Fridtjof Nansens Institute Report 2000, No. 13, p. 118.

⁸ R. Sale, E.T. Petrov, *The Scramble for the Arctic: Ownership, Exploitation and Conflict in the Far North*, Frances Lincoln 2010, p. 223.

⁹ D. Scrivener, *Gorbachev's Murmansk Speech: The Soviet Initiative and Western Response*, Norwegian Atlantic Committee, Security Policy Library No. 4, Oslo 1989, p. 75.

would be opened for international traffic and there would be international cooperative research undertaken to improve understanding of the environmental and technical possibilities of the NSR. The former did not materialise until 1991 and the latter resulted in the ten-year International Northern Sea Route Programme (INSROP) commencing in 1993. This focussed on several key areas of research: i) Natural conditions and ice navigation; ii) Environmental factors; iii) Trade and commercial shipping; iv) Political, legal, cultural and military/strategic issues. At its conclusion much existing and new data had been gathered and analysed, Russian and western researchers had worked well together but organisational and other problems resulted in mixed views on the veracity of the NSR's future utilisation¹⁰.

Since 2008 the NSR has been operated by the Northern Sea Route Administration, based in Murmansk, and the supporting icebreakers by the Federal State Unitary Enterprise „RosAtomflot“. Construction has proceeded for ten relief ports and freight charges (including ice-breaker support) have been reviewed and lowered to increase attractiveness and competitiveness of the route. Further reforms being considered included the easing of ice-class regulations for foreign vessels using the NSR.

IMPACTS OF CLIMATE CHANGE

In parallel to these political developments interest in the use of the NSR has resulted from the evidence that sea ice in the Arctic Ocean is shrinking steadily in extent and is becoming thinner, thus leading to an ever-enlarging seasonal window of shipping activity and greater ease of operations. The changing climate of the Arctic has been documented and published in numerous scientific papers and reports, the most notable and comprehensive of which have been the publications of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) which issued its 5th report in September 2013¹¹, and earlier by the more northerly-focused report of the International Arctic Science Committee (IASC) in its *Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA) published in 2004¹². The key findings

¹⁰ R. Douglas Brubaker, C. Lykke Ragner, *A Review of the International Northern Sea Route Program (INSROP) – 10 years on*, "Polar Geography" 2010, Vol. 33, Nos 1–2, p. 15–38.

¹¹ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2013 The Physical Science Basis Working Group I Contribution to the Fifth Assessment*, IPCC.

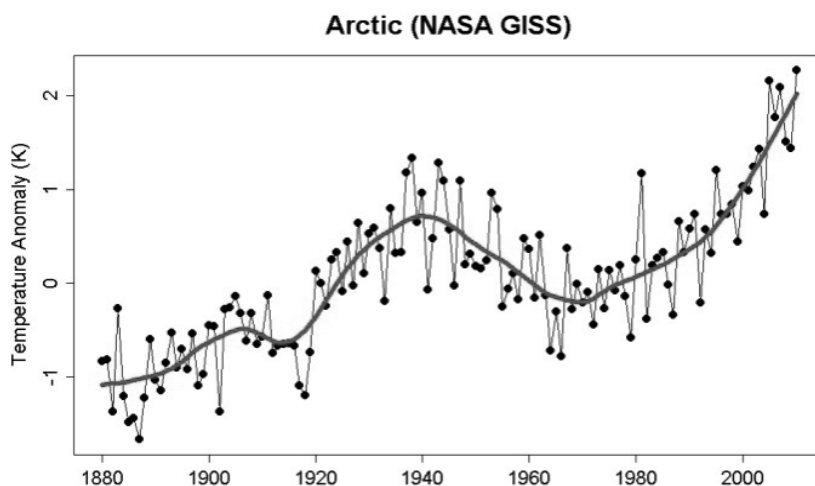
¹² ACIA, *Arctic Climate Impact Assessment – Scientific Report*, Cambridge University Press 2005, p. 1042.

of these wide-ranging and internationally collaborative scientific studies into aspects of the Arctic physical environmental provide unequivocal evidence for climate change as manifest in rising temperatures and shifts in precipitation which have resulted in a reduction in snow cover, warming of the Arctic Ocean and epicontinental seas, melting of permafrost, melting of mountain glaciers, ice caps and the Greenland Ice Sheet, and importantly for the NSR, a reduction in sea ice cover.

TEMPERATURES IN THE ARCTIC

Global average temperatures have risen by 0.89°C ($0.69\text{--}1.08$) over the period 1901–2012 and about 0.72°C ($0.49\text{--}0.89$) over the period 1951–2012 (IPCC, 2013), although the trend is not monotonic. In the Arctic the increase has been two to three times greater than the global mean during the last 50 years¹³ and temperatures are currently at their highest for the last 2000 years.¹⁴

Figure 3. Averaged Arctic surface temperature anomaly ($^{\circ}\text{C}$) ($64^{\circ}\text{N}\text{--}90^{\circ}\text{N}$), 1880–2010¹⁵



¹³ *Ibidem*.

¹⁴ D.S. Kaufman et al., *Recent Warming Reverses Long-Term Arctic Cooling*, *Science* 2009, Vol. 325, No. 5945, p. 1236–1239.

¹⁵ J. Overland, J. Key, B.-M. Kim, S.-J. Kim, Y. Liu, J. Walsh, M. Wang, U. Bhatt, *Air Temperature, Atmospheric Circulation and Clouds*, NOAA Arctic Report Card update 2012, 2013.

Figure 3 shows Arctic temperatures averaged from over 130 terrestrial meteorological stations. The bulk of the Arctic is oceanic and measurements have been made of regionally synoptic sea-surface temperatures only since availability of satellite sensors in the late 1970s; they also demonstrate a consistent rise during the three last decades.

SEA ICE

The pervasive physical feature of the Arctic seas is their cover of sea ice. This is persistent in the central Arctic Ocean Basin and fluctuates seasonally at its margins such as along the coast of Siberia. Sea ice is coupled strongly to both the atmosphere above and the oceans beneath and is, therefore, highly sensitive to changes in the behaviour of these other systems.¹⁶ In addition land-fast ice, up to 2 m in thickness, extends out from the coast to which it is attached into the seas for several tens to hundreds of kilometres. This reaches a maximum area in the late Winter and Spring especially when atmospheric conditions are dominated by the Arctic High pressure regime driving winds offshore and bringing significantly lower temperatures than average.¹⁷ This land-fast ice can be particularly hazardous for shipping operations close inshore.

Sea ice is transported across the Arctic Ocean by major currents such as the Beaufort Gyre, which circulates sea ice between Alaskan north coast and the Canadian Arctic Islands. Currents along Siberian coast are characterised by eddies and smaller gyres such as in the Chukchi, Laptev and Kara Seas but the overall flow pushes ice inexorably westwards into the Trans-Arctic Drift to be funnelled into the North Atlantic between Svalbard and Greenland. The motion of the ice, driven by regional wind patterns, gives rise to continuous crushing, shearing and cracking of the ice generating ridges with deep keels of up to about 20m, and the opening of leads and larger patches of open water (polynyas). Ice persisting for several years in the central Arctic (multi-year ice) may reach thicknesses of several tens of metres especially where currents build up thick ice against the north of Greenland. Towards the margins of the Arctic Ocean ice tends to form and melt in a single season and ice is therefore considerably thinner and of the order of a few metres.

¹⁶ D. Budikova, *Role of Arctic Sea Ice in Global Atmospheric Circulation: A Review*, "Global and Planetary Change" 2009, No. 68, p. 149–163.

¹⁷ D.V. Davine et al., *Atmospheric-driven State Transfer of Shore-fast Ice in the North-eastern Kara Sea*, "Journal of Geophysical Research" 2005, Vol. 110, C09013.

This „typical” pattern has been subject to significant change over the last several decades, caused mainly by rising atmospheric temperatures. The principal features have been a steady reduction in the extent of sea ice which has led to i) the withdrawal of sea ice from the Siberian coast progressively earlier in the year and ii) thinning of the sea ice cover – multi-year ice has reduced in extent and is confined increasingly to a narrow belt along the northern coast of Greenland and Canadian Arctic Islands; such ice has disappeared from the Chukchi Sea since the late 1990s.

The 2013 IPCC assessment assesses the changing character of Arctic sea ice and reports a comprehensive series of observations over several decades and models which predict the pattern of sea ice cover to the end of the 21st Century. The IPCC finds that perennial sea ice extent has declined from $\sim 7.9\text{M km}^2$ in 1980 to 3.5M km^2 in 2012, the rate has been $-11.5 \pm 2.1\%$ per decade (Figure 4). Multi-year ice has shown a more dramatic reduction of $-13.5 \pm 2.5\%$ per decade. The thickness of sea ice in the Chukchi and Beaufort seas, for example, has reduced by 0.9m.

Figure 4 a) Annual cycle of sea ice growth and melt in the Arctic Ocean showing the progressive reduction in area of ice in late September (IPCC, 2013);

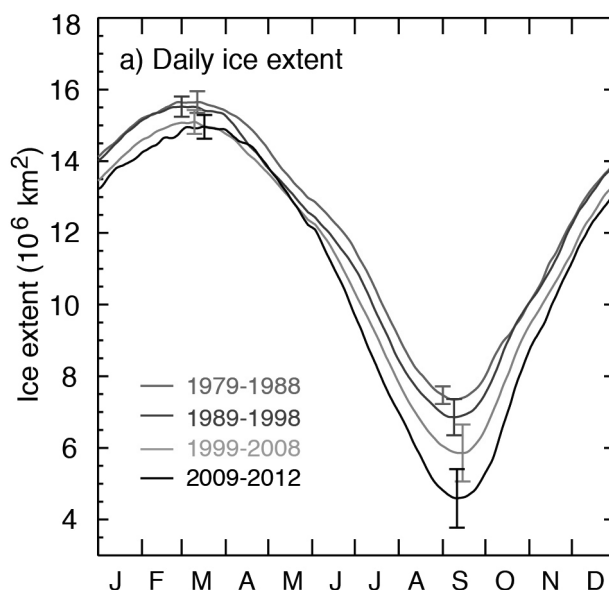
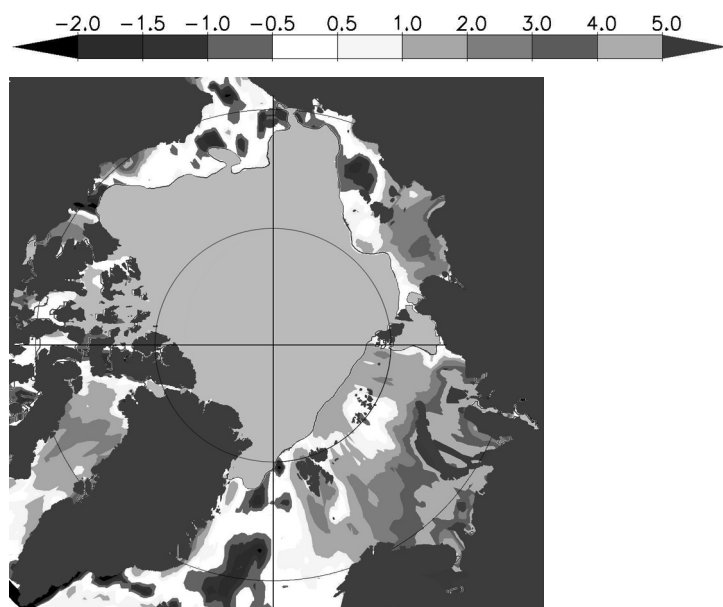


Figure 4 b) August 2012 sea-surface temperature anomalies relative to August mean 1982–2006. The anomalies have been obtained from satellite data after Reynolds et al. (2007)¹⁸. The August mean ice edge is also shown¹⁹.



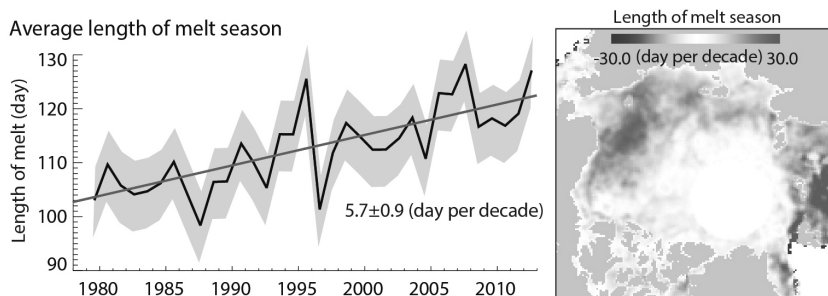
Of central importance to navigation in the NSR is the trend to a much shorter ice season where the most rapidly changing sector is that between East Siberian Sea and the Beaufort Sea. Here the season has been contracting by more than 2 days per year as shown by the following statistics: i) between 1979 and 2011 the duration of sea ice cover in this region reduced by 90 ± 16 days; ii) the advance of the ice cover at the beginning of the winter season has become later by 41 ± 6 days;

¹⁸ R.W. Reynolds, T.M. Smith, C. Liu, D.B. Chelton, K.S. Casey, M.G. Schlax, *Daily High-resolution-blended Analyses for Sea Surface Temperature*, J. Climate 2007, No. 20, p. 5473–5496.

¹⁹ M.-L. Timmermans, A. Proshutinsky and 28 co-authors, Ocean, NOAA Arctic Report Card update 2012, 2013; A. Proshutinsky, M.-L. Timmermans, I. Ashik, A. Beszczynska-Moeller, E. Carmack, I. Frolov, R. Krishfield, F. McLaughlin, J. Morison, I. Polyakov, K. Shimada, V. Sokolov, M. Steele, J. Toole, R. Woodgate, The Arctic (Ocean) [in „State of the Climate in 2011”], Bull. Amer. Meteor. Soc. 2012, No. 92 (6), p. S145–S148.

iii) the retreat in the summer has proceeded earlier by 49 ± 7 days²⁰. The three-month extension of the summer ice-free period is shown in Figure 5a; it has been most pronounced in the Laptev and East Siberian Seas and Chukchi and Beaufort Seas sector; this regional pattern can be seen in Figure 5b.

Figure 5. Steadily increasing length of melt season (grey band shows the basin-wide variability) (IPCC 2013).



FUTURE TRENDS

The current trend of strongly declining ice cover and ice thickness in the Arctic Ocean is very likely to continue into the remainder of the 21st Century. The IPCC modelling and evaluations suggest that there is a range of scenarios which predict a virtually ice-free Arctic Ocean in September (the minimum) from as early as about 2040 to 2100. Figure 6 from IPCC shows the predicted ice extent for the late 21st century.

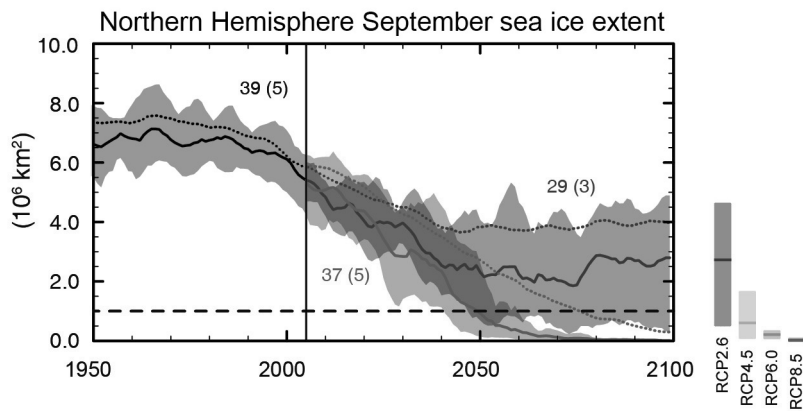
It is not, of course, necessary for the enhanced operation of the NSR to have an open water central Arctic Ocean should the marginal seas of Siberia become ice free more rapidly. Indeed, all predictions are that the sea areas off northern Siberia will witness an on-going extension of the ship-operating season. A recent study by Smith and Stephenson²¹ examined the trafficability of the Arctic Ocean for Polar Class 6 vessels as well as more common open – water ships under a number of climate models

²⁰ S. Stammerjohn, R. Massom, D. Rind, D. Martinson, *Regions of Rapid Sea Ice Change: An Inter-hemispheric Seasonal Comparison*, "Geophysical Research Letters" 2012, Vol. 39.

²¹ L.C. Smith, S.R. Stephenson, *New Trans-Arctic Shipping Routes Navigable by Midcentury*, "Proceedings of National Academy of Science" 2013, No. 110 (13), p. E1191–E1195.

that predict sea ice extent and more especially thickness and concentration. Using the Arctic Transport Accessibility Model they focused on the later summer September minimum ice period and determined the „optimal” least cost routing in terms of speed of transit and that encountering the least obstructing ice (especially for the OW vessel cases). Their analyses showed first, for the current period of 1979–2005 (and their baseline), there is a 40% probability for transit by open water vessels. This rises to 71% due to sea ice reductions in the period 2006–15 and 94% probability for mid-century (2040–2059). Whilst such studies can be refined they indicate the increasing attractiveness and potential for the NSR in the next 10–30 years.

Figure 6. Sea ice extent in Arctic regions from late 20th century to 2100 for various models (See IPCC 2013)



FUTURE DEVELOPMENTS

The NSR is a current opportunity for both Russia and commercial operators from other nations wishing to carry good as quickly and cost-efficiently as possible between Europe and East Asia. While it is necessary to obtain permits and pay fees for transit there has been a steady rise in non-Russian traffic and clear encouragement from the Russian authorities. The increase in transit traffic over the last few years (Table 4) attests to its increasing attractiveness, although still small in absolute tonnage compared with customary routes.

Table 4. Tonnage and ship transits of NSR

Year	2010	2011	2012	2013
Tonnage	111 000	820 789	1 260 000	489 653
Ship	4	34	46	71

The ameliorating ice conditions in the Siberian epi-continental seas and concomitant widening of the seasonal ice-free window for shipping have been adduced consistently as commercially viable. Several companies have explored the potential of the NSR including those in Germany, the Netherlands, South Korea, and China. Such positive responses to changing environmental circumstances, as well as political and commercial conditions, indicate the rapidity with which the NSR is being built up. It contrasts markedly with the perceptions in 2008, when C L Ragnar was sceptical of the speed of development of the NSR and commented, „Later, when the ‘summer window of opportunity’ widens, occasional transits may be seen. Under the most radical climate change scenarios, it will probably still take around 20–30 years from now until conditions have become suitable for such occasional transits. Large-scale, year-round transit operations are hardly possible before the ice cover has disappeared for most of the year, and this does not seem realistic in at least 40–60 years from now.”²²

The rise in traffic illustrated in Table 4 constitutes 6.5% per year but there can be large inter-annual unevenness reflecting the variability in sea ice conditions. The 2013 season was a considerably worse ice year than that in 2012 and is matched by the reduction in volumes carried. Nevertheless, commentators have suggested that the tonnage could rise to 40M by 2020 and, optimistically, 25% of all Europe – Asia cargo could be carried by the NSR in 2030²³. These predictions, however, remain subject to several degrees of uncertainty due to the complexities in modelling sea ice and predicting at finer geographical scales at the level of regional and local ship operations.

If there is a good scientific case for the steadily improving environmental operating conditions for the NSR, the commercial success of this routing in both transit numbers and tonnage over the next 10–30 years turns on economic, political, legal and strategic issues the

²² C. Lykke Ragnar, *Den norra sjövägen*, [in:] *Barents – ett gränsland i Norden*, ed. Hallberg, Torsten, Stockholm 2008, p. 114–127.

²³ *Northern Sea Route Slated for Massive Growth*, “The Moscow Times”, 4 June 2013.

consideration of which lie beyond the scope of this paper and have been explored in a number of publications in recent time.²⁴

ACKNOWLEDGEMENTS

I am grateful to the Scott Polar Research Institute, University of Cambridge for access to library facilities and to Professor J A Dowdeswell who kindly commented on a draft of the manuscript.

²⁴ K. Åtland, *The Security Implications of Climate Change in the Arctic Ocean*, [in:] *Environmental Security in the Arctic Ocean*, ed. P.A. Berkman, A.N. Vylegzhanin, Springer 2010; I.V. Bunik, V.V. Mikhaylichenko, *Legal Aspects of Navigation through the Northern Sea Route*, *ibidem*.

ELŻBIETA MAJCHROWSKA

ROLA CHIN W HANDLU MIĘDZYNARODOWYM W ŚWIELE CZŁONKOSTWA W WTO

WPROWADZENIE

W rozwoju gospodarczym Chin od 1978 roku, tj. od rozpoczęcia reform ekonomicznych¹, można wyróżnić dwa okresy – do roku 2001, czyli do chwili wejścia do Światowej Organizacji Handlu oraz czas po tej akcesji. Celem artykułu jest ukazanie roli, jaką Chiny odgrywają obecnie w handlu międzynarodowym i jak zmieniała się ona na przestrzeni ostatnich lat, szczególnie przed i po akcesji do WTO (tab. 1).

Tuż przed wprowadzeniem reform, w 1977 roku, obroty handlowe Chin wynosiły zaledwie 20,6 mld USD, z czego 10,9 mld przypadało

¹ Okres transformacji gospodarczej w Chinach trwa od roku 1978. Określany jest jako „polityka otwartych drzwi” i wiąże się z przejściem do gospodarki rynkowej oraz z szeroko rozumianą współpracą na rynku światowym, zwłaszcza w handlu międzynarodowym. Do połowy lat 70. Chiny nie włączały się w międzynarodowy podział pracy i nie stosowały odpowiednich narzędzi zagranicznej polityki ekonomicznej. Polityka handlowa miała charakter protekcyjny. Rola importu była marginalna i sprowadzała się do przywozu towarów niezbędnych na rynku wewnętrznym. Eksport miał natomiast równoważyć bilans handlowy przez sprzedaż produkcyjnych nadwyżek. Przyjęta w 1949 roku strategia rozwoju gospodarczego prowadziła do zacofania gospodarczego ChRL, o czym dobitnie świadczy bardzo niska pozycja gospodarki w wyjściowym roku reform. Należy podkreślić, że kluczowym elementem podjętych reform była akcesja Chin do WTO. Szerzej zob.: E. Majchrowska, *Przesłanki i warunki przystąpienia Chin do WTO*, [w:] *Wybrane aspekty handlu międzynarodowego*, red. K. Budzowski, Kraków 2008, s. 155–156.

na import, a 9,7 mld eksport. Wynikał z tego poziom obrotów handlu zagranicznego *per capita* na poziomie 20 USD (a eksportu w granicach 10 USD). Również struktura towarowa chińskiego handlu zagranicznego była charakterystyczna dla kraju słabo rozwiniętego (na początku lat 80. XX wieku udział artykułów rolnych i surowców stanowił ponad 50% eksportu ogółem; pozostała część eksportu to wyroby przemysłowe o niskim stopniu przetworzenia). Udział Chin w gospodarce światowej w omawianym okresie wynosił 0,6%, co dawało słabą, 32 pozycję w handlu zagranicznym².

Tabela 1. Podstawowe wskaźniki w wybranych latach przed i po akcesji Chin do WTO

WSKAŹNIK	JEDNOSTKA	WARTOŚĆ (1990)	WARTOŚĆ (2000)	WARTOŚĆ (2010)	WARTOŚĆ (2012)
Wzrost PKB	w procentach	3,8	8,4	10,4	7,8
Międzynarodowy handel towarami	mln USD	116570	474398	2 972 923	3 867 119
Eksport	mln USD	62 760	249 223	1 577 824	2 048 714
Import	mln USD	53 810	225 175	1 395 099	1 818 405
Udział w światowym eksporcie towarów	w procentach	1,8	3,9	10,36	11,4
Wartość rezerw dewizowych	mln USD	29	166	2 876	3 312

Źródło: opracowanie własne na podstawie Asian Development Bank, *Key Indicators for Asia and Pacific*, 2008 i 2012 oraz *International Trade Statistics*, WTO 2013.

AKCESJA DO WTO

Jednym z kluczowych elementów przyjętych w 1978 roku reform, była akcesja Chin do Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization*, WTO), która miała miejsce 11 grudnia 2001 roku na Konferencji Ministerialnej w Doha. Uczestnicy konferencji stwierdzili wówczas,

² International Trade Statistics, WTO 2001; N.R. Lardy, *China in the World Economy*, Washington 1994, s. 2.

że obecność Chin w WTO to początek nowej ery w kwestiach wymiany handlowej. Ówczesny dyrektor generalny WTO Mike Moore stwierdził, że „jest to historyczny moment zarówno dla WTO, jak i dla Chin oraz dla międzynarodowej współpracy gospodarczej”³.

Chiny były jednym z 23 członków założycieli GATT, ale w 1949 roku utraciły członkostwo. Realizując politykę „otwartych drzwi”, Chiny podjęły działania zmierzające do pełniejszej integracji ze strukturami światowego handlu i w 1986 roku złożyły oficjalny wniosek o reakcesję do GATT. Założeniem było przystąpienie przed rokiem 1995 (czyli do momentu przekształcenia GATT w WTO) po to, aby stać się członkiem założycielem „nowej” organizacji. Podjęte działania nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów. Rozbieżności między regułami GATT/WTO a gotowością Chin do ich akceptacji oraz problemy związane z klimatem politycznym po wydarzeniach na placu Tiennanmen nie pozwoliły osiągnąć zamierzonego celu. Ponowiono zatem starania o przyjęcie już po przekształceniu GATT w Światową Organizację Handlu. Sytuacja ta wymagała jednak negocjacji z członkami WTO oraz zgody dwóch trzecich wszystkich członków. Przekształcono również powołaną w 1987 roku grupę roboczą GATT-ChRL w WTO-ChRL, co w praktyce oznaczało zwiększenie zakresu negocjacji⁴. Zasadnicze kwestie sporne między WTO a ChRL dotyczyły: polityki handlowej, równego traktowania przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego, dostępu do chińskiego rynku, własności intelektualnej oraz handlowych aspektów inwestycji zagranicznych. Generalnie WTO zarzucało chińskiej zagranicznej polityce ekonomicznej jej dyskryminacyjny oraz protekcyjnistyczny charakter zarówno w dziedzinie polityki handlowej, jak i w przepływie kapitału oraz technologii⁵.

Najbardziej kontrowersyjna była jednak kwestia chińskiej polityki handlowej. W celu dostosowania jej do zasad WTO, Chiny wyraziły gotowość włączenia się do grupy krajów opowiadających się za dalszą liberalizacją handlu międzynarodowego. W tym celu podpisały końcowe porozumienie Rundy Urugwajskiej i podjęły działania dostosowawcze.

³ WTO Ministerial Conference approves China's Accession, WTO News, 2001 Press Releases, Press/252, 10 November 2001.

⁴ W latach 1987–1995 grupa robocza zajmowała się handlem towarami, natomiast po jej przekształceniu również usługami oraz handlowymi aspektami bezpośrednich inwestycji zagranicznych i ochroną własności intelektualnej – ze względu na przedmiot negocjacji Rundy Urugwajskiej. *Report of the Working Party on the Accession of China*, WT/ACC/CHN/49, WTO, 1 October 2001, s. 1.

⁵ E. Majchrowska, *op. cit.*, s. 161–162.

Przyspieszyły zatem rozpoczętą w 1992 roku obniżkę stawek celnych oraz podjęły działania, mające na celu uczynienie chińskich regulacji prawnych w sferze handlu zagranicznego bardziej stabilnymi i przejrzystymi. Aby zostać członkiem WTO, Chiny zostały zobligowane również do wprowadzenia licznych regulacji prawnych dotyczących m.in.: subsydiów, dumpingu czy ochrony rynku⁶.

Rezultatem przeprowadzonych negocjacji między Chinami a WTO była deklaracja Chin do przyjęcia szeregu ważnych zobowiązań w celu otwarcia rynku oraz liberalizacji tak, aby dokonać intensywnej integracji w struktury gospodarki światowej i stać się krajem z bardziej przewidywalnymi zasadami zarówno w handlu, jak i zagranicznych inwestycji, zgodnie z zasadami WTO.

Podsumowaniem negocjacji dotyczących dostępu do rynku towarów jest przyjęte przez Chiny zobowiązanie do stopniowego usuwania barier w handlu i rozszerzenia dostępu do rynku towarów z innych krajów. Chiny związały wszystkie stawki celne na importowane towary. Warto zaznaczyć, że średnia stawka celna KNU (prosta) wyniosła w 2011 roku 9,5%⁷.

Akcesja Chin do WTO zaowocowała wzrostem wartości obrotów chińskiego handlu zagranicznego z 474,3 mld USD w 2000 roku (czyli tuż przed akcesją) do 3867 mld USD w roku 2012, czyli ponad osiem razy (w tym wzrost eksportu z 249,2 mld do 2050 mld USD oraz importu z 225,1 mld do 1817 mld USD). W związku z kryzysem ekonomicznym w roku 2009 nastąpił spadek wartości obrotów handlowych

⁶ W latach 1992–1999 Chiny obniżały stawki celne aż pięciokrotnie. W wyniku negocjacji Chin z poszczególnymi członkami WTO następowały sukcesywne ich obniżki. Objęły one prawie 50% różnych dóbr, a na przełomie 2000 i 2001 roku zmniejszono taryfy celne do poziomu 15%. *Ibidem*, s. 163–164.

⁷ Jednak taryfa celna importowa charakteryzuje się znacznym zróżnicowaniem stawek *ad valorem* i zawiera aż 60 różnych wartościowo stawek. W taryfie celnej wyróżnia się „stawki KNU” oraz „stawki pozostałe”, które z kolei dzielą się na: „stawki preferencyjne wynikające z umów handlowych”, „specjalne stawki preferencyjne” i „stawki ogólne”. Dodatkowo określono również stawki celne dla kontyngentów taryfowych (*tariff quotas*). Komisja Celna Rady Państwa (*Customs Tariff Commission of the State Council*) dla większości stawek celnych (z wyjątkiem stawek ogólnych) ma możliwość wprowadzenia na określony czas, dla konkretnych pozycji towarowych „stawek celnych tymczasowych”. Stawki celne związane dla produktów rolnych wynoszą od 0% do 65%, zaś na produkty nierolne od 0% do 50%. Średnia nieważona (prosta) stawka KNU stosowana dla produktów rolnych wynosiła w 2011 r. 15,1%, natomiast dla produktów nierolnych 8,6%. *Trade Policy Review, China*, WT/TPR/S/232/Rev.1, WTO, 28 July 2010; *Trade Policy Review, China, Report by the Secretariat*, WT/TPR/S/264/Rev. 1, 2012.

do poziomu 2115,5 mld USD, co i tak oznaczało ponad czterokrotny wzrost w stosunku do roku 2000⁸.

Dynamika wzrostu obrotów handlowych Chin od wielu lat istotnie przewyższa tempo wzrostu handlu światowego. Z tego też względu udział Chin w handlu globalnym powiększa się systematycznie od dłuższego czasu. Zjawisko to nasiliło się zwłaszcza w okresie dostosowawczym przed wejściem do WTO, czyli w połowie lat 90. ubiegłego wieku oraz bezpośrednio w okresie poakcesyjnym⁹. Warto zaznaczyć również, że właśnie od roku 2001, czyli od momentu akcesji, Chiny zwiększały udział w światowym eksporcie towarów średnio o 1 punkt procentowy rocznie, co umożliwiło im zajęcie tak wysokiej pozycji w handlu światowym.

Członkostwo Chin w WTO ma zasadnicze znaczenie dla gospodarki tego kraju, gdyż jest ważnym bodźcem dla kontynuacji rozpoczętych reform rynkowych zmierzających do umocnienia powiązań gospodarki chińskiej z gospodarką światową. Pełna integracja gospodarki Chin ze światowym systemem handlu z pewnością wpłynie na wzmocnienie jego wielostronnego charakteru.

Usuwanie, czy też znaczne ograniczanie, istniejących w handlu barier taryfowych, pozataryfowych oraz licznych ograniczeń o charakterze administracyjnym powoduje wiązanie się gospodarki Chin z resztą świata. Spowodowane jest to bezpośrednio faktem, że przystąpienie do WTO jest tożsame z podporządkowaniem polityki handlowej Chin regułom rządzącym tą organizacją.

POROZUMIENIA O WOLNYM HANDLU

Istotną kwestią, związaną również z polityką otwarcia i ważną z punktu widzenia roli Chin w handlu międzynarodowym, a która przybrała na znaczeniu po akcesji Chin do WTO, jest sprawa podpisywania przez Chiny porozumień o wolnym handlu.

Chiny dość późno podjęły kwestię podpisywania porozumień o charakterze regionalnym, ale przystąpienie do WTO otworzyło im drogę do tego typu działań i stały się przez to aktywnym ich uczestnikiem. Dzięki temu znacznie powiększył się zakres geograficzny tych porozu-

⁸ E. Majchrowska, *Chiny wobec światowego kryzysu gospodarczego 2007/2008+*, [w:] *Przesłanki i następstwa kryzysu Unii Europejskiej dla Europy i świata*, red. E. Cziomer, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 4, s. 221 i nast.

⁹ Przykładowo w latach 2002–2008 średnioroczna dynamika chińskiego eksportu i importu wynosiła odpowiednio prawie 28% i ponad 25%. Asian Development Bank, *Key Indicators for Asia and Pacific*, 2012.

mień. Ekspansja ta rozpoczęła się od regionu azjatyckiego. Najwcześniej zostały zawarte umowy z sąsiadami – chodzi tu o specjalne regiony administracyjne – Hongkong i Makao – oraz ASEAN. Chiny są też uczestnikiem porozumienia APTA (*Asia Pacific Trade Agreement*). Poszły jednak zdecydowanie dalej i zawarły porozumienia z Nową Zelandią, Chile, Pakistanem, Peru, a ostatnio również z Kostaryką i Tajwanem. Jeśli chodzi o kraje europejskie, w lipcu 2013 roku Chiny podpisały wstępne porozumienie o utworzeniu strefy wolnego handlu ze Szwajcarią¹⁰. Zgodnie z zapisami XII Planu Pięcioletniego, Chiny zamierzają przyspieszyć wdrażanie strategii dotyczącej zawierania porozumień o wolnym handlu (*Free Trade Area Strategy*), wzmocnić gospodarcze powiązania z głównymi partnerami handlowymi oraz pogłębić współpracę z rynkami wschodzącymi i krajami rozwijającymi się. Chiny podejmują działania i kontynuują negocjacje w celu podpisania podobnych porozumień m.in. z krajami EFTA, MERCOSUR, Koreą Południową, Australią oraz Unią Celną Afryki Południowej. Władze chińskie uważają, że regionalne porozumienia handlowe (*Regional Trade Agreements*, RTAs) są uzupełnieniem wielostronnego systemu handlowego, zwłaszcza w sytuacji kontynuowania przez nie polityki otwarcia, respektując zapisy art. XXIV GATT 1994¹¹. Chiny są również, od 1991 roku, członkiem APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*). W 2011 roku 64,3% chińskiego importu pochodziło z tej grupy. Odpowiednio były one odbiorcami 61,3% chińskiego eksportu¹².

W kontekście analizowanych problemów warto szczególnie zaznaczyć, że przystąpienie Chin do WTO otworzyło drogę do utworzenia strefy wolnego handlu z Tajwanem i było pierwszym krokiem w kierunku wzmocnienia współpracy gospodarczej. 29 czerwca 2010 roku podpisane zostało Porozumienie o Współpracy Gospodarczej (*Economic Cooperation Framework Agreement*, ECFA) z Tajwanem, dotyczące obniżenia celi na kilkaset produktów do końca 2012 roku. Ma ono przyczynić się do zwiększenia obrotów handlowych w regionie oraz wspierać rów-

¹⁰ *China and Switzerland Commerce Minister: Making FTA a New Start and Pushing up Bilateral Trade in All Aspects*, MOFCOM, 8 July 2013.

¹¹ Artykuł umożliwia umacnianie współpracy między państwami poprzez tworzenie stref wolnego handlu i unii celnych, z pewnymi zastrzeżeniami. Jest to tzw. wyjątek ogólny od KNU. Por. art. XXIV – Territorial Application – Frontier Traffic – Customs Unions and Free-trade Areas, The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947), www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm [16.11.2013].

¹² *Trade Policy Review*, Report by the Secretariat, China, WT/TPR/S/264/Rev. 1, s. 17–18.

nowagę w Azji Wschodniej. Umowa dotyczyła dokładnie sukcesywnej obniżki cel na ponad 800 produktów, z czego 539 kategorii stanowił tajwański eksport, a 267 – chiński (łącznie o wartości prawie 17 mld USD). Kwestia podpisania porozumienia była szczególnie istotna z punktu widzenia Tajwanu, gdyż po podpisaniu przez Chiny w styczniu 2010 roku umowy z krajami ASEAN (tzn. utworzeniu CAFTA), tajwańskie produkty straciły na konkurencyjności w tym regionie. Do czasu podpisania porozumienia ECFA współpraca między tymi krajami charakteryzowała się przewagą tajwańskiego importu do Chin¹³.

1 stycznia 2010 roku powstała wspomniana już strefa wolnego handlu, utworzona przez Chiny oraz 10 państw ze Stowarzyszenia Krajów Azji Południowo-Wschodniej ASEAN (*China-ASEAN Free Trade Agreement*, CAFTA). Jest to najbardziej rozległa i trzecia pod względem wielkości PKB – 6 bilionów USD (po Europejskim Obszarze Gospodarczym i Północnoamerykańskiej Strefie Wolnego Handlu) strefa wolnego handlu¹⁴ (tab. 2). Jedenaście sprzymierzonych państw zamieszkuje łącznie niemal 2 mld ludzi, zaś wartość wymiany handlowej między nimi wyniosła w 2010 r. ponad 200 mld USD¹⁵.

Większość towarów wewnątrz strefy została zwolniona z opłat celnych (ostateczna umowa przewidywała zniesienie w 2010 roku 90% stawek w handlu Chin z Brunei, Filipinami, Indonezją, Malezją, Tajlandią i Singapurem, a do 2015 roku z Kambodżą, Laosem, Myanmar

¹³ Umowa dotyczy produktów najbardziej wrażliwych z punktu widzenia konkurencji z ASEAN, takich jak: tekstylia, części samochodowe, wyroby petrochemiczne. Do momentu podpisania ECFA eksport Tajwanu napotykał stawki w granicach 5–15%. Zerowe lub obniżone stawki celne pomogą producentom z Tajwanu z w zwiększeniu sprzedaży w ChRL, co ma przyczynić się do poprawy kondycji tajwańskiej gospodarki. *Progress in talks with China is a mixed blessing for Ma Ying-jeou*, „The Economist”, December 30th 2009; *A Plethora of Free-trade Deals is Driving Taiwan Closer to China*, „The Economist”, August 6th 2009; To-hai Liou, *ECFA and Cross-Straits Economic Relations*, „Taiwanese Journal of WTO Studies XV” 2010, s. 140 i nast.

¹⁴ Warto w tym kontekście wspomnieć o negocjowanych obecnie porozumieniach, które w najbliższej przyszłości mogą zająć pierwsze miejsca wśród największych stref wolnego handlu. Mowa tu tzw. Partnerstwie transpacyficznym (*Trans-Pacific Partnership*, TPP) oraz Transatlantyckim partnerstwie handlowo-inwestycyjnym (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP). W negocjacjach pierwszego z nich bierze obecnie udział 12 krajów: USA, Kanada, Meksyk, Chile, Peru, Japonia, Singapur, Wietnam, Malezja, Brunei oraz Australia i Nowa Zelandia. Drugie z nich dotyczy negocjacji między USA a UE.

¹⁵ E. Majchrowska., *Chiny – ASEAN (CAFTA) – nowa strefa wolnego handlu*, [w:] *Gospodarka światowa w dobie globalizacji*, red. M. Lasoń, Kraków 2011, s. 122.

i Wietnamem). Stawki na pozostałe 10% towarów (w tym na wyroby włókiennicze i część elektroniki) będą znoszone wolniej. Po pełnym wejściu w życie, porozumienie obejmie bezcłowym handlem ok. 7 tys. kategorii towarów¹⁶.

Tabela 2. Porównanie wybranych wskaźników gospodarczych grupy ASEAN oraz Chin w 2012 roku

WSKAŹNIK	JEDNOSTKA	ASEAN	CHINY
Powierzchnia całkowita	km ²	4 435 624	9 596 960
Liczba ludności	w tysiącach	616 632	1 350 695
Wzrost PKB	w procentach	5,7	7,8
PKB per capita w cenach bieżących	USD	3 751	6 188
Międzynarodowy handel towarami	mln USD	2 474 674	3 867 119
Eksport	mln USD	1 254 004	2 048 714
Import	mln USD	1 220 671	1 818 405

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *ASEANstats*, *ASEAN Secretariat*, 21 October 2013, *WTO Trade Profiles 2013*.

Średnia stawka celna na import z państw, z którymi umowa obowiązuje od stycznia 2010 roku do Chin spadła z 9,8% – do zaledwie 0,1%, a na chiński eksport do nich z 12% do 0,6%. ASEAN jest bardzo ważnym partnerem handlowym Chin, ponad 10% wymiany tego bloku przypadało na Chiny już w roku 2009. Udział Chin w całkowitym handlu krajów ASEAN zwiększa się każdego roku. W roku 2011 udział ten wyniósł prawie 12%, a rok później już prawie 13% (tab. 3). Chiny wyprzedziły Japonię i UE i stały się najważniejszym partnerem grupy¹⁷.

¹⁶ „The Economist”, January 9th 2010, *Ajar for Business*, s. 50; E. Majchrowska, *China's Trade with ASEAN Nations: CAFTA Perspective*, [w:] *Competitiveness of Economies in the Asia-Pacific Region. Selected Problems*, ed. P. Skulski, Wrocław 2011, s. 114.

¹⁷ Dane na podstawie: *ASEAN Merchandise Trade Statistics Database (2010–2013)*.

Tabela 3. Handel krajów ASEAN z wybranymi partnerami handlowymi lub regionami w 2012 r. (wartość w mln USD, udział w procentach, dane z czerwca 2013)

KRAJ/ REGION	WARTOŚĆ			UDZIAŁ W CAŁKOWITYM HANDLU ASEAN		
	EKSPORT	IMPORT	HANDEL OGÓŁEM	EKSPORT	IMPORT	HANDEL OGÓŁEM
ASEAN	23 535,6	277 425,1	600 960,7	25,8	22,7	24,3
Chiny	141 554,3	177 002,7	318 557,0	11,3	14,5	12,9
Japonia	126 305,4	136 116,6	262 422,0	10,1	11,2	10,6
UE 28	125 015,9	117 850,2	242 866,0	10,0	9,7	9,8
USA	108 114,1	92 076,2	200 190,3	8,6	7,5	8,1
Korea Po- łudniowa	54 992,4	76 006,3	130 998,7	4,4	6,2	5,3
Tajwan	35 263,0	61 101,2	96 364,2	2,8	5,0	3,9
Hongkong	80 661,6	14 240,8	94 902,4	6,4	1,2	3,8
Indie	43 840,3	27 724,4	71 564,7	3,5	2,3	2,9
Australia	45 777,5	23 781,9	69 559,4	3,7	1,9	2,8
Razem wybrane kraje/re- giony	1 085 060,2	1 003 325,2	2 088 385,4	86,5	82,2	84,4
Pozostałe kraje	168 943,4	217 345,5	386 288,8	13,5	17,8	15,6
Ogółem	1 254 003,6	1 220 670,7	2 474 674,3	100,0	100,0	100,0

Źródło: ASEAN Merchandise Trade Statistics Database (2013).

Umowa ze Stowarzyszeniem Krajów Azji Południowo-Wschodniej ASEAN ma przynieść wymierne korzyści obu stronom. Chinom ułatwi zaspokojenie potrzeb surowcowych rozwijającego się sektora przetwórczego oraz dostęp do bogactw naturalnych 10 krajów tego regionu. Kraje ASEAN skorzystają na większym eksporcie surowców (gazu, ropy, węgla) do Chin, ale producenci dóbr konsumpcyjnych i części samochodowych mogą stracić na konkurencji z tańszymi produktami chińskimi. Tajlandia skorzysta z rosnącego chińskiego popytu na żywność i napoje, biżuterię i kosmetyki. Firmy odzieżowe z Azji Południowo-Wschodniej mogą skorzystać z tańszych chińskich półproduktów oraz wyrobów surowych (tkaniny). Z kolei producenci tekstyliów, obuwia i wyrobów ze stali w Tajlandii, Wietnamie, Kambodży i Indonezji muszą liczyć się z tańszym chińskim importem. Przede wszystkim jednak przedsiębior-

cy z państw ASEAN uzyskają swobodny dostęp do najbardziej zaludnionego i najbardziej dynamicznie rozwijającego się rynku gospodarczego, a Pekin zwiększy swoje polityczne i ekonomiczne wpływy w Azji Południowo-Wschodniej oraz swoją przewagę nad indyjskim i japońskim konkurentem w regionie. Problemy z konkurencją dla krajów ASEAN mogą się pojawić, jeśli Chiny zdecydują się na podpisanie podobnych umów z Japonią i Koreą Południową, które już są negocjowane¹⁸.

Utworzenie strefy wolnego handlu między krajami ASEAN a Chinami umożliwi tym ostatnim zdobycie wyjątkowo silnej pozycji w regionie. Można śmiało powiedzieć, że zawarcie umowy o wolnym handlu z ugrupowaniem ASEAN umożliwiło Chinom przejście pozycji głównej potęgi gospodarczej na kontynencie azjatyckim. Ponadto wszystkie te działania wpisują się w realizowaną w Chinach od 1978 roku koncepcję otwarcia gospodarki i są kolejnym ogniwem na drodze do pełniejszej integracji Chin ze strukturami światowego handlu.

PODSUMOWANIE

Wszystkie podjęte działania, związane z wdrażaniem reform i polityką otwartych drzwi, realizowaną m.in. poprzez akcesję Chin do WTO oraz szeroko pojętą współpracę na rynku światowym spowodowały, że istotnej zmianie uległa pozycja Chin na arenie międzynarodowej.

Tuż przed akcesją do WTO, w roku 2000, udział Chin w światowym eksporcie towarów wynosił zaledwie 4%, co dawało Chinom 7 pozycję (oraz 8 jako importer tych dóbr). Natomiast już w roku 2009 Chiny zajęły pozycję lidera (wyprzedzając Niemcy) i utrzymały ją również w okresie światowego kryzysu gospodarczego. Udział ten wzrósł do 11,4% w roku 2012.

Przystąpienie Chin do WTO miało bardzo istotne znaczenie dla procesów integracji chińskiej gospodarki z gospodarką światową, a wzrost znaczenia Chin w globalnej wymianie znalazł odzwierciedlenie nie tylko we wzroście w handlu regionalnym, ale również w stosunkach z krajami rozwiniętymi, tj. USA i UE¹⁹.

¹⁸ E. Majchrowska, *China's trade...*, s. 116.

¹⁹ Od 2004 r., tj. wielkiego rozszerzenia, Unia Europejska stała się największym partnerem handlowym Chin. W 2012 r. łączna wartość obrotów handlowych UE-Chiny wyniosła 546 mld USD, z czego wartość chińskiego eksportu do UE wyniosła 334 mld, natomiast wartość importu z UE do Chin zamknęła się kwotą 212 mld USD. UE notuje deficyt w handlu z Chinami; na koniec roku 2012 wyniósł on 122 mld USD. Po akcesji Chin do WTO można zaobserwować również

Ekspansja handlu zagranicznego Chin jest szczególnie godna uwagi w aspekcie wzrostu znaczenia tej gospodarki dla gospodarki światowej. Szybko rosnące znaczenie Chin w handlu międzynarodowym odzwierciedla ich coraz szerszą integrację z gospodarką światową.

bardzo dynamiczny rozwój chińsko-amerykańskiego handlu. Wartość obrotów handlowych między partnerami wyniosła 116,3 mld USD w 2000 r., a sukcesywny wzrost w okresie poakcesyjnym zaowocował wzrostem wartości obrotów w 2012 r. do ponad 530 mld USD. Wtedy też Chiny stały się trzecim największym eksporterem dla USA (po Kanadzie i Meksyku). Chiny były dla USA z kolei pierwszym partnerem handlowym jeśli chodzi o import towarów (wartość importu amerykańskiego z Chin wzrosła ze 100 mld w 2000 r. do ponad 384 mld USD w 2012 r.). National Bureau of Statistics of China, www.stats.gov.cn/english [15.11.2013]; *US-China Economic Relations in the Next 10 Years: Toward Deeper Engagement and Mutual Benefit*, „The Chicago Council on Global Affairs”, May 2013.



BARBARA OSTROWSKA

WYBRANE ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE MIĘDZYNARODOWEJ POLITYKI TURYSTYCZNEJ

WPROWADZENIE

Współczesna turystyka znacząco wpływa na funkcjonowanie gospodarki światowej i społeczeństw. Powiązana jest z wieloma dziedzinami życia gospodarczego i społecznego. Jest pewnego rodzaju miernikiem nowoczesności i zamożności. W obszarach recepcji turystycznej rozwój danego regionu jest wprost proporcjonalny do rozmiarów ruchu turystycznego. Rozwój turystyki powoduje wykorzystanie atrakcyjnej przestrzeni i rozbudowę infrastruktury (szczególnie noclegowej, gastronomicznej i transportowej), tworzy nowe miejsca zatrudnienia, wymaga stosowania nowych technologii oraz zapewnienia bezpieczeństwa. Turystyka jest zjawiskiem, które wymaga koordynacji działań w różnych sektorach gospodarki i w różnych dziedzinach natury społecznej. Jest przedmiotem zainteresowania państwa, stanowiąc jeden z elementów polityki realizowanej na różnych szczeblach administracji i zarządzania. Polityka to sztuka rządzenia, definiowana jako całokształt działań władzy państwowej w formułowaniu stosunków wewnętrznych w państwie oraz jego stosunków z zagranicą¹. Według definicji S. Wodejki, polityka turystyczna to działalność polegająca na określeniu celów ekonomicznych, politycznych, społecznych

¹ *Ekonomika turystyki i rekreacji*, red. A. Panasiuk, Warszawa 2011, s. 299–300.

i kulturalnych związanych z rozwojem turystyki, uzyskiwaniu wszechstronnych pozytywnych efektów wynikających z popytu i podaży, dążeniu do zaspokojenia potrzeb społecznych w zakresie uprawiania turystyki i precyzowaniu niezbędnych do tego środków². R. Łazarek stwierdza, że polityka turystyczna polega na kształtowaniu stosunków społeczno-ekonomicznych w sferze gospodarki turystycznej oraz na wyznaczaniu celów w dziedzinie kształtowania wielkości, struktury i dynamiki migracji turystycznych³. Konkludując można stwierdzić, że polityka turystyczna to różnorodne działania podejmowane przez ośrodki decyzyjne odpowiedzialne za rozwój turystyki na danym terenie, które mają doprowadzić do osiągnięcia zamierzonych celów za pomocą odpowiednio dobranych środków. Świadomie realizowana polityka turystyczna prowadzi do harmonijnego rozwoju i uniknięcia wielu problemów gospodarczych, społecznych, ekologicznych, kulturowych czy politycznych.

ROZMIARY I STRUKTURA

MIĘDZYNARODOWEGO RUCHU TURYSTYCZNEGO

Dynamiczny rozwój turystyki po II wojnie światowej spowodował, że stała się ona ważnym elementem polityki w sferze życia politycznego, gospodarczego i społecznego na poziomie poszczególnych krajów i regionów, jak i w skali globalnej. Zaangażowanie państw w rozwój usług turystycznych wpływa na rozwój wielu sfer gospodarki, pomnaża rozmiary dochodów w obszarach recepcji turystycznej, daje szeroki zakres korzyści o charakterze społecznym.

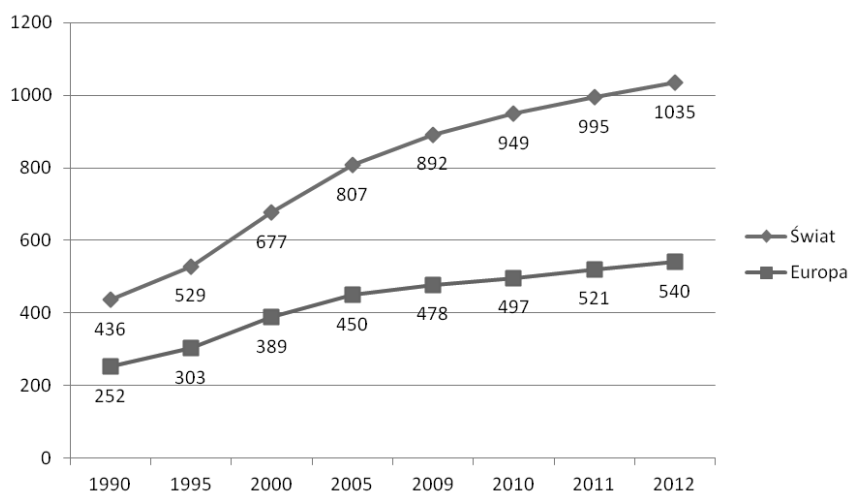
Turystyka w skali świata rozwija się bardzo dynamicznie, co potwierdzają dane dotyczące rozmiarów ruchu turystycznego. W latach 1990–2012 liczba międzynarodowych podróży na świecie wzrosła z 436 mln do 1035 mln. Międzynarodowy ruch turystyczny cechuje zjawisko globalizacji, przejawiające się w uczestnictwie w turystyce coraz to większej liczby państw i regionów. W 2012 r. udział turystyki w tworzeniu światowego produktu krajowego brutto osiągnął poziom 9%, zaś udział turystyki w światowym eksporcie wyniósł 1,3 trilionu dolarów, czyli 6% eksportu światowego. Turystyka jest silnie skoncentrowana przestrzennie; 51,6% ruchu turystycznego skupia

² *Ibidem*, s. 304.

³ *Ibidem*, s. 305.

Europa, 22,6% – obszar Azji i Pacyfiku, 15,7% – Ameryki, 5,1% – Bliski Wschód oraz 5,0% – Afryka. W latach 2005–2012 średni wzrost ruchu turystycznego na świecie wahał się w granicach 3,6%, podczas gdy w Azji i na Pacyfiku osiągnął – 6,2%, na Bliskim Wschodzie – 6,0%, Afryce – 5,2%, na obszarze Ameryk – 2,9% i najniższy był w Europie – 2,5%. Rozmiary ruchu turystycznego i jego strukturę przedstawiają tabela 1 oraz rys. 1 i 2. Do krajów najczęściej odwiedzanych należą kolejno: Francja, Stany Zjednoczone, Chiny, Hiszpania, Włochy, Turcja. Polska w rankingu przyjazdów turystycznych znalazła się w 2012 r. na 18 pozycji, z liczbą 14,8 mln turystów, czyli tych, którzy przynajmniej jedną noc spędzili w obiektach zakwaterowania zbiorowego. Za wielkością ruchu turystycznego podążają rozmiary wpływów z wydatków turystów zagranicznych. W latach 1990–2012 wpływy z turystyki międzynarodowej w skali świata wzrosły z 262 mld dolarów do 1075 mld dolarów. Struktura przestrzenna wpływów z turystyki odzwierciedla strukturę przestrzenną ruchu turystycznego. W roku 2012 na Europę przypadało 43% światowych wpływów z turystyki, na Azję i Pacyfik – 30%, na Ameryki – 20%, Bliski Wschód – 4%, Afrykę 3%. Wpływy z turystyki zagranicznej prezentuje rys. 3 i 4. Krajami osiągającymi największe wpływy z turystyki zagranicznej są: Stany Zjednoczone, Hiszpania, Francja, Chiny, Makao, Włochy. Wpływy z turystyki zagranicznej w Polsce w 2012 r. osiągnęły 14,8 mld dolarów, co plasowało nasz kraj na 29 pozycji w rankingu krajów świata. Krajami, z których wyjeżdża najwięcej turystów i których obywatele wydają najwięcej na turystykę są: Chiny, Niemcy, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Rosja, Francja. Przyjazdy turystów zagranicznych do wybranych krajów, ranking krajów pod względem uzyskiwanych wpływów z turystyki oraz wydatki na wyjazdy zagraniczne mieszkańców wybranych krajów przedstawia tabela 2. Coraz większą rolę w międzynarodowym ruchu turystycznym odgrywają obywatele Chin, gdzie w ostatnich latach nastąpił szybki wzrost zarówno przyjazdów, jak i wyjazdów głównie w celach handlowo-biznesowych.

Rysunek 1. Ruch turystyczny na świecie i w Europie
w latach 1990–2012



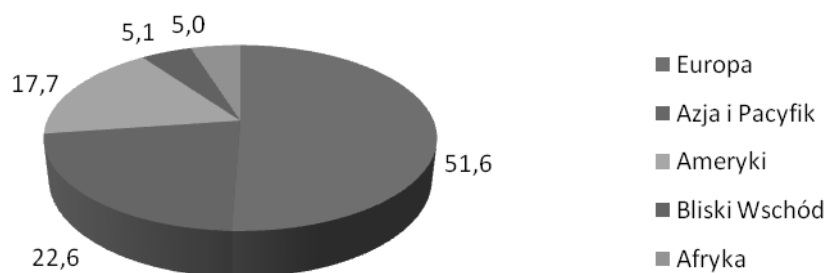
Źródło: UNWTO Tourism Highlights 2013.

Tabela 1. Przyjazdy międzynarodowe na świecie
i według regionów UNWTO w 2012 r.

REGION	LICZBA TURYSTÓW W MLN	UDZIAŁ W TURYSTYCE ŚWIATOWEJ W %	ŚREDNI WZROST W % W LATACH 1990–2000	ŚREDNI WZROST W % W LATACH 2005–2012
Świat	1035,0	100,0	4,2	3,6
Europa	534,2	51,6	3,4	2,5
Azja i Pacyfik	233,6	22,6	7,2	6,2
Ameryki	163,1	15,8	3,2	2,9
Bliski Wschód	52,4	5,1	9,5	6,0
Afryka	52,0	5,0	6,3	5,2

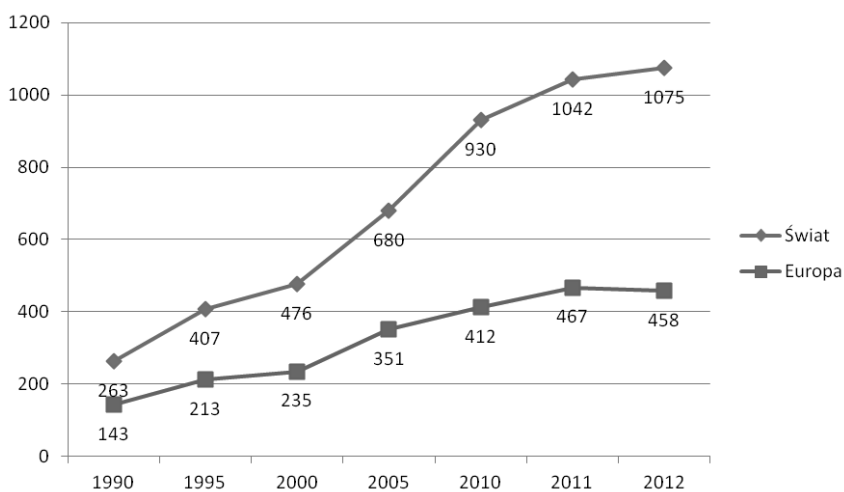
Źródło: UNWTO Tourism Highlights, 2013.

Rysunek 2. Struktura ruchu turystycznego według regionów w 2012 r.



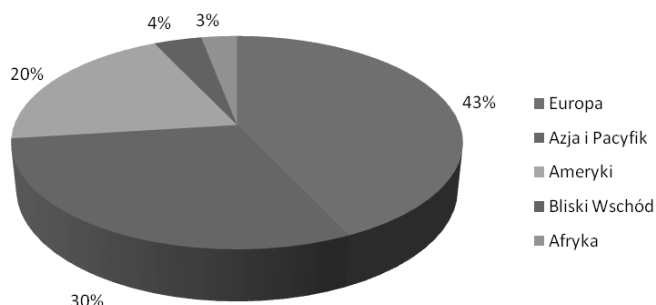
Źródło: jak w tab. 1.

Rysunek 3. Wpływy z turystyki na świecie i w Europie w latach 1990–2012



Źródło: UNWTO Tourism Highlights, 2000–2013.

Rysunek 4. Wpływy z turystyki według regionów UNWTO w 2012 r.



Źródło: UNWTO Tourism Highlights, 2013.

Tabela 2. Przyjazdy turystyczne, wpływy z turystyki i wydatki na turystykę – ranking krajów w 2012 r.

KRAJE	PRZYJAZDY TURYSTÓW W MLN	KRAJE	WPŁYWY Z TURYSTYKI W MLD DOLARÓW	KRAJE	WYDATKI NA TURYSTYKĘ W MLD DOLARÓW
Francja	83,0	USA	126,2	Chiny	102,0
USA	67,0	Hiszpania	55,9	Niemcy	83,8
Chiny	57,7	Francja	53,7	USA	83,5
Hiszpania	57,7	Chiny	50,0	Wielka Brytania	52,3
Włochy	46,4	Makao (Chiny)	43,7	Rosja	42,8
Turcja	35,7	Włochy	41,2	Francja	37,2
Niemcy	30,4	Niemcy	38,1	Kanada	35,1
Wielka Brytania	29,3	Wielka Brytania	36,4	Japonia	27,9
Rosja	25,7	Hongkong (Chiny)	32,1	Australia	27,6
Malezja	25,0	Australia	31,5	Włochy	26,4
Polska	14,8	Polska	10,9	–	–

Źródło: UNWTO Tourism Highlights, 2013.

MIĘDZYNARODOWA WSPÓŁPRACA
W DZIEDZINIE GOSPODARKI TURYSTYCZNEJ

Prowadzenie polityki turystycznej w skali międzynarodowej wynika z międzynarodowego zasięgu działalności turystycznej podmiotów światowej gospodarki turystycznej, rywalizacji rynkowej oraz potrzeby współpracy międzynarodowej. Międzynarodowa polityka turystyczna decyduje o kształcie współczesnej turystyki – wyznacza priorytety i obowiązujące standardy w sferze podaży turystycznej, pełni funkcje regulacyjne i kontrolne, a także pomaga niwelować konflikty społeczno-ekonomiczne i chronić środowisko naturalne⁴. Globalizacja, uwarunkowania polityczne i gospodarcze, problemy ekologiczne wraz z faktem wprowadzania w szybkim tempie do branży turystycznej nowoczesnych technologii, w połączeniu z przeobrażeniami w sferze potrzeb i preferencji turystów, decydują o konieczności prowadzenia polityki turystycznej zarówno w skali międzynarodowej, jak i regionalnej i krajowej. Procesy te pociągają za sobą wiele przeobrażeń dokonujących się w sferze podaży turystycznej, z uwzględnieniem rosnącej konkurencji.

Konieczność prowadzenia polityki turystycznej w skali poszczególnych krajów i regionów, a także w skali międzynarodowej wynika z faktu, że rozwój turystyki prowadzi do wielu zarówno pozytywnych, jak i negatywnych konsekwencji. Rozwój turystyki wymaga koordynacji działań w różnych sektorach gospodarki, a także uwzględnienia wielu problemów natury społecznej.

Współcześnie rozwój turystyki zależy nie tylko od dobrze realizowanej polityki turystycznej przez poszczególne państwa, ale także od współpracy międzynarodowej. Globalizacja przyczyniła się do wzrostu znaczenia polityki turystycznej, która nie ogranicza się jedynie do działalności administracji turystycznej w poszczególnych państwach oraz międzynarodowych organizacji turystycznych. Własną politykę turystyczną prowadzą wielkie koncerny turystyczne, które często wywierają silniejszy wpływ na funkcjonowanie rynku turystycznego niż polityka poszczególnych krajów. Międzynarodowa polityka turystyczna prowadzi do liberalizacji gospodarki turystycznej, do nadania równych praw wszystkim podmiotom rynku turystycznego: przedsiębiorstwom turystycznym oraz konsumentom usług turystycznych, bez względu na ich obywatelstwo. Celem tej polityki jest usuwanie barier i stworzenie lepszych warunków do prowadzenia działalności turystycznej, wzrostu

⁴ B.J. Dąbrowska, *Turystyka międzynarodowa w globalnej gospodarce*, Warszawa 2011, s. 108.

jej rentowności, a także zwiększenie dostępności do produktów turystycznych wysokiej jakości, z równoczesnym zabezpieczeniem walorów dla przyszłych pokoleń. Celem międzynarodowej polityki powinno być nie tylko przewidywanie przyszłych zjawisk zachodzących na rynku turystycznym, ale także kreowanie dalszego rozwoju turystyki. Stały monitoring zjawisk turystycznych stanowi podstawę prowadzenia wyważonej i efektywnej międzynarodowej polityki turystycznej.

Początki międzynarodowej współpracy w dziedzinie gospodarki turystycznej sięgają drugiej połowy XIX w., kiedy to wraz z silnym rozwojem sektora hotelarskiego powstawały stowarzyszenia skupiające właścicieli hoteli (w Szwajcarii, Austrii). W 1869 r. powołano pierwszą o charakterze międzynarodowym organizację hotelarzy (Union International Hoteliere) z siedzibą w Kolonii. W 1898 r. powstała Międzynarodowa Liga Towarzystw Turystycznych w Luksemburgu, funkcjonująca do dziś jako Międzynarodowe Zrzeszenie Turystyki (Alliance International du Tourisme – AIT). Przed I wojną światową próbą współpracy międzyrządowej w dziedzinie turystyki była powołana w 1908 r. organizacja zrzeszająca stowarzyszenia zajmujące się promocją turystyki w Hiszpanii, Portugalii i Francji. Po I wojnie światowej w 1920 r. w Paryżu, a następnie w 1926 r. w Genewie, zorganizowano międzynarodowe konferencje w sprawie paszportów, formalności celnych i biletów bezpośrednich. Od lat 20. XX w. w wielu krajach europejskich zaczęły powstawać wyspecjalizowane agendy rządowe ds. turystyki. Pierwsze spotkanie narodowych organizacji turystycznych w Europie odbyło się w 1925 r. w Hadze (Międzynarodowy Kongres Oficjalnych Stowarzyszeń Propagandy). W 1929 r. na kolejnym kongresie w Warszawie podjęto inicjatywę utworzenia organizacji międzynarodowej i w 1934 r. w Hadze powołano Międzynarodowy Związek Oficjalnych Organizacji Propagandy Turystycznej (UIOOPT)⁵. W okresie międzywojennym mimo, że dostrzegano potrzebę uzgadniania polityki turystycznej państw, to jednak działania napotykały wiele barier. Po II wojnie światowej w 1947 r. UIOOPT ponownie wznowił działalność pod nazwą Międzynarodowy Związek Oficjalnych Organizacji Turystycznych (UIOOT). Związek współpracował z ONZ i jej wyspecjalizowanymi agendami. W 1963 r. w Rzymie zorganizowano konferencję na temat podróży międzynarodowych i turystyki, a rok 1967 ogłoszono rokiem turystyki międzynarodowej pod hasłem „Turystyka paszportem do pokoju”. Od połowy lat 60. XX w. próbowano przekształcić związek w międzynarodową organizację międzyrządową,

⁵ *Ibidem*, s. 110.

ale nastąpiło to dopiero w 1975 r., kiedy organizacja zaczęła funkcjonować pod nazwą Światowej Organizacji Turystyki, ściśle powiązana z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Obecnie Światowa Organizacja Turystyki (UNWTO) jest największą i najważniejszą organizacją międzynarodową zajmującą się rozwojem światowej turystyki i kształtowaniem międzynarodowej polityki turystycznej.

UNWTO zajmuje się głównie propagowaniem i rozwojem turystyki na świecie, a do jej głównych zadań należy:

- obserwowanie i analizowanie trendów w turystyce międzynarodowej,
- zbieranie i analizowanie danych statystycznych z zakresu turystyki oraz prowadzenie badań,
- prowadzenie działalności edukacyjnej w zakresie kształcenia kadr dla turystyki, podnoszenia jakości w turystyce oraz uświadamiania roli turystyki w rozwoju społeczno-gospodarczym,
- dostarczanie informacji i pomoc władzom krajów członkowskich w planowaniu i zarządzaniu turystyką, zwłaszcza krajów rozwijających się,
- współpraca w zakresie niwelowania negatywnych skutków rozwoju turystyki dla środowiska przyrodniczego oraz społecznego.

Obok organizacji międzyrządowych kwestie rozwoju turystyki są podejmowane przez różne organizacje pozarządowe, których zakres współpracy ma bardzo różny charakter. Część z nich skupia przedstawicieli poszczególnych sektorów rynku turystycznego, tzw. branżowe organizacje turystyczne, a inne koncentrują się na współpracy organizacji społecznych oraz środowisk naukowych.

W skali świata szczególną rolę w kształtowaniu polityki turystycznej pełni Światowa Rada Podróży i Turystyki (World Travel & Tourism Council), która powstała w 1992 r. i skupia menadżerów największych przedsiębiorstw turystycznych na świecie. Organizacja ta prowadzi zaawansowaną działalność badawczo-rozwojową w kwestiach; wpływu turystyki na środowisko przyrodnicze, podatków w turystyce, zarządzania personelem itd.

Kierunki rozwoju polityki turystycznej w skali globalnej wyznaczają trzy dokumenty oraz towarzyszące im działania. Są to następujące dokumenty⁶:

- Agenda 21 dla przemysłu turystycznego opracowana wspólnie przez Światową Organizację Turystyki, Światową Radę Podróży i Turystyki oraz Radę Ziemi;

⁶ *Ibidem*, s. 145.

- Globalny Kodeks Etyki w Turystyce opracowany przez Światową Organizację Turystyki w porozumieniu z ponad 70 organizacjami międzynarodowymi, przyjęty w postaci rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 21 grudnia 2001 r. Ważnym dokumentem uzupełniającym Kodeks jest Instrument Traktowania Narodowego (ITN), którego celem jest promowanie międzynarodowej polityki inwestycyjnej i równe traktowanie przedsiębiorstw zagranicznych i krajowych we wszystkich krajach OECD;
- Projekt Nowej Turystyki opracowany przez Światową Radę Podróży i Turystyki. Zawiera on – opracowaną z perspektywy globalnej – wizję rozwoju turystyki, pojmowanej jako układ partnerski, dostarczający rezultatów odpowiadających potrzebom gospodarki, świata biznesu, władz i społeczności lokalnych, oparty o⁷:
 - rządy uznające turystykę za najwyższy priorytet;
 - zrównoważone gospodarowanie, z uwzględnieniem ludzi, kultury i środowiska;
 - wspólne dążenie do długoterminowego wzrostu i dobrobytu.

Projekt Nowej Turystyki akcentuje rolę rządów, które w ramach realizowanej polityki turystycznej oraz tworzonych strategii rozwoju turystyki, powinny wziąć na siebie odpowiedzialność za to, aby uczynić z turystyki czynnik postępu gospodarczego w wymiarze lokalnym i ogólnokrajowym, który stwarza szanse na godniejsze i lepsze życie ludzi na całym świecie.

POLITYKA TURYSTYCZNA UNII EUROPEJSKIEJ

Przyszłość turystyki zależy obecnie nie tylko od jakości polityki turystycznej prowadzonej przez poszczególne państwa, ale także od współpracy międzynarodowej. Przykładem takiej daleko idącej współpracy może być polityka turystyczna państw Unii Europejskiej. Unia Europejska odgrywa istotną rolę w polityce turystycznej podejmując wiele istotnych inicjatyw w sferze turystyki w Europie. Do podstawowych celów polityki turystycznej Unii Europejskiej należy zaliczyć⁸:

- zwiększenie konkurencyjności i rentowności gospodarki turystycznej,

⁷ W. Alejsiak, *Polityka turystyczna*, [w:] *Nauki o turystyce*, red. R. Winiarski, cz. 2, Kraków 2004, s. 83.

⁸ *Turystyka*, red. W. Kurek, Warszawa 2007, s. 393.

- wdrożenie koncepcji zrównoważonego rozwoju do funkcjonowania gospodarki turystycznej,
- zapewnienie należytej ochrony konsumenta i poprawę jakości produktu turystycznego.

Bezpośrednia działalność Unii Europejskiej w zakresie turystyki przejawia się w takich kierunkach, jak⁹:

- wolność i swoboda poruszania się w krajach Unii,
- ochrona i bezpieczeństwo turysty,
- odpowiedzialność cywilna biur podróży, koordynacja ustawodawstwa wewnętrznego,
- ochrona środowiska i kultury,
- tworzenie europejskiego systemu statystyki turystyki,
- kształcenie zawodowe.

Unia Europejska uzupełnia działania państw członkowskich w sektorze turystycznym poprzez wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw Unii w tym sektorze i zachęcanie do tworzenia dobrego klimatu dla rozwoju przedsiębiorstw turystycznych.

Głównymi obszarami działań podejmowanymi na szczeblu unijnym jest¹⁰:

- polityka w zakresie międzynarodowego ruchu osobowego i układ z Schengen (liberalizacja przepisów odnośnie swobody poruszania się osób w obrębie państw członkowskich, podejmowania pracy i działalności gospodarczej, osiedlania się),
- polityka w zakresie ochrony konkurencji – zmierzająca do utworzenia jednolitego rynku turystycznego (zniesienie ograniczeń w swobodzie świadczenia usług hotelarskich, gastronomicznych i transportowych, pilotażu, przewodnictwa i pośrednictwa, co daje możliwość prowadzenia działalności na takich samych zasadach jak obywatele danego państwa),
- polityka w zakresie ochrony konsumenta – zwiększenie świadomości dotyczącej ochrony i praw, jakie przysługują nabywcom produktów turystycznych,
- polityka podatkowa – polityka UE zmierza do harmonizacji obciążeń podatkowych w krajach członkowskich oraz do zapobiegania podwójnemu opodatkowaniu.
- polityka transportowa – mająca na celu rozwój infrastruktury transportowej, podniesienie jakości usług i spadku cen za usługi trans-

⁹ B.J. Dąbrowska, *Rynek turystyczny Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 2008, s. 38.

¹⁰ B.J. Dąbrowska, *Turystyka...*, s. 118–122.

portowe, swobodnego wyboru przewoźników, a także zwiększenie dostępności obszarów turystycznych,

- polityka w zakresie rozwoju regionalnego – pomiędzy polityką regionalną a polityką turystyczną zachodzi silne sprzężenie zwrotne, bowiem rozwój regionu determinuje rozwój turystyki, z drugiej zaś strony turystyka jest istotnym czynnikiem rozwoju regionów, szczególnie tych, które posiadają walory turystyczne,
- polityka w zakresie ochrony środowiska – zrównoważony rozwój turystyki poprzez działania takie, jak: lepsze planowanie rozwoju turystyki i zarządzanie turystyką masową, podnoszenie świadomości zagadnień ochrony środowiska i zmian zachowania turystów,
- polityka w zakresie wspólnej promocji turystycznej – prowadzenie wspólnego marketingu określanego mianem euromarketingu. Państwa prowadzą wspólną politykę promocyjną w ramach zrzeszającej je Europejskiej Komisji Turystyki (European Travel Commission – ETC).

Na szczęblu unijnym podejmowanych jest wiele działań sprzyjających rozwojowi wspólnej polityki turystycznej. Rok 1990 został ogłoszony Europejskim Rokiem Turystyki, a traktat z Maastricht, który wszedł w życie 1 listopada 1993 r. podkreślił znaczenie prowadzenia wspólnej unijnej polityki turystycznej. Ważną rolę odegrała także uchwalona 4 kwietnia 1995 r. tzw. Zielona Księga Turystyki, w której dokonano oceny rozwoju turystyki oraz przedstawiono perspektywy dalszego rozwoju.

Wśród innych ważnych dokumentów należy wymienić¹¹:

- komunikat Komisji Europejskiej (wydany w listopadzie 2001 r.) pod hasłem „Wspólnie pracując dla przyszłości turystyki europejskiej”, wyznacza strategiczne założenia polityki, w celu zwiększenia konkurencyjności europejskiej turystyki. Rada Europejska 13 lipca 2002 r. (92/421/EWG) przyjęła uchwałę w sprawie przyszłości turystyki europejskiej;
- komunikat Komisji Europejskiej (marzec 2006 r.) pod hasłem „Odnowiona polityka turystyczna UE: Ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej”. Dokument ten ma służyć osiągnięciu celów odnowionej strategii lizbońskiej;
- dwa kolejne dokumenty: raport grupy ds. turystyki zrównoważonej „Działanie na rzecz bardziej zrównoważonej turystyki europejskiej” oraz „Agenda dla zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej” opublikowana 19 października 2007 r., kładą nacisk

¹¹ *Ekonomika turystyki i rekreacji...*, s. 330.

na prowadzenie konkurencyjnej turystyki na zasadach zrównoważonego rozwoju, z założeniem osiągnięcia dobrobytu gospodarczego, sprawiedliwości i spójności społecznej oraz ochrony środowiska.

W latach 2007–2013 polityka regionalna była realizowana dzięki funduszom strukturalnym (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRR i Europejski Fundusz Społeczny – EFS) i Funduszowi Spójności, z których są realizowane również różne projekty dotyczące turystyki.



TADEUSZ MICHALCZYK

GLOBALIZACJA A NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNE

WPROWADZENIE

Przedstawiając zagadnienie globalizacji i nierówności społecznych, a w szczególności relacji między nimi, w pierwszej kolejności należałoby zastanowić się, jakie treści kryją się pod tymi pojęciami, a następnie odpowiedzieć na pytanie: czy i w jakim stopniu zjawiska te są zależne od siebie, a ściślej, jaki wpływ ma globalizacja na nierówności społeczne. Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest prosta, chodzi tu bowiem o związki między niebywale złożonymi zjawiskami społecznymi, jakimi są globalizacja i nierówności społeczne. Podejmując się jednak przedstawienia tak sformułowanego tematu nasuwa się dalsze pytanie, w jaki sposób go zrealizować. Zapewne optymalnym sposobem jego realizacji byłoby przeprowadzenie badań dotyczących tych zjawisk. Nie dysponując takimi wynikami badań spróbuję przedstawić niniejszy problem w oparciu o dostępną literaturę. Podstawowa hipoteza niniejszego artykułu brzmi następująco: wraz z rozwojem procesów globalizacji nierówności społeczne, szeroko rozumiane, będą relatywnie się pogłębiać, niemniej poziom rozwoju społecznego, w wymiarze ogólnym, będzie miał charakter postępowy. Zacznę, jak już wspomniałem, od wyjaśnień kluczowych pojęć w tym artykule.

POJĘCIA „GLOBALIZACJA” I „NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNE”

W rozważaniach ogólnych na temat globalizacji dominuje podejście ekonomiczne, w tych rozważaniach natomiast uwaga skoncentrowa-

na będzie przede wszystkim na podejściu społeczno-kulturowym, jako najistotniejszym w tych rozważaniach. Zacznę jednak od wyjaśnienia samego pojęcia globalizacji.

Pojęcie to weszło obecnie do języka codziennego. Nie ma dnia, by politycy, dziennikarze nie odwoływali się do globalizacji jako źródła szans bądź kłopotów występujących w życiu społecznym. Sam termin globalizacja pojawił się dopiero w 1961 r. i wtedy zaczęto sobie uświadamiać, że analiza społeczeństw (zwłaszcza narodowych) bez uwzględniania szerokiego kontekstu nie jest wystarczająca dla pełnego ich zrozumienia, natomiast globalizacja jako zjawisko nie jest czymś nowym. Może o tym świadczyć pięć historycznych faz globalizacji w Europie, wyróżnionych przez amerykańskiego socjologa Rolanda Robertsona: 1) faza załazkowa (XVI–XVIII w.); 2) faza początkowa (do 1870 r.); 3) faza startu do połowy lat 20. XX w.; 4) faza walki (trwająca do połowy lat 60.); 5) faza niepewności (lata głównie 90.)¹.

Dziś globalizacja, według Anthony Giddensa, definiowana jest jako proces oznaczający zacieśnienie stosunków i wzrost współzależności w skali świata. Oznacza to, że świat, w którym żyjemy, to w coraz większym stopniu „jeden świat”, gdzie inni odczuwają skutki naszych działań, a my odczuwamy problemy globalne². Globalizacja może też oznaczać, według Urlicha Becka, nakładanie się na siebie powiązań, kompetencji oraz uprawnień władczych państw narodowych oraz rozmaitych aktorów ponadnarodowych. To oznacza, że jest ona procesem zmiany społecznej dotyczącej głównie państw narodowych oraz zjawiskiem implikującym zmiany sposobu zorganizowania oraz funkcjonowania współczesnych społeczeństw³.

Mówiąc o pojęciu globalizacja warto przywołać jeszcze inne terminy, które używane są zamiennie wobec tego pojęcia: globalność, globalizm. Tymczasem nie są to terminy równoznaczne. Ulrich Beck proponuje ich następujące rozumienie⁴. Globalność przypomina, że „od dawna żyjemy w społeczeństwie globalnym, że nie istnieją już wyizolowane, zamknięte obszary. Żaden kraj nie jest w stanie odizolować się od pozostałych”. Globalizm odnosi się do procesów gospodarczych *sensu stricto*. Dla wielu autorów oznacza po prostu szczególnie sposób zarządzania finansami w skali świata. Można zatem powiedzieć, że stanowi on swoisty plan rozwojowy, nad którym czuwa światowa elita

¹ Cyt. za K. Gilarek, *Encyklopedia socjologii. Suplement*, Warszawa 2005, s. 73.

² A. Giddens, *Socjologia*, tłum. A. Szulżycka, Warszawa 2004, s. 97.

³ U. Beck, *What is Globalization*, Cambridge 2000, s. 11.

⁴ *Ibidem*, s. 10 i 11.

finansistów, przywódców najpotężniejszych państw oraz prezesów ponadnarodowych korporacji.

Spróbujmy określić teraz globalizację w wymiarze społeczno-kulturowym, który jest w omawianym przypadku szczególnie istotny. Pierwsze obserwacje na temat globalizacji w wymiarze społeczno-kulturowym znajdujemy w pracach antropologów społecznych, np. B. Malinowskiego, A.R. Radcliffe-Browna, którzy zetknęli się ze zjawiskiem zderzenia kultur autochtonicznych z kulturą zachodnią. Miało to szczególnie miejsce w krajach kolonialnych, gdzie importowane z Europy instytucje i wzory kulturowe były często narzucane siłą. Lokalne sposoby życia, normy i wartości, zwyczaje i obyczaje, wierzenia religijne, wzory życia rodzinnego, style konsumpcji itp. – wszystko to ulegało rozbiciu i rozproszeniu. Kultury lokalne zaczynały, przynajmniej powierzchownie, upodabniać się do kultury Zachodu.

Taka sytuacja powodowała dwie odmienne reakcje do globalizacji ze strony antropologów. Jedni, przeniknięci duchem etnocentryzmu, będącego naturalną ideologią państw kolonialnych, traktowali to jako „misję cywilizacyjną” wypierającą relikty barbarzyństwa i pogaństwa rozpowszechnione wśród dzikich i prymitywnych ludów. Inni, traktując serio swoją profesjonalną ideologię relatywizmu kulturowego i tolerancji, widzieli ekspansję kulturową Zachodu w innym zupełnie świetle, jako „kulturowy imperializm” prowadzący do wyniszczenia kultur rodzimych, utratę kulturowej autonomii społeczeństw kolonialnych i ogólne zubożenie puli wartości kulturowych, jakimi dysponuje ludzkość. Pierwsi postrzegali postępującą uniformizację kultury jako zwycięstwo cywilizacji, drudzy jako klęskę wielobarwności i zróżnicowania kulturowego⁵. Kończąc ten wątek rozważań spróbujmy określić globalizację w wymiarze społeczno-kulturowym.

Krótko ujmując, globalizacja to przestrzeń ciągłych interakcji społeczno-kulturowych, wzajemnej penetracji i wymiany treści (zob. ekuмена kulturowa⁶). W podjętym temacie, tj. analizie globalizacji pod kątem jej wpływu na nierówności społeczne będzie uwzględniany również jej aspekt ekonomiczny.

Przejdę teraz do omówienia pojęcia nierówności społeczne, które jest mało obecne w analizach socjologicznych życia społecznego, a także jest w małym stopniu dostrzegana i omawiana kategorią w literaturze socjologicznej. Dobrym przykładem, ilustrującym to stwierdzenie

⁵ U. Hannerz, *The Word In Creolisation*, „Africa” 1987, Vol. 57, No. 4, s. 546–559, cyt. za: P. Sztompka, *Socjologia*, Warszawa 2002, s. 590.

⁶ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 598.

jest wydana encyklopedia socjologii, w której nie ma hasła „nierówności społeczne”, jest natomiast hasło „struktura społeczna”, które jest mało przystępnie omówione. Dziwić też może brak w tej encyklopedii hasła „stratyfikacja społeczna”, które jest w większości podręczników omawiane łącznie ze strukturą społeczną, ale też omawiane jest oddzielnie, np. w podręczniku z socjologii N. Goodmana, rozdział czwarty zatytułowany jest *Struktura społeczna*, a rozdział dziewiąty *Stratyfikacja społeczna*.

Spróbujmy więc przybliżyć pojęcie nierówności społecznych. Zaczniemy od uwagi ogólnej. Ludzie z natury są nierówni, różnią się kolorem oczu, włosów, wzrostem, wrażliwością estetyczną, inteligencją, kodem genetycznym, osobowością, biografią itp., ale takie cechy nie są nierównościami społecznymi. Te cechy mają charakter indywidualny i nie są istotne społecznie. Mówiąc o nierównościach społecznych mamy na myśli cechy istotne społecznie, a więc nasuwa się pytanie, jakie cechy są istotne społecznie. Odpowiedź nie jest prosta. B. Szacka pisze:

Z punktu widzenia socjologii nie wszystkie różnice między ludźmi są równie doniosłe i zasługują na taką samą uwagę. Wśród różnic, których źródłem jest biologia, przedmiotem zainteresowania socjologii są wyłącznie te, które mają konsekwencje społeczne, to jest określają pozycje społeczne oraz wyznaczają role społeczne i są podstawą niektórych podziałów społecznych i zróżnicowania społecznego. W nowoczesnych społeczeństwach takie społeczne konsekwencje mają na przykład różnice płci, natomiast nie mają różnice koloru oczu czy wzrostu⁷.

Przedstawionych fragmentów tekstu nie można uznać za odpowiedź na postawione pytanie, a także za definicję nierówności społecznych. B. Szacka w cytowanej pozycji nie definiuje wprost nierówności społecznych, choć można wydedukować z przedstawionych rozważań, że nierówności społeczne według niej, to po prostu nierówności szans życiowych poszczególnych ludzi, ściślej, szans korzystania z tworzonych społecznie dóbr ekonomicznych i kulturowych normalnie istniejących w społeczeństwie⁸.

Dokładniej odpowiada na to pytanie, a jednocześnie bardziej precyzyjnie definiuje pojęcie nierówności społecznych P. Sztompka. Według niego:

[...] nierówności społeczne dotyczą, więc cech indywidualnych, lecz [...] cech pośrednich, które upodabniają do siebie pewne typy zbiorowości – grupy społeczne, albo pewne tylko lokalizacje w społecznej strukturze – pozycje spo-

⁷ B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003, s. 277.

⁸ *Ibidem*, s. 279.

łeczne (statusy). Inaczej, nierówności społeczne dotyczą sytuacji, gdy ludzie są nierówni sobie nie z racji jakichkolwiek cech cielesnych czy psychicznych, lecz z powodu ich przynależności do różnych grup albo zajmowania różnych pozycji społecznych. [...] Żeby móc mówić o nierówności [w sensie społecznym – T.M.], wystąpić musi coś więcej niż tylko różnica indywidualna. Z członkostwem w pewnej grupie lub z zajmowaniem pewnej pozycji wiązać się musi mianowicie nierówny – łatwiejszy lub trudniejszy – dostęp lub przynajmniej nierówna – mniejsza lub większa – szansa dostępu do pewnych cenionych społecznie dóbr⁹.

Nasuwa się pytanie, czym są te dobra. Cytowany autor, uwzględniając poglądy M. Webera, odpowiada, że są to dobra powszechnie upragnione: bogactwo, władza, prestiż¹⁰. W dalszych rozważaniach pisze, że te trzy dobra dzielą ludzi najbardziej i są najważniejsze przy generowaniu nierówności społecznych, ale ludzie cenią sobie jeszcze inne dobra, wartości, do których zalicza się: wykształcenie, zdrowie (chodzi tu o dostęp do kształcenia i korzystania z opieki zdrowotnej), płeć i mniejszości etniczne.

Podobne, ale nieco ogólniej określa nierówności społeczne N. Goodman. Według niego, nierówności społeczne to różnice między jednostkami wynikające z nierównego rozdzielania dóbr przez społeczeństwo, ale także z tego, że pewne osoby pracują ciężiej od innych lub wybrały zawód czy karierę zapewniającą więcej władzy niż inne. Cytowany autor, obok nierówności społecznych, wymienia inne określenia charakteryzujące podziały społeczne: zróżnicowanie społeczne i stratyfikację społeczną. Przez zróżnicowanie społeczne rozumie różnice między całymi kategoriami społecznymi, a nie tylko między jednostkami, natomiast stratyfikacją społeczną nazywa takie uwarstwienie społeczne, kiedy ludzie w owych różnych kategoriach społecznych, zostają uszeregowani w pewnym hierarchicznym porządku, dającym im różny dostęp do dóbr społecznych¹¹. Można by dyskutować, czy chodzi o uszeregowanie w hierarchicznym porządku osób, czy całych kategorii społecznych. Za uszeregowaniem hierarchicznym całych kategorii przemawia sposób ujmowania nierówności społecznych przedstawionych przez J.H. Turnera. Według niego,

System nierówności istnieje wówczas, kiedy pewne kategorie społeczne ludzi otrzymują więcej cenionych, w danym społeczeństwie dóbr aniżeli inne kate-

⁹ P. Sztompka, *op. cit.*, s. 332.

¹⁰ *Ibidem*, s. 333.

¹¹ N. Goodman, *Wstęp do socjologii*, tłum. J. Polak, J. Ruszkowski, U. Zielińska, Warszawa 1988, s. 125.

gorie[...]. wartościowe dobra: władza, bogactwo materialne, prestiż i szacunek, zdrowie, wykształcenie itp., rzadko są rozdzielane równo¹².

W tym artykule pojęcie nierówności społecznej będzie rozumiane jako nierówny dostęp pewnych grup i kategorii społecznych do cennionych dóbr, czyli do wartości takich jak: bogactwo, władza, prestiż, wykształcenie, zdrowie, płeć i mniejszości etniczne, a więc podejście wyraźnie korespondujące z prezentowanymi definicjami nierówności społecznych J. Turnera i P. Sztompki. W tym rozumieniu nierówności społecznych mają też wymiar ekonomiczny, ponieważ uwzględniają bogactwo jako dobro (wartość) pożądaną.

TEORETYCZNE ASPEKTY GLOBALIZACJI SPOŁECZNO-KULTUROWEJ I NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNYCH

W tym punkcie, jak sam tytuł wskazuje, uwaga będzie skoncentrowana na globalizacji w wymiarze społeczno-kulturowym jako szczególnie istotny w tej analizie. Ponadto procesy globalizacji społeczno-kulturowej wywołują bogatszą refleksję teoretyczną. Według P. Sztompki, dominujące są dwie koncepcje teoretycznej analizy globalizacji w wymiarze społeczno-kulturowym, jedna dotyczy obiektywnego przebiegu procesu globalizacji, druga subiektywnego odzwierciedlania globalizacji w świadomości społecznej¹³.

Twórcą pierwszej koncepcji był szwedzki antropolog Ulf Hannerz, który wprowadza pojęcie globalnej ekumeny. Ekumena według niego, to obszar ciągłych interakcji kulturowych, wzajemnej penetracji i wymiany kulturowych treści. Kultury tradycyjne to ekumeny zamknięte, zlokalizowane w wyraźnych ramach przestrzennych i czasowych. Są wytwarzane, manifestowane i reprodukowane w bezpośrednich interakcjach społecznych, przy współobecności swoich uczestników. Kultura nowoczesna natomiast to ekumena otwarta, przekraczająca ramy przestrzenne i czasowe, zwłaszcza dzięki technikom komunikacji i transportu. Współczesna ekspansja kultury sprawia, że ekumena uzyskuje charakter prawdziwie globalny: interakcje i przepływy kulturowe występują w skali całej społeczności ludzkiej. Przepływy kulturowe w obrębie

¹² J.H. Turner, *Socjologia. Koncepcje i ich zastosowanie*, tłum. E. Różalska, Poznań 1998, s. 110.

¹³ Gwoli ścisłości – P. Sztompka ten wymiar globalizacji nazywa „globalizacją kultury”. P. Sztompka, *op. cit.*, s. 590–598.

ekumeny globalnej nie mają charakteru ani symetrycznego, ani wzajemnego. Większość jest jednokierunkowa, z wyraźnym odróżnieniem centrów inicjujących treści i przesłania kulturowe oraz peryferii, gdzie są one przyjmowane i ulegają zaadaptowaniu. Przepływy przeciwne, z peryferii do centrum, są rzadkością i dotyczą na ogół bardziej marginalnych aspektów kultury¹⁴.

Według U. Hannerza, możliwe są cztery scenariusze losów globalizacji: 1) globalna homogenizacja, w którym występuje całkowita dominacja kultury zachodniej (a zwłaszcza amerykańskiej), wszystkie społeczności staną się mniej lub bardziej udaną repliką zachodniego stylu życia, aspiracji, wartości i norm, wzorów konsumpcyjnych, idei, ideałów i przekonań; 2) nasycenie kulturowe, w którym kraje peryferyjne powoli, z oporami, w toku kilku generacji, zastępują lokalne idee kulturowe, sensory i wartości, zuniformalizowanymi treściami płynącymi z dominujących centrów. W końcu nieuchronnie kultura centrum zaczyna dominować, ale nie dokonuje się to ani szybko, ani łatwo; 3) deformacja kulturowa, która oznacza uproszczenie, zubożenie, a nawet degradacja kultury zachodniej w toku jej adaptacji przez kraje peryferyjne; 4) amalgamacja kulturowa, która zakłada bardziej równorzędny dialog i wymianę między kulturami centrum i peryferii, co prowadzi do ogólnego wzbogacenia kultury (szczegółowo o tym pisze P. Sztompka w cytowanym podręczniku *Socjologia*).

Twórcą drugiej, świadomościowej koncepcji teoretycznej, jest amerykański socjolog Roland Robertson, który kieruje swoją uwagę na zmiany świadomościowe wywołane globalizacją kultury¹⁵. Robertson nawiązując do F. Toenniesa i jego podziału zbiorowości ludzkich na wspólnoty (*Gemeinschaft*) i zorganizowane społeczności (*Gesellschaft*), proponuje wyróżnić cztery tzw. obrazy porządku globalnego, jakie spotykamy w wyobraźni ludzi współczesnych.

Pierwszy obraz to globalny *Gemeinschaft I*, w którym świat jest postrzegany jako bogata mozaika zamkniętych, odgradzonych wzajemnie wspólnot. Taki obraz jest charakterystyczny dla ideologii antyglobalizmu, gdzie zabarwienie normatywne dominuje nad opisowym.

Drugi to globalny *Gemeinschaft II*, w którym dominuje idea ogólnoludzkiego konsensu wokół wspólnych wartości i ideałów. Takie przesłanie – pisze P. Sztompka – niesie koncepcja Kościoła powszechnego

¹⁴ U. Hannerz, *op. cit.*, s. 546–559; idem, *Notes on the Global Ecumene*, „Public Culture” 1989, Vol. 1, No. 2, s. 66–75, cyt. za: P. Sztompka, *Socjologia...*, s. 592.

¹⁵ R. Robertson, *World Systems Theory, Culture and Images of World Order*, [w:] *Globalization*, London 1992, s. 61–84.

i tendencje ekumeniczne we współczesnym katolicyzmie, a także ruchy pokojowe czy ekologiczne oraz ruchy na rzecz praw człowieka.

Obraz trzeci to globalny Gesellschaft I, a więc mozaika suwerennych, niezależnych państw narodowych powiązanych silnymi, wzajemnymi więziami kooperacyjnymi w dziedzinie ekonomii, polityki i kultury. Dawna „koncepcja pokojowego współistnienia” z uznaniem dominującego mocarstwa, które ingeruje i pełni rolę „światowego policjanta”.

Wizja czwarta to globalny Gesellschaft II, która przewiduje zanik państw narodowych i unifikację najpierw regionalną, a później globalną pod egidą wspólnej organizacji politycznej czy ponadnarodowego rządu światowego. Najsilniej wysiłki w kierunku przybliżenia takiej wizji pojawiły się w Europie na rzecz tworzenia wspólnej Unii Europejskiej. Przedstawione obrazy (wizje) globalizacji szczegółowo są opisane, przez P. Sztompkę w cytowanym podręczniku.

Warto tu zauważyć, że w rozważaniach teoretycznych nad globalizacją społeczno-kulturową można wyróżnić dwa kierunki poszukiwań. Pierwszy sprowadza się do pytania: w jakim stopniu na tempo oraz kierunek zmiany społecznej wpływają czynniki endogeniczne, a w jakim egzogeniczne, oraz drugie: czy rozwój globalizacji prowadzi do konwergencji tzn. stopniowego upodabniania się wzorów rozwoju społeczno-gospodarczego, czy do dywergencji tj. stopniowego ich różnicowania. Zdania na ten temat są podzielone, dominuje jednak pogląd, że przeważają czynniki egzogeniczne, a procesy globalizacji prowadzą do konwergencji. Pokazuje to wyraźnie W. Morawski w pracy *Socjologia ekonomiczna. Teoria. Empiria*, Warszawa 2001.

Kończąc ten wątek rozważań o globalizacji warto zastanowić się, na ile ma on związek z postawioną hipotezą w tym artykule, a więc nierównościami społecznymi. Trudno jest mówić wprost o tych kwestiach. Przedstawione scenariusze i obrazy globalizacji niełatwo zinterpretować jednoznacznie w kontekście nierówności społecznych. Niemniej, jeżeli przyjmiemy jeden z prezentowanych scenariuszy i obrazów jako najbardziej prawdopodobnie występujący w rzeczywistości, to wówczas będziemy mogli z dużym prawdopodobieństwem powiedzieć o szybkości (tempie) pogłębiania się nierówności społecznych.

Na bazie cytowanej literatury przyjęto, że z czterech scenariuszy globalizacji przedstawionych przez Ulfa Hannerza, szwedzkiego antropologa, najbardziej prawdopodobny jest drugi, który zakłada, że kraje peryferyjne powoli, z oporami, w toku kilku generacji, zastępują lokalne idee kulturowe, sensy i wartości, zuniformizowanymi treściami płynącymi z dominujących centrów kulturowych (krajów dominujących). Na-

tomiast najmniej realny wydaje się scenariusz pierwszy, który zakłada całkowitą dominację kultury zachodniej (a zwłaszcza amerykańskiej), wszystkie społeczności staną się mniej lub bardziej udaną repliką zachodniego stylu życia, aspiracji, wartości i norm, wzorów konsumpcyjnych, idei, ideałów i przekonań. Pierwszy scenariusz należy kojarzyć z etnocentryzmem kulturowym, a drugi z relatywizmem kulturowym.

Natomiast z czterech wizji globalizacji przedstawionych przez Rolanda Robertsona, amerykańskiego socjologa, najbardziej realną wizją globalizacji jest trzecia, tj. globalny *Gesellschaft I*, a więc mozaika suwerennych, niezależnych państw narodowych powiązanych silnymi, wzajemnymi więziami kooperacyjnymi w dziedzinie ekonomii, polityki i kultury. Natomiast najmniej prawdopodobnym obrazem globalizacji jest globalny *Gemeinschaft I*, w którym świat jest postrzegany jako bogata mozaika zamkniętych, odgradzonych wzajemnie wspólnot. Taki obraz jest charakterystyczny dla ideologii antyglobalizmu, gdzie zabarwienie normatywne dominuje nad opisowym.

Z przedstawionej realności występowania poszczególnych scenariuszy i obrazów wnika, że szybkość występowania nierówności społecznych będzie największe w przypadku drugiego scenariusza globalizacji oraz trzeciego obrazu.

Po przedstawieniu teoretycznych aspektów globalizacji społeczno-kulturowej pora omówić nierówności społeczne od strony teoretycznej. W literaturze socjologicznej funkcjonują trzy podejścia teoretyczne względem nierówności społecznych: 1) elitarystyczne, 2) egalitarne i 3) merytokratyczne¹⁶.

Przedstawione podejścia szeroko opisane są w literaturze (zob. np. przypisy 17 i 18), w związku z tym ograniczę się tylko do krótkiego ich scharakteryzowania. Pierwsze podejście akcentuje istnienie grup społecznych, które z natury są „wyższe” od innych i dlatego powinny mieć wyższą pozycję w społeczeństwie i uzasadnione przywileje, np. arystokracja w Europie, wyższe kasty w Indiach. Drugie podejście, określone jako egalitarne, można określić jako sprzeciw społeczny wobec nierówności i przywilejów, z jednoczesnym żądaniem jednakowych warunków życia dla wszystkich. Trzecie podejście, zwane merytokratycznym (ang. *merit* – zasługa) przyjmuje, że nierówności społeczne są na tyle usprawiedliwione, na ile są efektem własnych zasług. Dwa czynniki sprawiają, że grupy, warstwy mają szczególne zasługi. Pierwszy to wysiłek, nakład pracy, poniesione koszty i wyrzeczenia, ale również talent, szczególne umiejętności, predyspozycje. Przedstawione podejścia

¹⁶ P. Sztompka nazywa je ideologiami (*Socjologia...*, s. 356).

są próbą usprawiedliwienia lub piętnowania nierówności społecznych, ale to nie wystarcza w wyjaśnieniu ich źródeł, przyczyn występowania, w szczególności w aspekcie globalizacji. Spróbujmy więc krótko spojrzeć na nierówności społeczne od strony ich genezy, rozumianej jako zespół warunków, przyczyn danego zjawiska. Wyjaśniając przyczyny i warunki występowania nierówności społecznych autorzy najczęściej odwołują się do trzech teorii: 1) funkcjonalna teoria stratyfikacji, 2) teoria elit władzy i 3) teoria skumulowanych przewag¹⁷.

Wyjaśniając wpływ globalizacji na nierówności społeczne najbardziej interesująca jest teoria trzecia, skumulowanych przewag i tylko ta zostanie omówiona. Spróbujmy ją krótko przedstawić. Teoria skumulowanych przewag¹⁸, odwołuje się do teorii konfliktu społecznego oraz biblijnej prawdy zawartej w Ewangelii św. Mateusza, mówiącej, że z upływem czasu bogaci będą jeszcze bardziej bogatsi, a biedni jeszcze biedniejsi. Treść wynikająca z Ewangelii św. Mateusza R. Merton nazwał „efektem Mateusza” i wykorzystał go w analizach systemu nagradzania w nauce jako instytucji społecznej, natomiast N. Goodman w wyjaśnianiu zasady kumulowania się korzyści. Ciekawą interpretację „efektu Mateusza” znajdujemy też u P. Sztompki, który proponuje rozpatrywać go nie w jednej, ale w dwu płaszczyznach. W pierwszej „efekt Mateusza” polega na tym, że uzyskanie wysokiej pozycji w jednej hierarchii np. prestiżu czy władzy, daje możliwość uzyskania wysokiej pozycji w innej hierarchii i to jest źródłem nierówności społecznych. W drugiej „efekt Mateusza” polega na tym, że wysoka pozycja w hierarchii stratyfikacji daje możliwości uzyskania jeszcze wyższej pozycji w tej samej hierarchii. Oba te zjawiska P. Sztompka nazywa konwersją pozycji.

Zatrzymajmy się jeszcze nad sposobem wyjaśniania zjawiska dziedziczenia pozycji, czyli przekazywania przewag i przywilejów z jednej strony oraz ubóstwa i biedy z drugiej strony z pozycji teorii skumulowanych przewag.

Dziedziczenie może mieć wymiar nie tylko ekonomiczny (majątek, pieniądze), ale także kulturowy i społeczny. W pierwszym przypadku mówimy o kapitale kulturowym, a w drugim o kapitale społecznym.

¹⁷ Dodajmy, że P. Sztompka przy wyjaśnianiu nierówności społecznych wymienia tylko dwie teorie: funkcjonalną i teorię skumulowanych przewag, natomiast B. Szacka w cytowanej książce wymienia trzy teorie wyjaśniające podziały społeczne, które nazywa spojrzeniami. Są to: koncepcja K. Marksa, koncepcja trzech wymiarów podziałów społecznych M. Webera oraz koncepcja stratyfikacji (uwarstwienia). W tym artykule pomijam dwie pierwsze koncepcje ze względu na mały stopień korespondencji z przyjętą definicją nierówności społecznej.

¹⁸ P. Sztompka, *op. cit.*, s. 334.

Kapitał kulturowy według P. Bourdieu, to nawyki, umiejętności, orientacje, jakie nabywa się w rodzinie; sposób codziennego zachowania się i mówienia, ogląda towarzyska, dobry gust, elegancja, asertywność, gotowość do podejmowania rozsądnego ryzyka, umiejętność argumentacji, nawyki czytania, obcowania z wyższymi formami sztuki, zainteresowanie sprawami publicznymi i wiele innych podobnych walorów, które mogą być pomocne w zdobywaniu wyższych pozycji społecznych. Natomiast kapitał społeczny, według P. Sztompki, to znajomości, kontakty, sieć powiązań rodzinnych i towarzyskich.

Wiele badań wskazuje, że zjawiska dziedziczenia pozycji, czyli przekazywania przewag i przywilejów z jednej strony oraz ubóstwa i biedy z drugiej, można wyjaśniać kategoriami kapitału kulturowego i kapitału społecznego. Przeprowadzony sondaż „Gazety Wyborczej” wśród biznesmenów z pierwszej dziesiątki najbogatszych ludzi w Polsce wskazał, że tajemnicą ich sukcesu jest w głównej mierze rozbudowany kapitał społeczny, tj. kontakty, znajomości, koledzy ulokowani w dobrych miejscach: polityce, bankowości, urzędach, policji itp.¹⁹

Na zakończenie tego wątku warto zauważyć, że rozważania na temat nierówności społecznych w wymiarze teoretycznym są podejmowane nie tylko dlatego, że mogą służyć ich usprawiedliwieniu (podejście apologetyczne) czy krytykowaniu (podejście demaskatorskie), ale dlatego, że pozwalają lepiej zrozumieć funkcjonowanie społeczeństwa (wymiar racjonalny)²⁰. Nasuwa się też pytanie, na ile przedstawione teorie wyjaśniające nierówności społeczne nawiązują do globalizacji i dają odpowiedź na podstawowe pytanie w tym artykule. Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta. Niemniej warto zauważyć, że przedstawione teorie, podobnie jak globalizacja, mają charakter globalny, bo dotyczą społeczeństwa w ogóle, a nie społeczeństwa konkretnego, zlokalizowanego na określonym terytorium. Wiele przykładów tego spostrzeżenia znajdzie czytelnik w następnym punkcie.

RELACJE MIĘDZY GLOBALIZACJĄ A NIERÓWNOŚCIAMI SPOŁECZNYMI

Podejmując próbę ustosunkowania się do postawionej na początku hipotezy, że wraz z rozwojem procesów globalizacji, nierówności społecz-

¹⁹ *Ibidem*, s. 366.

²⁰ Zdaniem autora artykułu, nierówności społeczne są rzeczą normalną, a dopiero występowanie ich w wymiarze dysonansowym nadaje im charakter patologiczny i to w głównej mierze sprawia, że są przedmiotem zainteresowania socjologów.

ne, szeroko rozumiane, będą relatywnie się pogłębiać, niemniej poziom rozwoju społecznego w wymiarze ogólnym będzie miał charakter postępowy, warto odwołać się do danych opublikowanych przez ONZ *Human Development Report*, analizy globalizacji w kategoriach ryzyka społecznego oraz rozważań A. Giddensa²¹ dotyczących wpływu globalizacji na nasze życie społeczne w wymiarze mikrospołecznym.

Analiza danych dotyczących globalizacji pod kątem nierówności społecznych wskazuje wyraźnie, że globalizacja nie przebiega równomiernie. Jej zróżnicowane skutki nieraz dają się poważnie we znaki. Obok narastających problemów ekonomicznych jednym z najpoważniejszych wyzwań, wobec których stanął świat u progu XXI w., jest wzrost nierówności społecznych, zarówno w obrębie społeczeństw, jak i między nimi²².

Opublikowany w 1999 r. przez ONZ *Human Development Report* ujawnił – pisze A. Giddens – że średni dochód jednej piątej ludności świata zamieszkującej najbogatsze kraje jest 74 razy wyższy od średniego dochodu jednej piątej żyjącej w krajach najbiedniejszych. Pod koniec lat 90. na 20% światowej populacji przypadało 80% całkowitej światowej konsumpcji, 82% rynków eksportowych i 74% linii telefonicznych. W latach 1994–1998 dwustu najbogatszych ludzi świata podwoiło swój kapitał; dochody trzech światowych miliarderów przekraczają sumę dochodów narodowych wszystkich najmniej rozwiniętych krajów wraz z mieszkającymi tam 600 milionami ludzi²³.

Dochód mierzony w PKB na głowę mieszkańca (w tys. dolarów) między najbogatszym a najbiedniejszym krajem świata przedstawia się jak 3:1 w 1820 r., 11:1 w 1913 r., 35:1 w 1950 r. i 72:1 w 1992 r.²⁴ Widać wyraźną tendencję do rozpiętości, określaną przepaścią między najbogatszymi a najbiedniejszymi.

Globalizacja zdaje się zaostrzać te tendencje, gdyż sprzyja kumulacji zysku, majątku i środków w obrębie małej grupy najbogatszych krajów. Udział najbogatszych, średnich i najbiedniejszych krajów w światowych dochodach, handlu, finansach i telekomunikacji przedstawia się następująco²⁵:

²¹ *Ibidem*, s. 83–87.

²² A. Giddens, *op. cit.*, s. 91.

²³ *Ibidem*, s. 91–92.

²⁴ *Ibidem*, s. 92.

²⁵ *Ibidem*, 93.

	PKB ŚWIATA	EKSPLORACJA DÓBR I USŁUG	INWESTYCJE ZAGRANICZNE	UŻYTKOWNICY INTERNETU
1. Najbogatsze	86%	82%	68%	93,3%
2. Średnie	13%	17%	31%	6,5%
3. Najbiedniejsze	1%	1%	1%	0,2%

Przedstawione dane wyraźnie potwierdzają postawioną hipotezę na początku artykułu. Może nie wprost ze wspomnianą hipotezą związane są rozważania dotyczące globalizacji w aspekcie ryzyka społecznego, niemniej godne są przywołania w kontekście omawianej problematyki.

Zajmowanie się globalizacją w kategoriach ryzyka wynika z faktu, że skutki globalizacji są dalekosiężne i dotyczą praktycznie wszystkich aspektów świata społecznego. Ponadto globalizacja jest procesem otwartym i uwikłanym w sprzeczności, a zatem trudno przewidzieć i kontrolować jej przebieg. Wiele zmian wywołanych globalizacją stawia ludzi wobec nowych form ryzyka, znacznie różniących się od istniejących wcześniej. Ryzyko w dawnej postaci miało określone przyczyny i skutki, np. złe rządzenie domem, państwem prowadziło do kryzysu w tym domu i państwie. Dzisiaj źródeł form kryzysu nie sposób jednoznacznie ustalić, a cel i skutki pozostają nieznane, przykładem może być obecny kryzys finansowy czy wirusy komputerowe (np. wirus *love bug* z 2004 r.).

Do niedawna społecznościami ludzkimi zagrażało ryzyko zewnętrzne wynikające z sił przyrody, takich jak: susze, huragany (trąby powietrzne), trzęsienia ziemi, klęski nieurodzaju itd., a nie od człowieka. Obecnie coraz częściej zagrażają nam różne rodzaje ryzyka stworzonego przez człowieka. Wymienia się tu dwa jego rodzaje: 1) ryzyko związane ze środowiskiem (np. zjawisko globalnego ocieplenia, zjawisko zanieczyszczeń chemicznych itp.) i 2) ryzyko związane ze zdrowiem („dziura” ozonowa, żywność modyfikowana genetycznie, „choroba wściekłych krów” itp.).

Według U. Becka, to nowe formy zagrożeń wspólnie tworzą globalne społeczeństwo ryzyka, które nie ogranicza się do ryzyka środowiskowego i zdrowotnego, ale obejmuje także cały szereg zjawisk. Zalicza do nich: 1) niestabilną strukturę zatrudnienia, 2) wzrost ryzyka utraty pracy, 3) malejące znaczenie obyczaju i tradycji dla kształtowania tożsamości, 4) zanik tradycyjnego modelu rodziny i 5) demokratyzację więzi osobistych. W nowych warunkach przyszłość każdej jednostki jest znacznie słabiej niż w społeczeństwach tradycyjnych określona „z góry”, wszelkiego rodzaju decyzje są uwikłane w ryzyko. Na przykład

małżeństwo jest dziś o wiele bardziej ryzykownym przedsięwzięciem niż w czasach, kiedy było związkiem na całe życie. Decyzje dotyczące rodzaju wykształcenia i wyboru kariery zawodowej, także zdają się być ryzykowne, bo w warunkach tak szybko zmieniającej się gospodarki, trudno przewidzieć, jakie umiejętności okażą się cenne w przyszłości. Istotną cechą społeczeństwa ryzyka jest brak przestrzennych, czasowych i społecznych granic zagrożenia²⁶. Trudno jednoznacznie odpowiedzieć, jak te zagrożenia przełożą się na nierówności społeczne, ale można sądzić, że w krajach biednych skutki zagrożeń będą większe niż w krajach bogatych.

Mając na uwadze postawioną hipotezę warto przywołać jeszcze rozważania A. Giddensa²⁷, dotyczące wpływu globalizacji na nasze życie społeczne w wymiarze mikrospołecznym. Globalizacja wiąże się najczęściej ze zmianami w obrębie „wielkich” systemów, takich jak ponadnarodowe rynki finansowe, produkcja, handel, komunikacja elektroniczna. To jej skutki dają się odczuwać w sferze życia codziennego. Nie przebiega ona „gdzieś tam”, przebiega „tu i teraz” i na wiele sposobów wpływa na nasze życie osobiste. Przenikające do naszych lokalnych kontekstów, docierające do naszych domów i społeczności – czy to za sprawą bezosobowych źródeł, jak środki przekazu, Internet czy kultura popularna, czy przez kontakty osobiste z mieszkańcami innych krajów i przedstawicielami innych kultur – tendencje globalizacyjne siłą rzeczy przekształcają nasze życie osobiste, ale także rodzinne i społeczne.

Globalizacja zasadniczo zmienia charakter naszych codziennych doświadczeń. W miarę jak społeczeństwo, do którego należymy, ulega dogłębnym przemianom, tracą dawne znaczenie ich podstawowe instytucje. Stwarza to konieczność przededefiniowania intymnych i osobistych aspektów naszego życia, takich jak rodzina, płć kulturowa, seksualność, tożsamość osobista, interakcje z innymi i stosunek do pracy. Globalizacja prowadzi do fundamentalnych zmian w naszym sposobie myślenia o nas samych i naszych związkach z innymi ludźmi.

W warunkach globalizacji stanęliśmy jednak w obliczu zwrotu ku nowemu indywidualizmowi, a więc postawie czynnego kształtowania samego siebie i własnej tożsamości. Znaczenie tradycji i zastanych wartości maleje, w miarę jak nasilają się interakcje między społecznościami lokalnymi a nowym porządkiem globalnym. „Kody społeczne”, które niegdyś decydowały o kierunku podejmowanych przez człowie-

²⁶ U. Beck, *Spółeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, tłum. S. Cieřła, Warszawa 2002.

²⁷ *Ibidem*, s. 83–87.

ka działań i decyzji²⁸, uległy poluzowaniu. Dziś na przykład przed najstarszym synem krawca czy szewca stoi otworem nieskończona wielość dróg kształtowania własnej przyszłości, kobiety nie są już ograniczone do sfery życia domowego, przestało też istnieć wiele innych wyznaczników, które decydowały o kształcie życia jednostek. Znikają tradycyjne ramy tożsamości, a ich miejsce zajmują nowe wzory tożsamościowe. Globalizacja wymusza na ludziach bardziej otwarty, refleksyjny sposób życia. Oznacza to, że bezustannie odpowiadamy na zmiany zachodzące w otaczającym nas świecie i ciągle się do niego przystosowujemy. Jako jednostki ewoluujemy wraz ze środowiskiem społecznym, którego jesteśmy częścią. Nawet nasze drobne decyzje podejmowane na co dzień – w co się ubrać, jak spędzić wolny czas, jak zadbać o swoje zdrowie i ciało – są częścią procesu, w jakim wciąż tworzymy i odtwarzamy naszą indywidualną tożsamość.

Dużo uwagi poświęca się kulturowym skutkom globalizacji. Obrazy, idee, dobra i style rozprzestrzeniają się szybciej niż kiedykolwiek przedtem. Handel, nowe technologie informacyjne, międzynarodowe media i globalna migracje pospół przyczyniają się do swobodnego przenikania treści kulturowych przez granice państw. Wielu ludzi uważa, że na świecie panuje dziś jednolity porządek informacyjny, że istnieje potężna sieć szybkiej wymiany ogromnej liczby informacji. Z kolei inni wiążą procesy globalizacyjne z rosnącym zróżnicowaniem się tradycji kulturowych i ich przejawów. Twierdzą, że społeczeństwo globalne nie tylko nie jest coraz bardziej jednolite, ale przeciwnie, charakteryzuje się ogromną różnorodnością sąsiadujących ze sobą kultur. Tradycje lokalne mieszają się z dodatkowymi, zagranicznymi formami kulturowymi, tworząc oszałamiającą mozaikę możliwości, spośród których każdy może wybrać styl życia dla siebie. Nie stoimy zatem wobec jednolitej kultury globalnej, ale przeciwnie, jesteśmy świadkami fragmentacji form kulturowych. Ugruntowane tożsamości i style życia zakorzenione w społecznościach i kulturach lokalnych ustępują nowym formom „hybryd tożsamościowych”, zbudowanych z elementów pochodzących z odmiennych, kontrastujących źródeł kulturowych. Zatem czarny mieszkaniec miasta w Republice Południowej Afryki może wciąż pozostawać pod silnym wpływem tradycji i zapatrywań o rodowodzie plemiennym, a zarazem pod wpływem globalizacji nabrać zupełnie kosmopolitycznych zwyczaj-

²⁸ Przedtem, jeśli ktoś przyszedł na świat jako najstarszy syn krawca było bez mała pewne, że nauczy się fachu ojca i do końca życia będzie krawcem. Zgodnie z tradycją, naturalnym miejscem kobiety był dom. Jej życie i tożsamość były w dużej mierze wyznaczone przez to, kim był jej mąż i ojciec.

jów i gustów, czy to w sposobie ubierania się, czy spędzania wolnego czasu, wyborze hobby itd.

Przedstawione rozważania trudne są do jednoznacznej oceny globalizacji w aspekcie nierówności społecznych (postawionej hipotezy), podobnie jak analiza globalizacji w kontekście ryzyka społecznego, niemniej można przyjąć, że mimo pogłębiających się nierówności społecznych, poziom rozwoju społecznego w wymiarze ogólnym będzie miał charakter postępowy.

Na zakończenie tych rozważań chciałbym wskazać na jeszcze dwa sposoby analizy globalizacji pod kątem nierówności społecznych. Pierwszy, który bardziej koresponduje z tytułem artykułu i polega na próbie analizy wpływu globalizacji na nierówności społeczne wyróżnione w oparciu o takie wartości (dobra), jak: władza, bogactwo, prestiż, wykształcenie, zdrowie, zawód, płeć i mniejszości etniczne czy narodowe, w system rozważań nad globalizacją. Drugi sposób, bardziej ogólny, polega na przyjęciu założenia, że nierówności społeczne są emanacją czy transformacją globalizacji zgodnie z radykalną ideologią mówiącą, że lokalny system społeczny jest skazany na transmisję tego, co dobre i złe w społeczeństwie globalnym. W tym drugim sposobie analizy odwołano się do teorii naznaczania społecznego.

Biorąc pod uwagę pierwszy sposób analizy globalizacji spróbujemy więc wskazać na pewne związki między globalizacją a nierównościami społecznymi, wyróżnionymi w oparciu o wyżej wymienione kryteria, w szczególności bogactwo, władzę i prestiż, które według P. Sztompki, dzielą ludzi najbardziej.

Dobra materialne (bogactwo) – jak zauważa P. Sztompka – mają dwa wymiary: naturalny (zaspokojenie elementarnych i uniwersalnych wymogów życiowych – pożywienie, ubranie, schronienie i inne) i kulturowy (zaspokojenie wymogów życiowych definiowanych przez kulturę). Dobrą ilustracją tych dwu wymiarów jest kwestia ubioru. To, że trzeba się ubrać stanowi potrzebę naturalną, a to, że trzeba mieć w szafie kilka czy kilkanaście garniturów, których najczęściej się nie nosi, stanowi o fascynacji samym faktem ich posiadania. Zazwyczaj dobra materialne (bogactwo) są wartością stale pożądaną i nigdy w pełni zaspokojoną. Jeśli zaspokoją jakąś potrzebę materialną, to na to miejsce zaraz pojawiają się nowe pragnienia. Ta dążność do zaspokajania potrzeb jest cechą natury ludzkiej, polegającą na tym, że ludzie nie są nigdy do końca zaspokojeni, a tym samym zadowoleni i zawsze dążą do posiadania więcej niż mają. Biorąc powyższe pod uwagę i przenosząc na grunt globalizacji, korporacje międzynarodowe zawsze będą się starać uwzględ-

niać własne potrzeby niż narodowe, lokalne czy jednostkowe, co jest czynnikiem sprawczym pogłębiania się nierówności społecznych. Jest to w pewnym sensie potwierdzeniem wspomnianego wcześniej „efektu św. Mateusza”. Niektórzy sądzą, że w tym się kryje tajemnica nieustannej dynamiki i ekspansji gatunku ludzkiego²⁹.

Władza jako następne kryterium wyróżniania nierówności społecznych, podziału społeczeństwa, również może być czynnikiem sprawczym rzutującym na specyfikę analizy wpływu globalizacji na nierówności społeczne. Specyfika nierówności społecznych w aspekcie władzy może mieć cztery wymiary: 1) władza jako kreator systemu globalnego, 2) władza jako kreator państwa narodowego, 3) władza jako kreator systemu lokalnego oraz 4) władza jako grupa społeczna, która wykorzystuje swój kapitał społeczny w procesie realizacji celów³⁰. Nie będziemy tu tych kwestii szeroko rozwijać, ale warto zauważyć, że każdy z tych poziomów władzy ma inne cele podporządkowane hierarchicznie, co również może wpływać na pogłębianie nierówności społecznych.

Prestiż społeczny jest kolejnym kryterium wyróżniania nierówności społecznych, które może być brane pod uwagę przy wyjaśnianiu wpływu globalizacji na te nierówności. Dodajmy, że prestiż rozumiany jako szacunek, uznanie, aplauz czy sława ma dwa wymiary: autoteliczny (wartość sama w sobie) i instrumentalny jako dobro użyteczne, wymierne. W tym drugim znaczeniu może mieć walor czynnika wpływającego na nierówności społeczne wynikające z globalizacji. Łatwiej bowiem ludziom sławnym robić karierę polityczną i zawodową, pozyskać przychyłność opinii społecznej. Globalizacja jako system otwarty w tym kontekście może sprzyjać pogłębianiu się nierówności społecznych.

Rozbudowaną analizę dalszych dóbr, wartości takich jak: praca zawodowa, płeć, mniejszość etniczna w kontekście globalizacji znajdzie czytelnik w pracach A. Giddensa (*Stanowienie społeczeństwa. Zarys teorii strukturalizacji*, tłum. S. Amsterdamski, Poznań 2003, oraz wspomniana już *Socjologia...*). Biorąc pod uwagę drugi sposób analizy, polegający na przyjęciu założenia, że nierówności społeczne są emanacją czy transformacją globalizacji, zgodnie z radykalną ideologią mówiącą, iż lokalny system społeczny jest skazany na transmisję tego, co dobre i złe w społeczeństwie globalnym, warto odwołać się do teorii naznaczania społecznego.

²⁹ P. Sztompka, *op. cit.*, s. 333.

³⁰ R. Meighan, *Socjologia edukacji*, tłum. E. Kiszkurko-Koziej, Z. Knutsen, P. Kwieciński, Toruń 1993, rozdz. 25, 28.

Teoria naznaczenia społecznego opisana została szczegółowo w pracach E. Lemerta, H. Beckera, D. Matza i nie będę jej opisywał, zwrócę natomiast uwagę na możliwość wykorzystania jej w wyjaśnianiu podjętego tu zagadnienia. Zasadniczo starała się ona wyjaśnić, w jaki sposób ludzie wchodzą w rolę dewianta czy przestępcy. Niemniej ma ona jeszcze inny wymiar, mianowicie wskazuje też, że agresywna polityka państwa, polegająca na zaostrzeniu i wprowadzaniu surowego prawa i porządku może prowadzić do dalszego rozwoju negatywnych zjawisk. Przenosząc to na grunt globalizacji można powiedzieć, że agresywna polityka państw narodowych, polegająca na zaostrzeniu i wprowadzaniu surowego prawa i porządku nieuwzględniającego procesów globalizacji, może prowadzić nie tylko do pogłębiania się nierówności społecznych, ale także może być czynnikiem utrwalającym te nierówności społeczne. Jest to uogólnienie daleko idące, ale dające się – moim zdaniem – wyprowadzić z ogólnych założeń teorii naznaczenia społecznego.

PODSUMOWANIE

Podsumowując przedstawione rozważania warto przypomnieć najważniejsze jego ustalenia i treści. W pierwszej części artykułu starałem się przybliżyć dwa ważne pojęcia socjologiczne, jakimi są globalizacja i nierówności społeczne oraz przedstawić ich aspekty teoretyczne. W drugiej części starałem się odpowiedzieć na zasadnicze pytanie w tym artykule, a mianowicie: jakie są relacje między omawianymi kategoriami, tj. globalizacją a nierównościami społecznymi. Odpowiedź na to pytanie jest złożona, niemniej podjęto próbę odpowiedzi na to pytanie, a zarazem zweryfikowania postawionej hipotezy.

W tym artykule pojęcie globalizacji zostało zdefiniowane w wymiarze ogólnym i społeczno-kulturowym, natomiast pojęcie nierówności społeczne – w aspekcie społeczno-ekonomicznym, biorąc pod uwagę trzy dobra (wartości) pożądane: bogactwo, władzę i prestiż. Omawiając aspekt teoretyczny wyżej wymienionych pojęć, w przypadku globalizacji odwołano się do czterech scenariuszy globalizacji przedstawionych przez Ulfa Hannerza oraz do czterech obrazów (wizji) globalizacji przedstawionych przez Rolanda Robertsona, analizując nierówności społeczne szczególną uwagę zwrócono na teorii skumulowanych przewag, która odwołuje się do teorii konfliktu społecznego oraz biblijnej prawdy zawartej w Ewangelii św. Mateusza. Dodać należy, że interesującym sposobem analizy nierówności społecznych w aspekcie globalizacji, a w szczególności dziedziczenia i pogłębiania się ich jest podejście teo-

retyczne uwzględniające kapitał kulturowy i kapitał społeczny. Chcąc pokazać bliżej relacje między globalizacją a nierównościami społecznymi, zgodnie z przyjętą w tym artykule hipotezą, w pierwszej kolejności odwołałem się do danych opublikowany przez ONZ *Human Development Report*, kategorii ryzyka społecznego (w ujęciu U. Becka) oraz indywidualizmu, czyli czynnego kształtowania samego siebie i własnej tożsamości.

Na zakończenie tych rozważań wskazałem jeszcze na dwa sposoby analizy globalizacji pod kątem nierówności społecznych. Pierwszy, który bardziej koresponduje z tytułem artykułu i polega na próbie analizy wpływu globalizacji na nierówności społeczne wyróżnione w oparciu o takie wartości (dobra), jak: władza, bogactwo, prestiż, wykształcenie, zdrowie, zawód, płeć, mniejszości etniczne czy narodowe, w system rozważań nad globalizacją. Drugi sposób, bardziej ogólny, polega na przyjęciu założenia, że nierówności społeczne są emanacją globalizacji, zgodnie z radykalną ideologią mówiącą, że lokalny system społeczny jest skazany na transmisję tego, co dobre i złe w społeczeństwie globalnym. W tym drugim sposobie analizy globalizacji pod kątem nierówności społecznych odwołałem się do teorii naznaczania społecznego.

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że przedstawione rozważania w dużej mierze potwierdzają postawioną hipotezę, a mianowicie, że wraz z rozwojem procesów globalizacji, nierówności społeczne, szeroko rozumiane, będą relatywnie się pogłębiać, niemniej poziom rozwoju społecznego w wymiarze ogólnym będzie miał charakter postępowy. Za potwierdzeniem tak postawionej hipotezy przemawia analiza nierówności społecznych z pozycji teorii konfliktu społecznego (teorii skumulowanych przewag), zwłaszcza ten jej fragment, który przywołuje „efekt Mateusza” jako istotny czynnik analizy nierówności społecznych oraz rozważania A. Giddensa dotyczące nierówności społecznych i ryzyka społecznego, a także zwrotu ku nowemu indywidualizmowi. Dodać należy, że analiza globalizacji z pozycji teorii naznaczania społecznego wskazuje, iż agresywna polityka państw narodowych, polegająca na zaostrzeniu i wprowadzaniu surowego prawa i porządku nieuwzględniającego procesów globalizacji, może prowadzić nie tylko do pogłębiania się nierówności społecznych, ale także być czynnikiem prowadzącym do niedorozwoju społecznego. Jest to uogólnienie daleko idące, ale też wiele mówiące w kontekście wprowadzania traktatu lizbońskiego w Unii Europejskiej.



KARY PIEKIELNE? – NIE W KRAKOWIE!

W refleksjach o dawnych miastach zwykle nie docenia się roli cmentarza. O ile w rozumieniu planimetrycznym centrum miasta lokacyjnego stanowi rynek z ratuszem, o tyle w rozumieniu antropologicznej koncepcji przestrzeni¹, „uprawnionym centrum ideowym” jest kościół parafialny usytuowany na cmentarzu, częstokroć rzeczywiście w pobliżu rynku. Fenomen średniowiecznego cmentarza parafialnego ma swą przyczynę w wyobrażeniach ówczesnej zbiorowości. Cmentarz okalający farny kościół wpisuje się w koncepcję koncentryczną *przeżywaną* *prze-strzeni* rozpowszechnioną w wielu kulturach, jest przejściem do sfery *sacrum*, zarówno dla zbiorowości żywych jak i zmarłych, w istocie jednocząc obie². Człowiek średniowiecza żył nie tylko na świecie ziem-

¹ S. Czarnowski, *Podział przestrzeni i jej ograniczanie w religii i magii*, [w:] idem, *Dzieła*, t. 3, Warszawa 1959; M. Eliade, *Sacrum, mit, historia. Wybór esejów*, tłum. A. Tatarkiewicz, Warszawa 1970, s. 61–96; idem, *Okultyzm, czary, mody kulturalne*, tłum. W. Dzieża, Kraków 1992, s. 25–39; idem, *Traktat o historii religii*, tłum. J. Wierusz-Kowalski, Łódź 1993, s. 354–370; A. Guriewicz, *Kategorie kultury średniowiecznej*, Warszawa 1976, s. 17–21 i nast.

² A. Guriewicz, *Die Darstellung von Persönlichkeit und Zeit in der mittelalterlichen Kunst (in Verbindung mit der Auffassung vom Tode und der jenseitigen Welt)*, [w:] *Architektur des Mittelalters Funktion und Gestalt*, hrsg. F. Möbius, E. Schubert, Weimar 1984, s. 88 i nast.; Z. Morawski, „Intra muros”. *Zarys problematyki cmentarza miejskiego w średniowieczu*, [w:] *Czas, przestrzeń, praca w dawnych miastach. Studia ofiarowane Henrykowi Samsonowiczowi w sześćdziesiątą rocznicę urodzin*, red. A. Wyrobisz, M. Tymowski, W. Fałkowski, Z. Morawski, Warszawa 1991, s. 93–100. 1991, s. 93–95; Morawski Z., *Funkcje religijne placów miejskich w średniowiecznej Polsce*, „Kwartalnik Historii Kultury Średniowiecznej” 1992, R. 60, s. 299–300.

skim, lecz ponieważ jednocześnie też i na tamtym. Przywiązanie do tej koncepcji, prezentowanej i propagowanej przez Kościół, było podstawą średniowiecznej osobowości, albowiem od tego zależał ratunek duszy³. W średniowiecznym obrazie świata czas człowiekowi nie ograniczał się tylko do ziemskiego bytu. Istniało jeszcze trwanie pośmiertne. Człowiek po swej śmierci trwał w oczekiwaniu na Zmartwychwstanie i Sąd Ostateczny na końcu dziejów⁴.

Spacerując po białym bruku wokół kościoła Mariackiego pomiędzy turystami słuchającymi hejnału, omijając przebranych mimów zastygłych w szokujących pozach, winniśmy pamiętać, że chodzimy po cmentarzu istniejącym tu, w centrum miasta przez sześćset lat, od początku wieku XIII. Odwracając wzrok od tłumów i patrząc w górę ku ostrołukowym szczytom okien dostrzegamy pełnoplastyczne figury, spoglądające na nas z wysokiego prezbiterium już od połowy wieku XIV. Wychylają się spod gzymsu, z wnęk okiennych, zwracając się to wzajemnie ku sobie, to wręcz wprost ku nam, w żywych gwałtownych gestach.

Kamienna dekoracja figuralna prezbiterium fary Mariackiej jest największym zespołem gotyckiej rzeźby architektonicznej w Małopolsce. Składa się nań jedenaście grup postaci umieszczonych w kluczach arkad okiennych, a wyżej, pod gzymsem, osiemnaście z pierwotnych dwudziestu dwóch wsporników figuralnych pod nieistniejące już (lub niewykonane) rzygacze – łącznie ponad pięćdziesiąt figur ludzkich, zwierzęcych, stworów fantastycznych, głów i masek.

Za fundatora tej dekoracji uważa się przybyłego z Nadrenii kupca Niklasa Wirsinga, zwanego w polskiej historiografii Mikołajem Wierzyńskim Starszym, gdyż jego syn, który zapisał się w dziejach jako sponsor sławnej, królewskiej „uczty u Wierzyńka”, również nosił imię Mikołaj. Mikołaj Starszy w szybkim czasie dołączył do politycznej i finansowej elity Krakowa jako bankier króla Kazimierz Wielkiego, wielicki wójt i sandomierski stolnik. Jego intelektualnej erudycji można się domyślać ze wsparcia udzielonego Mariackiej farze w realizacji niezwykle rozbudowanego i wielowarstwowego, ikonograficznego programu figuralnej dekoracji.

Była to najprawdopodobniej tzw. fundacja zastępcza, w zamian za nieodbytą pielgrzymkę do Ziemi Świętej. U schyłku życia, w roku 1354,

³ Dla podkreślenia roli wierzeń religijnych w społeczeństwach wieków średnich Halina Manikowska użyła terminu „społeczeństwa religij”. H. Manikowska, *Religijność miejska*, [w:] *Ecclesia et civitas. Kościół i życie religijne w mieście średniowiecznym*, red. H. Manikowska, H. Zaremska red., Warszawa 2002, s. 17.

⁴ A. Guriewicz, *Das Weltbild des mittelalterlichen Menschen*, Dresden 1978, s. 167; idem, *Die Darstellung...*, s. 87, 104.

zwrócił się on bowiem do papieża o zezwolenie na odbycie pielgrzymki „za morze”, do Grobu Chrystusa⁵, której najpewniej jednak nie odbył, albowiem wzmianki źródłowe sugerują, iż w następnym roku nadal przebywał w Krakowie, a zatem, jak przypuszczają niektórzy badacze, złożył w zamian hojną dotację na dokończenie budowy swojego kościoła farnego⁶.

Naczelną ideą rzeźbiarskich przedstawień jest motyw pokutnej pielgrzymki. Istotna warstwa znaczeniowa tej podróży rozgrywa się jednak poza czasem. Stary stolnik przygotowywał się do pielgrzymki, ale także, jako człowiek już blisko osiemdziesięcioletni, przygotował się również duchowo do śmierci, „dobrej śmierci”. Czekala go podróż do Jerozolimy ziemskiej i do Jerozolimy Niebiańskiej. Dlatego grupa rzeźb w oknach południowych prezbiterium poświęcona jest przede wszystkim św. Krzysztofowi, umieszczonemu w otoczeniu patronów małżeństwa Wierzyneków – św. Mikołaja i św. Katarzyny. Św. Krzysztof, czczony powszechnie jako patron pielgrzymujących⁷, jest także patronem chroniącym od niespodziewanej śmierci. Postaci świętych patronów wspomagają w drodze pielgrzymkowej fundatora, przedstawionego po lewej stronie kompozycji, w oknie zachodnim ściany południowej pod postacią Małpy uosabiającej tu grzesznika⁸.

⁵ MPV – *Monumenta Poloniae Vaticana*, wyd. J. Ptaśnik, t. I–VIII, Kraków 1913–1946, nr 361, s. 349. Z zachowanego dokumentu wynika, iż w tym celu Mikołaj Wierzynek Młodszy stawiał się osobiście w Awinionie i uzyskał pozwolenie łącznie dla jedenastu osób.

⁶ S. Kutrzeba, *Historia rodziny Wierzyneków*, „Rocznik Krakowski” 1899, R. 2, s. 42; J. Lepiarczyk, *Fazy budowy kościoła Mariackiego w Krakowie (wieki XIII–XV)*, „Rocznik Krakowski” 1959, R. 34, s. 205, przyp. 78; G. Lichończak, *Najstarsze dzieje rodziny Wierzyneków w Krakowie*, „Krzysztofor, Zeszyty Naukowe Muzeum Historycznego Miasta Krakowa” 1981, z. 8, s. 45–46; B. Wyrozumsk, *Z dziejów polskich pielgrzymek w średniowieczu*, [w:] *Studia z historii i historii sztuki*, „Zeszyty Naukowe UJ, Prace Historyczne” 1989, z. 89, s. 84; T. Węclawowicz, *Dekoracja figuralna prezbiterium kościoła Mariackiego w Krakowie a zagadnienie mecenatu Mikołaja Wierzyńka Starszego*, „Rocznik Krakowski” 1990, R. 56, s. 234.

⁷ E. Kirschbaum SJ, W. Braunfels, *Lexikon der christlichen Ikonographie*, Rom–Freiburg–Basel–Wien 1974, Bd. 7, s. 497–498.

⁸ L. Stauch, *Affe*, [w:] *Reallexikon zur deutsche Kunstgeschichte*, Bd. 1, Stuttgart 1937, s. 202–206; H.W. Janson, *Ape and Ape Lore in the Middle Ages and Renaissance*, London 1952 (Studies of the Warburg Institute 20), s. 29–71, il. Xa; M. Gutowski, *Komizm w polskiej sztuce gotyckiej*, Kraków, 1969 (mps w BJ, druk: Warszawa 1973), s. 61; J. Gadomski, *Rzeźba architektoniczna w Małopolsce 1250–1400*, Kraków 1969 (mps w BJ), s. 55; *Mikołaja Wierzyńka żal za grzechy na Kościele Mariackim przedstawiony*, [w:] *Klejnoty i sekrety Krakowa. Teksty z antropologii miasta*, red. R. Goduła, Kraków 1994, s. 153–172.

Rzeźby na południowej ścianie prezbiterium, istotne dla ustalenia autorstwa fundacji i autorstwa programu ikonograficznego, są jednak tylko częścią większej kompozycji, której centrum znajduje się na ścianach apsydy. W kluczu okna wschodniego umieszczona jest monumentalna głowa Chrystusa w nimbie krzyżowym w otoczeniu adorujących aniołów. Obok, na ścianie południowo-wschodniej, liryczna scena przedstawiająca Matkę Boską z Dzieciątkiem (zniszczonym) w otoczeniu muzykujących aniołów. Po prawej natomiast, na ścianie północno-wschodniej, dramatyczna grupa nagich postaci.

Przedstawienia na trzech ścianach zamknięcia wschodniego składają się na zwartą całość. W kluczu okna wschodniego „Syn Człowieczy w chwale Ojca swego i z Anioły swemi”⁹ przyjmuje dusze umierających¹⁰. W oknie południowo-wschodnim Matka Boska w otoczeniu muzykujących aniołów jest przedstawiona jako Królowa Nieba i winna być tu rozumiana jak Brama Nieba¹¹. Przedstawienia po przeciwnej stronie – nagie postaci siedzące lub skulone w kluczu arkady okna północno-wschodniego – nie wyobrażają jednak piekła¹². Brak tu bowiem niezbędnych elementów: szatanów zadających męki i paszczy Lewiatana¹³. Bez wątpienia owe nagie postaci bliższe są wyobrażeniom dusz tęskniących za Bogiem w czyśćcu¹⁴, niż męczonym w piekle po osądzeniu na końcu dziejów¹⁵.

⁹ Mt XVI 27.

¹⁰ Syr XI 26–28; Łk XXIII 43; J VI 40; J XI 25 a zwłaszcza: Dz. VII 58; Flp I 1–26; J. Ratzinger, *Śmierć i życie wieczne*, tłum. M. Węclawski, Warszawa 1986, s. 143–149.

¹¹ É. Mâle, *Religious Art in France of the 13th Century. A Study of Medieval Iconography and Its Sources*, Princeton 1985, s. 275, 281; K. Künstle, *Ikonographie der christlichen Kunst*, t. 1, Freiburg i. B. 1928, s. 634–635; E. Kirschbaum SJ, W. Braunfels, *Lexikon der christlichen Ikonographie*, Bd. 3, Rom–Freiburg–Basel–Wien 1971, s. 190–191, 194, 197; R. Hammerstein, *Der Musik der Engel. Untersuchungen zur Musikanschauung des Mittelalters*, Bern–München 1962, s. 235–236; D. Forstner OSB, *Świat symboliki chrześcijańskiej*, Warszawa 1990, s. 383–386.

¹² Tak swego czasu ostrożnie sugerował J. Gądomski (*Rzeźba architektoniczna w Małopolsce 1250–1400*, Kraków 1969 [mps w BJ], s. 57–58), i mimo braków ikonograficznych tezę tę zdecydowanie artykułuje M. Walczak (*Rzeźba architektoniczna w Małopolsce za czasów Kazimierza Wielkiego*, Kraków 2008, il. 126).

¹³ E. Kirschbaum SJ, W. Braunfels, *Lexikon der christlichen Ikonographie...*, Bd. 2, s. 314–321.

¹⁴ Ps XLI i XLII.

¹⁵ K. Künstle, *op. cit.*, s. 521–523; E. Kirschbaum SJ, W. Braunfels, *Lexikon der christlichen Ikonographie...*, Bd. 2, s. 16–17; Bd. 4, s. 332; M. Ziolkowski, *Eschatologia*, Sandomierz 1958, s. 29–100, 245–266; J. Ratzinger, *op. cit.*, s. 158–142,



Kraków, kościół Mariacki, widok prezbiterium od wschodu
(fot. T. Węclawowicz).



Kraków, kościół Mariacki, prezbiterium. „Czyścienie”
– dekoracja figuralna w oknie północno-wschodnim
(fot. T. Jurkowlaniec).

W dysputach teologicznych na przełomie wieków XIII i XIV stopniowo kształtowała się koncepcja czyścica, rozumianego już to jako przed-sionek raju, już to jako „piekło zastępcze”¹⁶. Owo „trzecie miejsce” było szczególnie atrakcyjne dla społeczności miejskich. Kupcy, kredytodawcy, „sprzedający czas” lichwiarze, owi „nie całkiem dobrzy”, ale przecież i „nie całkiem źli”¹⁷, mogli pokutować za życia poprzez dobre uczynki i jałmużnę, a po śmierci w czyścicu. Nic dziwnego, że bankier Wierzynek był żywo tym zainteresowany.

W ówczesnych wyobrażeniach czyściec był karą przemijającą, funkcjonował w czasie doczesnym. W istocie społeczność miejska pozostawała w swoistej, bieżącej relacji z duszami czyścicowymi i stale wspierała je modlitwą, albowiem do tego „bożego więzienia dla zmarłych” kluczami były modlitwy żywych¹⁸. Wizja z *Boskiej komedii* umieszczała przecież „górze czyścicową” „pod gwiazdami”, a więc gdzieś niedaleko cmentarnej doczesności¹⁹.

Przedstawienia figuralne na prezbiterium Mariackim należy rozumieć całościowo, jako przestrożę i przedśmiertny rachunek sumienia²⁰. Obejście kościoła było wskazówką dla żyjących, a jednocześnie była to wędrówka poza czasem przez „tamten świat”. Topografia tej narracji porządkuje bowiem zjawiska z istoty swej nieprzestrzenne: strona południowa jest drogą życia ziemskiego, a północna, ku której kierował się wzrok grzeszników oczekujących na karę, jest miejscem rozpacz, ale i nadziei, która widnieje na wschodzie²¹. Wszystkie nagie dusze

238–253; S. Bylina, *Wiara i pobożność zbiorowa. Wyobrażenia eschatologiczne*, [w:] *Kultura Polski średniowiecznej XIV i XV w.*, red. B. Geremek, Warszawa 1997, s. 476–480.

¹⁶ J. Le Goff, *Narodziny czyścica*, tłum. K. Kocjan i in., Warszawa 1997; A. Guriewicz, *Die Darstellung...*, s. 90 i nast.; P. Binski, *Medieval Death. Ritual and Representation*, London 1996, s. 181 i nast.

¹⁷ A. Guriewicz A., *Die Darstellung...*; idem, *Kupiec*, [w:] *Człowiek średniowiecza*, red. J. Le Goff, tłum. M. Radożycka-Paoletti, Warszawa–Gdańsk 1996, s. 345–346; J. Le Goff, *Świat średniowiecznej wyobraźni*, tłum. M. Radożycka-Paoletti, Warszawa 1997, s. 41 i nast., 79 i nast., 97 i nast.

¹⁸ H. Zaremska, *Żywi wobec zmarłych. Brackie i cechowe pogrzeby w Krakowie w w. XIV i w pierwszej połowie wieku XVI*, „Kwartalnik Historyczny” 1974, R. 81, s. 733–749; H. Manikowska, *Religijność miejska*, [w:] *Ecclesia et civitas. Kościół i życie religijne w mieście średniowiecznym*, red. H. Manikowska, H. Zaremska, Warszawa 2002, s. 29. Przegląd polskich tekstów źródłowych w: S. Bylina, *op. cit.*, s. 476–480.

¹⁹ *Ibidem*, 476–480.

²⁰ E. Kirschbaum SJ, W. Braunfels, *op. cit.*, Bd. 4, s. 332; Bd 2, s. 16–20.

²¹ A. Guriewicz, *Die Darstellung...*, s. 100.

w „mariackim” czyścicu patrzą w jedną stronę, na wschód, albowiem w drugiej ćwierci wieku XIV, a więc krótko przed ustaleniem programu ikonograficznego tych rzeźb, apogeum osiągnęła dysputa teologiczna na temat *visio beatifica* – domniemanego oglądania oblicza Boga przez dusze czyścicowe²². Ponadto, już od św. Grzegorza Wielkiego aż do św. Bonawentury wielokrotnie podnoszone były relacje pomiędzy stronami świata a cnotami. Do Niebiańskiej Jerozolimy wprowadzą nas przeciwieństwa: od wschodu *Prudentia* i *Innocentia*, od południa – *Munditia* i *Castitas*, od zachodu – *Iustitia* i *Poenitentia spontanea*, a od północy – łaskawe dla grzeszników *Misericordia* i *Consonantia*²³.

Wizja czyścica na Mariackim prezbiterium jest unikatem, gdyż w późnośredniowiecznej literaturze i ikonografii ten temat jest bardzo rzadki i nawet każdorazowo odmiennie wyobrażany, ale zwykle razem z piekłem, tak jak w tekście *Boskiej Komedii*. W Krakowie jednak alternatywa jest prosta i łagodna – tylko niebo albo czyściec. Widocznie nasi przodkowie z wieku czternastego zaufali *Misericordii* i *Consonantii* na tyle, że nie przewidzieli dla siebie piekła. Może istotnie czekają nas jedynie względnie łagodne kary czyścicowe, jako że na pewno nie jesteśmy „całkiem dobrzy”, ale przecież i nie „całkiem źli”. Zatem oczyszczenie w czyścicowym ogniu, gdzieś tu, niedaleko ziemskiej rzeczywistości, nie będzie chyba takie dotkliwe, a skutecznie zapewni nam zbawienie.

²² J. Le Goff, *Narodziny...*, *passim*; idem, *Świat...*, s. 90–91; J. Vegh, *The Particular Jugement of a Courtier. A Hungarian Fresco of a Rare Iconographical Type*, „*Arte Cristiana*” 1986, No. 716, s. 304–307.

²³ S. Kobieltus, *Bramy Niebiańskiej Jerozolimy w średniowiecznej egzegezie i w malarstwie*, [w:] *Jerozolima w kulturze europejskiej*, red. P. Paszkiewicz, T. Zadrozny, Warszawa 1997, s. 105–106.



DIANE RYLAND*

ADVANCING ANIMAL WELFARE: STATE, SOCIETY AND ECONOMY

INTRODUCTION

This chapter considers farm animal welfare as a public good¹ and examines the role of legislators and public bodies in adopting animal welfare legislation and standards in accordance with the democratic process. The focus is on the European Union (EU), a regional entity, and its pioneer status in advancing animal welfare law. Alongside, private animal welfare policies have evolved, for example Marks and Spencer's corporate 'Farming for the Future' animal welfare standards; the consequence a public private 'divide'?

The assurance of farm animal welfare as a result of good agricultural practices beyond, and in the absence of, baseline norms is the ultimate focus of this work in which the emphasis is on the achievement of raised animal welfare standards. Consideration is given to the increasing societal concerns of the ethical consumer and the market demand for quality² agricultural produce sourced from a supply chain throughout which

* Diane Ryland, Senior Lecturer, Law School, University of Lincoln, UK. I am grateful for the contribution, guidance and inspiration received from Professor Michael Cardwell, Professor of Agricultural Law, Law School, University of Leeds, UK.

¹ See: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Multi-functionality Towards an Analytical Framework*, 2001.

² 'As advances in science, increases in wealth and *evolving societal concerns* with respect to the environment, sustainability and *animal welfare* put greater fo-

the enhanced welfare of farm animals in life and in death, free from unnecessary suffering, is ensured.

Higher animal welfare standards, it would appear, increasingly are specified in private collective accredited codes of good agricultural practice, stipulated in privately certified schemes drawn up by multinational retailers, or in independently certificated standards of charitable non-governmental organisations, each with scope to further economic growth.

Private *prima facie* voluntary standards of animal welfare co-exist alongside public standards or as substitutes in the absence of the latter. Vital questions arise, *inter alia*, as to the extent to which the EU may defer to private standardisation institutions in such matters of public concern as animal welfare and food quality, be this by benchmarking to private standards, or delegating / outsourcing the setting of such standards and assurance accreditation. To what extent does the EU have the competence to regulate the standardisation of private animal welfare certification schemes? Does it have a constitutional mandate to do so? Should the EU regulate directly, in what way[s] and when, so as to ensure conformity with principles of good governance and legitimate process based on the rule of law?

ANIMAL WELFARE AND PUBLIC STANDARDS

Animal welfare means how an animal is coping with the conditions in which it lives commensurate with the five freedoms of animal welfare of the International Organisation for Animal Health (OIE), namely: freedom from hunger, thirst and malnutrition; freedom from fear and distress; freedom from physical and thermal discomfort; freedom from pain, injury and disease; and freedom to express normal patterns of behaviour.³ OIE guiding principles for animal welfare recognise that the

cus on a wider range of food *quality attributes*, both private firms and public institutions find themselves responding increasingly to consumer and societal demands for *higher quality food*.' G. Smith, *Interaction of Public and Private Standards in the Food Chain*, "OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers" 2009, No. 15, para. 4 (*emphasis added*).

³ Adopted by the European Commission in its *Communication to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012–2015*, COM (2012) 6, 19 January 2012, www.ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/docs/impact_assessment_19012012_en.pdf.

use of animals in agriculture contributes to the wellbeing of people carrying with it an ethical responsibility to ensure the welfare of such animals to the greatest extent practicable.⁴ Animals are used by humans but deserve respect and a state of wellbeing commensurate with their sentience, i.e. ability to experience pleasure and pain.

Animal welfare concerns have a basis in intensive farming,⁵ animal slaughter, selective and unregulated breeding, and transportation of live animals.⁶ Due responsibility for the fact that continued disregard for the basic standards of farm animal wellbeing either physical or stress related, can result in poor health and disease in animals and the associated risk of transposition into the human food chain,⁷ must be undertaken at EU level literally at the grass roots of higher approximated standards of farm animal welfare. Eurogroup for Animals⁸ has expressed concern in that the two entities of animal health and animal welfare are inextricably linked and some indicators of poor welfare are also indicators of poor health,⁹ inclusive of body damage and disease. A specific concern, for example, is stated to relate to genetic selection in dairy cattle together with the practice of feeding concentrates in order to increase milk yields, which has increased the incidence of metabolic diseases, mastitis and lameness.¹⁰ Despite the fact that such conditions only affect animals and do not generally cause disease in humans, the 'diagnosis' which associates poor animal health and welfare as a private problem for farmers,¹¹ ignores the other inextricable link between ani-

⁴ *International Terrestrial Animal Health Code of the World Organisation for Animal Health (OIE)*, Chapter 7.1, Introduction to the Recommendations for Animal Welfare, www.oie.int/en/international-standard-setting/terrestrial-code/access-online.

⁵ A contributory factor being earlier incentives to increase agricultural production in accordance with the European Union (EU) Common Agricultural Policy (CAP), (former Article 39 (1) of the European Community Treaty).

⁶ See: Eurogroup for Animals, *Areas of Concern*, 2010, www.eurogroupforanimals.org

⁷ See: Compassion in World Farming, *Zoonotic Diseases, Human Health and Farm Animal Welfare*, May 2013, www.ciwf.org.uk/includes/documents/cmdocs/2013/z/zoonoses_16page_report.pdf [accessed 7 October 2013].

⁸ The secretariat of the European Parliamentary inter-group on animal welfare www.eurogroupforanimals.org.

⁹ Citing D.M. Broom, K.G. Johnson, *Stress and Animal Welfare*, Kluwer 1993.

¹⁰ *Eurogroup for Animals*, 2010, , *op. cit.*, p. 11.

¹¹ J. McEldowney, W. Grant, G. Medley, *The Regulation of Animal Health and Welfare: Science, Law and Policy*, Routledge 2013. Whereas food safety issues are deemed to be a matter of public health concern.

mal health/welfare and rural development. That is the multifunctional role of agriculture in meeting societies demand for good quality agricultural produce emanating from good animal welfare practices and the necessary in-put in support from the EU and its Member States.¹² In proposing a framework of analysis and a 'working definition' of multifunctionality 'relevant especially in agriculture', the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) proposes one approach that associates multifunctionality with particular characteristics of the agricultural production process and its outputs.¹³ Animal welfare is a non-commodity output of agriculture and is, this author submits, increasingly a public good reflected in its 'jointness' with agricultural commodity output¹⁴ and the growing societal demand for quality agri-products that have resulted from farming practices favourable to animal welfare. EU institutions are, thus, obligated to ensure that high standards of animal welfare pertain in agriculture in order to ensure food of good quality is the end product of an animal welfare friendly supply chain in which any risk of animal disease associated with poor or minimum standards of animal welfare is eliminated.

The EU has been a pioneer in adopting animal welfare legislation in the absence of an animal welfare policy and a specific animal welfare competence.¹⁵ This, in an EU underpinned by an internal market in which there are no barriers to trade¹⁶ and in which goods, inclusive of livestock produce,¹⁷ accordingly move freely between Member States. In this economically driven environment, EU agricultural policy has provided a legal basis,¹⁸ spawning secondary legislation concerned with the general welfare of farm animals to ensure against unnecessary

¹² Under the EU Common Agriculture Policy; see below. This, despite the debate as to whether agriculture is perceived as a public good in itself meriting state intervention owing to the multifunctional role of agriculture overriding perceptions of protectionism. C. Potter, M. Tilzey, *Agricultural multifunctionality, environmental sustainability and the WTO: Resistance or accommodation to the neoliberal project for agriculture?*, "Geoforum" 2007, No. 38, p. 1290, 1292.

¹³ OECD (2001), , *op, cit.*, pp. 7–9.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 9–13.

¹⁵ See: T. Camm, D. Bowles, *Animal Welfare and the Treaty of Rome – A Legal Analysis of the Protocol on Animal Welfare and Welfare Standards in the European Union*, "Journal of Environmental Law" 2000, p. 197.

¹⁶ Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Article 26.

¹⁷ TFEU, Article 38.

¹⁸ TFEU, Article 43 (2), to establish the common organisation of agricultural markets in accordance with Article 40 (1), and attain the objectives set out in Article 39, TFEU.

suffering,¹⁹ baseline standards of transportation and slaughter, and also minimum standards of protection in respect of certain species of farm animals, inclusive of calves, pigs, broiler chickens and laying hens.²⁰

Regardless of the adoption of minimum animal welfare requirements in legal instruments and public standards,²¹ concerns still exist as to the adequacy of these baseline measures in ensuring good animal welfare practices. Acting in accordance with the EU ordinary legislative process,²² with voting in the Council representing the diverse interests of a qualified majority of EU Member States, in spite of the predisposition of a cross party of the European Parliament towards the adoption of animal welfare laws, it is inevitable that minimum standards will pertain. Likewise, consensual decision making within the auspices of the OIE's intergovernmental and international standardisation process is likely to lead to standards of the 'lowest common denominator.'²³ The Court of Justice of the EU (CJEU) has, through its rulings, restricted Member States' discretion and ability to rely on Treaty derogations to the free movement of goods in order to ensure their higher animal welfare standards have cross-border EU territorial scope. The Court's narrow interpretation equating minimum EU legislative standards of animal welfare with total harmonisation has had the effect, thus, of limiting the advancement of animal welfare in the EU.²⁴ Moreover, as long as measures taken by a Member State in the public interest are not

¹⁹ Council Directive 98/58/EC concerning the protection of animals kept for farming purposes [1998] OJ L 221/23.

²⁰ See for example: Council Directive 2008/119/EC laying down minimum standards for the protection of calves [2009] OJ L10/7.

²¹ OIE recommended animal welfare standards have been adopted in relation to, *inter alia*, the transport of animals by sea, land and air; the slaughter of animals; and the killing of animals for disease control purposes; with a specific chapter addressing the welfare aspects of beef cattle production systems. Chapters 7.2–7.6 and 7.9 OIE – Terrestrial Animal Health Code (2011), www.oie.int/index.php?id=169&L=0&hymfile=chapitre_1.7.9.htm [accessed 24 April 2013].

²² TFEU, Article 294.

²³ L. Botterill, C. Daughjerg, *Engaging with private sector standards: a case study of GLOBALG.A.P.*, "Australian Journal of International Affairs" 2011, Vol. 65, No. 4, p. 488, 499.

²⁴ Case C-5/94 *Hedley Lomas* [1996] ECR I-2553 (export of live sheep for slaughter); Case C-1/1996 *The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming* [1998] ECR I-1251, paras. 56–60 (export of veal – minimum standard compliance). See: M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004, p. 305–307. See also: R. Ludwig, R. O'Gorman, *A cock and bull story? Problems with the protection of animal welfare in EU law and some proposed solutions*, "Journal of Environmental Law" 2008, p. 363.

deemed to be *manifestly inappropriate* the CJEU has been reluctant to intervene in the exercise of a Member State's discretion in matters of agricultural policy, in order to protect the welfare of individual animals beyond the application of this proportionality test.²⁵ Not only are EU legislative standards minimum standards they are not all encompassing. There are, thus, lacunae in EU animal welfare protection particular to certain species of farm animals.

The consolidated Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) newly embeds a fundamental 'competence to protect'²⁶ animal welfare, one in which the sentience of animals is recognised in law, when formulating, *inter alia*, internal market and agricultural policies.²⁷ The promotion of animal welfare incorporated in the 'constitutional' provisions²⁸ of the EU Treaties signifies the elevation of animal welfare as a priority issue in the EU, alongside other key objectives, such as, for example, environmental protection and promoting sustainable development.²⁹ The significance of the *competence to mainstream* the welfare needs of animals into policies which impact upon animals' welfare should not be underestimated, nor should the fact that procedural non-

²⁵ See: E. Spaventa, 'Case C-189/01, *H Jippes v Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, Judgment of the Full Court of 12 July 2001', 'Common Market Law Review' 2002, No. 39, p. 1159. So that a Member State's non-vaccination policy adopted in order to eradicate an outbreak of foot and mouth disease could not be overridden in order to protect Ms Jippe's individual animals from culling. It should be noted that one question raised before the Court in this case was whether animal welfare was to be considered a general principle of EU law, and at the time when there was no provision in the Treaty itself on animal welfare or animal sentience. Protocol 33 negotiated at Amsterdam in 1997 was attached to the European Community Treaty. See: R. Ludwig, R. O'Gorman, *op. cit.*, p. 369, 370.

²⁶ B. de Witte, *A Competence to protect. The pursuit of non-market aims through internal market legislation*, [in:] P. Syrpis (ed.), *The Judiciary, the Legislature and the EU Internal Market*, Cambridge 2010, Chapter 2, p. 25.

²⁷ 'In formulating and implementing the Union's *agriculture*, fisheries, transport, *internal market*, research and technological development and space policies, the Union and the Member States *shall, since animals are sentient beings, pay full regard to the welfare requirements of animals*, while respecting the legislative or administrative provisions and customs of the Member States relating in particular to religious rites, cultural traditions and regional heritage.' Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Article 13 [2010] OJ C83/1.

²⁸ Title II TFEU Provisions having general application.

²⁹ TFEU, Article 11.

compliance has the potential to engage the CJEU in judicial review. EU law has evolved with respect to animal welfare in that animals are no longer perceived in law solely as goods, the free movement of which is ensured in an internal market of twenty eight Member States. They are recognised, expressly in a Treaty article, as sentient beings, and, as such, the EU's stated aim is to ensure that animals do not endure avoidable pain or suffering.³⁰ Animal welfare provision in the TFEU was a factor influencing the CJEU's interpretation of the calves' Directive in application to calves confined by a farmer in the context of a dairy farming operation for agricultural purposes, signifying a shift from animals as goods in the EU internal market to animals as sentient beings worthy of protection in themselves within the EU's agricultural policy.³¹ Pursuant to the Treaty of Lisbon amendments the European Commission has released the EU's second animal welfare strategy.³² This author would seek to encourage inter-institutional dialogue, in terms of reinforced animal welfare commitment on the part of the EU, between those responsible for the EU's *separate* animal health strategy,³³ the common organisation of the agricultural market and also the establishment and functioning of the internal market.

The significance of the promotion of animal welfare and the potential for the multifunctional role of agriculture³⁴ to achieve both raised standards of animal welfare and rural development, merit evaluation within the *reforming* EU Common Agricultural Policy (CAP).³⁵ It is essential that '[a]nimal health and welfare considerations ... fit within

³⁰ See: D. Ryland, A. Nurse, *Mainstreaming after Lisbon: Advancing Animal Welfare in the EU Internal Market*, "European Energy and Environmental Law Review" 2013, No. 22 (3), p. 101, 109–110.

³¹ Case C-355/11 *B Brouwer v Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*, judgment of the Court of 14 June 2012 [2012] OJ C227/6. See: Eurogroup for Animals, *The Animal Framework Law: An Ultimate Opportunity to Build a Europe that Cares for Animals*, July 2013, p. 7.

³² European Commission, *Communication on the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012–2015*, COM (2012) 6, *op. cit.*

³³ European Commission, *Communication on a new Animal Health Strategy for the EU (2007–2013) where 'Prevention is better than cure'*, COM (2007) 539, 19 September 2007.

³⁴ See: G.A. Wilson, *Multifunctional Agriculture*, CABI International 2007; OECD 2001, *op. cit.*

³⁵ This chapter pre-dates the adopted CAP instruments for the period 2014–2020.

the mix of agri-environmental concerns'³⁶ in EU agricultural policy to 2020.³⁷ Public provision facilitative of the 'added value' of significantly higher animal welfare standards, pre-dating the Lisbon Treaty amendments, exists under the rural development pillar of the EU common agricultural policy (CAP).³⁸ In order to be eligible for rural development funding, government schemes are required to go *beyond* EU legal baseline requirements.³⁹ The EU thus empowers governments, within the CAP, to incentivise *higher* animal welfare standards in *rural development* initiatives. Rewarding higher animal welfare practices feeding through into *pro rata* quality products furthers the EU's 2020 common agricultural policy priorities;⁴⁰ one fundamental aim being to support farming communities that provide European citizens with quality, value and diversity of food produced sustainably, in line with animal health and welfare requirements.⁴¹ The European Commission recognises the need to improve the functioning of the food supply chain. Long term, i.e. sustainable, prospects for agriculture and the farming community will improve if the public demand for high animal welfare sourced produce is met, the returns boosting rural economies. Thus, corroborating the fact that consumer concerns feed into 'added value' animal welfare ini-

³⁶ J. McEldowney, *op. cit.*, p. 167. This is a contemporary topic for debate and policy discourse which this author will engage with beyond the confines of this chapter.

³⁷ See: M. Cardwell, *European Union agricultural policy and practice: the new challenge of climate change*, "Environmental Law Review" 2011, p. 271; C. Rodgers, *Greening European agricultural policy – a step forward?*, "Environmental Law Review" 2013, p. 187.

³⁸ Council Regulation (EC) No 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), (Articles 36(a)(v), 40 Animal welfare payments) [2005] OJ L277/1.

³⁹ Whereas, under the CAP's first pillar concerned with Direct Payments a cross-compliance mechanism ties EU support for farmers to compliance with *minimum* standards of animal welfare, penalising farmers who infringe *EU norms* of animal welfare with a reduction in their income support, in accordance with Council Regulation (EC) No. 73/2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the CAP and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No. 1290/2005, (EC) No. 247/2006, (EC) No. 378/2007 and repealing Regulation (EC) No. 1782/2003, [2009] OJL 30/16.

⁴⁰ European Commission Communication, *Europe 2020: A strategy for smart sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020, 3 March 2010.

⁴¹ European Commission Communication, *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*, COM (2010) 672, 18 November 2010.

tatives, as opposed to a merely facilitative CAP regime: serving societal consumer demands for higher animal welfare produced quality produce for the benefit of the rural community.

In the current CAP reforms process agreement has been reached confirming the possibility for Member States to transfer up to 15% of their national envelope for Direct Payments to their Rural Development envelope and the fact that these amounts will not need to be co-funded.⁴² Eurogroup for Animals 'calls on Member States to use the possibility of transferring up to 15% of pillar 1 funds to pillar 2 to ensure enough money is available for more sustainable methods of farming in the period 2014 to 2020.'⁴³ The extent to which *higher* animal welfare standards are material requirements under government schemes facilitative of rural development merits further scrutiny.

PRIVATE ANIMAL WELFARE STANDARDS

Within the overall frame of enhancing farm animal welfare, it is noticeable that private, purportedly higher, animal welfare standards increasingly are being introduced by major retailers into codes of practice for their suppliers of agricultural produce and products.⁴⁴ The EU initiative of EurepG.A.P., set up by European retailers in 1997, has, since 2007, become GlobalG.A.P.⁴⁵, the multilateral private *collective*⁴⁶ standard of good agricultural practice.⁴⁷ Marks and Spencer's animal welfare farm assurance scheme, 'Farming for the Future',⁴⁸ and the Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals' (RSPCA) 'Freedom Food' animal

⁴² European Commission, *CAP Reform – an explanation of the main elements*, MEMO/13/937, Brussels, 25 October 2013.

⁴³ www.eurogroupforanimals.org/news/no-change-for-animal-welfare-under-common-agriculture-policy-deal [accessed 7 March 2013].

⁴⁴ A. Tallontire, *CSR and regulation: towards a framework for understanding private standards initiatives in the agri-food chain*, "Third World Quarterly" 2007, No. 28 (4), p. 775.

⁴⁵ "In 1997, a group of supermarkets, food retailers, non-governmental organisations (NGOs), consumer groups and others formed the Euro Retailer Produce Working Group (EUREP). EUREPG.A.P., and later GLOBALG.A.P., served to 'add value in the mind of the consumer'." L. Botterill, C. Daugbjerg, *op. cit.*, pp. 491–492.

⁴⁶ A. Tallontire, *op. cit.*, p. 777.

⁴⁷ GlobalG.A.P., *Private standards of good agricultural practice*, www1.globalgap.org.

⁴⁸ Marks and Spencer, *Farming for the Future Animal Welfare Standards*, www.corporate.marksandspencer.com/

welfare assurance standards,⁴⁹ provide examples of private corporate animal welfare standards and those of a non-governmental charity, respectively.

GlobalG.A.P. is a private sector body that sets voluntary standards for the certification of production processes of agricultural products around the world. The GlobalG.A.P. standard is designed primarily to reassure consumers how food is produced on the farm, i.e. pre farm gate; animal welfare is one of its four objectives. It is a business to business label open to any fee paying organisation agreeing to its terms of reference,⁵⁰ which organisation may duly acclaim its affiliation in its corporate credentials. Marks and Spencer, a multinational retailer, has its own independently certified farm assurance animal welfare standards. Its animal welfare mission is to ensure the highest standards of animal welfare are followed, and continuously improved, in Marks and Spencer's produce supply chains, on the farm, during transport and at the place of slaughter.⁵¹ Marks and Spencer, it is submitted in an exercise in corporate social responsibility, may be reaching out to its consumers and providers with the objective of demonstrating its separate corporate animal welfare achievements, linked also to increasing sales of its own label foods.

The central aim of the RSPCA's Freedom Food animal welfare standards is to improve animal welfare and to *increase* the proportion of farm animals reared under higher animal welfare systems in the United Kingdom (UK). It achieves its objectives by creating a commercial incentive for producers and retailers. Its scheme, communicated to consumers via its product Freedom Food label, focuses purely on animal welfare. It assesses suppliers' credence, namely farms, hauliers and abattoirs, by reference to its higher standards.⁵² These private animal welfare standards of this animal welfare non-governmental organisation operate without a profit motive,⁵³ the RSPCA being solely concerned with the interests of animals' wellbeing. Its Freedom Food animal welfare standards have

⁴⁹ Royal Society for the Protection of Cruelty to Animals (RSPCA) Farm Assurance and Food Labelling Scheme, www.freedomfood.co.uk.

⁵⁰ www.globalgap.org [accessed 12 August 2013].

⁵¹ www.corporate.marksandspencer.com [accessed 12 August 2013].

⁵² The McNair Report; an independent enquiry and report commissioned by the RSPCA into the Freedom Food animal welfare assurance scheme, May 2013, www.freedomfood.co.uk [accessed 12 August 2013].

⁵³ Freedom Food Limited is a company with charitable status, the sole shareholder of which is the RSPCA. The RSPCA is also the UK's representative in Eurogroup for Animals.

evolved in application to an increasing number of farm animal species, inclusive of, *inter alia*, beef and dairy cattle, sheep, turkeys and ducks; beyond and in the absence of EU minimum animal welfare norms.

What are the (potential) strengths and weaknesses of private animal welfare standards and / or privately accredited certification schemes, to consumers; producers; retailers, and to public regulators? In the absence of EU animal welfare baseline standards, the potential exists for retailers to inject a valuable animal welfare input; also to exceed those minimum standards in place. Increasingly, concerns are being expressed that private standard schemes of good agricultural practice may, to an extent, potentially duplicate public legislative requirements, act as barriers to market access and distort competition.⁵⁴

QUESTIONS OF COMPETENCE, LEGITIMACY AND GOVERNANCE

Public and private standards exist alongside each other; the inter-relationship between these standards and their respective inter-institutional balance is uncertain in law.⁵⁵ In what ways do the EU institutions have a (potential) role in the regulation of animal welfare standards through accreditation⁵⁶ of third party certification, in an increasing era of market based private standards, as the means for addressing problems,⁵⁷ in the EU internal market? 'The credibility of a standard to ensure specific product or process characteristics relies on the procedures to enforce and verify them'⁵⁸. Retailers in 'requiring' suppliers to adhere to third party certification so as to monitor prior compliance with specific animal welfare standards as a precursor to their agricul-

⁵⁴ A. Burrell, 'Good agricultural practices' in the agri-food supply chain, "Environmental Law Review" 2011, p. 251. This author will explore these concerns outside the limits of this chapter.

⁵⁵ G. Smith *op. cit.*; L. Botterill, C. Daugbjerg, *op. cit.* See, also: S. Henson, T. Reardon, *Private agri-food standards: Implications for food policy and the agri-food system*, "Food Policy" 2005, No. 30, p. 241, 250, 251.

⁵⁶ 'Accreditation is the process by which an authoritative organization gives formal recognition that a particular third-party certifier is competent to carry out specific tasks.' See: M. Hatanaka, C. Bain, L. Busch, *Third-party certification in the global agri-food system*, "Food Policy" 2005, No. 30, p. 354, 357.

⁵⁷ L. Botterill C. Daugbjerg, *op. cit.*, p. 490. Such as, for example, misleading information; labelling when complying with normative minimum standards as required to do so in law.

⁵⁸ L. Fulponi, *Private voluntary standards in the food system: The perspective of major food retailers in OECD countries*, "Food Policy" 2006, No. 31(1), p. 1, 8.

tural produce / products being sourced, may succeed in passing the cost of so doing to their suppliers.⁵⁹ Is this ability of the private sector to reallocate costs of compliance an influential factor in the passive acceptance of private animal welfare schemes by public bodies? The costs of having to comply with numerous diverse corporate retailers' animal welfare codes, and across borders, perpetuate consequential burdens of economies of scale for producers and suppliers.⁶⁰ To what extent should this practice continue unregulated; the EU having issued best practice *guidelines* for voluntary certification schemes for agricultural products and foodstuffs?⁶¹

An inventory compiled for the European Commission⁶² identified over 400 diverse voluntary certification schemes for agricultural products and foodstuffs providing assurance through a certification mechanism that certain specified characteristics or attributes of a product or its production method have been complied with. Potential benefits of certification schemes were perceived to accrue to producers, in increasing market access, market share and profit in respect of certified products; and to consumers by providing reliable information on product and process attributes. On the other hand the European Commission acknowledges that such schemes may pose threats to the EU internal market by constituting barriers to trade. Issues of transparency potentially arise, causing confusion to consumers who are not clearly informed as to the standards portrayed, for example, baseline or higher standards and if the latter, in what way[s]? Producers may be placed at a disadvantage in terms of duplicated costs and burdens of compliance with different schemes and problems of market access or retention. Best practice guidance is provided with reference to the existing EU legal framework comprised of the prohibition of quantitative restrictions and measures having equivalent effect; intellectual property law; undistorted competition; and consumer protection from misleading

⁵⁹ M. Hatanaka, C. Bain, L. Busch, *op. cit.*, p. 360.

⁶⁰ G. Smith, *op. cit.*, para. 80.

⁶¹ European Commission, *EU best practice guidelines for voluntary certification schemes for agricultural products and foodstuffs*, 2010, OJ C341/5. Separately to agricultural products, Regulation (EC) No. 765/2008 of the European Parliament and Council sets out the requirements for accreditation and market surveillance relating to the marketing of products [2008] OJ L218/30.

⁶² Study conducted by Areté for DG AGRI in 2010, available at www.ec.europa.eu/agriculture/quality/index_en.htm.

information.⁶³ The European Commission takes pains to state that these are guidelines and are not intended to have legal effect; at the same time emphasising the interpretative role of the CJEU. The Commission reiterates the conclusion reached in its Communication on agricultural product quality, that *in the light of private sector developments and initiatives, legislative action is not warranted in order to address potential weaknesses in certification schemes at this stage*.⁶⁴

An EU framework regulates quality schemes for agricultural products and foodstuffs, which provides the basis for identifying the ‘value-adding characteristics or attributes’ of, *inter alia*, high quality products of designated origin and/or defined geographical indication.⁶⁵ The Quality Scheme Regulation’s objective of *informing* the consumer as to the value-adding attributes as a result of the farming or processing methods used in their production⁶⁶ does not require specified animal welfare criteria to have been met.⁶⁷

The European Commission does implement a food quality certification scheme for *organic* agriculture, inclusive of raised animal welfare criteria and an organic label.⁶⁸ This author will examine the reasons why there is an EU / private divide and a lacuna in the EU regulation of private third party certification schemes controlling conformity

⁶³ European Commission, *EU best practice guidelines for voluntary certification schemes for agricultural products and foodstuffs*, *op. cit.*

⁶⁴ (*Emphasis added*) European Commission, *Communication on agricultural product quality policy*, COM (2009) 234, 28 May 2009. See further the impact assessment annexed to the Communication, *Certification schemes for agricultural products and foodstuffs*, www.ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234/ia_annexden.pdf.

⁶⁵ Regulation (EU) No. 1151/2012 of the European Parliament and of the Council on Quality Schemes for Agricultural Products and Foodstuffs, [2012] OJ L343/1. The breadth and depth of animal welfare conformity criteria in these schemes merit further appraisal.

⁶⁶ Regulation (EU) No. 1151/2012, Article 1(2)(b).

⁶⁷ Beyond the potential for the Commission to adopt delegated acts concerning restrictions and derogations with regard to the slaughtering of live animals or the sourcing of feed (Article 5 (4)). The breadth and depth (and lack) of animal welfare conformity criteria in these schemes merit further appraisal.

⁶⁸ Council Regulation (EC) No. 834/2007 on organic production and labelling of organic products [2007] OJ L189/1, which this author will explore beyond this chapter’s constraints. See also Commission Regulation (EC) No. 889/2008 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No. 834/2007 on organic production and labelling of organic products with regard to organic production, labelling and control [2008] OJ L250/1.

with private animal welfare standards and the absence, to date, of an EU framework for animal welfare labelling.⁶⁹ In attempting to address the questions as to whether the EU should take on more roles directly, monitor more closely, or intervene at all in private sector animal welfare assurance standardisation schemes, this author would argue that the positive link with animal health of enhanced standards of animal welfare mandates the EU's oversight of agricultural product quality in which the assured animal welfare credence attributes of a product are made known to the informed consumer.

The EU seems to be engaging with the 'trend... towards shifting more responsibility for ensuring food quality to the private sector based on private standard protocols and certification of system compliance by independent third parties.'⁷⁰ Are there advantages for the EU institutions in engaging in a cooperative relationship with private setters and /or accredited certifiers of animal welfare standards?⁷¹ Daugbjerg and Botterill suggest that it is possible for 'competing values to co-exist in parallel institutions and in a commensalistic relationship which protects the values base of each institution while giving expression to both materialistic and postmaterialistic understandings of the nature of food.'⁷² Some 'complementarity'⁷³ would, thus, appear to exist.

To what extent are the boundaries of the public / private interface circumscribed in EU law? Are the standards and certification criteria challengeable in accordance with legal rules of review?⁷⁴ Are they clear and transparent? Are the setting bodies accountable? Who participates in the setting of the standards? What gives the standards, and their certifiers, legitimacy? Is the question of the relationship between the EU and private accreditors of animal welfare standards ultimately a question of interpretation for judges to decide; should regulatory oversight be

⁶⁹ European Commission *Communication on agricultural product quality policy*, *op. cit.*, p. 12. See: *Report from the Commission on Options for animal welfare labelling and the establishment of a European Network of Reference Centres for the protection and welfare of animals*, COM (2009) 584, 28 October 2009.

⁷⁰ G. Smith, *op. cit.*, para. 40.

⁷¹ A. Tallontire, *op. cit.*, pp. 779, 780, 786, 787.

⁷² C. Daugbjerg, L. Botterill, *Ethical food standard schemes and global trade: Parallelising the WTO?*, "Policy and Society" 2012, No. 31, p. 307.

⁷³ G. Smith, *op. cit.*, para. 10.

⁷⁴ See: R. Van Gestel, H.-W. Micklitz, *European Integration through Standardization: How Judicial Review is Breaking Down the Clubhouse of Private Standardization Bodies*, "Common Market Law Review" 2013, No. 50, p. 145.

a matter for the EU legislator; or above as a ‘constitutional issue’⁷⁵ collectively⁷⁶ vested with the heads of government of Member States? To what extent may the EU institutions delegate or outsource the setting and assurance of animal welfare standards to private entities?⁷⁷ Van Gestel and Micklitz comment on the fact that it was not the legal status of private standards but that of the bodies which set the standards, which was at issue in a preliminary ruling before the CJEU.⁷⁸ In the case of *Fra.bo* the CJEU was faced with the question as to whether a private certification body (DVGW) that monitored compliance with technical standards was or could be in breach of Article 34 of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU) prohibiting quantitative restrictions or measures having equivalent effect. This, it answered in the affirmative, when determining whether ‘in the light of *inter alia* the legislative and regulatory context in which it operates, the activities of a private-law body such as the DVGW has the effect of giving rise to restrictions on the free movement of goods in the same manner as do measures imposed by the State’.⁷⁹ By virtue of the private standardisation body’s authority to certify the products in question, the CJEU ruled that in reality it held the power to regulate the entry into the market of an EU Member State.⁸⁰

An immediate consequence of this ruling is that Member States are not able to avoid their Treaty obligations on the free movement of goods in the event that they outsource standardisation roles to private bodies, now adjudged to be acting akin to a public body in restricting market access. Uncertain outcomes remain to be answered, for example, the extent to which private standardisation bodies are required to comply with public governance obligations of transparency and access to information reinforced by the amendments to the EU Treaties, post Lisbon.⁸¹ Moreover, the extent to which the EU institutions, actively or

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 146, 152, 153.

⁷⁶ R. Schütze, *European Constitutional Law*, Cambridge 2012, p. 62.

⁷⁷ Since Article 290 TFEU is concerned with the delegation of law making powers to the executive – the European Commission, R. Van Gestel, H.-W. Micklitz, *op. cit.*, pp. 146, 147, 151.

⁷⁸ Case C-171/11 *Fra.bo SpA v Deutsche Vereinigung des Gas-und Wasserfaches eV (DVGW)*, [2012] 3 C.M.L.R. 38. See also the Opinion of Advocate General Trstenjak, delivered on 28 March 2012.

⁷⁹ *Ibidem*, para. 26.

⁸⁰ *Ibidem*, para. 31.

⁸¹ The Treaty of Lisbon 2007 inserted Article 15 TFEU and gave legal status to the Charter of Fundamental Rights of the Union, Article 42. See: R. Van Gestel, H.-W. Micklitz, *op. cit.*, pp. 146, 159, 160, 168, 169.

passively, have the competence to delegate to, and / or to monitor the private contractual relations of, animal welfare standardisation bodies merit examination.⁸² These are issues which this author will explore further.

Who (are required to) follow the standards and certification process? Fulponi comments that '[m]any of the private voluntary standards schemes are becoming global standards as the food system becomes interlinked across the world.'⁸³ Do these private standards have voluntary, or *de facto* mandatory, status?⁸⁴ Botterill and Daugbjerg hypothesise that if, for example, 'GLOBALG.A.P. standards become the *de facto* standards for exports to a particular market because they are universally applied by all retailers in a market, there may be a case to be made that the standards are restricting market access for producers who do not produce under the GLOBALG.A.P. standards.'⁸⁵

Adherence to third party certification of animal welfare credentials at the behest of major retailers, increasingly 'may become less about gaining a competitive edge and more about simply remaining in the marketplace.'⁸⁶

McEldowney *et al* are right in their conclusions that market devices alone⁸⁷ cannot deal with the oversight of animal health and welfare; that 'agricultural practice is the most important means for delivering sustainable animal health and welfare' but that it must operate within a *regulatory* framework underpinned by science.⁸⁸

CONCLUDING COMMENTS

The aim of this chapter has been to highlight the fact that human use of animals in agriculture brings with it an obligation to ensure the enhanced wellbeing of each farm animal throughout its life and during its death. Focusing on the EU, which has been proactive in adopting certain norms of farm animal welfare it is apparent that minimum standards only are prescribed in respect of some farm animals, while others are not protected. Animal welfare has been an *indirect* concern of the EU,

⁸² *Ibidem*, pp. 147, 178.

⁸³ L. Fulponi, *op. cit.*, p. 4.

⁸⁴ G. Smith, *op. cit.*, para. 30.

⁸⁵ L. Botterill, C. Daugbjerg, 2011, *op. cit.*, p. 499.

⁸⁶ M. Hatanaka, C. Bain L. Busch, *op. cit.*, p. 361.

⁸⁷ J. McEldowney, W. Grant, G. Medley, *op. cit.*, pp. 167–168.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 168.

the primordial concern of which is the unrestricted flow of agricultural produce and products, as goods, in the EU internal market.

The constitutional acceptance of the sentience of animals and the newly inserted legal recognition of the need to protect the welfare of animals in, *inter alia*, the adoption and implementation of the EU's agricultural policy has the potential to advance animal welfare as a *direct* concern of the EU. It is to be hoped that full advantage will be taken of this *mainstreaming* provision, and that pursuant to the re-incentivised rural development pillar of the EU's common agricultural policy (CAP) 2014 – 2020 Member States' governments will introduce incentive schemes and programmes rewarding farm animal welfare practices which go '*significantly beyond*' EU baseline norms and lack of animal welfare provision. The potential for advancing higher animal welfare standards in agriculture exists in the EU acting in accordance with the EU's democratic process and the rule of law.

Increasingly the ethical consumer's societal preference for quality agricultural produce emanating from an animal welfare friendly supply chain seemingly has resulted in retailers setting purportedly higher private collective and / or individual corporate animal welfare standards, fuelling the potential economic advantage to retailers. The apparent practice of EU institutions deferring, delegating or outsourcing to private accreditors of private animal welfare standards requires further scrutiny. Indeed, should it do so where public matters of animal health and welfare are so inextricably linked with good quality agricultural produce in the eyes of society? The competence of the EU to engage in the regulation of private standardisation bodies in the sphere of animal welfare standards warrants examination. Questions of competence, legitimacy and governance remain to be addressed⁸⁹ in this 'blurred' EU / private 'division' of assuring conformity with high standards of animal welfare.

ACKNOWLEDGEMENT AND TRIBUTE

I feel very privileged to have been given the opportunity to contribute a chapter to this jubilee collection of essays in honour of Professor Zbigniew Maciąg. An authority in his field, Professor Maciąg is a greatly respected colleague whom I hold in the highest esteem. A dear friend. I have been on the receiving end of his warm friendship, genuine affection and generous hospitality.

⁸⁹ In this author's PhD thesis.



STATISTICAL MONITORING OF ECONOMIC PROCESSES

INTRODUCTION

As it is known, in the quality control process of any economic process the basic role is played by the tools which constitute the seven element group, sometimes referred to as the Magnificent Seven. It usually includes:

- Process Flow Diagram, Flowchart.
- Control Chart.
- Check Sheet.
- Cause and Effect Diagram, Fishbone Diagram.

In this study the term monitoring shall refer to the carried out in subsequent time intervals constant measurement of properties, determining the quality of the distinguished goods and services, whereas this measurement may refer both to the technical as well as the market quality of the product [4].

In studies on monitoring economic processes, Shewhart control charts [5], [6] are commonly used. Whereas within a much more narrow range the sequential procedures which – as practice has revealed – are at times more effective in monitoring economic processes. Thus, this study presents the functioning of the classical sequential procedures, with particular emphasis on the verification of statistical hypotheses concerning the expected value of a normal random variable, the standard deviation of a normal random variable, the structure index and the parameter of the Poisson distribution. Finally, an example is presented, illustrating the application of the sequential procedure, applicable in economic process monitoring [1], [2], [3].

CLASSICAL SEQUENTIAL PROCEDURES

Principles of Functioning of the Classical Sequential Procedures

In many tests sample of size (n) is fixed and is not modified in the process of verification of the given null hypothesis. In consequence, in certain situations the fixed sample size may turn out to be too large to distinguish between the true hypothesis and the false hypothesis, at a set value α and a postulated range of value β . Whereas in other cases the sample size may turn out to be too small and may not guarantee to keep β in the desired value range. In the sequential tests values α and β are set a priori and the sample size is a resultant value. The basis of these tests constitutes the following inequality:

$$\frac{\beta}{1-\alpha} < K_{i_r} = \frac{\prod_{i=1}^{i_r} f(x_i; H_1)}{\prod_{i=1}^{i_r} f(x_i; H_0)} < \frac{1-\beta}{\alpha}; \quad i_r = 1, 2, \dots \quad (1)$$

where:

$f(x_i; H_0)$ – probability of random event $X = x_i$, when the hypothesis H_0 is true,

$f(x_i; H_1)$ – probability of random event $X = x_i$, when the hypothesis H_1 is true,

$1 - \alpha$ – probability of accepting the hypothesis H_0 , when it is true,

α – probability of accepting the hypothesis H_1 , when the hypothesis H_0 is true,

$1 - \beta$ – probability of accepting the hypothesis H_1 , when it is true,

β – probability of accepting the hypothesis H_0 , when the hypothesis H_1 is true.

Inequality (1) expresses the condition of sequence extension (inspection continuation). If this condition is fulfilled in a given step of the inspection (i) then another step is taken ($i_{r+1} + 1$), generating successive realizations of the observed random variable X .

If in the subsequent step of the procedure the following inequality is fulfilled:

$$K_{i_r} \leq \frac{\beta}{1-\alpha}, \quad (2)$$

then the hypothesis H_0 is accepted and the probability of the random event when in fact the hypothesis H_1 is true, does not exceed value β . However, if:

$$K_{i_r} \geq \frac{1-\beta}{\alpha}, \quad (3)$$

then the hypothesis H_1 is accepted and the probability of the random event when in fact the hypothesis H_0 is true does not exceed value α . The fulfillment of condition (2) or (3) means the termination of the inspection sequence and the resultant sample size is

$$n = \sum_{i=1}^{i_r} m_i, \quad (4)$$

where m_i is the sub-sample size examined in the i -th step of the inspection.

The sequential tests are usually constructed in such a way that:

$$\bigwedge_i m_i = m, \quad (5)$$

whereas the most rational is such a procedure in which $m = 1$. Then we have $i_r = n$.

Verification of Hypotheses Concerning the Expected Value of a Normal Random Variable

Let X be a random variable with unknown expected value μ and known standard deviation σ . Let us take the case when the hypothesis under verification is the null hypothesis in the form of $H_0: \mu = \mu_0$ against the alternative hypothesis:

$$H_1: \mu = \mu_1, \quad (6)$$

where $\mu_1 > \mu_0$.

Let us suppose that in successive steps of the sequential procedure single realizations (x_i) of the random variable X are generated and the observed characteristic from the cumulative sample of size $n = i_r$ has the following form:

$$z_n = \sum_{i=1}^n x_i; \quad n = i_r = 1, 2, \dots \quad (7)$$

Using the accepted assumptions, inequality (1) shall be written as:

$$\frac{\beta}{1-\alpha} < \frac{\prod_{i=1}^n f(x_i; \mu_1)}{\prod_{i=1}^n f(x_i; \mu_0)} < \frac{1-\beta}{\alpha}. \quad (8)$$

After substitution with the probability density function of a normal distribution we have:

$$\frac{\beta}{1-\alpha} < \frac{\prod_{i=1}^n \frac{1}{\sigma\sqrt{2\pi}} \exp\left[-\frac{1}{2}\left(\frac{x_i - \mu_1}{\sigma}\right)^2\right]}{\prod_{i=1}^n \frac{1}{\sigma\sqrt{2\pi}} \exp\left[-\frac{1}{2}\left(\frac{x_i - \mu_0}{\sigma}\right)^2\right]} < \frac{1-\beta}{\alpha},$$

$$\frac{\beta}{1-\alpha} < \exp\left[\frac{1}{2\sigma^2}\left(\sum_{i=1}^n (x_i - \mu_0)^2 - \sum_{i=1}^n (x_i - \mu_1)^2\right)\right] < \frac{1-\beta}{\alpha}.$$

After finding the logarithm and subsequent conversions we obtain:

$$\frac{\sigma^2 \ln \frac{\beta}{1-\alpha}}{\mu_1 - \mu_0} + \frac{\mu_0 + \mu_1}{2} n < z_n < \frac{\sigma^2 \ln \frac{1-\beta}{\alpha}}{\mu_1 - \mu_0} + \frac{\mu_0 + \mu_1}{2} n. \quad (9)$$

It is the condition of inspection continuation (sequence extension) in the case when the observed characteristic from the cumulative sample has the form of (3). As it is easily noticed this condition may be written as:

$$a + cn = < z'_n < z''_n = b + cn \quad (10)$$

while

$$a = \frac{\sigma^2}{\mu_1 - \mu_0} \ln \frac{\beta}{1 - \alpha}, \quad (11)$$

$$b = \frac{\sigma^2}{\mu_1 - \mu_0} \ln \frac{1 - \beta}{\alpha}, \quad (12)$$

$$c = \frac{\mu_0 + \mu_1}{2}. \quad (13)$$

If in the subsequent step of the procedure characteristic z_n satisfies the following inequality:

$$z_n \leq z'_n = a + cn, \quad (14)$$

then cumulative value xi in the form of the sum (7) is terminated and the null hypothesis $H_0: \mu = \mu_0$ is accepted. Whereas if the following inequality is satisfied:

$$z_n \geq z''_n = b + cn, \quad (15)$$

then cumulative value xi generated in successive steps of the procedure is also terminated and the alternative hypothesis $H_1: \mu = \mu_1$ is accepted.

The presented procedure may also be carried out as a graphical form algorithm. The flowchart, used in such cases, is presented in Fig. 1. In this figure two sequences of observation are shown diagrammatically. Sequence I is in the following form:

$$\begin{aligned} z_1 &= x_1 \\ z_2 &= x_1 + x_2 = z_1 + x_2 \\ z_3 &= x_1 + x_2 + x_3 = z_2 + x_3 \\ z_4 &= x_1 + x_2 + x_3 + x_4 = z_3 + x_4 \end{aligned}$$

and it is terminated by accepting hypothesis $H_1: \mu = \mu_1$. Sequence II, carried out in the successive seven steps, is terminated by accepting hypothesis $H_0: \mu = \mu_0$.

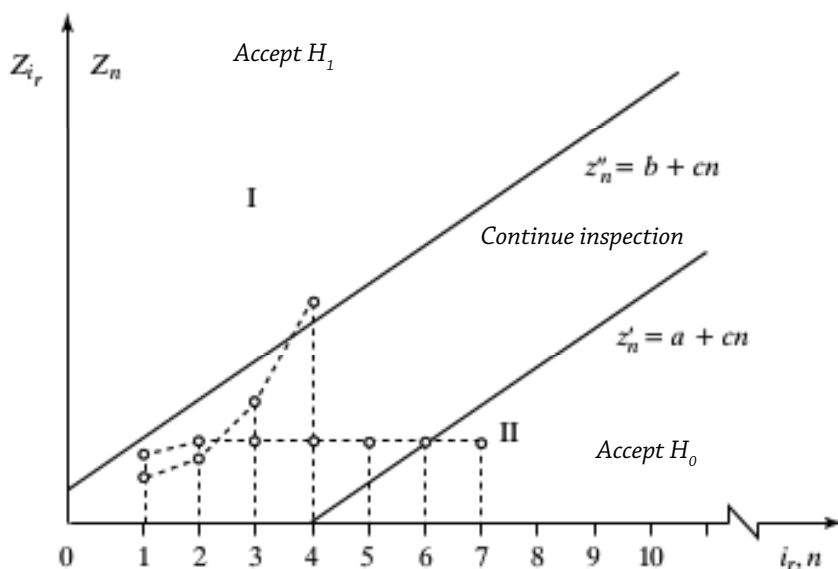


Fig. 1. Functioning of sequential procedure of statistical hypotheses verification

The above discussed sequential probability ratio test is a right tailed test. Analogically, a left tailed test may be constructed for the verification of the null hypothesis $H_0: \mu = \mu_0$ against the alternative hypothesis:

$$H_{-1}: \mu = \mu_{-1} \quad (16)$$

when $\mu_{-1} < \mu_0$.

Combining both these diagrams we receive a two tailed test in which the null hypothesis $H_0: \mu = \mu_0$ is verified against two alternative hypotheses, namely $H_1: \mu = \mu_1$ and $H_{-1}: \mu = \mu_{-1}$

when $\mu_{-1} < \mu_0 < \mu_1$.

Verification of Hypotheses Concerning the Standard Deviation of a Normal Random Variable

Let X be a normal random variable with known expected value (μ) and unknown standard deviation σ . Let us consider the case when the null hypothesis is verified:

$$H_0: \sigma = \sigma_0 \quad (17)$$

against the alternative hypothesis:

$$H_1: \sigma = \sigma_1, \quad (18)$$

when $\sigma_1 > \sigma_0$.

Let us suppose – analogically to point 2.2 – that in the successive steps of the sequential procedure samples of size $m=1$ are drawn. Consequently, we have $i_r = n$. Thus, we have:

$$\frac{\beta}{1-\alpha} < \frac{\prod_{i=1}^n f(x_i; \sigma_1)}{\prod_{i=1}^n f(x_i; \sigma_0)} < \frac{1-\beta}{\alpha}. \quad (19)$$

After substitution with the probability density function of a normal distribution we have:

$$\frac{\beta}{1-\alpha} < \frac{\prod_{i=1}^n \frac{1}{\sigma_1 \sqrt{2\pi}} \exp \left[-\frac{1}{2} \left(\frac{x_i - \mu}{\sigma_1} \right)^2 \right]}{\prod_{i=1}^n \frac{1}{\sigma_0 \sqrt{2\pi}} \exp \left[-\frac{1}{2} \left(\frac{x_i - \mu}{\sigma_0} \right)^2 \right]} < \frac{1-\beta}{\alpha}.$$

We shall convert this inequality in such a way that it is possible to accept the following characteristic of the cumulative sample:

$$z_n = \sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2 ; \quad i_r = n = 1, 2, \dots \quad (20)$$

As a result of these conversions we obtain:

$$\ln \frac{\beta}{1-\alpha} < n \ln \frac{\sigma_0}{\sigma_1} + \frac{1}{2} \left(\frac{\sigma_1^2 - \sigma_0^2}{\sigma_0^2 \cdot \sigma_1^2} \right) \sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2 < \ln \frac{1-\beta}{\alpha}.$$

The condition of inspection continuation (sequence extension) may be written as (10), where:

$$a = \frac{2\sigma_0^2\sigma_1^2}{\sigma_1^2 - \sigma_0^2} \ln \frac{\beta}{1-\alpha}, \quad (21)$$

$$b = \frac{2\sigma_0^2\sigma_1^2}{\sigma_1^2 - \sigma_0^2} \ln \frac{1-\beta}{\alpha}, \quad (22)$$

$$c = \frac{2\sigma_0^2\sigma_1^2}{\sigma_1^2 - \sigma_0^2} \ln \frac{\sigma_0}{\sigma_1}. \quad (23)$$

The decisions to accept hypothesis $H_0: \sigma = \sigma_0$ or hypothesis $H_1: \sigma = \sigma_1$ are taken in accordance with inequalities (14) and (15). In a left tailed test the null hypothesis $H_0: \sigma = \sigma_0$ is verified against the alternative hypothesis:

$$H_{-1}: \sigma = \sigma_{-1}, \quad (24)$$

where $\sigma_0 > \sigma_{-1}$.

In a two tailed test we have: $H_0: \sigma = \sigma_0$, $H_1: \sigma = \sigma_1$, $H_{-1}: \sigma = \sigma_{-1}$, where $\sigma_{-1} < \sigma_0 < \sigma_1$. The principles of constructing a left tailed test are the same as in the case of the above discussed right tailed test. A two tailed test is a combination of a left tailed test and a right tailed test.

Verification of Hypotheses Concerning the Structure Index

Let X be a zero-one random variable with unknown parameter p . Let us consider the problem of verification of the null hypothesis, in the form of $H_0: p = p_0$ against the alternative hypothesis:

$$H_1: p = p_1, \quad (25)$$

where $p_1 > p_0$.

To verify hypothesis $H_0: p = p_0$ we shall use characteristic (7). Since in the considered case realizations x_i are zeros or ones then values z_n shall mean the number of ones in an n -element binary word which X_n set constitutes in each step of the sequential procedure. Let us note that in statistical quality control value 1 is attributed to the defective element while value 0 is attributed to the element which meets the quality

requirements. In such a situation z_n is the number of defective elements in an n -element, cumulative sample. Inequality (1) shall be written as follows:

$$\frac{\beta}{1-\alpha} < \frac{\prod_{i=1}^n p_1^{x_i} (1-p_1)^{1-x_i}}{\prod_{i=1}^n p_0^{x_i} (1-p_0)^{1-x_i}} < \frac{1-\beta}{\alpha}. \quad (26)$$

After necessary conversions we obtain:

$$\frac{\beta}{1-\alpha} < \left(\frac{p_1}{p_0} \right)^{z_n} \left(\frac{1-p_1}{1-p_0} \right)^{n-z_n} < \frac{1-\beta}{\alpha},$$

$$\ln \frac{\beta}{1-\alpha} < z_n \ln \frac{p_1}{p_0} + n \ln \frac{1-p_1}{1-p_0} - z_n \ln \frac{1-p_1}{1-p_0} < \ln \frac{1-\beta}{\alpha},$$

$$\ln \frac{\beta}{1-\alpha} + n \ln \frac{1-p_0}{1-p_1} < z_n \left(\ln \frac{p_1}{p_0} - \ln \frac{1-p_1}{1-p_0} \right) < \ln \frac{1-\beta}{\alpha} + n \ln \frac{1-p_0}{1-p_1}.$$

In subsequent conversions we shall take into account that:

since $p_1 > p_0$.

Thus, writing the condition of inspection continuation (sequence extension) as an inequality (10), we have:

$$a = \frac{\ln \frac{\beta}{1-\alpha}}{\ln \frac{p_1(1-p_0)}{p_0(1-p_1)}}, \quad (27)$$

$$b = \frac{\ln \frac{1-\beta}{\alpha}}{\ln \frac{p_1(1-p_0)}{p_0(1-p_1)}}, \quad (28)$$

$$c = \frac{\ln \frac{1-p_0}{1-p_1}}{\ln \frac{p_1(1-p_0)}{p_0(1-p_1)}}. \quad (29)$$

The decisions to accept hypothesis $H_0: p = p_0$ or hypothesis $H_1: p = p_1$ are made according to inequalities (14) and (15).

The above discussed right tailed test is of basic significance in statistical quality control, where p_0 is treated as the highest acceptable defectiveness of the product stream or lot, whereas p_1 is the lowest disqualifying defectiveness. In a left tailed test hypothesis $H_0: p = p_0$ is verified against the alternative hypothesis $H_{-1}: p = p_{-1}$, when $p_0 > p_{-1}$. A two tailed test – analogically as before – is a combination of a left tailed test and a right tailed test. In the case of this test we have: $H_0: p = p_0$; $H_1: p = p_1$; $H_{-1}: p = p_{-1}$; when $p_{-1} < p_0 < p_1$.

Verification of Hypotheses Concerning Poisson Parameter of Distribution

Let X be a random variable of Poisson distribution with unknown parameter λ . Let us consider the case when the null hypothesis is formulated in relation to this parameter:

$$H_0: \lambda = \lambda_0 \quad (30)$$

against the alternative hypothesis:

$$H_1: \lambda = \lambda_1, \quad (31)$$

when $\lambda_1 > \lambda_0$.

Let us suppose – analogically as above – that in the successive steps of the sequential procedure samples of size $m=1$ are drawn. Consequently, we have $i_r = n$. Inequality (1) can be written as:

$$\frac{\beta}{1-\alpha} < \frac{\prod_{i=1}^n \frac{\lambda_1^{x_i}}{x_i!} e^{-\lambda_1}}{\prod_{i=1}^n \frac{\lambda_0^{x_i}}{x_i!} e^{-\lambda_0}} < \frac{1-\beta}{\alpha}. \quad (32)$$

After multiplying, we have:

$$\frac{\beta}{1-\alpha} < \frac{\frac{\lambda_1^{i-1}}{x_1! \dots x_i! \dots x_n!} e^{-n\lambda_1}}{\frac{\lambda_0^{i-1}}{x_1! \dots x_i! \dots x_n!} e^{-n\lambda_0}} < \frac{1-\beta}{\alpha}. \quad (33)$$

We shall convert this expression in such a way that the observed characteristic of the sample has the form of the sum (7), whose realizations (x_i) may accept values 0, 1, 2, ... Converting formula (33) we obtain:

$$\frac{\beta}{1-\alpha} < \left(\frac{\lambda_1}{\lambda_0} \right)^{\sum_{i=1}^n x_i} e^{n(\lambda_0 - \lambda_1)} < \frac{1-\beta}{\alpha},$$

$$\ln \frac{\beta}{1-\alpha} - (\lambda_0 - \lambda_1)n < \ln \frac{\lambda_1}{\lambda_0} \sum_{i=1}^n x_i < \ln \frac{1-\beta}{\alpha} - (\lambda_0 - \lambda_1)n.$$

Since $\lambda_1 > \lambda_0$, thus Hence, we can write:

$$\ln \frac{\lambda_1}{\lambda_0} > 0.$$

$$\frac{\ln \frac{\beta}{1-\alpha}}{\ln \frac{\lambda_1}{\lambda_0}} + \frac{\lambda_1 - \lambda_0}{\ln \frac{\lambda_1}{\lambda_0}} n < \sum_{i=1}^n x_i < \frac{\ln \frac{1-\beta}{\alpha}}{\ln \frac{\lambda_1}{\lambda_0}} + \frac{\lambda_1 - \lambda_0}{\ln \frac{\lambda_1}{\lambda_0}} n.$$

We obtain – analogically as above – expression (10), where:

$$a = \frac{\ln \frac{\beta}{1-\alpha}}{\ln \lambda_1 - \ln \lambda_0}, \quad (34)$$

$$b = \frac{\ln \frac{1-\beta}{\alpha}}{\ln \lambda_1 - \ln \lambda_0}, \quad (35)$$

$$c = \frac{\lambda_1 - \lambda_0}{\ln \lambda_1 - \ln \lambda_0}. \quad (36)$$

Increasing the sample (by one element in each step) is continued as long as inequality (10) is fulfilled. The decisions to accept hypothesis $H_0: \lambda = \lambda_0$ or hypothesis $H_1: \lambda = \lambda_1$ are made according to inequalities (14) and (15). If the procedure is carried out in the graphical form algorithm then the diagram has the form shown in Fig. 1.

In a left tailed test the null hypothesis (30) is verified against the alternative hypothesis:

$$H_{-1}: \lambda = \lambda_{-1}, \quad (37)$$

where $\lambda_{-1} < \lambda_0$. The principles of constructing a left tailed test are the same as in the case of the above discussed right tailed test. Combining both one tailed tests we receive a two tailed test in which null hypothesis $H_0: \lambda = \lambda_0$ is verified against two alternative hypotheses, namely $H_1: \lambda = \lambda_1$ and $H_{-1}: \lambda = \lambda_{-1}$, where $\lambda_{-1} < \lambda_0 < \lambda_1$.

The right tailed test is of basic significance in statistical quality control. This test is used to control the number of defects per unit of product which can be most often treated as a Poisson distributed random variable. In such a case parameter λ represents the average, actual defect level per unit of product. Value λ_0 denotes the highest acceptable defect level, while λ_1 is the lowest disqualifying defect level. Values λ_0 and λ_1 are determined on the basis of non-statistical accounts.

Example 1.

Let us suppose that in the process of current quality control diagnostic variable $X \sim N(\mu_x; 1,5)$ is observed. Let us also suppose that the technological process is stable when $\mu_x \leq 10$ and it is unstable when $\mu_x \geq 12$.

How should the course of the technological process be assessed, if in the consequence of the conducted inspection the following results were received?

i	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	...
n	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	...
x_i	9,1	11,2	10,8	10,5	12,4	12,2	9,8	11,8	12,9	12,7	...

In the analysis process of these results we shall suppose that $\alpha=\beta=0,05$. The following hypotheses are formulated:

$$H_0 : \mu_x = 10,$$

$$H_1 : \mu_x = 12.$$

Values of parameters a , b , and c are calculated according to equations (11) ÷ (13):

$$a = \frac{(1,5)^2}{2} \ln \frac{0,05}{0,95} \approx -3,313,$$

$$b = \frac{(1,5)^2}{2} \ln \frac{0,95}{0,05} \approx 3,313,$$

$$c = \frac{12+10}{2} = 11.$$

Thus, we obtain:

$$z_{d,n} = -3,313 + 11 n,$$

$$z_{g,n} = 3,313 + 11 n.$$

Table 2.1. shall be used for the result analysis of the empirical research.

Table 2.1. Supplementary calculations for example 1

i	x_i	N	z_n	$z_{d,n}$	$z_{g,n}$
1	9,1	1	9,1	7,688	14,312
2	11,2	2	20,3	18,688	25,312
3	10,8	3	31,1	29,688	36,312
4	10,5	4	41,6	40,688	47,312
5	12,A	5	54,0	51,688	58,312
6	12,2	6	66,2	62,688	69,312
7	9,8	7	76,0	73,688	80,312
8	11,8	8	87,8	84,688	91,312
9	12,9	0	100,7	95,688	102,312
10	12,7	10	113,4	106,688	113,312
.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.

Source: own calculations.

Thus, in the tenth step of the sequential procedure ($i = 10$), with cumulative sample size $n = 10$, hypothesis $H_1: \mu_x = 12$ should be accepted.

This means that the technological process should be recognized as unstable and the probability that the assessment is false does not exceed $\alpha = 0,05$.

FINAL COMMENTS

With respect to their properties the sequential procedures may equally well substitute

Shewhart control charts in economic practice. Their advantage is mainly connected with the fact that sample ranges are treated in a continuous way while Shewhart control charts treat them in an isolated way. In sequential procedures values α and β are set a priori and the sample size is a resultant value.

LITERATURE

- [1] Iwasiewicz A., Paszek Z., 2004, *Statystyka z elementami statystycznych metod monitorowania procesów*, Kraków.
- [2] Iwasiewicz A., Paszek Z., Steczkowski J., 1988, *Sekwencyjne metody kontroli jakości*, Kraków.
- [3] Iwasiewicz A., 2008–2009, *Monitorowanie procesów binarnych za pomocą kart kontrolnych sum skumulowanych*, „Folia Oeconomica Cracoviensia”, Vol. XLI–L.
- [4] Steczkowski J., 2003, *Monitorowanie procesów*, „Zeszyty Naukowe AE w Krakowie”, No. 603.
- [5] Wald A. 1947, *Sequential Analysis*, New York.
- [6] Wetherill G.B., 1980, *Sequential Methods in Statistics*, London–New York.



INDEKS NAZWISK

- Abd al-Wahhab Muhammad ibn 646, 647, 657
Abgarowicz Kazimierz 293
Abu Zayd Nasr Hamid 655
Ackoff Russell 422, 423
Adamczyk Jadwiga 404, 407
Adams John 125
Adenauer Konrad 320, 321, 323, 326, 329, 331, 334, 335, 389, 624
Adler-Karlsson Gunnar 344
Affan Uthman ibn 648
Ahmad ibn Hanbal 645, 646
Ahmad Noor Hazlina 408, 409,
Ajdukiewicz Kazimierz 30, 69, 70, 76
Akerlof George A. 512
Al-Chattaba Umar ibn 648
Aldrich John H. 128
Alejziak Wiesław 818
Aleksander Macedoński 382
al-Ghannouchi Rachid 661
al-Ghazali Abu Hamid Muhammad 655
Ali Muhammad 653
al-Kawakibi Abd ar-Rahman 665
Allen Woody 201
Almond Gabriel 133
al-Tahtawi Rifa'a 666
Altenburg Cornelia 614
al-Turabi Hassan 661
Ambroziński Daniel 677
Ambroży święty z Mediolanu 285–298, 300, 301
Amoretti Ugo M. 39
Amsterdamski Piotr 131
Amsterdamski Stefan 839
Anas ibn Malik 645
Anioł Włodzimierz 531
An-Na'im Abdullahi Ahmed 651, 663
Apostolakou Androniki 399
Arendt Hannah 67, 75, 76, 83, 84
Armstrong Terence E. 784, 785
Arndt Adolf 318
Arnold Karol 319, 321, 334
Arnold Udo 269–271, 274, 278, 280
Arrow Kenneth Joseph 374
Artto Karlos 418
Arystoteles 67, 69, 70, 74, 77–79, 84, 90, 144, 253, 387, 388, 391–393
Åsard Erik 344
Ashik Igor 792
Ashoff Guido 632
Atland Kristian 796
Augustyn święty 724, 285–288, 290, 295, 299–301, 724
Auleytner Julian 471, 472, 480
Ayubi Nazih N. 667, 668
Azmat Fara 412

Bäck Henry 343
Bacon Francis 103
Bahar Shmuel 660
Bain Carmen 863, 864, 868
Bajer Jacek 160
Bakr Abu 650
Balcerowicz Bolesław 709, 710

- Banaszak Bogusław 83, 164, 437, 643
Bańka Józef 511, 512, 516
Bar Ludwik 71
Bar Shmuel 654, 655, 660
Baran Krzysztof W. 446
Barański Michał 448, 447
Barcz Jan 46, 47, 72
Bardach Juliusz 900
Barnard Chester I. 422
Barroso Jose Manuel 546, 554–556, 559, 560
Bartel Wojciech Maria 9
Bartenstein Martin 560
Barthelt Klaus 602, 605
Bartosik-Purgat Małgorzata 745, 779
Bartosz Adam 203, 205–207
Baskiewicz Jan 119, 362
Baumann Zygmunt 371, 376, 511–513, 516, 520, 523
Bechberger Mischa 613
Beck Ulrich 351, 511, 701, 824, 835, 836, 841
Becker Carl 125
Becker Howard 840
Bednarek Wincenty 71
Beer Samuel 45, 50
Beerfeltz Hans-Jürgen 632
Beetham David 398
Belkeziz Abdelilah 666
Bendyk Edwin 143
Bergman Aleksandra 182, 184, 185
Berkman Paul A. 796
Berman Harold J. 286
Bermeo Nancy 39
Bersefjord Ole 345
Bertocchi Graziella 698
Beylin Marek 147
Beyme Klaus von 343
Bhatt Uma 789
Bielawski Józef 643, 646–648, 650
Bielik-Robson Agata 513
Bieńkowski Wojciech 752
Biernat Tadeusz 24
Bieroń Tomasz 372
Binski Paul 848
Birke Adolf M. 314
Biskup Marian 270, 274,
Biskup Przemysław 50
Bismarck Otto von 389
Blair Tony 372
Blanchard Ken 407
Blaut James 700, 701
Blücher Franz 322
Blumie Gerold 304
Bob Joseph 304
Bocheński Józef M. 30
Boć Jan 97
Bodyński Marian 71
Bofinger Peter 311
Bogacz-Wojtanowska Ewa 500, 502
Bogdanor Vernon 42
Bohm Franz 305, 312, 328, 353
Bokajło Wiesław 97
Bolesław Chrobry 394, 395
Bolesław Krzywousty 394
Bolesław Śmiały 382, 394, 395, 396
Bolesta-Kukułka Krystyna 423, 425
Bondy Krista 409
Bonhoeffer Dietrich 305
Bonne Louis E. 478
Bonsdorf Göran Edvard von 340
Borejza Tomasz 150
Borkowski Paweł J. 43
Börsch-Supan Axel 248
Borutka Tadeusz 254
Botterill Linda 855, 859, 861, 864, 866
Bourdieu Pierre 833
Bowles David 854
Bozonnet Jean-Jacques 593, 594, 598
Brandt Willy (Herbert Frahm) 318

- Branting Hjalmar 339, 343
Braunfels Wolfgang 845, 846, 848
Bress Ludwig 303
Briand Aristide 532
Brooker Paul 144
Broom Donald M. 853
Bross Irwin 422
Broszkiewicz Ryszard 495, 496
Brożek Bartosz 30
Bryk Tadeusz 729, 731
Brynjolfsson Erik 512
Brzeziński Michał 731
Brzeziński Zbigniew 144, 697
Buckley Jr Wiliam F. 364, 365
Budikova Dagmar 790
Buksti Jacob A. 342
Bulikowski Zygmunt 511
Bunik Ivan V. 796
Burda Andrzej 122
Burke Edmund 118, 119, 656
Burrell Alison 861
Burzyńska Anna 67
Busch Lawrence 861, 862, 866
Bylina Stanisław 848
Byrnes James F. 325
Bzdęga Jerzy 233
- Cahen Claude 662
Camm Tara 854
Car Justyna 233
Cardwell Michael 851, 855, 858
Carmack Eddy 792
Caroll Archie B. 409, 415
Casali Gian Luca 413
Casey Kenneth S. 792
Castelló Itziar 97, 401
Cezar Juliusz 143, 382
Chądryński Jacek 496
Chelton Dudley B. 792
Chen Jennifer C. 398, 403, 404
Chesbrough Henry 418
Chmaj Marek 139
- Choduń Agnieszka 27
Chodyński Andrzej 397, 399, 494
Chojnicka Krystyna 256
Chojnowski Andrzej 185, 189
Christensen Clayton M. 757
Chruściak Ryszard 164, 165
Cieśla Stanisław 511, 836
Ciołkosz Adam 151
Ciszewski Jerzy 72
Clarke Simon 356
Clausewitz Carl von 390
Clay Luciu D. 306, 315, 326, 328, 329
Coale Ansley J. 246
Coetzer Alan 403, 404
Cole Benjamin R. 698
Coleman David 226
Coleman James 133
Collins Jim 406
Complak Krystian 82
Constant de Rebecque Benjamin 119
Corbach Matthias 613, 615
Coudenhove-Kalergi Richard 531
Craig Edward 398
Creswell John W. 106
Croidieu Grégoire 405
Cyceron Marek Tyliusz 68, 289–294, 388, 390
Czakainski Martin 607
Czapla Tomasz 407
Czapliński Władysław 47
Czarnowski Stefan 843
Czarny Elżbieta 748
Czarny Piotr 94
Czarny Ryszard M. 39
Czepita Stanisław 27, 30
Czermińska Małgorzata 767, 779
Czerniak Jakub 761, 763
Czerny Janusz 512
Cziomer Erhard 314, 335, 801
Czuj Jan 292

- Czyhlarz Karl von 71
 Czyż Elżbieta 441
 Czyżowicz Wiesław 768

 Ćwiertniak Bolesław 446

 Dahl Robert 131
 Danecki Janusz 643, 645, 646, 649
 Daugbjerg Carsten 855, 859, 861, 864, 866
 Davine Dmitry 790
 Dąbrowska Barbara J. 815, 819
 de Barbaro Bogdan 67
 de Palacio Loyola 549, 560
 de Tocqueville Alexis 85, 362, 364, 365,
 De Waele Jean-Michel 137
 de Witte Bruno 856
 Debreu Gerard 457, 459, 460–467
 Dehler Thomas 322
 Delors Jacques 530
 Demeny Paul 246
 Demokryt z Adbery 252
 Deruga Aleksy 183
 Di Marzo Luigi 48
 Dickson Marcus W. 414
 Diehl Karl von 304
 Dietze Constantin von 304, 305, 312
 DiMaggio Paul J. 403
 Długosz Dagmir 41
 Dobaczewska Anna 72
 Dobkowski Jarosław 71
 Dobrowolski Marek 442, 439
 Doh Jonathan 497, 498, 504
 Domicjusz Ulpian 69
 Donaldson Thomas 404
 Doraczyńska Anna 675
 Doroszewski Witold 121
 Dorożyński Tomasz 749
 Dörre-Nowak Dominika 447, 449
 Dragi Mario 311

 Drobner Bolesław 151
 Drucker Peter 407, 425, 427, 505
 du Vall Marta 158
 Duverger Maurice 120
 Dvornik Francis 292, 294
 Dworkin Ronald 30
 Dwyre Diana 128
 Dyczkowski Tomasz 500
 Dyduch Wojciech 404
 Dykstra Pearl A. 226
 Dzierzgowski Jan 511
 Dziubka Kazimierz 97
 Džilas Milovan 369

 Easterlin Richard A. 230
 Ehrenberg Alain 511
 Eichler Jan 700
 Eisenstadt Shmuel 642, 651–653
 Eleftheriadis Pavlos 567, 578
 Eliade Mircea 843
 Ellul Jacques 511
 Elmèr Ake 338
 Elvander Nils 341, 345
 Ełski Stanisław (Łaniewski) 190
 Engels Fryderyk 396
 Eppler Erhard 626
 Erhard Hans 322
 Erhard Ludwig 305, 307, 312, 321, 327–329, 334, 353, 354, 359
 Eschenburg Theodor 314
 Esmein Jean Hippolyte Emmanuel (Adhémar) 37–41, 43–45, 48–51
 Eucken Rudolf 304
 Eucken Walter 303–305, 328, 353, 529
 Euzebiusz, biskup Cezarei 288, 289, 292

 Fayolle Alain 401
 Featherstone Mike 511
 Feindt Peter H. 614

- Fent Thomas 248
Ficowski Jerzy 197, 198, 200
Filek Janina 428, 430
Filipek Józef 17
Filipiak Beata 501, 502, 503
Firlit-Fesnak Grażyna 529
Fleck Ludwik 108
Florek Ludwik 446– 448
Florek Ryszard 762
Foda Farah 655
Forstner Dorothea 846
Forsyth Murray 45
Frąckiewicz Lucyna 484
Frączkiewicz-Wronka Aldona 471
Frenkiel Waław 489
Friedman Jonathan 511
Friedman Milton 428, 759
Friedrich Carl J. 144
Fudaliński Janusz 499
Fukuyama Francis 375

Gabriel Karl 353
Gadomski Jerzy 845, 846
Gajusz 285
García Delgado Javier 592, 599
Garlicki Lech 438
Garlicki Leszek 41, 434, 436–438, 443
Gates Bill 511
Gauchet Marcel 363
Gąsiorek Krzysztof 706
Gdowska Katarzyna 67
Geisser Vincent 700
Gelazy I święty 290, 301
Gellner Ernest 656
George Susan 701
Gerson Daniela 599
Gestel Rob van 864, 865
Gębska-Kuczerowska Anita 233
Giddens Anthony 147, 824, 834, 836, 839, 841
Giertych Jędrzej 187

Gieysztor Aleksander 395
Gilarek Katarzyna 824
Gligorijević Dijana 566, 578
Gliński Piotr 135
Głabicka Katarzyna 471
Godin Christian 511
Godziszewski Bogdan 413
Goethe Johann Wolfgang 433
Goettel Aleksy 72
Gołębiewski Janusz 46, 50
Goodin Robert E. 78
Goodman Norman 826, 827, 832
Gorlewska Justyna 203, 204
Gorynia Marian 495
Goryński Paweł 233
Götz Marta 753
Górbiel Andrzej 72
Górka Maciej 72
Grabowska Mirosława 133
Graichen Patrick 605, 607, 608, 614
Granat Mirosław 83, 164
Grant Wyn 853, 866
Grimal Nicolas 723
Gromadzki G. 48
Gromulska Lucyna 233
Grosse-Kracht Hermann-Josef 353
Grosser Alfred 314
Grotewohl Otto 318
Grudzewski Wiesław M. 416
Grzybowski Konstanty 119
Guest Ross 248
Gupta Rajen 411
Guriewicz Aron 843, 844, 848
Gutowski Maciej 845
Gutowski Tomasz 753

Habermas Jürgen 26, 81, 90, 131, 513
Hacke Christian 624
Hadenius Stig 338
Haffer Mirosław 413
Haliżak Edward 761

- Hall James 252
Halszka-Kurleto Małgorzata 501–503
Hambura Stefan 536–538
Hammerstien Reinhold 846
Hanafi Hassan 661
Hannerz Ulf 825, 828–830, 840
Hanrieder Wolfram F. 314
Hansen Per Albin 339
Harman Chris 512
Harnisch Sebastian 626
Hartmann Nicolai 68
Harvey Fiona 562
Hatanaka Maki 861, 862, 866
Hausner Jerzy 487, 497
Haussmann Wolfgang 322
Havel Vaclav 520, 521
Hejduk Irena K. 416
Hendrykowski Marek 450
Hensel Paul 303
Henson Spencer 861
Héritier Adrienne 585, 599
Heuss Theodor 322, 335
Heywood Andrew 255, 256
Hirohito cesarz 391
Hitler Adolf 317, 318, 320, 323
Hobsbawm Eric 511
Hoexter Miriam 642, 651
Hoffner Joseph 86, 353
Hofreiter Ladislav 695
Hohensee Jens 602
Holt Peter Malcolm 644
Hołówka Jacek 522
Horgan John 104
Huczek Marian 490, 491, 494, 496, 500
Huebner Danuta 756
Hume David 118, 119
Husajn Saddam 681, 682, 685

Idema Timo 587, 600
Iering Rudolf (Иеринг Рудольф) 55
Ignatowicz Jerzy 438
Illing Falk 606
Indulski Janusz 479
Ingarden Roman 406
Iwasiewicz Andrzej 883
Izdebski Hubert 48, 96, 384
Izydor święty z Sewilli 384

Jabłońska-Bonca Jolanta 26
Jabłoński Adam 409, 416, 417–419
Jabłoński Mariusz 164
Jabłoński Paweł 24
Jackson Andrew 127
Jackson Gregory 399
Jackson Walter A. 340
Jagielski Jacek 449
Jagodziński Andrzej S. 520
Jakub II Stuart 386
Jakubczak Ryszard 706
Jakubczak Weronika 706
Jakubowicz Karol 150, 161
Jakubowska Urszula 154
Jakubowski Marek N. 78, 87
Jakubowski Wojciech 45
Jałbrzykowski Romuald 192
Janasz Władysław 493
Janicki Lech 42, 314
Janson Horst Woldemar 845
Janusz Bernadetta 67
Jaros Paweł 441
Jarosław I Mądry 395
Jašarević Senad 565, 566, 578
Jasiński Andrzej H. 761, 763
Jaskiernia Jerzy 39, 42, 48, 51
Jastrzębski Bronisław 9
Jaśko Małgorzata 17
Jefferson Thomas 127
Jewtuchowicz Aleksandra 491
Jeżak Jan 400
Jimenez Lidia 593, 598
Johannessen Ola M. 783
Johnson Deborah 356

- Johnson K.G. 853
Johnson Lyndon B. 127
Jones Eric 700
Joutsenvirta Maria 402
Juchacz Piotr 84, 96
Julian Apostata 289, 29
Julliard Jacques 363
Jurkowlaniec Tadeusz 847
- Kaa Dirk J. van de 231
Kaczmarek Tadeusz T. 354, 359
Kaczorowska Małgorzata 42
Kahneman Daniel 764
Kaiser Jakob 319, 321, 323
Kajjim al-Dżauzija Ibn 646, 647
Kalikles 387
Kalinowska-Król Julia 511
Kaliński Mirosław 709, 710
Kalwin Jan 351
Kamali Mohammed Hashim 644, 647, 648, 651
Kamrava Mehram 661
Kanarski Leszek 719
Kant Immanuel 67, 73, 83, 429
Kap-Herr Alexander von 632
Kapias Michał 410
Kaplan David M. 73, 75
Karol I Stuart 386
Karol Wielki 384
Karpiński Wojciech 392
Karski Jerzy B. 479
Kasiewicz Stanisław 418
Kasim Amin 667
Kaszuba Krzysztof 746
Kaszyńska Danuta 405, 406
Katz Richard S 129
Kaufman Darrell S. 789
Kazimierz Wielki 394, 844, 846
Kaźmierczyk Stanisław 27, 34, 95
Keating Mary 414
Keating Michael 42
Keddie Nikki R. 649, 650
- Keilman Nico 228
Kelemen Daniel 587, 600
Kellstedt Paul M. 112
Kepel Gilles 655, 657
Key Jeff 789
Keyfitz Nathan 249
Keynes John Maynard 527, 759
Kiełmiński Zbigniew 39
Kienzler Iwona 532, 540
Kierończyk Przemysław 728
Kießler Otfried 303
Kilian Stanisław 150
Kim B.-M. 789
Kim S.-J. 789
Kirschbaum Engelbert 845, 846, 848
Kitler Waldemar 712
Klasik Andrzej 488, 497
Klat-Wertelecka Lidia 449
Kleszcz Ryszard 424
Kłosińska Katarzyna 154
Knies Karl Gustav Adolph 304
Knypl Zenon 71
Kobielus Stanisław 849
Kociński Cezary 449
Kohler Erich 334
Koko Eugeniusz 187, 188
Kolasińska Elżbieta 411, 412
Kolm Serge-Christophe 78
Kołakowska-Przełomiec Helena 31
Kołakowski Leszek 96, 97
Kołodko Grzegorz 400
Kołodziejczyk Marcin 140, 142
Kołodziejczyk Sebastian T. 34
Komorowski Bronisław 279, 310, 679
Konfucjusz 117, 383
Konopczyński Władysław 38
Konstancjusz II 299
Konstantyn I Wielki 288, 294, 299
Kopacz Zbigniew 71
Kopaliński Władysław 71, 146, 252

- Kornatowski Wiktor 287, 299, 301
Kosiedowski Wojciech 489
Kosikowski Cezary 348
Kosman Marceli 181
Kotyński Juliusz 748, 749, 761
Kowalski Tomasz 30
Koziej Stanisław 711, 839
Kozłowski Artur 718
Kozłowski Roman 84, 96
Kozubal Marek 688
Kozub-Ciembroniewicz Wiesław 256
Koźmiński Andrzej K. 417
Krajewski Radosław 72
Krastew Ivan 161
Krasuski Jerzy 314
Kraus Katrin 352
Krauz-Mozer Barbara 106
Kręcikij Janusz 719
Krishfield Richard 792
Kristol Irving 369
Król Marcin 363
Krstić Ivana 569, 578
Krugman Paul 747
Krypton Constantine 785
Krzemińska Urszula 72
Krzyżanowski Adam 304
Księżopolski Mirosław 471, 529, 530
Kubala Ludwik 121
Kubiak Hieronim 118, 126, 136, 143, 145
Kuciński Jerzy 164
Kudej Marcin 71
Kujala Jaakko 418
Kukliński Antoni 130
Kumaniecki Kazimierz 144, 723
Künstle Karl 846
Kunz Tomasz 513
Kurczewska Agnieszka 414
Kurek Włodzimierz 818
Kurkiewicz Jolanta 227, 228, 249
Kurtz David L. 478
Kurzynowski Adam 469, 471
Kutrzeba Stanisław 845
Kutyło Łukasz 222
Kuźniar Roman 761
Kuźniarski Łukasz 602, 614, 615
Kwan Ho K. 414
Lam Jan 121
Lambton Ann K. S. 644
Lamm Eric 414
Lampe Adolf 305
Lang Jacek 725
Lang Wiesław 252, 253, 255, 256
Langer Tomasz 46
Langrod Georges 71
Laroui Abdallah 666
Larsen Hans 339
Larsson Torbjorn 343
Lash Scott 511
Lasocki Marek 164
Lasoń Marcin 684, 745, 759, 803
Laszuk Mirosława 774
Lato Stanisław 193
Lawson Kay 120, 145, 146
Le Goff Jacques 848, 849
Lee Ronald D. 226, 247
Lemert Edwin 840
Lemonnier Mariola 72
Leon I Wielki święty 290, 301
Leoński Zbigniew 72, 449
Leowski Jerzy 479
Lepiarczyk Józef 845
Lesthaeghe Ron J. 231
Leśniak Małgorzata 209
Leśnodorski Bogusław 385
Lévinas Emanuel 74, 76, 79
Levtzion Nehemia 642, 651
Lewandowski Jerzy 756
Lewis Bernard 644, 665
Libanios z Antiochii 291
Lichończak Grażyna 845

- Lijphart Arend 131, 132
Limanowski Bolesław 151
Lipset Seymour Martin 133
Lipski Jan Józef 151
Lis Maciej 72
Liszczy Teresa 446, 447, 449
Liu Chunying 792
Liu Yinghui 789
Locke John 84, 85, 118, 124
Lombardi Clark B. 644, 647
Lorenz Konrad 511
Lozano Josep M. 401
Lozano Rodrigo 398
Ludwik Świąty 382
Ludwikowski Rett R. 44
Lundstedt Wilhelm 339
Lutostański Karol 38
Luttwak Edward 738
Lutz Wolfgang 225, 228–230
Lytard Jean-François 512
- Łaniec Stanisław 182
Łaptos Józef 532
Łastowski Kazimierz 532
Łazarek Roman 810
Łązniewska Ewa 495
Łepkowski Wojciech 727
Łętowska Ewa 26
Łucewicz Jan (Janka Kupała) 182
Łukasiewicz Małgorzata 513
- Machtiger Rachel 654, 655, 660
Maciąg Zbigniew 5, 303, 314, 345, 349, 867
Maciejewski Marek 253, 746
Magnuszevska-Otulak Grażyna 480
Maier Reinhold 322
Mair Peter 129
Majchrowska Elżbieta 797, 799, 801, 803, 804, 806
Majchrowski Jacek 9
- Makarewicz Juliusz 191
Makhnenko Aleksandr 71
Mâle Emilie 846
Malec Jerzy 9
Malinowski Bronisław 825
Maliszewski Edward 182
Manikowska Halina 844, 848
Mantzavinos Chrysostomos 106
Marañón-Abreu Rafael 594, 595, 600
Marczak Józef 706
Marks Karol 396, 512, 832
Marshall Monty G. 698
Marsot Afaf Lutfi Al-Sayyid 653
Marszałek Antoni 532
Marszałek Robert 26
Martin Gillian S. 414
Martin Kirsten E. 413
Martin Linda G. 226, 245, 246
Martinson Douglas 793
Marx Reinhard 353
Maryniarczyk Andrzej 254
Marzęcki Radosław 156
Massom Robert 793
Matan Andrzej 449
Matten Dirk 409
Matulović Miomir 565
Matz David 840
Mauersberg Stanisław 183
May James R. 568, 578
Mażewski Lech 728
McAfee Andrew 512
McDonald Peter 229
McEldowney John 853, 858, 866
McEwen Nicola 42
Medley Graham 853, 866
Meidner Rudolf 344
Meighan Roland 839
Mencjusz 117, 118
Mendyk Iwona 410
Menger Carl 457
Menkes Jerzy 748

- Menon Anand 39
Merkel Angela 308, 310, 351, 610
Merseburger Peter 318
Merton Robert 832
Metz Andreas 329
Mich Włodzimierz 193–195
Michaelis Hans 605
Michałowski Kazimierz 144
Micheletti Michele 341
Michelmann Hans J. 46
Michels Robert 120
Michniak Józef 714
Micklitz Hans-Wolfgang 864, 865
Midtlun Atle 345
Miecugow Grzegorz 200, 201, 524
Mierosławski Ludwik 121
Mikhaylichenko Vladimir 796
Mikić Vladimir 569, 571, 578
Mikołaj I car 182
Mikołajewski Łukasz 511
Miksch Leonard 305, 328
Mill John Stuart 85, 365, 425
Minorowicz Eugeniusz 183
Minzili Yair 654, 655, 660
Mińska-Struzik Ewa 747
Misala Józef 746
Mises Ludwig von 358
Misztal Bronisław 134
Mitrega Marian 471
Mohl Robert von 81, 82
Molin Björn 338
Molo Beata 609, 610, 615
Monin Philippe 405
Montanus Klaus 602, 605
Monteskusz 50
Moon Jeremy 409
Moore Mike 799
Moraczewski Marian 713, 717
Morawski Lech 30, 68, 96
Morawski Witold 427, 830
Morawski Zbigniew 843
Morciniec Piotr 82
Moreau Jennifer 632
Morison Jamie 792
Moroń Dorota 497, 500
Morsey Rudolf 331
Morus Tomasz 525
Mosca Gaetano 119
Mosher James S. 585, 600
Mosiej Gerard 767
Moskalewicz Bożena 233
Mrnjaus Kornelija 566, 578
Mróz Lech 201, 202
Mubarak Hosni 654
Mucha Bogdan 39
Mulgan Geoff 372–374
Müller Armack Aleksander 308, 312
Müller Josef (pseudonim Ochsen-Sep) 321, 322
Müller Wolfgang D. 603, 605, 607
Müller-Armack Alfred 328, 529
Munson Henry Jr 643
Muszyński Mariusz 536–538
Myrdal Alva 341
Myrdal Gunnar 340, 341, 344
Mysiek Wiesław 184
Naim Moises 373
Najlepszy Eugeniusz 745
Nakonieczna-Kisiel Halina 746
Napoleon Bonaparte 119, 382, 390, 653
Naruszewicz Adam 121
Naruszewicz Stanisław 774
Nastić Maja 566, 569, 578
Nawrocka Anna 294
Nazar Mirosław 438
Neerup Stine 600
Nestor Kronikarz 394
Neuman William Lawrence 106
Neumann Philipp 625
Newland Kathleen 586, 587, 600
Niebel Dirk 619, 624–630, 632

- Niedziałkowski Mieczysław 151, 187
Nielsen Klaus 345
Nieto Juana Moreno 600
Niklewicz Piotr 511
Ninković Monika 567, 578
Noga Adam 400
North Douglass 400
North Michael 312
Novak Michael 361, 362, 365, 368–370, 376
Nowak Marek 303
Nowak Zenon 270
Nowakowska Aleksandra 490
Nowicka Ewa 203, 204
Nuscheler Franz 632
Nuttall William 562
Nutzinger Hans 303
Nycz Ryszard 513

O'Connor Michael 407
O'Gorman Roderic 855, 856
Obłój Krzysztof 417
Oettinger Günther 562
Offe Claus 134
Öhman Berndt 344, 345
Okoń-Horodyńska Ewa 500
Oleksiuk Adam 747
Olędzki Michał 478
Ollenhauer Erich 318
Olsson Jan 345
Olszewska Monika 406
Olszewski Henryk 97
Oniszczyk Jerzy 30
Oniszczyk-Jarząbek Aneta 753
Opeskin Brian R. 47
Oppenheimer Franz 327
Orlović Slobodan 571, 576, 578
Ormińska Joanna 418
Ortega y Gasset Jose 365, 373, 511
Orvell David 517
Osiatyński Wiktor 364, 365
Ostrogorski Moisei 120
Osuchowski Wacław 285
Overland James E. 789
Owidiusz 388

Pabian Arnold 416
Pacześniak, Anna 137
Pajvančić Marijana 565, 570–572, 575, 578, 579
Paleczny Tadeusz 158, 214, 215
Paliwoda-Matiolańska Adriana 398, 408
Palme Olaf 344
Palmen Luk 418
Palusiński Robert 516
Panagopoulos Teodor 9
Panasiuk Aleksander 809
Papusza 197
Paradysz Jan 243
Parmar Bidhan 413
Paruch Waldemar 189, 190
Paszek Zbigniew 883
Patrzałek Aleksander 71
Paulus 285
Paweł z Tarsu 287
Pawłowski Bogusław 192
Pawłowski Jacek 706
Paxton Robert O. 725
Pedersen Ove K. 345
Peng Chunyan 414
Peng George Z. 405
Persson Mårten 342
Pestoff Victor A. 345
Peszek Adam 426
Petersson Olof 343
Petrov Andrey 787
Petrović Miloš 574, 579
Petrusewicz Kazimierz 196
Pettit Philip 78
Pęksa Rafał 719
Pichlak Maciej 24
Piebalgs Andris 562

- Piechowiak Marek 82
Piecuch Teresa 493
Pieniążek Marcin 68, 74
Pietrzak Michał 385
Piłsudski Józef 190, 382
Pindelski Mikołaj 408
Pinon Stéphane 38
Piotrowska Ewa 339
Piwowarski Władysław 253, 255
Placidus Johann Wilhelm 81
Platon 68, 144, 252, 253, 382, 387, 388, 391, 392, 525
Pluciński Eugeniusz 744–747, 750, 751, 753, 759, 761, 762
Płatek Monika 441
Podhoretz Norman 369
Pogonowska Barbara 410
Polak Jędrzej 827
Porębski Czesław 429
Porras Jerry I. 406
Poskrobko Bazyli 400
Postman Neil 511
Potępa Maciej 84
Potter Clive 854
Powell Walter W. 403
Poznańska Anna 233
Prandecki Konrad 763
Prażuch Wojciech 532
Preisner Artur 83
Preston Lee E. 404
Preston Samuel H. 226, 245, 246
Prodi Romano 593
Proshutinsky Andrey 792
Protagoras 387
Prskawetz Alexia 248
Przełęcki Marian 426
Przygodzki Zbigniew 490
Pułło Andrzej 24, 47, 51
Pysz Piotr 354, 359, 529
Pytlarz Anita 532
Rabasović Miroslav 573, 575, 579
Rachwał Tomasz 490
Radbruch Gustaw 70
Radcliffe-Brown Alfred 825
Radkau Joachim 602, 611, 617
Radło Mariusz J. 752
Radomski Norbert 375
Radożycka Maria 289, 848
Radożycki Jan 289
Radwański Zbigniew 26
Ragner Claes Lykke 787, 788, 795
Rahner Hugo 289, 295, 298
Rajkiewicz Antoni 470, 471
Ramayah Thurasamy 408, 409
Ratzinger Joseph 846
Rau Zbigniew 84, 86
Rawls John 67, 68, 73, 78, 256, 257, 262
Reagan Ronald 361
Reardon Thomas 861
Reiche Danyel 613
Resick Christian J. 414
Retinger Józef 532
Reut Maria 74
Reuter Ernst 318
Reynolds Richard W. 792
Richter Ulf Henning 401
Ricoeur Paul 67–70, 73–79
Riemer Rudolf 303
Rind David 793
Ritter Gerhard 305
Ritzer George 511, 512
Roberts Robin W. 398, 403, 404
Robertson Roland 824, 829, 831, 840
Rodgers Christopher 858
Rogers George 785
Rogowska Alina 164
Rogowski Waldemar 418
Rogoziński Piotr 71
Rokita Jan 164
Rokita Jerzy 405
Rokkan Stein 133

- Romaniuk Adam 26, 68
Roose Jochen 614
Ropke Wilhelm 353
Rorty Richard 511
Rosa Ryszard 724
Rosati Dariusz 530
Rose Jurgen 38
Rosicki Remigiusz 83
Rost Antoni 71
Roth Roland 605, 616
Rothert Agnieszka 42
Rowley Graham 785
Roxas Banjo 403, 404
Różycka-Jaroś Sylwia 437, 441
Rucht Dieter 605
Rüstow Alexander 350, 353
Ruszała Jerzy 501–503
Ruszkowski Janusz 827
Rutherford Malcolm 400
Rutkowski Cezary 726
Ruud Audun 411
Rybak Mirosława 409, 428
Rychliński Stanisław 470
Ryder Norman 228
Rynarzewski Tomasz 746
Ryszka Franciszek 119

Saad-Filho Alfredo 356
Saidi Jamal 594, 600
Saint-Simon Henri de 364
Sakowska Izabela 233
Salander Carsten 605
Sale Richard 787
Salewski Michael 602
Samaratunge Ramanie 412
Samonek Aleksandra 74
Sankowska Anna 416
Saretzki Thomas 614
Sarkowicz Ryszard 30, 68, 69, 73, 77
Sarnecki Paweł 41, 47, 83, 94, 95
Sarrazin Thilo 311

Sartori Giovanni 131
Sawicz Barbara 749
Schacht Joseph 644, 663
Schäffer Fritz 322
Schager Nils-Henrik 345
Schain Martin A. 39
Scheel Walter 624, 626
Scheler Max 68
Schiller Karl 328
Schlange-Schöning Hans 319
Schlax Michael G. 792
Schmid Carlo 318, 319, 332
Schmidt Manfred G. 314
Schmidt Otto 784
Schmidt Siegmund 626
Schoenmaeckers Ronald 226
Schröder Gerhard 308, 309, 615, 624
Schroeder Jerzy 779
Schumacher Kurt 317–319, 326, 334
Schuman Robert 389
Schumpeter Joseph A. 358, 749, 761, 762
Schütze Robert 39, 865
Schwarz Hans Peter 321, 330
Schwarzgruber Małgorzata 687
Scrivener David 787
Sczaniecki Michał 384
Seal Clive 104
Sedláček Tomáš 517
Sekuła Paulina 131
Sen Amartaya 79
Sennett Richard 97, 511
Séve Lucien 701
Shah Reza 660
Shelton Dinah 569
Shiller Robert J. 372, 375, 512
Shimada K. 792
Sienkiewicz Henryk 276, 389
Sigmar Gabriel 609
Simon Herbert 422, 425–427

- Skarżyńska Krystyna 154
Skawińska Eulalia 489, 493, 494
Skirbekk Vegard 225, 228–230
Skolimowski Henryk 511, 516
Skrzydło Wiesław 83
Skrzydło-Niżnik Iwona 71
Skrzyński Marek 222
Skrzypczak Waldemar 677, 678
Skulski Przemysław 804
Slife Brent D. 106
Sloterdijk Peter 366–368
Słńska Zofia 479
Smaga Marcin 736
Smith Adam 349, 354, 425, 759
Smith Cantwell Wilfred 642, 643, 657
Smith Dennis 82
Smith Garry 852, 861, 862, 864, 866
Smith Laurence C. 793
Smith T. M. 792
Smith Thomas V. 87
Smith Vernon 764
Smolik Bartosz 185
Sobolewski Marek 314
Sobotka Tomas 232
Söderlund Jonas 418
Soja Ewa 249
Sokolov V. 792
Sokołowicz Mariusz E. 490
Sokrates 252, 382, 387–389
Solarz Jan 754
Soldatos Panayotis 46
Solow Robert 762
Soniewicka Marta 67
Sorman Guy 375
Soroush Abdelkarim 661
Sozańska Dominika 256
Sozański Tadeusz 260
Spaventa Eleonor 856
Spryszak Kamil 39
Srokowski Konstanty 183
Stach Łukasz 156
Stachowicz-Stanusch Agata 407
Stadniczeńko Stanisław 82
Stammerjohn Sharon 793
Stanisław ze Szczepanowa święty 395, 396
Staniszkis Jadwiga 365, 366, 376
Stankiewicz Marek J. 413
Stankiewicz Witold 193
Stankiewicz Wojciech 726
Staśkiewicz Joanna 746
Steczowski Jan 883
Steele Mike 792
Stegerwald Adam 321
Stelmach Jerzy 30, 68–70, 73, 77
Stephenson Scott R. 793
Stern Robert M. 747
Stępień Antoni B. 27, 30
Stoczewska Barbara 185, 191, 193
Stokwiszewski Jakub 233
Stonawski Marcin 249
Strzoda Marek 715
Suchman Mark C. 401
Sudoł Stanisław 413
Sukiennicki Witold 387
Sulowski Stanisław 314
Sułkowski Łukasz 407
Supińska Jolanta 471
Svoboda Alan 563
Symonides Janusz 761
Syrpis Phil 856
Syska Rafał 450
Szacka Barbara 826, 832
Szacki Jerzy 92, 389
Szaniawski Klemens 426
Szawiel Tadeusz 133
Szczupaczyński Jerzy 133
Szewczyk Marek 72
Szewczyk Ryszard 466
Szlachta Bogdan 252, 253
Szmyd Jan 517
Szmyt Andrzej 51, 728

- Szołdrski Władysław 291, 296
Szreniawski Jan 9
Sztompka Piotr 27, 92, 825–829,
831, 832, 838, 839
Sztumski Wiesław 511, 516
Szubert Waław 470
Szulżycka Alina 147, 824
Szumpich Stanisław 478
Szyłko-Skoczny Małgorzata 529
Szymanek Jarosław 42
Szymańczyk Jolanta 441
- Śledziwska Katarzyna 750
Ślęzak Piotr 447, 451
Ślęzak Tadeusz 256
Śliwa Michał 256
Świątek-Barylska Ilona 407
Świątkowski Andrzej M. 446, 448,
449, 452
Święcicki Maciej 72
- Tabor Zygmunt 28
Tajmijja Ibn Taki ad-Din 648
Talewicz-Kwiatkowska Joanna 222
Tallontire Anne 861, 866,
Taneja Pawan K. 411
Taneja Shallini S. 411
Tanenbaum Eduard 326, 327
Taraszkiewicz Bronisław 182
Tatarkiewicz Anna 845
Tatarkiewicz Władysław 107, 431
Taylor David 352
Taylor Jr William J. 728
Teodozjusz Wielki 288, 292, 297,
298
Testa Maria Rita 228–230
Thälmann Ernst 318
Thatcher Margaret 307
Thomas Tom E. 414
Thorlakson Lori 38
Tienari Janne 402
Tilzey Mark 854
- Timmermans Mary Louise 792
Tingsten Herbert 340
Toennies Ferdinand 829
Toffler Alvin 115, 511
Tomasz z Akwinu święty 88, 254,
384, 385, 393
Toole J. 792
Tost Leigh P. 398, 399, 402
Traut Johannes Ch. 38
Trazymach 387
Trejdeński Piotr 184
Trembicka Krystyna 195
Trubeck David M. 585, 600
Truchlińska Bogumiła 513
Truman Harry 391
Trzciński Janusz 28, 94
Tudor Elżbieta 386
Tuleja Piotr 28, 83
Tuljapurkar Shripad 247
Turek Wojciech 185
Turner Jonathan 827, 828
Turonek Jerzy 183
Tusk Donald 260
Tuziak Arkadiusz 489
- Ujazdowski Kazimierz M. 38
Ullmann Walter 295, 298
Ulpian 69, 70, 252, 285
Urban Wiesław 418
Urbański Zygmunt 183
Uruszczak Waław 9
- Vadrot Claude Marie 596, 600
Vandenbrande Tom 596, 600
Vara Eero
Verberne Maartje 595, 600
Verstraete Thierry 401
Vojnović Danijela 566, 579
Vormedal Irja 411
Vukasović Vuk 567, 569, 579
Vylegzhanin Alexander N. 796

- Wach Krzysztof 534
Walczak Małgorzata 222
Walczak Marek 846
Wald Abraham 883
Waldenberg Marek 181
Walecka-Rynduch Agnieszka 158
Walentynian II 289, 292, 294, 297
Wallerstein Immanuel 699
Wallström Margot 549
Walsh John 789
Wang Muyin 789
Wańtuchowicz Monika 416
Washington George 125
Wasilewski Bohdan W. 479
Wasilewski Leon 181, 183, 188, 189
Wasiutyński Wojciech 185, 186
Waśniewski Krzysztof 403
Wattenberg Ben 369
Wawrzyniak Jan 71
Webb Paul 144
Weber Max 120, 140, 304, 350, 362, 827, 832
Wehner Herbert 318
Weralski Marian 71
Weresa Marzenna A. 747, 752, 757,
Westerståhl Jörgen 342
Wetherill Barrie 883
Węclawowicz Tomasz 845, 847
Węzikowa Alicja 192
Wężyk Katarzyna 141
Whyte Philips 367
Wiatr Jerzy 136, 146, 390
Wickramasekara Piyasiri 581, 600
Wiecech Tomasz 39
Wielowieyska Dominika 139
Wierzynek Mikołaj (młodszy) 845
Wierzynek Mikołaj (starszy) 848
Wieslander Hans 338
Wigforss Ernst 343, 344
Wikarjak Jan 103
Wikström Kim 418
Wilbrandt-Gotowicz Martyna 71
Wildawsky Aaron 46
Wilkin Jerzy 398
Williamson James 310
Williams Richard N. 106
Wilska-Druszyńska Barbara 202
Wilson Charles 369
Wilson Geoff A. 857
Winczorek Piotr 30, 433, 437, 440, 729
Winiarski Ryszard 818
Winniczuk Lidia 144
Wiśniewski Leszek 82
Witosz Antoni 72
Wizimirska Barbara 681
Włodarczyk Robert 529
Włudyka Tadeusz 312, 350
Wodejko Stanisław 809
Wodnicki Rafał 81
Woiceshyn Jaana 413
Wojciszke Bogdan 406
Wojnarowski Jan 712
Wojtaszczyk Konstanty A. 45, 49, 314, 756
Wojtaszczyk Konstanty Adam 45, 49, 314, 756
Wojtczak Sylwia 30, 31
Wojtyczek Krzysztof 38
Wojtyniak Bogdan 233
Woleński Jan 30, 31
Wolf Erik 305
Wołęjszo Jarosław 719
Woodgate Rebecca 792
Wosińska Wilhelmina 252
Woźniewski Krzysztof 71
Wójcik Przemysław 222
Wójtowicz Wit 342
Wronkowska Sławomira 28, 30, 31, 82, 95
Wróbel Piotr 183
Wróbel Sylwester 160
Wróblewska Wiktoria 233
Wydymus Stanisław 746

- Wygański Jan 136
Wyrozumska Anna 72
Wyrozumska Bożena 845
Wysocki Mirosław 233
Wyszczelski Lech 725

Yaziji Michael 497, 498, 504, 505

Zabłocki Michał 445, 450
Zacher Lech W. 511, 513, 516
Zajac Wioletta 522
Zaremska Hanna 844, 848
Zdanowski Jerzy 658, 660
Zdunek Bartosz 410
Zeneidi Djemila 596, 600
Zhao Meng 412
Ziegmayer Veronika 352
Zielińska Urszula 827
Zielińska-Głębocka Anna 746

Zieliński Maciej 27, 28
Zieliński Michał 164
Zieliński Tomasz 495
Zioło Zbigniew 490
Ziółkowski Marcin 846
Zirk-Sadowski Marek 24
Zmierczak Maria 82
Znamierowski Czesław 24
Znaniński Florian 137, 511
Zrałek Maria 471
Zubik Marek 38, 435
Zwoliński Tadeusz 254

Żak Andrzej 719
Żakowski Jacek 161, 373
Żuk Piotr 521
Żukowski Ludwik 17
Żurek Jakub 164
Żylińska Jadwiga 393



SPIS TREŚCI

Marian Grzybowski	
Wprowadzenie	5

Państwo – prawo – państwo prawa

Józef Filipek	
Ontologiczne źródło porządku prawnego	9
Stanisław Kaźmierczyk	
Z rozważań nad rozumieniem tożsamości prawa.....	23
Jerzy Jaskiernia	
Adhémara Esmeina teoria formy państwa a współczesna percepcja państwa złożonego	37
Oleksandr Merezhko	
Идея правового государства в русской юридической газете «Право»	53
Marcin Pieniążek	
Filozoficzno-prawne implikacje pojęcia sprawiedliwych instytucji w rozumieniu Paula Ricoeura	67
Stanisław L. Stadniczeńko	
Wspólnota obywatelska – społeczeństwo obywatelskie bytem autonomicznym w demokratycznym państwie prawa.....	81

Państwo a społeczeństwo

Barbara Krauz-Mozer	
Zaproszenie do metodologii refleksyjnej.....	103
Hieronim Kubiak	
<i>Requiem</i> dla partii politycznych?.....	115
Stanisław Kilian	
Atrofia funkcji artikulacyjnej partii politycznych a rozwój społecznych ruchów awangardowych	149

Jerzy Kuciński	
Demokracja bezpośrednia w projektach konstytucji RP ogłoszonych w XXI wieku.....	163
Barbara Stoczewska	
Kwestia białoruska w opinii polskich stronnictw politycznych II Rzeczypospolitej.....	181
Małgorzata Leśniak	
Romowie w Polsce: między integracją a marginalizacją.....	197
Jolanta Kurkiewicz	
Relacje między generacjami w kontekście demograficznego starzenia się ludności w Polsce.....	225
Dominika Sozańska	
Rozumienie sprawiedliwości w programach koalicji i opozycji.....	251
Udo Arnold	
Der Deutsche Orden in Wissenschaft und Öffentlichkeit in Polen und Deutschland heute	267
 Państwo w gospodarce i społeczeństwie	
Bogdan Szlachta	
Św. Ambroży z Mediolanu (uwagi wstępne o doktrynie politycznej)	285
Tadeusz Włudyka	
„Koło fryburskie” i jego znaczenie dla współczesnych Niemiec...	303
Erhard Cziomer	
Polityczne aspekty budowy demokratycznych podstaw socjalnego państwa prawa w zachodnich strefach okupacyjnych Niemiec 1945–1949.....	313
Marian Grzybowski	
„Ekonomia negocjacyjna” i „społeczeństwo dobrobytu” w programach szwedzkiej partii socjaldemokratycznej okresu jej dominacji (1932–1976)	337
Janusz Karp	
Zasada społecznej gospodarki rynkowej pomiędzy totalitaryzmem a neoklasycznym kapitalizmem	347
Andrzej Bednarz	
Czy demokratyczny kapitalizm to już przeszłość?	361

Państwo a struktury społeczne i gospodarcze

Marian Bębenek	
O niektórych determinantach stylu rządzenia państwem	381
Andrzej Chodyński	
Legitymizacja działań przedsiębiorstwa odpowiedzialnego społecznie	397
Halina Smutek	
Etyczny wymiar decyzji kierowniczych	421
Monika Żabicka-Kłopotek	
Dziecko jako wartość konstytucyjna w demokratycznym i socjalnym państwie prawnym w świetle postanowień Konstytucji z 1997 r.	433
Piotr Ślęzak	
Bezpieczeństwo i higiena pracy na planie filmowym	445
Ryszard Szewczyk	
O pewnych niekonsekwencjach modelu G. Debreu i ich skutkach	457
Stanisław Szumpich	
Wybrane aspekty prawne w polityce społecznej	469
Marian Huczek	
Rola organizacji pozarządowych w rozwoju gospodarczym regionu	487

Państwo a ekonomia i rozwój

Jan Szmyd	
Człowiek w „ponowoczesności” – cywilizacyjne konteksty rozwoju, regresu i zagrożenia (zarys zagadnienia)	509
Stefan Poździoch	
Europejski model społeczeństwa i gospodarka rynkowa jako wyzwania dla XXI wieku	525
Pamela M. Barnes	
The European Commission’s Contribution to the Evolving Discourse on Nuclear Energy in the European Union	545
Danijela Glušac	
The Right to a Healthy Environment in the Catalogue of Constitutional Rights	565

Ian Barnes, Cristina Cherino	
Circular Migration and New Modes of Governance: So What Are the Consequences?	581
Beata Molo	
Wpływ ruchu antyatomowego na politykę energetyczną w Niemczech – wybrane aspekty	601
Anna Paterek	
W poszukiwaniu nowych rozwiązań – niemiecka polityka rozwojowa w obliczu wyzwań XXI w.	619
Katarzyna Brataniec	
Demokracja w państwach Bliskiego Wschodu a islamskie dziedzictwo na przykładzie Egiptu, Maroka i Arabii Saudyjskiej.	641
 Państwo a bezpieczeństwo	
Mieczysław Bieniek	
Bezpieczeństwo międzynarodowe	671
Marcin Lason	
Stanowisko opinii publicznej wobec udziału Polski w międzynarodowych operacjach wojskowych w XXI w. na przykładzie Afganistanu i Iraku	673
Ladislav Hofreiter	
The Asymmetry of Security in Contemporary World	691
Ryszard Lelito	
Kierowanie i dowodzenie siłami zbrojnymi w państwie demokratycznym	705
Bogumił Stęplewski	
Wybrane narzędzia prawne wykorzystywane w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym RP	723
 Polska – Europa – świat	
Eugeniusz M. Pluciński	
Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa w gospodarce otwartej a wyzwania dla Polski. Wybrane aspekty	743
Małgorzata Czermińska	
Wspólna polityka celna Unii Europejskiej – środki ochrony ekonomicznej jednolitego rynku przed przywozem towarów z krajów trzecich	767

David J. Drewry	
North to the Orient: The Northern Sea Route and Climate Change.....	781
Elżbieta Majchrowska	
Rola Chin w handlu międzynarodowym w świetle członkostwa w WTO	797
Barbara Ostrowska	
Wybrane zagadnienia dotyczące międzynarodowej polityki turystycznej.....	809
Tadeusz Michalczyk	
Globalizacja a nierówności społeczne	825
Tomasz Węclawowicz	
Kary piekielne? – nie w Krakowie!	843
Diane Ryland	
Advancing Animal Welfare: State, Society and Economy	851
Bojan Krstić, Zbigniew Paszek	
Statistical Monitoring of Economic Processe.....	869
Indeks nazwisk	885



Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzenci („Studia społeczne, polityczne i ekonomiczne”):
prof. dr hab. Ignacy Fiut, prof. nadzw. dr hab. Mirosław Kwieciński, dr Marcin Pieniążek,
prof. nadzw. dr hab. Katarzyna Pokorna-Ignatowicz, prof. Krzysztof Prokop,
dr hab. prof. UP Katarzyna Sobolewska-Mysłik, prof. dr hab. Andrzej Szplit

Redaktor prowadzący: Halina Baszak-Jaroń przy współpracy Alicji Wargackiej
Projekt okładki: Igor Stanisławski
Wstępne prace redakcyjne: Oleg Aleksejczuk
Adiustacja: Margerita Krasnowolska
Korekta: zespół
Korekta tekstów w języku niemieckim i angielskim: SJO KAAFM
Indeks nazwisk: Alicja Wargacka, Kinga Martyka

ISBN 978-83-7571-300-8 (tom 1: „Studia konstytucyjne”)
ISBN 978-83-7571-332-9 (tom 2: „Studia historyczno-prawne i ustrojowo-porównawcze”)
ISBN 978-83-7571-304-6 (tom 3: „Studia prawne”)
ISBN 978-83-7571-308-4 (tom 4: „Studia społeczne, polityczne i ekonomiczne”)

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2014

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie,
ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie
za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących,
nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich

Na zlecenie:



Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
www.ka.edu.pl

Wydawca:
Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM,
Kraków 2014

Skład: Oleg Aleksejczuk
Druk i oprawa: Wydawnictwo Platan

Sprzedaż prowadzi:
Księgarnia U Frycza
Kampus Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków
tel./faks: (12) 252 45 93
e-mail: ksiegarnia@kte.pl



PROF. NADZW. DR HAB. ZBIGNIEW A. MACIĄG

