

OBLICZA SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

PAŃSTWO. GOSPODARKA. ŚWIAT

REDAKCJA NAUKOWA

Joachim Osiński

Joanna Zuzanna Poptawska



OFICyna WYDAWNICZA
SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE
WARSZAWA 2014

ASPECTS OF CIVIL SOCIETY

STATE. ECONOMY. WORLD

EDITED BY

Joachim Osiński

Joanna Zuzanna Poptawska



WARSAW SCHOOL OF ECONOMICS PRESS
WARSAW 2014

Publikacja dofinansowana ze środków przyznanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na prowadzenie w 2013 r. badań naukowych lub prac rozwojowych oraz badań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich

Recenzent monografii

prof. dr hab. Wiesław Czyżowicz

Recenzenci poszczególnych opracowań

prof. dr hab. Agnieszka Alińska, prof. dr hab. Elżbieta Firlit, prof. dr hab. Anastazja Gajda, prof. dr hab. Piotr Jachowicz, dr Anna Kozłowska, prof. dr hab. Krzysztof Kozłowski, dr hab. Urszula Kurczewska, prof. zw. dr hab. Ewa Latoszek, prof. dr hab. Jacek Luszniwicz, prof. dr hab. Jerzy Oniszczyk, prof. dr hab. Joachim Osiński, prof. dr hab. Sławomir Sztaba, prof. dr hab. Izabela Zawislińska

Redaktor

Zofia Mliczewska-Surzycka

Tłumaczenie i korekta

Kamila Grzesiak

© Copyright by Autorzy & Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2014

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości

lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

Wydanie I

ISBN 978-83-7378-924-1

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza

02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162

tel. 22 564 94 77, 22 564 94 86, fax 22 564 86 86

www.wydawnictwo.sgh.waw.pl

e-mail: wydawnictwo@sgh.waw.pl

Projekt i wykonanie okładki

Monika Trypuz

Skład i łamanie

Gemma

Druk i oprawa

QUICK-DRUK s.c.

tel. 42 639 52 92

e-mail: quick@druk.pdi.pl

Zamówienie 99/VIII/14

Spis treści

Przedmowa	27
---------------------	----

Część I

PRZEJAWY SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Paweł Andrzej Atroszko, Bartosz Atroszko

Rozdział 1. Kompetencje w zakresie uczenia się jako korelaty postaw obywatelskich. Komunikat z badań	33
Wprowadzenie	33
1.1. Społeczeństwo obywatelskie a edukacja	33
1.2. Związek między kompetencjami w zakresie uczenia się a postawami obywatelskimi studentów – wyniki badań własnych	37
Podsumowanie	44
Bibliografia	44
Streszczenie	45
Summary	46

Patrycja Brudnicka

Rozdział 2. Czy dialog społeczny w Polsce może być skuteczną metodą przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu gospodarczego?	47
Wprowadzenie	47
2.1. Czym jest dialog społeczny?	48
2.2. Dialog społeczny w Polsce	49
2.2.1. Początki dialogu społecznego w Polsce	49
2.2.2. Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych	50
2.3. Działania antykryzysowe w Polsce	51
2.3.1. Pakiet antykryzysowy	51
2.3.2. Pakiet antykryzysowy – ocena	52
2.4. Co dalej z dialogiem społecznym?	54
Podsumowanie	55
Bibliografia	56
Streszczenie	57
Summary	57

Małgorzata Dworakowska

Rozdział 3. Rola i znaczenie budżetu partycypacyjnego w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego	59
Wprowadzenie	59
3.1. Specyfika i wyzwania dla społeczeństwa obywatelskiego w Polsce	60
3.2. Budżet partycypacyjny jako narzędzie wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego	62

Podsumowanie	66
Bibliografia	66
Streszczenie	68
Summary	69

Anna Kania

Rozdział 4. Treści tworzone przez użytkowników (ang. <i>User Generated Content</i>) jako przejawy produkcji społecznej w sieci na przykładzie mediów społecznościowych . . .	71
Wprowadzenie	71
4.1. Produkcja społeczna w sieci – charakterystyka zjawiska	71
4.2. Treści tworzone przez użytkowników (<i>user generated content</i>)	74
4.3. Ekonomiczne aspekty treści tworzonych przez użytkowników	76
4.4. Media społecznościowe	76
Podsumowanie	78
Bibliografia	79
Streszczenie	80
Summary	81

Grzegorz Kocot

Rozdział 5. Budżet partycypacyjny w Polsce	83
Wprowadzenie	83
5.1. Budżet partycypacyjny – definicje	84
5.2. Etapy tworzenia budżetu partycypacyjnego na przykładzie Porto Alegre	85
5.3. Przykłady budżetów partycypacyjnych w Polsce	87
5.3.1. Fundusze sołeckie	87
5.3.2. <i>Poznański Budżet Obywatelski</i>	88
5.3.3. <i>Dąbrowski Budżet Partycypacyjny</i>	89
Podsumowanie	90
Bibliografia	91
Streszczenie	93
Summary	93

Patryk Korzeniecki

Rozdział 6. Ruch Wikimediów w państwach europejskich jako przykład aktywności obywatelskiej	95
Wprowadzenie	95
6.1. Ruch Wikimediów	96
6.2. Projekty Wikimediów	98
6.3. Aktywność obywatelska twórców ruchu Wikimediów z Europy	99
6.4. Lokalne stowarzyszenia w Europie	103
Podsumowanie	103
Bibliografia	104
Streszczenie	105
Summary	106

Urszula Panicz

Rozdział 7. Protest NIMBY jako przejaw społeczeństwa obywatelskiego	107
Wprowadzenie	107
7.1. Konflikt lokalizacyjny	107
7.2. NIMBY jako rodzaj konfliktu lokalizacyjnego	109
7.3. Konflikt lokalizacyjny a społeczeństwo obywatelskie	111
7.4. Lokalizacja biogazowni w Łebczu – syndrom NIMBY	113
Podsumowanie	115
Bibliografia	115
Streszczenie	116
Summary	117

Joanna Zuzanna Popławska

Rozdział 8. „Prawo do miasta” – partycypacja społeczna w kształtowaniu miejskiej przestrzeni publicznej	119
Wprowadzenie	119
8.1. Idea partycypacji społecznej w kształtowaniu przestrzeni publicznej	120
8.2. Konsultacje społeczne – idea a praktyka	123
8.3. Oddolne działania społeczne	125
Podsumowanie	127
Bibliografia	128
Streszczenie	129
Summary	129

Jowita Radzińska

Rozdział 9. Solidarność jako wartość życia publicznego	131
Wprowadzenie	131
9.1. Pojęcie i etymologia solidarności	131
9.2. Konteksty przedmiotowe pojęcia solidarności	136
Podsumowanie	138
Bibliografia	139
Streszczenie	140
Summary	141

Olga Ścigala

Rozdział 10. Pokolenie Erasmusa – przykład tożsamości europejskiej w praktyce?	143
Wprowadzenie	143
10.1. Tożsamość europejska a pokolenie Erasmusa	144
10.1.1. Tożsamość europejska w pokoleniu Erasmusa	145
10.1.2. Program Erasmus oraz pokolenie Erasmusa	146
10.2. Pojęcie tożsamości europejskiej	147
10.2.1. Tożsamość europejska rozumiana przez Ojców Założycieli Unii Europejskiej	148
10.2.2. „Postnarodowa” tożsamość wg J. Habermasa	149
10.3. Badania pokolenia Erasmusa pod kątem tożsamości europejskiej	150

10.3.1. Badania R. Kinga i E. Ruiz-Gelicesa oraz Ch. van Mola	150
10.3.2. Badania E. Sigalasa oraz I. Wilsona	151
10.3.3. Badanie wielonarodowej grupy studentów K. Mitchell	151
Podsumowanie	153
Bibliografia	154
Streszczenie	156
Summary	156

Część II

PRAWNO-INSTITUCJONALNE ASPEKTY SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Piotr Brudnicki

Rozdział 11. Prawne i gospodarcze aspekty finansowania organizacji pozarządowych ze środków Unii Europejskiej	159
Wprowadzenie	159
11.1. Organizacje pozarządowe – geneza formalnej działalności społeczeństwa obywatelskiego	159
11.2. Regulacje prawne w obszarze działalności organizacji pozarządowych i ich współpraca z administracją publiczną	162
11.3. Finansowanie organizacji pozarządowych w Polsce ze środków Unii Europejskiej	165
Podsumowanie	170
Bibliografia	171
Streszczenie	172
Summary	173

Marcin Czaplicki, Paweł Wieprzowski

Rozdział 12. Wpływ finansyzacji na rozwarstwienie dochodowe	175
Wprowadzenie	175
12.1. Finansyzacja i jej geneza	176
12.2. Nierówności dochodowe i społeczne	177
12.3. Czynniki wpływu na zróżnicowanie dochodowe	179
12.4. Kanały wpływu finansyzacji na nierówności dochodowe i społeczne	180
12.5. Trudności badania wpływu finansyzacji na nierówności dochodowe	181
Podsumowanie	184
Bibliografia	185
Streszczenie	186
Summary	187

Maria Czech

Rozdział 13. Rola stowarzyszeń i klubów inwestycyjnych na rynku kapitałowym w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego	189
Wprowadzenie	189
13.1. Idea społeczeństwa obywatelskiego a organizacje inwestorów indywidualnych	189
13.2. Geneza organizacji inwestorów indywidualnych w Polsce	193

13.3. Organizacje inwestorów indywidualnych w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego	194
Podsumowanie	197
Bibliografia	198
Streszczenie	199
Summary	200

Lucyna Drenda

Rozdział 14. Koncepcja ładu samorządowego a społeczeństwo obywatelskie	201
Wprowadzenie	201
14.1. Ład samorządowy i powstanie społeczeństwa rynkowego	202
14.2. Triumf neoliberalizmu a funkcjonowanie społeczeństwa	203
14.3. Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego	206
Podsumowanie	208
Bibliografia	209
Streszczenie	210
Summary	210

Olga Dzilińska

Rozdział 15. Elementy unii bankowej jako mechanizmy zmierzające do internalizacji kosztów kryzysu sektora bankowego	211
Wprowadzenie	211
15.1. Wspólny system ochrony depozytów	212
15.2. Zintegrowane zarządzanie bankami w sytuacji kryzysowej	216
Podsumowanie	218
Bibliografia	219
Streszczenie	220
Summary	220

Paweł Kłobukowski

Rozdział 16. Rola władz samorządowych w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorczości	223
Wprowadzenie	223
16.1. Kapitał społeczny i przedsiębiorczość	224
16.2. Wpływ władz lokalnych na stowarzyszenia; charakterystyka działających stowarzyszeń	225
16.3. Lokalne stowarzyszenia przedsiębiorców jako ważny element społeczeństwa obywatelskiego	226
16.4. Problemy i korzyści związane ze społeczeństwem obywatelskim	228
16.5. Przyczyny braku zaufania do władz gminy	231
Podsumowanie	232
Bibliografia	232
Streszczenie	233
Summary	234

Eliza Nowacka

Rozdział 17. Obywatelskie projekty ustaw w Polsce jako przykład aktywności obywatelskiej	235
Wprowadzenie	235
17.1. Pojęcie, cele i formy obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej	235
17.2. Procedury zgłaszania obywatelskich projektów ustaw w Polsce	237
17.3. Praktyka stosowania prawa do zgłaszania obywatelskich projektów ustaw w Polsce	239
17.4. Przykłady stosowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w niektórych państwach europejskich	243
Podsumowanie	244
Bibliografia	245
Streszczenie	246
Summary	246

Katarzyna Obłąkowska-Kubiak

Rozdział 18. Proobywatelski model państwa dobrobytu w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w Polsce	247
Wprowadzenie	247
18.1. Proobywatelski model państwa dobrobytu	249
18.2. Odpowiedzialne zdecentralizowane państwo w sferze kultury i dziedzictwa narodowego w Polsce	250
18.3. Aktywne społeczeństwo obywatelskie w obszarze kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w Polsce	255
18.4. Włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego do realizacji zadań publicznych w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego	256
18.5. Urynkowanie sektora kultury w Polsce	260
Podsumowanie	261
Bibliografia	262
Streszczenie	265
Summary	266

Michał Wdowiak

Rozdział 19. Współpraca pomiędzy sądem a biegłym sądowym – uwagi na tle standardów społeczeństwa obywatelskiego	267
Wprowadzenie	267
19.1. Biegły sądowy – organ pomocniczy sądu?	268
19.2. Problemy współpracy sądu i biegłego a prawo do sądu	270
19.3. Rekomendacje projektu <i>Strengthening the Polish Justice System</i>	271
19.4. Założenia projektu ustawy o biegłych sądowych	272
Podsumowanie	274
Bibliografia	275
Streszczenie	276
Summary	277

Część III
SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE W ROZWOJU
SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM PAŃSTWA

Izabela Czepirska

Rozdział 20. Wpływ bankowości mobilnej na funkcjonowanie instytucji mikrofinansowych	281
Wprowadzenie	281
20.1. Poziom ubankowienia społeczeństwa	282
20.2. Relacje między poziomem ubankowienia a poziomem ubóstwa	283
20.3. Bankowość mobilna w mikrofinansach	285
20.4. Możliwości wykorzystania potencjału rozwoju bankowości mobilnej	288
Podsumowanie	294
Bibliografia	294
Streszczenie	295
Summary	296

Andrzej Klimczuk

Rozdział 21. Pozarządowe agencje zatrudnienia osób niepełnosprawnych – szanse i wyzwania	297
Wprowadzenie	297
21.1. Rola organizacji pozarządowych w lokalnej polityce aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych	298
21.2. Szanse i wyzwania agencji zatrudnienia w świetle wyników badania własnego	301
Podsumowanie	304
Bibliografia	305
Streszczenie	306
Summary	307

Krzysztof Lech

Rozdział 22. Zjawisko przedsiębiorczości społecznej. Ekonomiczna typologia modeli przedsiębiorstw społecznych	309
Wprowadzenie	309
22.1. Uwarunkowania teoretyczne modeli przedsiębiorstw społecznych	311
22.1.1. Typologia E. Abdou, A. Fahmy i D. Greenwald	311
22.1.2. Typologia Schwab Foundation for Social Entrepreneurship	312
22.2. Rekonstrukcja mikroekonomiczna modeli przedsiębiorstw społecznych	314
22.2.1. Neoklasyczna teoria postępowania firmy	314
22.2.2. Mikroekonomiczna rekonstrukcja typologii przedsiębiorstw społecznych	315
Podsumowanie	318
Bibliografia	319
Streszczenie	319
Summary	320

Magdalena Teresa Nawrot

Rozdział 23. Sytuacja sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2010–2013	321
Wprowadzenie	321
23.1. Ogólna charakterystyka sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce . .	322
23.2. Rola małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce	323
23.3. Finansowanie MSP w Polsce	324
23.4. Innowacyjność MSP	326
23.5. Perspektywy rozwoju polskich MSP	327
Podsumowanie	328
Bibliografia	329
Streszczenie	330
Summary	330

Maria Pacuska

Rozdział 24. Efektywność zatrudnieniowa projektów aktywizacji osób bezrobotnych w Polsce w kontekście trendów zagranicznych	331
Wprowadzenie	331
24.1. Wnioski z analizy efektywności zatrudnieniowej dotychczas stosowanych instrumentów aktywizacji bezrobotnych w Polsce	332
24.1.1. Wskaźniki efektywności projektów aktywizacji zawodowej	332
24.1.2. Analiza efektywności zatrudnieniowej dotychczas stosowanych instrumentów aktywizacji bezrobotnych w Polsce	333
24.2. Trendy zagraniczne	336
Podsumowanie	338
Bibliografia	339
Streszczenie	341
Summary	342

Piotr Woźny

Rozdział 25. Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego w czynszowym budownictwie mieszkaniowym jako instrument społecznej gospodarki rynkowej	343
Wprowadzenie	343
25.1. Rozwój społeczno-gospodarczy a zrównoważona przestrzeń zamieszkiwania . .	344
25.2. Miejsce mieszkania w hierarchii potrzeb – warunki mieszkaniowe a funkcje życiowe i społeczne	345
25.3. Potrzeby mieszkaniowe w Polsce i stan ich zaspokojenia	348
25.4. Partnerstwo publiczno-prywatne w społecznym budownictwie mieszkaniowym w Europie Zachodniej jako wzór dla polskich rozwiązań	350
Podsumowanie	350
Bibliografia	352
Streszczenie	353
Summary	354

Część IV

SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE W PERSPEKTYWIE MIĘDZYNARODOWEJ

Aleksandra Falkowska

Rozdział 26. Uwarunkowania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Japonii	357
Wprowadzenie	357
26.1. Etapy rozwoju japońskiego społeczeństwa obywatelskiego	358
26.2. Cechy charakterystyczne społeczeństwa obywatelskiego w Japonii i ich źródła	360
26.3. Czynniki stymulujące rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Japonii	362
26.4. Przykłady aktywności japońskiego społeczeństwa obywatelskiego	363
Podsumowanie	365
Bibliografia	366
Streszczenie	367
Summary	368

Katarzyna Golik

Rozdział 27. Chińscy obywatele w cyberprzestrzeni	369
Wprowadzenie	369
27.1. Rozwój Internetu w ChRL	369
27.2. Aktywność obywatelska w Chinach	370
27.3. Nierówność obywateli wobec prawa	373
27.4. Kontrola i cenzura	374
Podsumowanie	377
Bibliografia	377
Streszczenie	379
Summary	379

Katarzyna Negacz

Rozdział 28. Wpływ rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na ochronę środowiska w Republice Chińskiej (Tajwanie)	381
Wprowadzenie	381
28.1. Zmiany w polityce ochrony środowiska Tajwanu	382
28.2. Uwarunkowania polityczno-historyczne ochrony środowiska Tajwanu	384
28.3. Uwarunkowania gospodarcze ochrony środowiska Tajwanu	386
28.4. Uwarunkowania społeczno-kulturowe ochrony środowiska Tajwanu	387
28.5. Uwarunkowania międzynarodowe ochrony środowiska Tajwanu	389
Podsumowanie	389
Bibliografia	390
Streszczenie	391
Summary	391

Marta Ostrowska

Rozdział 29. Klasa średnia w warunkach kryzysu gospodarczego w państwach rozwijających się	393
Wprowadzenie	393
29.1. Państwa rozwijające się a kryzys gospodarczy	393
29.2. Klasa średnia	395
29.2.1. Definicje i pomiar klasy średniej	396
29.2.2. Klasa średnia a przedsiębiorczość i społeczeństwo	402
Podsumowanie	404
Bibliografia	404
Streszczenie	405
Summary	406

Adam Rogoda

Rozdział 30. Strukturalne dostosowanie jako próba dekonstrukcji państwa rentierskiego – przypadek Muzułmańskiej Republiki Iranu	407
Wprowadzenie	407
30.1. Państwo rentierskie	408
30.2. Gospodarka Iranu w pierwszej dekadzie po rewolucji	411
30.3. Irański program strukturalnego dostosowania	412
Podsumowanie	416
Bibliografia	416
Streszczenie	417
Summary	418

Anna Romiszewska

Rozdział 31. Wpływ imigrantów na wielkość i strukturę PKB Hiszpanii	419
Wprowadzenie	419
31.1. Poziom wynagrodzeń imigrantów w Hiszpanii jako wskaźnik ich produktywności pracy	421
31.2. Szacowanie udziału imigrantów w generowanym PKB Hiszpanii	425
Podsumowanie	427
Bibliografia	428
Streszczenie	429
Summary	430

Tomasz Salański

Rozdział 32. Migracje zagraniczne w kontekście polityki imigracyjnej państw europejskich	431
Wprowadzenie	431
32.1. Zjawisko migracji zagranicznych w Europie	432
32.2. Kierunki migracji zagranicznych w Europie	434
32.3. Polityki imigracyjne w państwach Unii Europejskiej	436
Podsumowanie	438
Bibliografia	439

Streszczenie	440
Summary	441

Maciej Szylar

Rozdział 33. Polityczna rozgrywka w ramach ukraińskiego establishmentu – masowe protesty społeczne jako narzędzie rywalizacji politycznej	443
Wprowadzenie	443
33.1. Polityczna kariera liderów przeobrażeń	444
33.2. Miejsce i rola społeczeństwa obywatelskiego w systemie władzy	448
Podsumowanie	451
Bibliografia	452
Streszczenie	453
Summary	453

Table of contents

Preface	27
-------------------	----

Part I

MANIFESTATIONS OF CIVIL SOCIETY

Paweł Andrzej Atroszko, Bartosz Atroszko

Chapter 1. Learning competences as correlates of civic attitudes. Study report . . .	33
Introduction	33
1.1. Civil society and education	33
1.2. Results of own research	37
Conclusions	44
Bibliography	44
Summary in Polish language	45
Summary	46

Patrycja Brudnicka

Chapter 2. Can the social dialogue in Poland be an effective method of preventing the negative effects of economic crisis?	47
Introduction	47
2.1. What is a social dialogue?	48
2.2. Social dialogue in Poland	49
2.2.1. The origin of social dialogue in Poland	49
2.2.2. Tripartite Commission for Social and Economic Affairs	50
2.3. Anti-crisis actions	51
2.3.1. Anti-crisis package	51
2.3.2. Anti-crisis package – assessment	52
2.4. What next with social dialogue?	54
Conclusions	55
Bibliography	56
Summary in Polish language	57
Summary	57

Małgorzata Dworakowska

Chapter 3. Role and meaning of participatory budgeting in the development of civil society	59
Introduction	59
3.1. Specificity and challenges for civil society in Poland	60
3.2. Participatory budgeting as a tool to support the development of civil society	62
Conclusions	66
Bibliography	66

Summary in Polish language	68
Summary	69

Anna Kania

Chapter 4. User Generated Content as manifestations of social production in the network on the example of social media	71
Introduction	71
4.1. Social production in the network – characteristics of the phenomenon	71
4.2. User Generated Content	74
4.3. Economic aspects of User Generated Content	76
4.4. Social Media	76
Conclusions	78
Bibliography	79
Summary in Polish language	80
Summary	81

Grzegorz Kocot

Chapter 5. Participatory budget in Poland	83
Introduction	83
5.1. Participatory Budget – definitions	84
5.2. Stages of building participatory budget on the example of Porto Alegre	85
5.3. Examples of participatory budgets in Poland	87
5.3.1. <i>Sołeckie</i> Funds	87
5.3.2. <i>Poznan</i> Civil Budget	88
5.3.3. <i>Dąbrowski</i> Participatory Budget	89
Conclusions	90
Bibliography	91
Summary in Polish language	93
Summary	93

Patryk Korzeniecki

Chapter 6. Wikimedia Movement in European countries as an example of civil participation	95
Introduction	95
6.1. Literature review	96
6.2. Wikimedia projects	98
6.3. Civil activity of creators of Wikimedia movement in Europe	99
6.4. Local associations in Europe	103
Conclusions	103
Bibliography	104
Summary in Polish language	105
Summary	106

Urszula Panicz

Chapter 7. NIMBY protest as a manifestation of civil society	107
Introduction	107
7.1. Locational conflict	107

7.2. NIMBY as a kind of locational conflict	109
7.3. Locational conflict and civil society	111
7.4. Location of biogas production plant in Łebcz – NIMBY syndrome	113
Conclusions	115
Bibliography	115
Summary in Polish language	116
Summary	117

Joanna Zuzanna Popławska

Chapter 8. ‘Right to the City’ – civic participation in the transformation of urban public space	119
Introduction	119
8.1. The idea of social participation in the transformation of urban public space	120
8.2. Public consultation – an idea and a practice	123
8.3. Grassroots social actions	125
Conclusions	127
Bibliography	128
Summary in Polish language	129
Summary	129

Jowita Radzińska

Chapter 9. Solidarity as a value in public life	131
Introduction	131
9.1. The concept of solidarity	131
9.2. Subject contexts of the concept of solidarity	136
Conclusions	138
Bibliography	139
Summary in Polish language	140
Summary	141

Olga Ścigala

Chapter 10. Erasmus generation – an example of European identity in practice	143
Introduction	143
10.1. European identity and Erasmus generation	144
10.1.1. European identity in Erasmus generation	145
10.1.2. Erasmus programme and Erasmus generation	146
10.2. Clarifying the concept of European identity	147
10.2.1. European identity understood by the Founding Fathers	148
10.2.2. ‘Post-national’ identity by J. Habermas	149
10.3. Researches of Erasmus generation in terms of European identity	150
10.3.1. Researches of Russell King and Enric Ruiz-Gelices and Christof Van Mol	150
10.3.2. Researches of E. Sigalas and I. Wilson	151
10.3.3. Researches of a multinational students’ group of K. Mitchell	151
Conclusions	153

Bibliography	154
Summary in Polish language	156
Summary	156

Part II

LEGAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF CIVIL SOCIETY

Piotr Brudnicki

Chapter 11. Legal and economic aspects of financing of non-governmental organisations from EU funds	159
Introduction	159
11.1. Non-governmental organisations, the origin of formal civil society's activities	159
11.2. Legal regulations in the activities of NGOs and their cooperation with public administration	162
11.3. Financing of NGOs in Poland from the European Union funds	165
Conclusions	170
Bibliography	171
Summary in Polish language	172
Summary	173

Marcin Czaplicki, Paweł Wieprzowski

Chapter 12. The impact of financialisation on income stratification	175
Introduction	175
12.1. Financialisation and its origin	176
12.2. Income and social stratification	177
12.3. What influences income stratification?	179
12.4. Financialisation influence channels on income and social stratification	180
12.5. Difficulties in the examining of financialisation influence on income stratification	181
Conclusions	184
Bibliography	185
Summary in Polish language	186
Summary	187

Maria Czech

Chapter 13. The role of associations and investment clubs on the capital market in the civil society's building process	189
Introduction	189
13.1. The idea of civil society and organisations of individual investors	189
13.2. Organisations of individual investors in Poland – origin	193
13.3. Organisations of individual investors in building civil society	194
Conclusions	197
Bibliography	198
Summary in Polish language	199
Summary	200

Lucyna Drenda

Chapter 14. The concept of spontaneous order and the civil society	201
Introduction	201
14.1. Spontaneous order and the rise of market society	202
14.2. The triumph of neoliberalism and the functioning of society	203
14.3. The concept of civil society	206
Conclusions	208
Bibliography	209
Summary in Polish language	210
Summary	210

Olga Dzilińska

Chapter 15. Elements of banking union as mechanisms of internalising costs of a banking crisis	211
Introduction	211
15.1. The common deposit guarantee scheme	212
15.2. Integrated crisis bank management	216
Conclusions	218
Bibliography	219
Summary in Polish language	220
Summary	220

Paweł Kłobukowski

Chapter 16. Role of governmental authorities in the development of civil society and entrepreneurship	223
Introduction	223
16.1. Social capital and entrepreneurship	224
16.2. Influence of local authorities on associations and their characteristics	225
16.3. Local business associations as an important element of civil society	226
16.4. Problems and benefits associated with civil society	228
16.5. Explanation of the problem	231
Conclusions	232
Bibliography	232
Summary in Polish language	233
Summary	234

Eliza Nowacka

Chapter 17. Citizens law projects in Poland as an example of civil activity	235
Introduction	235
17.1. The concept, objectives and forms of civil initiative	235
17.2. Procedures for reporting civil law projects in Poland	237
17.3. Practice of using law for reporting civil law projects in Poland	239
17.4. Examples of using civil initiative in some European countries	243
Conclusions	244
Bibliography	245

Summary in Polish language	246
Summary	246

Katarzyna Obłąkowska-Kubiak

Chapter 18. Pro-civic model of the welfare state in the field of culture and national heritage in Poland	247
Introduction	247
18.1. Pro-civic model of the welfare state	249
18.2. Responsible decentralised state in the field of culture and national heritage in Poland	250
18.3. Active civil society in the field of culture and national heritage protection in Poland	255
18.4. The inclusion of civil society organisations in the implementation of public tasks in the field of culture and national heritage	256
18.5. Market transition of culture sector in Poland	260
Conclusions	261
Bibliography	262
Summary in Polish language	265
Summary	265

Michał Wdowiak

Chapter 19. The cooperation between ‘court’ and legal ‘expert’ – comments on the background of civil society’s standards	267
Introduction	267
19.1. Legal expert – a subsidiary body of the court?	268
19.2. Problems of cooperation between ‘court’ and ‘expert’ and the ‘right to sue’	270
19.3. Recommendations of the “ <i>Strengthening the Polish Justice System</i> ” project	271
19.4. Premises of the legal expert law project	272
Conclusions	274
Bibliography	275
Summary in Polish language	276
Summary	277

Part III

CIVIL SOCIETY IN SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF STATE

Izabela Czepirska

Chapter 20. Influence of mobile banking on the functioning of microfinance institutions	281
Introduction	281
20.1. Society’s banking penetration ratio – definition	282
20.2. Relations between the level of society’s banking penetration ratio and the level of poverty	283
20.3. Mobile banking in microfinance	285
20.4. The possibility of using the potential for the development of mobile banking	288

Conclusions	294
Bibliography	294
Summary in Polish language	295
Summary	296

Andrzej Klimczuk

Chapter 21. Non-governmental employment agencies for disabled people – opportunities and challenges	297
Introduction	297
21.1. The role of NOGs in local activation policy of disabled people	298
21.2. Opportunities and challenges of employment agencies in the light of the research results	301
Conclusions	304
Bibliography	305
Summary in Polish language	306
Summary	307

Krzysztof Lech

Chapter 22. The phenomenon of social entrepreneurship. Economic typology of social enterprises models	309
Introduction	309
22.1. Determinants of theoretical models of social enterprises	311
22.1.1. Typology of Ehaab Abdou, Amina Fahmy and Diana Greenwald	311
22.1.1. Typology of Schwab Foundation for Social Entrepreneurship	312
22.2. Microeconomic reconstruction of social enterprises models	314
22.2.1. The neoclassical theory of firm's conduct	314
22.2.2. Microeconomic reconstruction of social enterprises typology	315
Conclusions	318
Bibliography	319
Summary in Polish language	319
Summary	320

Magdalena Nawrot

Chapter 23. The situation of small and medium enterprises sector in Poland in 2010–2013	321
Introduction	321
23.1. The overall characteristics of small and medium-sized enterprises' sector in Poland	322
23.2. The role of SMEs in economy	323
23.3. Financing of SMEs in Poland	324
23.4. Innovativeness of SMEs	326
23.5. Prospects for further development of Polish SMEs	327
Conclusions	328
Bibliography	329
Summary in Polish language	330

Summary	330
-------------------	-----

Maria Pacuska

Chapter 24. Employment effectiveness of activation projects of unemployed in Poland in the context of global trends	331
Introduction	331
24.1. Analysis results on the employment effectiveness on the basis of used instruments of unemployed activation in Poland	332
24.1.1. Effectiveness rates of activation projects	332
24.1.2. The analysis of the employment effectiveness on the basis of used instruments of unemployed activation in Poland	333
24.2. Global trends	336
Conclusions	338
Bibliography	339
Summary in Polish language	341
Summary	342

Piotr Woźny

Chapter 25. Public private partnerships in affordable rental housing as a tool for Social Market Economy	343
Introduction	343
25.1. Social-economic development and sustainable living space	344
25.2. Accommodation in the hierarchy of needs – living conditions in comparison with social and vital functions	345
25.3. Housing needs in Poland and the state of satisfying them	348
25.4. Public-private partnership in social housing in Western Europe as a model for the Polish solutions	350
Conclusions	350
Bibliography	352
Summary in Polish language	353
Summary	354

Part IV

CIVIL SOCIETY IN AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE

Aleksandra Falkowska

Chapter 26. Determinants of the growth of Japan's civil society	357
Introduction	357
26.1. Stages of Japanese society's development	358
26.2. Characteristics of civil society in Japan and their sources	360
26.3. Factors stimulating the development of civil society in Japan	362
26.4. Examples of Japanese civil society's activity	363
Conclusions	365
Bibliography	366
Summary in Polish language	367

Summary	368
<i>Katarzyna Golik</i>	
Chapter 27. Chinese citizens in cyberspace	369
Introduction	369
27.1. Development of the Internet in the People's Republic of China	369
27.2. Civil activity	370
27.3. Inequality against the law	373
27.4. Control and Censorship	374
Conclusions	377
Bibliography	377
Summary in Polish language	379
Summary	379
<i>Katarzyna Negacz</i>	
Chapter 28. Influence of the civil society's development on environmental protection in the Republic of China (Taiwan)	381
Introduction	381
28.1. Changes in environmental policy of Taiwan	382
28.2. Political and historical determinants of environmental protection in Taiwan	384
28.3. Economic determinants of environmental protection in Taiwan	386
28.4. Socio-cultural determinants of environmental protection in Taiwan	387
28.5. The international determinants of protection of society in Taiwan	389
Conclusions	389
Bibliography	390
Summary in Polish language	391
Summary	391
<i>Marta Ostrowska</i>	
Chapter 29. The middle class in developing countries during the economic crisis	393
Introduction	393
29.1. Developing countries in face of economic crisis	393
29.2. Middle class	395
29.2.1. Measurement and defining	396
29.2.2. Middle class, entrepreneurship and society	402
Conclusions	404
Bibliography	404
Summary in Polish language	405
Summary	406
<i>Adam Rogoda</i>	
Chapter 30. Structural adjustment as an attempt to deconstruct rentier state – the case of Islamic Republic of Iran	407
Introduction	407
30.1. Rentier state	408

30.2. Iran's economy in the first decade after the revolution	411
30.3. Iran's structural adjustment programme	412
Conclusions	416
Bibliography	416
Summary in Polish language	417
Summary	418

Anna Romiszewska

Chapter 31. Impact of immigration on the volume and structure of Spain's GDP	419
Introduction	419
31.1. The level of immigrants' payments in Spain as an indicator of their labour productivity	421
31.2. Estimating the share of immigrants in generated GDP in Spain	425
Conclusions	427
Bibliography	428
Summary in Polish language	429
Summary	430

Tomasz Salański

Chapter 32. Foreign migrations in the context of immigration policies of European countries	431
Introduction	431
32.1. The phenomenon of foreign migrations in Europe	432
32.2. The directions of migrations in Europe	434
32.3. Immigration policies in the European Union	436
Conclusions	438
Bibliography	439
Summary in Polish language	440
Summary	441

Maciej Szylar

Chapter 33. The political game within the ukrainian establishment – the massive protest as a tool of political rivalry	443
Introduction	443
33.1. Political career of leaders of transformation	444
33.2. The place and role of civil society in the governance system	448
Conclusions	451
Bibliography	452
Summary in Polish language	453
Summary	453

Przedmowa

Spółeczeństwo obywatelskie z jednej strony jest europejskim konceptem teoretycznym, mającym swoje źródła w myśli prawno-politycznej od okresu Oświecenia, z drugiej zaś we współczesnych państwach ma wiele wymiarów i jego elementy przejawiają się w różnych dziedzinach życia politycznego, gospodarczego i kulturowego. Jego instytucjonalna struktura i jej funkcje są uznawane za istotny warunek dobrego rządu oraz za podstawę współczesnej demokracji i istotne uzupełnienie systemu sprawowania władzy. Uczestnictwo obywateli w życiu publicznym powoduje efekt współrządzenia publicznego (*public governance*) na wszystkich etapach kształtowania, podejmowania i realizowania decyzji, których skutki oddziałują na społeczeństwo. Pozwala również przeciwdziałać ewentualnym nadużyciom i łamaniu prawa przez poszczególne organy władzy. Zaangażowanie różnych grup społecznych w oddolne inicjatywy społeczne sprzyja kształtowaniu postaw proobywatelskich i poprawie stanu kultury obywatelskiej, a pośrednio przyczynia się do kształtowania odpowiedzialnych elit politycznych. Rozwinięte społeczeństwo obywatelskie może być również sposobem na redukcję napięć społecznych oraz wzmacnianie poczucia wspólnotowości obywateli danego państwa. Dlatego rozwój organizacji i instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz wzrost uczestnictwa obywateli w życiu publicznym wpływają korzystnie nie tylko na funkcjonowanie organów państwa, lecz także na sferę gospodarczą i jakość życia mieszkańców.

Spółeczeństwo polskie po części uniezależnia się apatycznej spuścizny minionego ustroju, a ostatnia dekada, rozpoczęta przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, to okres zwiększającej się aktywności obywatelskiej Polaków. Ogłoszenie roku 2013 Europejskim Rokiem Obywateli, intensywne debaty naukowe, liczne konferencje, działalność fundacji i stowarzyszeń obywatelskich oraz oddolnych, lokalnych, regionalnych i ogólnopolskich ruchów społecznych mają na celu wzmacnianie inicjatyw obywatelskich, zachęcanie do aktywności społecznej oraz nawiązywania kontaktów i współpracy między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, władzami lokalnymi i regionalnymi oraz obywatelami. Działania obywatelskie mogą być inicjowane odgórnie lub oddolnie. Przykładem działań odgórnych, realizowanych przez władze, są coraz częściej organizowane konsultacje społeczne, dopuszczanie mieszkańców miast do konstruowania budżetów miejskich, tzw. budżetów partycypacyjnych, oraz

wykorzystanie tzw. obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Przykładem działań oddolnych są m.in. ogłaszane z inicjatywy niezadowolonych mieszkańców referenda w celu odwołania władz miejskich, protesty przeciwko nieakceptowanym inwestycjom oraz aktywizujące się ruchy miejskie, postulujące uporządkowanie przestrzeni publicznej i zabiegające o prawo do decydowania o zagospodarowaniu ich otoczenia.

Jest za wcześnie, aby oceniać, czy te działania są chwilową modą i mają charakter fasadowy, czy też są początkiem znaczących przemian społecznych w Polsce, zmierzających do poszerzenia zakresu podmiotowości politycznej i prawnej społeczności lokalnych i regionalnych, a z czasem również całego polskiego społeczeństwa. W wielu przypadkach akademicka idea społeczeństwa obywatelskiego różni się od rzeczywistości, a proobywatelskie zachowania i reakcje władz są inspirowane chęcią pokazania się sprawujących władzę na poszczególnych poziomach jako respektujących wolę mieszkańców i realizujących ideę współzarządzania. Konsultacje społeczne często dotyczą kwestii mało istotnych, rządzący zachęcają do nieuczestniczenia w referendach, a społeczność lokalna może wpływać jedynie na znikomą część budżetów lokalnych, najczęściej miejskich. Również obywatelskie projekty ustaw rzadko są uchwalane i wprowadzane w życie, najczęściej nie przechodzą pełnej drogi legislacyjnej. Można więc mówić o ambiwalentnej sytuacji w Polsce, gdzie z jednej strony następuje odrodzenie obywatelskich postaw i aktywności, rośnie chęć do działania, z drugiej zaś występuje wzajemna nieufność, niedocenywanie i niski, w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej, poziom kapitału społecznego na wszystkich poziomach organów władzy.

Wielość koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, jak i różnorodność jego przejawów stały się treścią niniejszej publikacji, której Autorzy są doktorantami reprezentującymi ośrodki akademickie z całej Polski. Publikacja powstała jako efekt inicjatywy podjętej przez doktorantów i młodych pracowników naukowych z Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, którzy zaprosili do współpracy swoich kolegów z innych uczelni, a także brali czynny udział w pracach organizacyjnych i merytorycznych nad projektem badawczym, którego zwieńczeniem jest niniejsza publikacja. Podziękowania należą się: Piotrowi Brudnickiemu, Marcinowi Czaplickiemu, Izabeli Czepirskiej, Małgorzacie Dworakowskiej, Oldze Dzilińskiej, Annie Kani, Magdalenie Maciejasz, Karolinie Majdzińskiej, Janowi Misiunie, Magdalenie Nawrot, Katarzynie Negacz, Katarzynie Obłąkowskiej-Kubiak, Benedyktowi Opałce, Marcie Ostrowskiej, Marcie Pachockiej, Adamowi Rogodzie, Annie Romiszewskiej, Oldze Ścigale i Sylwii Timoszuk. W ich imieniu dziękujemy wszystkim Autorom za przyjęcie zaproszenia do współpracy i przygotowanie opracowań do publikacji.

Słowa podziękowania należą się również recenzentom zawartych w publikacji tekstów – pracownikom naukowym Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH,

których uwagi i sugestie pomogły nadać książce ostateczny kształt, choć pełną odpowiedzialność za treści i poziom merytoryczny zawartych w opracowaniu tekstów ponoszą ich Autorzy.

Pragniemy zaprosić Państwa do lektury niniejszej publikacji, która składa się z czterech części poświęconych analizie i charakterystyce różnych zagadnień dotyczących społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, Europie oraz w innych częściach świata. Problematyka została przedstawiona z wielu perspektyw, zarówno społecznej jak i ekonomicznej, prawnej oraz instytucjonalnej. Część pierwsza publikacji została poświęcona analizie różnorodnych przejawów społeczeństwa obywatelskiego, a część druga – jego uwarunkowaniom prawno-instytucjonalnym. W części trzeciej analizie poddano wpływ społeczeństwa obywatelskiego na rozwój społeczno-gospodarczy państwa. Zwieńczeniem opracowania jest część czwarta, w której przedstawiono społeczeństwo obywatelskie, jego uwarunkowania oraz konsekwencje powstania i rozwoju w różnych zakątkach świata.

Mamy nadzieję, że niniejsza publikacja spotka się z życzliwym przyjęciem i zainteresowaniem Czytelników, a poruszona problematyka zachęci do dalszych badań, dyskusji i refleksji nie tylko doktorantów i młodych pracowników nauki.

Joachim Osiński
Joanna Zuzanna Popławska

Część I

**PRZEJAWY SPOŁECZEŃSTWA
OBYWATELSKIEGO**

Paweł Andrzej Atroszko*
Bartosz Atroszko*

Rozdział 1

Kompetencje w zakresie uczenia się jako korelaty postaw obywatelskich. Komunikat z badań

Wprowadzenie

Rozwój postaw obywatelskich i zaangażowania społecznego jest związany ze wzrostem poziomu wykształcenia¹. W świetle dotychczasowej wiedzy wydaje się również prawdopodobne, że nie tylko formalne wykształcenie, jego treść oraz klimat, w którym się je zdobywa, wiąże się z aktywnym udziałem w życiu społecznym², lecz także znaczenie ma postawa wobec nabywania wiedzy i umiejętności oraz przeświadczenie o własnej skuteczności w tym zakresie. Można przypuszczać, że chęć nabywania nowej wiedzy i poczucie, że jest się w tym efektywnym, sprzyjają rozwojowi zaangażowania społecznego.

1.1. Społeczeństwo obywatelskie a edukacja

Według OECD, społeczeństwo obywatelskie to różnorodne stowarzyszenia i związki, wokół których społeczeństwo dobrowolnie się organizuje, reprezentujące szerokie spektrum interesów i powiązań. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego (*civil society organization*, CSO) obejmują wszystkie organizacje pozarządowe, w których ludzie się organizują, aby realizować wspólne interesy w życiu publicznym³.

* Uniwersytet Gdański.

¹ D. Campbell, *What is education's impact on civic and social engagement*, w: *Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement*, Symposium Proceedings, OECD, Copenhagen 2006, s. 25–126.

² Ibidem.

³ *Civil Society and Aid Effectiveness. Findings, Recommendations and Good Practice*, Publication Series: Better Aid, OECD Publishing, Paris 2009.

Istnieją badania potwierdzające związek przyczynowy między edukacją a wzrostem zaangażowania społecznego i obywatelskiego⁴, a także różne modele wyjaśniające związek między edukacją a zaangażowaniem społecznym. Pierwszy z tych modeli (*absolute education model*) mówi o tym, że czynnikiem zwiększającym zaangażowanie społeczne jest własny poziom wykształcenia. W modelu drugim (*sorting model*) wykształcenie stanowi wskaźnik statusu społecznego – wyższe wykształcenie przyczynia się do większego zaangażowania społecznego tylko w takim stopniu, w jakim wykształcenie wiąże się z wyższą pozycją w hierarchii społecznej. Według modelu trzeciego (*cumulative model*) zaangażowanie społeczne wzrasta wraz ze wzrostem przeciętnego poziomu wykształcenia osób w otoczeniu społecznym. Poszczególne modele wyjaśniają różne zachowania społeczne. Na podstawie danych Europejskiego Sondażu Społecznego (ESS) stwierdzono, że model pierwszy, uwzględniający własny poziom wykształcenia, wskazuje, że jest to czynnik, który wiąże się z tym, w jakim stopniu obywatele podejmują tzw. ekspresywną aktywność polityczną. Ten typ aktywności obejmuje m.in. bojkotowanie produktów konsumenckich, udział w demonstracjach czy podpisywanie petycji. Model pierwszy wyjaśnia również motywacje społeczne udziału w głosowaniach, członkostwa w dobrowolnych stowarzyszeniach i związkach, a także najlepiej spośród omawianych trzech modeli pozytywny związek między poziomem wykształcenia a zaufaniem do instytucji. Model drugi, dotyczący wykształcenia jako wskaźnika statusu społecznego, wyjaśnia pozytywny związek między poziomem wykształcenia a rywalizacyjnym zaangażowaniem politycznym, które polega na kontaktowaniu się z liderami ugrupowań politycznych i pracy na rzecz partii politycznych. Model trzeci najlepiej objaśnia pozytywny związek poziomu wykształcenia ze stopniem zaufania interpersonalnego⁵. Wyniki te mają ważne znaczenie praktyczne z perspektywy rozwoju postaw obywatelskich poprzez tworzenie przez państwo oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego zachęt do edukacji zarówno na poziomie instytucjonalnym w obrębie systemu edukacji, jak i do samokształcenia. Wyniki tych badań wskazują, że wzrost poziomu wykształcenia przekłada się na wzrost zaangażowania społecznego we wszystkich jego wymiarach – od ekspresywnej aktywności politycznej i rywalizacyjnego zaangażowania politycznego poprzez udział w głosowaniach, członkostwo w dobrowolnych stowarzyszeniach i związkach po zaufanie do instytucji i zaufanie interpersonalne.

Modele te ujmują poziom wykształcenia jako zmienną. Nie uwzględniają one natomiast treści wykształcenia, czyli tego, czego faktycznie uczą się ludzie i w jakich warunkach odbywa się edukacja. Badania wskazują na wiele czynników związanych z edukacją, które mogą sprzyjać rozwojowi postaw obywatelskich. Wśród nich

⁴ D. Campbell, *What...*, op.cit.

⁵ Ibidem.

najważniejszym jest klimat otwartości w klasach szkolnych, uwzględniający m.in. swobodę wyrażania własnych opinii i nieograniczoną wymianę myśli. Z badań wynika, że klimat w klasach szkolnych wiąże się z pozytywnymi postawami obywatelskimi⁶.

Omówione modele nie uwzględniają także indywidualnych zmiennych psychologicznych, m.in. kompetencji w zakresie uczenia się, które obejmują dwa główne komponenty: 1) wiedzę i umiejętności na temat tego, jak skutecznie się uczyć, oraz poczucie, że jest się w stanie efektywnie uczyć, a także 2) pozytywną postawę wobec uczenia się, wyrażającą się zwłaszcza poprzez przyjemność czerpaną z nauki⁷. Można bowiem przypuszczać, że zaangażowanie obywatelskie zależy nie tylko od poziomu wykształcenia, lecz także od postawy wobec nabywania wiedzy i umiejętności oraz poczucia skuteczności w tym zakresie. Im wyższy poziom wykształcenia, tym większy stopień zaangażowania obywatelskiego, ale osoby o danym poziomie wykształcenia mogą znacznie się różnić pod względem nie tylko treści posiadanej wiedzy i umiejętności, lecz także tym, jak bardzo lubią się uczyć oraz jak głębokie jest ich przekonanie, że potrafią skutecznie się uczyć, zatem w konsekwencji mogą potencjalnie się różnić również stopniem zaangażowania społecznego.

Wyniki dotychczasowych badań wskazują, że związek między przyjemnością z uczenia się i samoskutecznością w zakresie uczenia się a czasem poświęcanym na naukę jest bardzo słaby lub w ogóle nie istnieje⁸. Obserwacja taka rodzi pytanie, dlaczego osoby, które lubią się uczyć i mają poczucie, że robią to skutecznie (studenci efektywni), nie poświęcają na naukę więcej czasu niż studenci, dla których nauka nie jest przyjemnością i którzy nie mają przeświadczenia, że potrafią się uczyć (studenci niezmotywowani i niezaangażowani)⁹. Jednym z powodów może być większe zaangażowanie studentów efektywnych w działalność społeczną.

Celem niniejszego rozdziału jest zbadanie związku między kompetencjami w zakresie uczenia się a postawami obywatelskimi studentów. Wydaje się bowiem, że zarówno kompetencje w zakresie uczenia się, jak i postawy obywatelskie mogą być uwarunkowane w znacznej mierze tymi samymi czynnikami psychologicznymi, takimi jak ogólne poczucie samoskuteczności, wewnętrzne poczucie kontroli, poczucie odpowiedzialności za swoje życie i za otoczenie społeczne¹⁰. Ponadto, ze względu na

⁶ Ibidem.

⁷ Zob. P.A. Atroszko, *Zachowania i postawy studentów związane z uczeniem się a determinanty rozwoju gospodarki opartej na wiedzy*, w: *Zmieniający się świat. Perspektywa demograficzna, społeczna i gospodarcza*, red. J. Osiński, M. Pachocka, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 185–197.

⁸ Ibidem.

⁹ Więcej na ten temat zob. P.A. Atroszko, B. Atroszko, *Uwarunkowania postaw i zachowań studentów wobec nauki a wyzwania gospodarki opartej na wiedzy*, w: *Gospodarka i polityka w badaniach młodych naukowców*, red. W. Stacha, Wyższa Szkoła Handlu i Usług, Poznań 2013.

¹⁰ Zob. np. J. Allen, S.B. Robbins, A. Casillas, I. Oh, *Third-year college retention and transfer: Effects of academic performance, motivation, and social connectedness*, „Review of Higher Education” 2006, no. 49,

istotny wpływ edukacji na wzrost zaangażowania społecznego, kluczowe jest zrozumienie roli kompetencji w zakresie uczenia się, rozwoju zaangażowania w naukę oraz zaangażowania społecznego.

Zrozumienie tych zagadnień jest ważne również ze względu na to, że w dobie gospodarki opartej na wiedzy nie tylko formalne wykształcenie ma duże znaczenie, lecz także są ważne podstawowa pozytywna postawa wobec uczenia się i zdolność skutecznego uczenia się, które umożliwiają osobom o różnym poziomie wykształcenia na ciągle zdobywanie i rozwijanie kwalifikacji zawodowych¹¹. Zrozumienie roli pozytywnych postaw wobec uczenia się i poczucia skuteczności uczenia się pozwoli w pełni wykorzystać potencjał ludzki poprzez odpowiednie planowanie rozwoju zawodowego oraz prawdopodobny wzrost zaangażowania obywatelskiego. Jeśli jest bowiem możliwe zwiększenie stopnia zaangażowania społecznego poprzez rozwój kompetencji w zakresie uczenia się, należałoby uwzględnić możliwość działań skoncentrowanych na rozwoju tego obszaru w ramach programów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Zgodnie z definicją społeczeństwa obywatelskiego można przyjąć, że wśród studentów wskaźnikiem postaw obywatelskich charakteryzujących się aktywnym udziałem w działaniach społecznych jest praca studentów w organizacjach, stowarzyszeniach czy też kołach naukowych.

Aktywna działalność społeczna wymaga zaangażowania czasowego, a to może się odbywać kosztem innych obszarów życia człowieka, również kosztem snu. Nadmierne zaangażowanie w pracę i działania o charakterze pracy, takie jak aktywność społeczna, może prowadzić do rozwoju uzależnienia od pracy i związanych z tym zachowań szkodliwych z punktu widzenia zdrowia fizycznego i psychicznego, takich jak np. nadmierna aktywność połączona z lekceważeniem potrzeby snu. Osoby bardzo aktywne mogą mieć również mniejsze zapotrzebowanie na sen. Uwzględnienie tego obszaru w badaniach jest kluczowe z perspektywy profilaktyki uzależnienia od pracy, co jest poważnym problemem społecznym i często dotyczy osób najbardziej aktywnych¹².

Na podstawie dotychczasowej wiedzy sformułowano następujące hipotezy badawcze:

- H1: zaangażowanie społeczne wykazuje pozytywny związek z przyjemnością płynącą z uczenia się oraz samoskutecznością w zakresie uczenia się;

s. 647–664; L.S. Nes, D.R. Evans, S.C. Segerstrom, *Optimism and college retention: Mediation by motivations, performance, and adjustment*, „Journal of Applied Psychology” 2009, vol. 39, no. 8, s. 1887–1912.

¹¹ *The Knowledge-Based Economy*, OECD, Paris 1996.

¹² Zob. P.A. Atroszko, *Uzależnienie od pracy jako zakłócenie równowagi między pracą a czasem wolnym*, w: *Praca, społeczeństwo, gospodarka. Między polityką a rynkiem*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 17–29; P.A. Atroszko, *Uzależnienie od pracy – wynik „słabej woli” czy potrzeba doskonałości*, „Studia Psychologica” 2010, nr 10, s. 179–194; P.A. Atroszko, *Research on Behavioural Addictions: Work Addiction*, w: *Modern Research Trends of Young Scientists: Current Status, Problems and Prospects*, eds M. Baranowska-Szczepańska, M. Gołaszewski, Wyższa Szkoła Handlu i Usług, Poznań 2012, s. 11–24.

- H2: osoby zaangażowane społecznie częściej pracują zarobkowo oraz przeznaczają na sen mniej czasu niż osoby niezaangażowane społecznie; jeśli zgodnie z założeniem u podstaw zaangażowania społecznego leżą podobne czynniki psychologiczne, takie jak poczucie odpowiedzialności za swoje życie i otoczenie społeczne, a także poczucie kontroli i sprawczości, to osoby zaangażowane społecznie powinny również częściej pracować zarobkowo, gdyż można to traktować jako przejaw podjęcia odpowiedzialności (i związanej z tym kontroli) za posiadane środki finansowe oraz własne życie zawodowe;
- H3: zaangażowanie społeczne wykazuje niski pozytywny związek z czasem poświęcanym na naukę w domu (ale nie na zajęciach); ponieważ wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia zwiększa się zaangażowanie obywatelskie, można przypuszczać, że osoby bardziej zaangażowane w uczenie się będą wykazywać większe zaangażowanie w aktywność społeczną, gdyż teoretycznie większe zaangażowanie w naukę zwiększa szanse na uzyskanie wyższego poziomu wykształcenia, brak natomiast jednoznacznego przełożenia kompetencji w zakresie uczenia się na czas poświęcony na naukę sugeruje, że związek czasu nauki z zaangażowaniem społecznym jest również słaby.

1.2. Związek między kompetencjami w zakresie uczenia się a postawami obywatelskimi studentów – wyniki badań własnych

Badanie przeprowadzono wśród 860 studentów studiów stacjonarnych trójmiejscowych uczelni publicznych w okresie maj 2012 r.–styczeń 2013 r., poza sesją egzaminacyjną oraz nie bezpośrednio (więcej niż trzy tygodnie) przed nią lub po niej. Respondentami byli studenci różnych kierunków i z różnych lat studiów – od pierwszego do czwartego roku. Grupa osób badanych obejmowała 423 kobiety i 421 mężczyzn, 16 osób nie udzieliło informacji na temat płci. Średni wiek wszystkich osób badanych wynosił 19,45 lat ($SD = 1,17$). Wśród badanych, którzy udzielili odpowiedzi na pytanie o aktualne zajęcie (99,5% osób), 4,4% ($N = 38$) respondentów oprócz studiowania również pracowało. Kiedy natomiast poproszono studentów o wskazanie liczby godzin poświęcanych tygodniowo na pracę zarobkową, 20,4% studentów wskazało, że poświęca na nią co najmniej godzinę tygodniowo (18,2% kobiet i 23% mężczyzn). Badana próba była próbą okolicznościową¹³.

¹³ W badaniu nie brali udziału studenci uczelni prywatnych i osoby studiujące w trybie niestacjonarnym. Struktura aktywności tych studentów różni się znacznie od struktury aktywności studentów studiów dziennych uczelni publicznych. Osoby te m.in. znacznie częściej oraz w większym wymiarze czasu pracują zarobkowo. Uwzględnienie tych grup studentów wymaga wzięcia pod uwagę w przyszłych

Jednym z narzędzi psychometrycznych wykorzystanych w badaniu była autorska skala oceny zachowań, postaw, odczuć i przekonań związanych z uczeniem się¹⁴. Badani udzielali odpowiedzi w ramach 5-stopniowej skali, gdzie 1 oznacza „bardzo rzadko”, a 5 – „bardzo często”. W niniejszym rozdziale zostaną omówione wyniki badań przeprowadzonych w dwóch podskalach – przyjemność (z nauki) oraz samoskuteczność (w zakresie nauki). Dotychczas uzyskane dane potwierdzają zadowalającą rzetelność tego narzędzia oraz jego trafność, w tym dobre właściwości psychometryczne poszczególnych pozycji¹⁵. Poprzednie badania wykazały, że podskale „przyjemność” i „samoskuteczność” są skorelowane pozytywnie z zaangażowaniem w uczenie się¹⁶, ignorowaniem dolegliwości fizycznych i posiadaniem zadowalających środków finansowych na życie. Podskala „samoskuteczność” była także skorelowana z zadowalającymi warunkami mieszkaniowymi, a podskala „przyjemność” – z zaniedbywaniem relacji społecznych i skłonnością do ucieczki od problemów osobistych w uczenie się¹⁷.

Badani wypełnili także kwestionariusz obejmujący pytania o: dane socjodemograficzne, liczbę godzin poświęcanych tygodniowo na pracę w organizacjach, stowarzyszeniach czy też kołach naukowych, liczbę godzin poświęcanych na uczenie się na zajęciach na uczelni, a także poza nią oraz liczbę godzin poświęcanych na pracę zarobkową. Na podstawie odpowiedzi na pytania o liczbę godzin spędzanych na pracy w organizacjach, stowarzyszeniach czy też kołach naukowych oraz pracy zarobkowej podzielono studentów na zaangażowanych i niezaangażowanych w działalność społeczną, a na podstawie pytania o liczbę godzin poświęcanych na pracę zarobkową – na pracujących i niepracujących.

Udział w badaniu był dobrowolny. Przed przystąpieniem do wypełniania kwestionariuszy osoby badane były informowane o tym, że badanie jest anonimowe, a jego wyniki służą wyłącznie celom naukowym. Kwestionariusze wypełniono podczas jednej sesji.

Obliczono średnie i odchylenia standardowe, testy *t*-Studenta dla prób niezależnych, a także współczynniki korelacji Pearsona dla zmiennych: wiek oraz podskal

badaniach dodatkowych zmiennych, związanych m.in. z motywacją do pracy i nauki, oraz bardziej zaawansowanych analiz statystycznych.

¹⁴ Badanie było częścią większego projektu badawczego dotyczącego problemu uzależnienia studentów od pracy (*Związek uzależnienia od uczenia się studentów z poziomem doświadczanego stresu, sposobami radzenia sobie i funkcjonowaniem społecznym*).

¹⁵ P.A. Atroszko, *Uzależnienie od uczenia się – związek między czynnikami ryzyka, komponentami uzależnienia oraz depresyjnością*, The Third International Postgraduate Conference Psychological Research Method Toolkit, Ciążeń, 20.04.2013.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ P.A. Atroszko, *Relationship between financial resources and home environment and students' learning-related attitudes, beliefs and behaviors*, w: *Quaere 2013. Textbook of the International Conference. Reviewed Proceedings*, vol. III, Magnanimitas, Hradec Karlove 2013, s. 2203–2211.

„przyjemność” i „samoskuteczność”, współczynniki korelacji punktowo-dwuseryjnej dla płci, zaangażowania w pracę, zaangażowania w działalność społeczną, współczynnik korelacji rang Spearmana oraz współczynnik korelacji rangowo-dwuseryjnej dla zmiennych dotyczących czasu – ze względu na skośność rozkładów oraz wartości skrajne. Współczynnik korelacji jako miara wielkości efektu powinien być interpretowany ze szczególną uwagą, gdyż jego istotność statystyczna zależy od wielkości próby. W przypadku nawet umiarkowanej wielkości próby niska wartość współczynników korelacji nieistotnych statystycznie może „ukrywać” faktycznie istniejący związek między zmiennymi, co w konsekwencji może mieć duże znaczenie praktyczne w kontekście badanych zjawisk, zwłaszcza gdy dotyczą one dużych populacji, jak w przypadku populacji studentów w Polsce¹⁸. Innymi słowy, niska korelacja w populacji może mieć duże znaczenie praktyczne, a jednocześnie ze względu na niedostatecznie dużą wielkość próby może być nieistotna statystycznie. Do wykonania analiz statystycznych użyto pakietu statystycznego IBM SPSS 21.PL i AMOS 21.

Zgodnie z aktualnymi zaleceniami odnośnie do metodologii badawczej wykorzystującej narzędzia psychometryczne, w pierwszej kolejności sprawdzono, czy poczucie kompetencji w zakresie uczenia się, obejmujące wymiary podskal „przyjemność” i „samoskuteczność”, ma oczekiwaną strukturę czynnikową w badanej próbie¹⁹. Zgodnie z założeniami teoretycznymi i wynikami poprzednich badań własnych²⁰, oczekiwano dwóch skorelowanych czynników, poczucie kompetencji bowiem obejmuje zarówno przekonanie o posiadaniu umiejętności w zakresie uczenia się, jak i pozytywny stosunek do nauki²¹. Przeprowadzona confirmacyjna analiza czynnikowa potwierdziła, że model dwóch skorelowanych czynników, tj. przyjemności i samoskuteczności, reprezentuje dobre dopasowanie do danych²². Korelacja między czynnikami latentnymi (r) była równa 0,48.

Około 1/4 badanych studentów (czyli 26,3%, w tym 26,2% kobiet i 26,4% mężczyzn) zadeklarowała, że bierze aktywny udział w pracach organizacji, stowarzyszeń czy też w kołach naukowych. Studenci na tego typu działania poświęcili tygodniowo średnio od 27 minut do 50 godzin. Średnio na aktywność społeczną studenci poświęcili

¹⁸ Więcej na ten temat zob. P.A. Atroszko, J. Kowalczyk, W. Kowalczyk, *Cechy osobowości związane z emocjami u pacjentów z nadciśnieniem tętniczym – badanie pilotażowe*, „Nadciśnienie Tętnicze” 2013, t. 17, nr 1, s. 30–37.

¹⁹ R.J. Vandenberg, C.E. Lance, *A Review and Synthesis of the Measurement Invariance Literature: Suggestions, Practices, and Recommendations for Organizational Research*, „Organizational Research Methods” 2000, no. 3, s. 4–70.

²⁰ P.A. Atroszko, *Zachowania...*, op.cit.

²¹ F. Delamare Le Deist, J. Winterton, *What Is Competence?*, „Human Resource Development International” 2005, vol. 8, no. 1, s. 27–46.

²² Statystyki i wskaźniki dopasowania: $\chi^2 = 2,407$, $df = 26$, $p < 0,001$, $RMSEA = 0,040$ (CI 0,028–0,053). Wszystkie ładunki czynnikowe były statystycznie istotne na poziomie $p < 0,001$.

tygodniowo 5,03 godziny ($SD = 6,33$, a mediana 3 godziny). Rozkład wyników w tej grupie był silnie skośny dodatnio ($g_1 = 3,89$).

Kobiety i mężczyźni nie różnili się pod względem wieku ($t = 0,902$, $df = 823$, $p = 0,368$). Kobiety uzyskały wyższe wyniki w zakresie czynnika „przyjemność” ($t = 2,369$, $df = 831$, $p = 0,018$) oraz niższe w zakresie czynnika „samoskuteczność” ($t = -3,519$, $df = 820$, $p < 0,001$). Nie było istotnych różnic w przypadku odsetka kobiet i mężczyzn pracujących na rzecz organizacji, stowarzyszeń i w kołach naukowych, jak również w zakresie czasu poświęconego na tę aktywność ($t = -0,561$, $df = 220$, $p = 0,575$). Średnio poświęcono na naukę na zajęciach w badanej próbie studentów 18 godzin 51 minut \pm 7 godzin 18 minut tygodniowo, a na naukę w domu 13 godzin 43 minuty \pm 11 godzin 51 minut tygodniowo. Kobiety średnio poświęciły więcej czasu niż mężczyźni na naukę na zajęciach ($t = 5,959$, $df = 842$, $p < 0,001$), jak również na naukę w domu ($t = 2,773$, $df = 818$, $p = 0,006$). Średnia ilość czasu poświęcona na sen w badanej próbie studentów wyniosła 7 godzin 3 minuty \pm 1 godzina 47 minut tygodniowo. Kobiety średnio spały krócej niż mężczyźni ($t = -0,488$, $df = 842$, $p = 0,005$). Pracujący studenci poświęcili na pracę zarobkową średnio 12 godzin 10 minut \pm 11 godzin 33 minuty tygodniowo. Kobiety i mężczyźni nie różnili się pod względem liczby godzin poświęconych na pracę zarobkową ($t = 1,093$, $df = 171$, $p = 0,276$) – tabela 1.1.

Zaangażowanie w aktywność społeczną korelowało pozytywnie z pracą zarobkową ($r = 0,14$), ale negatywnie z czasem pracy zarobkowej ($r_s = -0,18$) i z czasem snu ($r_s = -0,12$), a nie korelowało z czasem nauki na zajęciach ($r_s = 0,03$) i w domu ($r_s = -0,01$). Zaangażowanie w aktywność społeczną korelowało pozytywnie z czynnikiem przyjemności uczenia się ($r = 0,19$) oraz z czynnikiem samoskuteczności w zakresie uczenia się ($r = 0,09$). Czas poświęcony na aktywność społeczną nie korelował z czasem poświęconym na pracę zarobkową ($r_s = 0,05$), z czasem snu ($r_s = -0,08$) oraz z czasem nauki na zajęciach ($r_s = -0,01$) i w domu ($r_s = -0,05$). Czas poświęcony na pracę w organizacjach, stowarzyszeniach i kołach naukowych nie korelował z przyjemnością uczenia się ($r_s = 0,03$) oraz samoskutecznością w zakresie uczenia się ($r_s = 0,01$) – tabela 1.2.

Celem przeprowadzonego badania było uzyskanie informacji na temat postaw obywatelskich studentów oraz korelatów postaw, a zwłaszcza zbadanie hipotezy o związku między przyjemnością płynącą z uczenia się i samoskutecznością w zakresie uczenia się a zaangażowaniem w działalność społeczną. Z badań wynika, że jedynie ok. 25% badanych studentów zadeklarowało, iż bierze aktywny udział w działaniach społecznych, przy czym mediana czasu aktywności społecznej wśród aktywnych wyniosła 3 godziny tygodniowo.

Tabela 1.1. Średnie i odchylenia standardowe w grupie kobiet i mężczyzn w zakresie badanych zmiennych

Zmienna	Płeć	Liczba osób badanych	Średnia	Odchylenie standardowe
Wiek (w latach)	kobieta	411	19,49	1,34
	mężczyzna	414	19,42	0,98
Czas nauki (uczelnia; godziny)	kobieta	423	20,26	7,20
	mężczyzna	421	17,37	6,88
Czas nauki (dom; godziny)	kobieta	414	14,57	11,42
	mężczyzna	406	12,33	11,67
Czas pracy zarobkowej (godziny)	kobieta	77	13,21	10,85
	mężczyzna	96	11,31	11,77
Czas pracy w organizacjach, stowarzyszeniach i kołach naukowych (godziny)	kobieta	111	4,83	5,53
	mężczyzna	111	5,31	7,14
Czas snu (godziny)	kobieta	419	6,90	1,64
	mężczyzna	414	7,28	1,77
Samoskuteczność	kobieta	414	16,52	3,58
	mężczyzna	408	17,39	3,47
Przyjemność	kobieta	421	9,66	3,49
	mężczyzna	412	9,09	3,40

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 1.2. Średnie, odchylenia standardowe, procent i współczynniki korelacji między badanymi zmiennymi

Lp.	Zmienna	M(SD) w %	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Płeć ^a	50,1 kobiet	–	–0,03	0,00	0,06	–0,02	–0,15 ^b	–0,19 ^c	–0,13 ^c	0,12 ^c	0,12 ^c	–0,08 ^b
2	Wiek	19,45 (1,17)		–	0,04	0,22 ^c	0,20 ^c	0,42 ^c	0,02	–0,12 ^c	0,04	0,08 ^b	0,08 ^b
3	Działalność społeczna	0,26 (0,44)			–	0,14 ^c	–	–0,18 ^b	0,03	–0,01	–0,12 ^c	0,09 ^c	0,19 ^c
4	Praca zarobkowa	0,20 (0,40)				–	0,07	–	–0,07	–0,13 ^b	0,01	0,04	0,01
5	Działalność społeczna – czas ^d	5,03 (6,34)					–	0,05	–0,01	–0,05	–0,08	0,03	0,01
6	Praca zarobkowa – czas ^e	12,10 (11,33)						–	–0,12	–0,16 ^b	–0,10	0,04	0,00
7	Sen – czas	18,81 (7,18)							–	0,35 ^c	–0,12 ^c	0,02	0,09 ^c
8	Nauka (uczelnia) – czas	13,43 (11,52)									–0,11 ^c	0,01	0,20 ^c
9	Nauka (dom) – czas	7,08 (1,72)										–	0,10 ^c
10	Samoskuteczność	16,95 (3,54)											–
11	Przyjemność	9,34 (3,45)											–

^a 1 kobieta, 2 mężczyzna. ^b Dla $p < 0,05$. ^c Dla $p < 0,01$. ^d $N = 226$. ^e $N = 175$.

Uwaga: 1 i 2 to sposób kodowania płac w analizie korelacyjnej; wskazuje, jak interpretować współczynniki korelacji – ponieważ 1 to kobieta, zatem negatywna korelacja wskazuje, że kobiety uzyskiwały wyższe wyniki w zakresie danej zmiennej.

Źródło: Opracowanie własne.

Zaangażowanie w aktywność społeczną korelowało pozytywnie z pracą zarobkową, a czas poświęcony na aktywność społeczną nie korelował z czasem pracy zarobkowej. Dane te sugerują, że praca zarobkowa oraz praca społeczna nie wykluczają się wzajemnie, a wręcz przeciwnie – osoby, które pracują zarobkowo, częściej angażują się w pracę na rzecz organizacji, stowarzyszeń i w kołach naukowych. Jest to zgodne z postawioną hipotezą H2 i sugeruje, że być może przyczyny zaangażowania w oba te rodzaje aktywności są podobne, np. większe poczucie odpowiedzialności za swoje życie i otoczenie społeczne. Negatywna korelacja między zaangażowaniem w działalność społeczną a czasem pracy zarobkowej świadczy natomiast o tym, że im więcej czasu badany poświęca na pracę zarobkową, tym mniejsze są szanse, że zaangażuje się w pracę społeczną. Innymi słowy, osoby, które podejmują pracę zarobkową, częściej działają społecznie, ale im więcej czasu dana osoba przeznaczna na pracę zarobkową, tym mniejsze są szanse, że podejmie pracę w stowarzyszeniu, organizacji czy kole naukowym.

Brak korelacji między zaangażowaniem w działania społeczne, tj. czasem poświęconym na te działania, a czasem nauki zarówno na zajęciach, jak i w domu jest zgodny z oczekiwaniami i świadczy o tym, że motywacja do nauki i motywacja do działań społecznych są w znacznej mierze różne i nie można oczekiwać, że osoby wysoce zaangażowane w uczenie się będą również wykazywały pozytywne postawy obywatelskie. Tym samym częściowo potwierdza hipotezę H3. Jest to ważny wynik, ponieważ świadczy o tym, że grupie osób o podobnym poziomie wykształcenia i podobnej ścieżce kształcenia – wśród studentów uczelni wyższych – stopień zaangażowania w nabywanie wiedzy i umiejętności nie wiąże się z poziomem zaangażowania społecznego, co oznacza, że więcej edukacji/uczenia się nie zawsze znaczy więcej zaangażowania obywatelskiego. Z omówionych w pkt 1.1 badań wynika, że czynnikiem zwiększającym stopień zaangażowania społecznego jest własny poziom wykształcenia, co mogłoby sugerować, iż im więcej czasu dana osoba poświęca na edukację, tym przejawia większe zaangażowania obywatelskie. Wyniki uzyskane w badaniu własnym natomiast wskazują, że na pewnym poziomie wykształcenia (studia mające na celu zdobycie wykształcenia wyższego) ilość czasu poświęconego na uczenie się nie wykazuje związku z czasem poświęconym na aktywność społeczną, co może sugerować, iż w tym przypadku ukończenie edukacji jest ważniejsze niż sam czas poświęcony na naukę.

Zgodnie z oczekiwaniami potwierdzono hipotezę H1 dotyczącą pozytywnego związku między przyjemnością z uczenia się i samoskutecznością w zakresie uczenia się a zaangażowaniem w aktywność społeczną. Wynik taki pozwala sformułować wniosek, że jednym z czynników, który leży u podstaw kształtowania się pozytywnych postaw obywatelskich jest poczucie kompetencji w zakresie nabywania wiedzy i umiejętności. Postawy obywatelskie mogą zależeć od tego, na ile młodzi ludzie czują,

że lubią i potrafią się uczyć. Ważne znaczenie może mieć w tym przypadku także ogólne poczucie własnej sprawczości – poczucie ogólnej samoskuteczności, a więc przekonanie, że jest się w stanie poradzić sobie z sytuacjami stresującymi i życiowymi problemami. Postawy obywatelskie mogą także zależeć od tego, na ile młodzi ludzie czują, że mają kontrolę nad swoim życiem i otoczeniem społecznym. Poczucie kompetencji w zakresie uczenia się mówi o tym, na ile studenci są przekonani, że potrafią się uczyć i lubią to robić, co może się przekładać na gotowość do nabywania i zaangażowania w nabywanie wszelkiego typu wiedzy i umiejętności. Poprzez nabywanie wiedzy i umiejętności człowiek zwiększa swoje poczucie kontroli nad otoczeniem, dlatego wzrost kompetencji w zakresie uczenia się może mieć bardzo duże znaczenie zarówno ze względu na wzrost poziomu wykształcenia, jak i bezpośrednio oraz pośrednio, poprzez edukację, na zwiększenie stopnia zaangażowania społecznego. Brak związku między czasem poświęconym na działalność społeczną a przyjemnością i samoskutecznością uczenia się jest zgodny z oczekiwaniami – więcej kompetencji w zakresie uczenia się oznacza większe szanse na zaangażowanie się w działania społeczne, ale jeśli dana osoba się zaangażuje, to wyższe kompetencje nie przekładają się na większą ilość czasu poświęconego na pracę w stowarzyszeniach, organizacjach i kołach naukowych.

Konieczne są dalsze badania eksperymentalne, aby ustalić, czy zmiana poziomu kompetencji w zakresie uczenia się wpływa na wzrost stopnia zaangażowania w działalność społeczną, a także badania tego, czy u podłoża kompetencji w zakresie uczenia się i pozytywnych postaw obywatelskich leżą takie czynniki psychologiczne, jak ogólna samoskuteczność, wewnętrzne umiejscowienie kontroli i poczucie odpowiedzialności za swoje życie i otoczenie społeczne. Z tej perspektywy ważne będą badania porównujące studentów różnych typów uczelni oraz trybów studiów, uwzględniające m.in. czynniki motywacyjne związane z podejmowaniem pracy i studiów.

Wykazano, że korelacja między stopniem zaangażowania w działania społeczne a czasem snu jest negatywna. Z perspektywy zachowań prozdrowotnych konieczne jest ustalenie, czy osoby wysoce zaangażowane w działalność społeczną poświęcają na sen mniej czasu ze względu na konieczność pogodzenia tej działalności z innymi obowiązkami i działaniami, czy też mają naturalną mniejszą potrzebę snu. Nadmierne zaangażowanie w pracę i działania o charakterze pracy może prowadzić do rozwoju uzależnienia od pracy i związanych z tym zachowań szkodliwych z punktu widzenia zdrowia fizycznego i psychicznego, takich jak brak odpowiedniej ilości snu²³, co jest ściśle związane z rozwojem chorób somatycznych i psychicznych.

²³ Zob. P.A. Atroszko, *Uzależnienie...*, op.cit.

Podsumowanie

Uzyskane wyniki wskazujące na związek kompetencji w zakresie uczenia się z działalnością społeczną i obywatelską dostarczają wstępnych przesłanek sugerujących, że programy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego powinny uwzględniać działania skoncentrowane na rozwoju pozytywnych postaw wobec uczenia się oraz przekonania o skuteczności w zakresie nabywania wiedzy i umiejętności. Konieczne są dalsze badania, przede wszystkim eksperymentalne i longitudinalne w tym zakresie.

Bibliografia

- Allen J., Robbins S.B., Casillas A., Oh I., *Third-year college retention and transfer: Effects of academic performance, motivation, and social connectedness*, „Review of Higher Education” 2006, no. 49.
- Atroszko P.A., *Relationship between financial resources and home environment and students' learning-related attitudes, beliefs and behaviors*, w: *Quaere 2013. Textbook of the International Conference. Reviewed Proceedings*, vol. III, Magnanimitas, Hradec Karlove 2013.
- Atroszko P.A., *Research on Behavioural Addictions: Work Addiction*, w: *Modern Research Trends of Young Scientists: Current Status, Problems and Prospects*, eds M. Baranowska-Szczeptańska, M. Gołaszewski, Wyższa Szkoła Handlu i Usług, Poznań 2012.
- Atroszko P.A., *Uzależnienie od pracy jako zakłócenie równowagi między pracą a czasem wolnym*, w: *Praca, społeczeństwo, gospodarka. Między polityką a rynkiem*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Atroszko P.A., *Uzależnienie od pracy – wynik „słabej woli” czy potrzeba doskonałości*, „Studia Psychologica” 2010, nr 10.
- Atroszko P.A., *Uzależnienie od uczenia się – związek między czynnikami ryzyka, komponentami uzależnienia oraz depresyjnością*, The Third International Postgraduate Conference Psychological Research Method Toolkit, Ciążeń, 20.04.2013.
- Atroszko P.A., *Zachowania i postawy studentów związane z uczeniem się a determinanty rozwoju gospodarki opartej na wiedzy*, w: *Zmieniający się świat. Perspektywa demograficzna, społeczna i gospodarcza*, red. J. Osiński, M. Pachocka, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
- Atroszko P.A., Atroszko B., *Uwarunkowania postaw i zachowań studentów wobec nauki a wyzwania gospodarki opartej na wiedzy*, w: *Gospodarka i polityka w badaniach młodych naukowców*, red. W. Stacha, Wyższa Szkoła Handlu i Usług, Poznań 2013.

- Atroszko P.A., Kowalczyk J., Kowalczyk W., *Cechy osobowości związane z emocjami u pacjentów z nadciśnieniem tętniczym – badanie pilotażowe*, „Nadciśnienie Tętnicze” 2013, t. 17, nr 1.
- Campbell D., *What is education's impact on civic and social engagement*, w: *Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement*, Symposium Proceedings, OECD, Copenhagen 2006.
- Civil Society and Aid Effectiveness. Findings, Recommendations and Good Practice*, Publication Series: Better Aid, OECD Publishing, Paris 2009.
- Delamare Le Deist F., Winterton J., *What Is Competence?*, „Human Resource Development International” 2005, vol. 8, no. 1.
- Nes L.S., Evans D.R., Segerstrom S.C., *Optimism and college retention: Mediation by motivations, performance, and adjustment*, „Journal of Applied Psychology” 2009, vol. 39, no. 8.
- The Knowledge-Based Economy*, OECD, Paris 1996.
- Vandenberg R.J., Lance C.E., *A Review and Synthesis of the Measurement Invariance Literature: Suggestions, Practices, and Recommendations for Organizational Research*, „Organizational Research Methods” 2000, no. 3.

Streszczenie

Podstawą społeczeństwa obywatelskiego jest zainteresowanie obywateli sprawami społeczeństwa oraz poczucie odpowiedzialności za jego dobro. Przyjęto, że wśród studentów wskaźnikiem postaw obywatelskich charakteryzujących się aktywnym udziałem w działaniach społecznych jest praca studentów w organizacjach, stowarzyszeniach czy też kołach naukowych. Przeprowadzono badanie kwestionariuszowe 860 studentów trójmiejskich uczelni różnych kierunków i lat studiów. Jedynie ok. 25% badanych studentów zadeklarowało, że bierze aktywny udział w działaniach społecznych, przy czym mediana czasu pracy wśród aktywnych wyniosła 3 godziny tygodniowo. Czas poświęcony na aktywność społeczną był pozytywnie skorelowany z czasem poświęconym na pracę zarobkową, negatywnie z czasem snu oraz nie korelował z czasem nauki. Przyjemność uczenia się oraz samoskuteczność w zakresie uczenia się jako aspekty kompetencji w zakresie uczenia się były skorelowane pozytywnie z czasem poświęconym na pracę w organizacjach, stowarzyszeniach i kołach naukowych. Wyniki badań zostały omówione w kontekście problematyki rozwoju aktywnych postaw obywatelskich wśród studentów.

Słowa kluczowe: społeczeństwo obywatelskie, edukacja, szkolnictwo, kompetencje w zakresie uczenia się

Learning competences as correlates of civic attitudes. Study report

Summary

The interest of citizens in public affairs and a sense of responsibility for their welfare are the basis of the civil society. It was assumed that the work of students in organisations, associations or research clubs is an indicator of students' civic attitudes characterised by engagement in social activities. A survey among 860 college students of a variety of courses and studies in tri-City has been conducted. Only about 25 percent of the students answered that they take an active part in social activities. A median time of participation amounted to three hours per week. Time spent on social activities correlated positively with the time spent on paid work, negatively with sleep and did not correlate with the time of learning. Pleasure derived from learning and learning self-efficacy, as aspects of learning competence, were positively correlated with the time spent at work in organisations, associations and research clubs. The results will be discussed in the context of the issue of development of active citizenship among students.

Keywords: civil society, education, higher education, learning competence

Rozdział 2

Czy dialog społeczny w Polsce może być skuteczną metodą przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu gospodarczego?

Wprowadzenie

Kryzys gospodarczy na przełomie lat 70. i 80. XX w., załamanie pod koniec lat 90. ubiegłego stulecia wielu gospodarek krajów Azji Południowo-Wschodniej czy ostatni kryzys gospodarczy, którego początki przypadają na 2007 r. (załamanie rynku kredytów hipotecznych w USA), wskazują, że nawet silne wstrząsy gospodarcze, które oddziałują w znacznym stopniu na gospodarkę, mogą być osłabiane poprzez odpowiednie mechanizmy dialogu społecznego. W czasie kryzysu gospodarczego państwo – poprzez odpowiednie określanie wymogów wobec dialogu społecznego oraz właściwe jego pobudzanie – może trwale zmienić jego kształt, co w efekcie może w długim okresie dać podstawy do wzrostu gospodarczego. Dialog społeczny musi być prowadzony w określonych warunkach prawnych, instytucjonalnych i strukturalnych, aby wypracowane rozwiązania miały szanse przełożyć się na trwałą poprawę koniunktury oraz zaangażowanie społeczeństwa w poprawę sytuacji ekonomicznej.

W Polsce skutki kryzysu globalnego również były i są odczuwalne. Pod koniec 2008 r. obniżenie eksportu, niższa produkcja przemysłowa oraz ograniczenie inwestycji, zarówno krajowych jak i zagranicznych, przełożyły się na pogorszenie warunków zatrudnienia, a w rezultacie na wzrost bezrobocia. Brak pewności co do dalszych scenariuszy rozwoju kryzysu doprowadził do nadmiernie ostrożnych działań pracodawców w zakresie zatrudnienia i tworzenia nowych miejsc pracy.

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

Dialog społeczny może być postrzegany nie tylko jako narzędzie budowania relacji między różnymi partnerami społecznymi, lecz także jako nowe podejście do współrzędzenia.

Jak trwający od 2008 r. kryzys gospodarczy wpływa na dialog społeczny w Polsce oraz jak dialog ten może się przyczynić do łagodzenia jego skutków? Aby odpowiedzieć na te pytania, należy przeprowadzić przede wszystkim analizę otoczenia prawnego i strukturalnego, w którym ten dialog jest w Polsce prowadzony, oraz działań podejmowanych w celu przeciwdziałania kryzysowi, podjętych w ramach dialogu.

2.1. Czym jest dialog społeczny?

Dialog społeczny nie doczekał się jeszcze na gruncie krajowym jednoznacznej definicji. Co do zasady, dialog społeczny można rozumieć jako całość wzajemnych powiązań i relacji między rządem, związkami zawodowymi i organizacjami zrzeszającymi pracodawców. Dialog społeczny należy rozumieć jako nieustające oddziaływania między jego uczestnikami, a celem jest znalezienie konsensusu w zakresie kwestii mających duży wpływ zarówno na społeczeństwo, jak i na państwo. Dialog społeczny może mieć charakter formalny (instytucjonalny) lub niesformalizowany (pozainstytucjonalny). W przypadku gdy dialog społeczny przybiera formę zinstytucjonalizowaną, prace, rozmowy i negocjacje są prowadzone w ramach specjalnie powołanych instytucji, komisji lub rad. Ich działanie jest usankcjonowane, co do zasady, aktami prawnymi. W pracach powołanego ciała uczestniczą zwykle tylko przedstawiciele najbardziej reprezentatywnych organizacji pracodawców i związków zawodowych. Mają oni realny wpływ na członków swych organizacji i związków, co nie tylko daje im możliwość przedstawiania swoich poglądów na forum, lecz także pozwala na oddziaływanie na swoich członków w taki sposób, aby respektowali oni ustalenia powołanej instytucji. Dialog pozainstytucjonalny może być realizowany w formie konsultacji, przedstawiania opinii lub zawierania układów zbiorowych. Prawo do opiniowania i konsultacji w zakresie tworzenia prawa wynika, co do zasady, z obowiązujących ustaw, których przepisy dają partnerom społecznym możliwość wpływania na prace w zakresie przygotowywanych legislacji.

Dialog społeczny może przyjmować formy:

- 1) dialogu dwustronnego (autonomicznego), prowadzonego przez partnerów społecznych, bez udziału strony rządowej,
- 2) dialogu trójstronnego, tj. dialogu prowadzonego na szczeblu centralnym między stroną rządową (przedstawiciele władzy wykonawczej) a partnerami społecznymi (organizacje pracodawców i związki zawodowe),

3) dialogu wielostronnego, w którym udział biorą strona rządowa, pracodawcy i związki zawodowe oraz przedstawiciele innych organizacji lub instytucji (w tym np. branżowych).

Dialog społeczny powinien być prowadzony na podstawie szczególnych zasad. Partnerzy dialogu powinni być sobie równi, także wobec prawa, oraz przede wszystkim niezależni od siebie. Podstawą dialogu jest zaufanie oraz kompromis. Strony uczestniczące w dialogu powinny mieć do siebie szacunek, a dialog powinien być prowadzony w dobrej wierze. Zasadą podstawową dialogu społecznego jest działanie zgodnie z prawem. Dlatego też dotyczy on spraw, które mogą być otwarcie dyskutowane. Oczywiście, wszelkie zasady jego prowadzenia powinny zostać w pełni określone oraz zaakceptowane przez wszystkie jego strony¹.

2.2. Dialog społeczny w Polsce

2.2.1. Początki dialogu społecznego w Polsce

Początki dialogu społecznego w Polsce można było obserwować już w okresie transformacji społeczno-ustrojowej. Negocjacje Porozumień Sierpniowych, obrady Okrągłego Stołu czy *Pakt o przedsiębiorstwie państwowym*² to przykłady próby wspólnej dyskusji między różnymi stronami. Przepisy prawa zawarte w ustawach o związkach zawodowych, organizacjach pracodawców czy rozwiązywaniu sporów zbiorowych z 1991 r., które były podstawą dialogu społecznego, definiowały go jako „zinstytucjonalizowaną współpracę rządu, związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, służącą kształtowaniu warunków pracy i innych kwestii socjalnych”³. Stronę społeczną reprezentowali przedstawiciele jednej organizacji pracodawców i dwóch związków zawodowych. Trudności związane z przebiegiem dialogu społecznego były ówczesnie spowodowane odwoływaniem się do wartości rozumianych bardzo szeroko, jak „godne życie” czy „sprawiedliwość społeczna”. Tym samym nie było możliwe przełożenie dialogu na konkretne działania.

Powołana wówczas komisja trójstronna działała w latach 1994–2001 na podstawie uchwał Rady Ministrów⁴. Pomimo tego, że pełniła funkcję konsultacyjną, brak pełnej

¹ <http://www.dialog.gov.pl/>

² J. Gardawski, *Dialog społeczny – od praw cechowych do dyrektyw unijnych*, w: *Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski*, red. W. Misztal, A. Zybala, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2008, s. 25.

³ T. Schimanek, *Dialog społeczny: wyzwania dla rządu i organizacji pozarządowych*, „Analizy i Opinie” 2003, nr 9, s. 2.

⁴ Uchwała Nr 7/94 Rady Ministrów z dnia 15 lutego 1994 r. w sprawie powołania Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, niepublikowana, z późn. zm.

reprezentatywności oraz zaangażowanie części członków w prace parlamentarne doprowadziły do zawieszenia kontaktów strony rządowej z partnerami społecznymi. W roku 2001 przyjęto ustawę dotyczącą działania Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisji dialogu społecznego⁵. Ponieważ Polska negocjowała zasady członkostwa w Unii Europejskiej, działania mające na celu dostosowanie przepisów w zakresie rynku pracy i polityki socjalnej były jednym z priorytetów⁶. Komisja miała się stać płaszczyzną dialogu w sprawach gospodarczych i społecznych, z uwzględnieniem interesów pracowników, pracodawców i dobra publicznego, a nie miejscem, gdzie poszczególni partnerzy mogli jedynie zgłaszać swoje oczekiwania⁷.

2.2.2. Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych

Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych (Komisja Trójstronna) stanowi podstawowe forum dialogu społecznego w Polsce. Obraduje ona na posiedzeniach plenarnych, które odbywają się co najmniej raz na dwa miesiące. Pracami kieruje prezydium, w którego skład wchodzi przewodniczący oraz siedmiu wiceprzewodniczących, będących przedstawicielami organizacji pracodawców i związków zawodowych. Stronę rządową w Komisji Trójstronnej reprezentują wskazani przez premiera członkowie Rady Ministrów⁸, pracodawcy są reprezentowani przez organizacje pracodawców⁹, a pracowników reprezentują związki zawodowe¹⁰. W ramach Komisji Trójstronnej działa dziewięć zespołów problemowych i jeden doraźny¹¹.

Działanie Komisji Trójstronnej nie jest pozbawione wad. W pracach pojawiają się elementy gry politycznej, zwłaszcza w przypadku działalności związków zawodowych. Również bezpośrednie kontakty reprezentantów partnerów społecznych ze stroną

⁵ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.

⁶ Czego wyrazem było przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r. dokumentu programowego pt. *Zasady Dialogu Społecznego* (zob. <http://opzz.info.pl>, 5.05.2014).

⁷ J. Gardawski, *Dialog społeczny – od spraw...*, op.cit., s. 27.

⁸ Obecnie w skład Komisji zostali powołani przedstawiciele: Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (minister MPiPS jest również przewodniczącym Komisji), Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Skarbu Państwa, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

⁹ Pracodawców reprezentują: Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Business Centre Club i Związek Rzemiosła Polskiego.

¹⁰ Stronę pracowniczą reprezentują: NSZZ „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.

¹¹ <http://www.dialog.gov.pl/>

rządową prowadziły do pomijania ustaleń wcześniej przyjętych na forum w toku dalszych prac legislacyjnych¹².

2.3. Działania antykryzysowe w Polsce

2.3.1. Pakiet antykryzysowy

Polska na tle innych krajów Unii Europejskiej stanowi swoistego rodzaju fenomen, gdyż od początku kryzysu gospodarczego, który tak naprawdę w przypadku Polski należy nazwać spowolnieniem gospodarczym (brak ujemnego PKB), nie było bowiem zauważalnej recesji. Jej oznaki w innych krajach miały jednak wpływ na podjęcie przez rząd prób jej przeciwdziałania.

Działania związane z uniknięciem negatywnych społecznych i ekonomicznych następstw światowego kryzysu gospodarczego zostały podjęte na forum Komisji Trójstronnej już pod koniec 2008 r. Partnerzy społeczni uznali, że oprócz działań realizowanych przez stronę rządową, niezbędne jest również przedstawienie propozycji będących rezultatem bezpośredniego dialogu między pracownikami a pracodawcami.

Ostateczna wersja tzw. *Pakietu działań antykryzysowych (Pakiet antykryzysowy)* została przyjęta w dniu 13.03.2009 r. i zawierała 13 rozwiązań prawnych, których celem było łagodzenie skutków kryzysu. Pakiet antykryzysowy obejmuje następujące obszary i propozycje¹³:

- 1) obszar wynagrodzeń i świadczeń socjalnych:
 - program kryzysowej pomocy dla społeczeństwa, w szczególności wsparcie rodzin najuboższych poszkodowanych w wyniku kryzysu oraz zwiększenie środków na świadczenia socjalne w związku ze wzrostem liczby osób zwalnianych z pracy,
 - zniesienie opodatkowania zapomóg udzielanych przez związki zawodowe (poszerzenie katalogu) oraz świadczeń wypłacanych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych,
 - zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych pomocy socjalnej realizowanej w formie bonów uprawniających do ich wymiany na towary lub usługi, w tym tzw. bonów towarowych,

¹² J. Gardawski, *Dialog społeczny w Komisji Trójstronnej*, w: *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymśa, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

¹³ *Pakiet działań antykryzysowych*, przyjęty w dialogu autonomicznym partnerów społecznych reprezentowanych w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych w dniu 13 marca 2009 r., <http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bistream/handle11089/1601/291-306.pdf?sequence=1>, 5.05.2014.

- uchylenie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz zniesienie ustawy kominowej,
 - wypracowanie w minimalnym wynagrodzeniu mechanizmów osiągnięcia poziomu 50% przeciętnego wynagrodzenia;
- 2) obszar rynku pracy i stosunków pracy:
- wprowadzenie 12-miesięcznego okresu rozliczeniowego,
 - uruchomienie zakładowego funduszu szkoleniowego,
 - racjonalizacja rozwiązań dotyczących doby pracowniczej w kontekście rozliczania czasu pracy,
 - pakiety socjalne jako źródło prawa pracy,
 - ruchomy czas pracy jako instrument wspomagający łączenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi,
 - stabilizacja zatrudnienia poprzez ograniczenie stosowania umów na czas określony;
- 3) obszar polityki gospodarczej:
- przyspieszona amortyzacja,
 - subsydiowanie zatrudnienia jako alternatywy wobec zwolnień grupowych.

Rząd zobowiązał się przygotować kompleksowy zbiór rozwiązań legislacyjnych, zgodnie z którymi miały być realizowane postulaty *Pakietu*. Już w sierpniu 2009 r. weszła w życie ustawa¹⁴, która swoim działaniem miała objąć sześć z postulowanych rozwiązań (2-miesięczny okres rozliczeniowy, racjonalizacja przepisów dotyczących doby pracowniczej, ruchomy czas pracy, stabilizacja zatrudnienia poprzez ograniczenie stosowania umów na czas określony, uruchomienie zakładowego funduszu szkoleniowego, subsydiowane zatrudnienie jak alternatywa wobec zwolnień grupowych¹⁵). Zmieniono także ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych, dzięki czemu zostały zrealizowane dwa kolejne postulaty *Pakietu* (zniesienie opodatkowania zamożnym udzielanych przez związki zawodowe oraz świadczeń wypłacanych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych)¹⁶.

2.3.2. Pakiet antykryzysowy – ocena

Ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego, zwana również ustawą antykryzysową, miała obowiązywać do dnia 31.12.2011 r. Trudno jednoznacznie

¹⁴ Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, Dz.U. Nr 125, poz. 1035.

¹⁵ *Stan realizacji pakietu działań antykryzysowych*, <http://www.mpips.gov.pl/praca/pakiet-antykryzysowy/stan-realizacji-pakietu-dzialan-antykryzysowych/>, 10.04.2014.

¹⁶ *Ibidem*.

ocenić jej działanie, nawet z perspektywy czasu. Do najważniejszych regulacji należy z pewnością zaliczyć ograniczenia związane z zatrudnianiem pracowników na podstawie umowy o pracę na czas określony¹⁷. Ułatwieniem dla przedsiębiorców miało być również wprowadzenie pewnej elastyczności w zakresie czasu pracy.

Z uwagi jednak na fakt, że proces legislacyjny w przypadku tej ustawy został maksymalnie przyspieszony, zawierała ona kilka rozwiązań, które wzbudziły krytykę. Jednym z nich były duże obostrzenia działań związanych z Funduszem Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, co ograniczyło przedsiębiorcom dostęp do tych świadczeń. Szacuje się, że z przeznaczonych przez rząd 960 mln PLN wykorzystano jedynie 18 mln PLN¹⁸. Również podnoszenie kwalifikacji przez pracowników w ramach Funduszu Pracy nie spotkało się z dużym zainteresowaniem ze strony pracodawców.

Do pozytywnych elementów ustawy z pewnością należą przepisy dotyczące ustalania indywidualnego czasu pracy. Pracodawca mógł zwiększyć okres rozliczeniowy do 12 miesięcy. Przedsiębiorstwa mogły dostosować czas pracy do potrzeb (zwłaszcza w branżach, których cechą jest sezonowość). Zgłoszono ponad 1000 przypadków przedłużenia okresu rozliczeniowego¹⁹.

Ustawa antykryzysowa obowiązywała jednak zbyt krótko, aby przedsiębiorcy mogli się z nią zapoznać i skorzystać z jej rozwiązań, zwłaszcza że często wiązało się to ze skomplikowanymi procedurami administracyjnymi. W założeniach rozwiązania wprowadzone ustawą antykryzysową miały być wykorzystywane do ochrony miejsc pracy oraz zwiększać możliwości pracodawców w zakresie elastycznego zatrudniania, co powinno było się przełożyć na wzrost, a przynajmniej na brak spadku zatrudnienia. Jednak fakt, że wykorzystanie przez pracodawców rozwiązań przewidzianych ustawą było dość ograniczone, może świadczyć o tym, że jej wpływ na poprawę sytuacji na rynku pracy nie był aż tak znaczący, jak zakładano. Na ten stan rzeczy miała wpływ nie tylko niewiedza pracodawców na temat możliwości, jakie dawała ustawa antykryzysowa, lecz także duże restrykcje proceduralne oraz obawa przed ujawnieniem niekorzystnej sytuacji przedsiębiorstwa. Ponadto, praktyka pokazała, że proponowane w ustawie rozwiązania nie dają możliwości szybkiego i skutecznego reagowania na kryzys gospodarczy. Kryteria, wg których jest przyznawana pomoc, powinny być przejrzyste i zrozumiałe, a także łatwe do spełnienia przez osoby korzystające z pomocy, a tego ewidentnie w uchwalonej ustawie zabrakło.

¹⁷ Okres zatrudnienia na czas określony łącznie nie mógł być dłuższy niż 24 miesiące, zawieszono również przepisy dotyczące przekształcania trzeciej umowy na czas określony w umowę na czas nieokreślony.

¹⁸ G. Spytek-Bandurska, M. Szyłko-Skoczny, *Ocena wykonania ustawy antykryzysowej*, „Polityka Społeczna” 2012, nr 1, s. 1–8.

¹⁹ Ibidem.

Biorąc pod uwagę dane dotyczące wpływu ustawy antykryzysowej nasuwa się jeden wniosek. Wszystkie narzędzia związane z aktywizacją zawodową oraz przeciwdziałaniem bezrobociu mogą się okazać nieskuteczne, jeżeli pracodawcy tworzący miejsca pracy nie otrzymają odpowiedniego wsparcia, które umożliwi im przeciwdziałanie skutkom kryzysu oraz dalszy rozwój ich przedsiębiorstw.

2.4. Co dalej z dialogiem społecznym?

W Polsce kryzys ekonomiczny sprawił, że działania w zakresie dialogu społecznego zostały zintensyfikowane w ramach prac Komisji Trójstronnej. Było to jednak tylko doraźne zacieśnienie współpracy, która niestety nie była kontynuowana.

Obserwując działania związane z dialogiem społecznym i jego rozwojem, należy zauważyć, że nacisk na prowadzenie dialogu był rozłożony nierównomiernie. Można zaobserwować dwa zasadnicze etapy działań. Pierwszy miał miejsce podczas przygotowywania propozycji w *Pakiecie antykryzysowym* – strona rządowa oraz partnerzy społeczni aktywnie ze sobą współpracowali w celu osiągnięcia konsensusu. Po uchwaleniu ustawy antykryzysowej można było jednak zauważyć, że rząd we własnym zakresie zaczął tworzyć politykę przeciwdziałania skutkom spowolnienia gospodarczego (etap drugi). Tym samym pozbawił partnerów społecznych bezpośredniego wpływu na kształtowanie narzędzi umożliwiających dalszy rozwój gospodarczy.

Przykład współpracy przy tworzeniu pakietu antykryzysowego (w dużej mierze dwustronnej – między pracodawcami a pracownikami) pokazuje, że w Polsce jest miejsce na dialog społeczny, zwłaszcza gdy cel partnerów jest spójny (w tym wypadku z pewnością był). Nasuwa się jednak pytanie, czy Komisja Trójstronna jest rzeczywiście najlepszym miejscem prowadzenia takiego dialogu²⁰.

Wydaje się zasadne stwierdzenie, że dialog społeczny w Polsce powinien się przenieść również na inne obszary. Ponieważ dialog społeczny może przyjąć również mniej zinstytucjonalizowane formy, coraz większy nacisk partnerów społecznych na możliwość wpływania na prace legislacyjne rządu jest widoczny na etapie konsultacji i opiniowania poszczególnych aktów prawnych. Partnerzy społeczni coraz częściej angażują się w prace nad kompleksowymi rozwiązaniami w zakresie zmiany prawa²¹.

²⁰ J. Czarzasty, *Kryzys gospodarczy i dialog społeczny w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

²¹ Przykładem może być z pewnością przygotowanie *Rekomendacji Zespołu Ministra Sprawiedliwości ds. nowelizacji Prawa upadłościowego i naprawczego*, Warszawa, 10.12.2012, <http://ms.gov.pl/.../rekomendacje-zespołu-ost-26lut2013-dopublikacji.pdf>, 5.05.2014. W skład zespołu wchodził sędziowie, syndykowi profesjonalni pełnomocnicy oraz ekonomiści. Na podstawie przygotowanych *Rekomendacji* Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało założenia projektu zmiany obowiązujących przepisów. Założenia te obecnie znajdują się w konsultacjach społecznych.

Wydaje się jednak, że nadal ich zaangażowanie w proces stanowienia prawa jest niewystarczające, zwłaszcza z ich punktu widzenia. Do podobnych wniosków dochodzi również strona rządowa, która coraz częściej próbuje sprostać oczekiwaniom partnerów społecznych dotyczących bezpośredniego zaangażowania w przygotowywanie dobrych rozwiązań ekonomicznych i społecznych. Próbą dyscyplinowania strony rządowej w zakresie uwzględniania postulatów partnerów społecznych jest np. wspólne opracowanie *Kodeksu konsultacji* oraz *7 zasad konsultacji*²². Zarządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz zarządzenie dyrektora generalnego Ministerstwa Gospodarki wprowadziły postanowienia tych dokumentów i w tych instytucjach na ich podstawie są przygotowywane akty prawne. Pozostaje mieć nadzieję, że wszystkie instytucje administracji publicznej aktywnie zaangażują się w dalszą współpracę z partnerami społecznymi.

Podsumowanie

Dialog społeczny jest prowadzony w Polsce od czasu transformacji ustrojowej. Kolejne rządy próbowały działać w ramach sztywno określonych ram, w sposób pozwalający na znalezienie wspólnych rozwiązań uwzględniających interesy każdej ze stron oraz dobro publiczne. Kryzys gospodarczy na świecie oraz spowolnienie gospodarcze w Polsce wymogły na partnerach społecznych znalezienie wspólnej płaszczyzny porozumienia. Wypracowanie wspólnego *Pakietu antykryzysowego* przez pracodawców i związki zawodowe było z pewnością dużym sukcesem. Niewykorzystanie potencjału partnerów społecznych przez rząd w następnych latach można jednak uznać za porażkę dialogu społecznego.

Obecnie można zaobserwować, że spowolnienie gospodarcze doprowadziło do kryzysu dialogu społecznego w Polsce. Jest to paradoks, ponieważ to właśnie w czasie kryzysu dialog społeczny nabiera szczególnego znaczenia jako narzędzie łagodzenia napięć oraz wypracowywania lepszych rozwiązań. Niestety, informacje płynące z różnych źródeł nie wskazują, aby impas, w jakim obecnie znalazł się prowadzony dialog społeczny, zwłaszcza na poziomie Komisji Trójstronnej, udało się w najbliższym czasie przezwyciężyć. Pojawia się więc pytanie, czy dialog społeczny zostanie podjęty dopiero wtedy, kiedy kolejna fala kryzysu światowego wywoła w Polsce recesję?

²² Zob. <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2012/06/konsultacje-spo%C5%82eczne.pdf>; <https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/04/7-ZASAD-30-04.pdf>

Bibliografia

- Czarzasty J., *Kryzys gospodarczy i dialog społeczny w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
- Dialog społeczny jako metoda walki z kryzysem gospodarczym. Porównanie rozwiązań Polski i Francji*, w: *Partycypacja społeczna w działaniu administracji na tle rozwiązań w państwach UE*, red. M. Sakowicz, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2009, <http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/partycypacja-spooleczna.pdf>, 5.05.2014.
- Gardawski J., *Dialog społeczny – od praw cechowych do dyrektyw unijnych*, w: *Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski*, red. W. Misztal, A. Zybala, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2008.
- Gardawski J., *Dialog społeczny w Komisji Trójstronnej*, w: *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymśza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- <http://www.dialog.gov.pl/>
- Pakiet działań antykryzysowych*, przyjęty w dialogu autonomicznym partnerów społecznych reprezentowanych w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych w dniu 13 marca 2009 r., <http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/1601/291-306.pdf?sequence=1>, 5.05.2014.
- Schimanek T., *Dialog Społeczny: wyzwania dla rządu i organizacji pozarządowych*, „Analizy i Opinie” 2003, nr 9.
- Spytek-Bandurska G., Szyłko-Skoczny M., *Ocena wykonania ustawy antykryzysowej*, „Polityka Społeczna” 2012, nr 1.
- Stan realizacji pakietu działań antykryzysowych*, <http://www.mpips.gov.pl/praca/pakiet-antykryzysowy/stan-realizacji-pakietu-dzialan-antykryzysowych/>, 10.04.2014.
- Uchwała Nr 7/94 Rady Ministrów z dnia 15 lutego 1994 r. w sprawie powołania Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, niepublikowana, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, Dz.U. Nr 125, poz. 1035.
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.
- Zarządzenie nr 5 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie zasad prowadzenia konsultacji społecznych dokumentów opracowywanych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, http://e-dziennik.mac.gov.pl/DUM_MAC/2013/5/akt.pdf
- Zasady Dialogu Społecznego*, dokument programowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r., <http://opzz.info.pl>. 5.05.2014.

Streszczenie

Kryzys gospodarczy, który pogłębił się pod koniec 2008 r., uświadomił nie tylko stronie rządowej, lecz także stronie społecznej, iż niezbędne jest znalezienie wspólnej płaszczyzny porozumienia. Próby redukcji deficytu budżetowego pociągnęły za sobą podniesienie podatków, cięcia w administracji oraz zamrożenie funduszu płac. Działaniem w zakresie znalezienia rozwiązania trudnej sytuacji gospodarczej, w jakiej znalazła się Polska, było opracowanie przez organizacje pracodawców i związki zawodowe *Pakietu antykryzysowego*. Jego celem miało być wyposażenie pracodawców w narzędzia ograniczające zwalnianie pracowników oraz likwidację miejsc pracy. Wypracowane przez partnerów społecznych postulaty zostały przyjęte również przez Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Rząd zobowiązał się do podjęcia szybkich działań legislacyjnych w celu wdrożenia przyjętych rozwiązań. W połowie 2009 r. weszła w życie ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, która obowiązywała do końca 2011 r. Obawy przed negatywnymi skutkami kryzysu gospodarczego pozwoliły na w miarę skuteczne nawiązanie dialogu między rządem, organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi. Choć nie wszystkie instrumenty zaproponowane w *Pakiecie antykryzysowym* spotkały się z zainteresowaniem przedsiębiorców, niektóre z nich pozwoliły na zachowanie pewnych miejsc pracy. Doraźne zacieśnienie współpracy między różnymi stronami pokazuje, że prowadzenie w Polsce dialogu społecznego jest możliwe, ale nie jest to wykorzystywane. Odpowiedni rozwój otoczenia prawnego, instytucjonalnego i społecznego może się przełożyć na postrzeganie dialogu społecznego nie tylko jako narzędzia budowania relacji między poszczególnymi partnerami społecznymi, lecz także jako nowego podejścia do współrzędzenia.

Słowa kluczowe: kryzys gospodarczy, dialog społeczny, partnerzy społeczni, Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych, związki zawodowe

Can the social dialogue in Poland be an effective method of preventing the negative effects of economic crisis?

Summary

The economic crisis that began in 2008, showed to the government and social partners that it is necessary to find a common ground for cooperation. Attempts to reduce budget deficit caused higher taxes, cost cutting in public sector and freezing wages. To find a solution for difficult economic situation, the employers and trade unions prepared so called Anti-Crisis Package. The package gave the employers possibility not to reduce

employment and cut work places. Prepared by social partners, proposals were also adopted by the Tripartite Commission for Social and Economic Affairs. The government promised to take prompt legislative action to implement the solutions. In mid-2009 the act on alleviation of economic crisis effects on employees and employers came into force and was valid till the end of 2011. Concerns of crises and its negative impact created area for effective dialogue between the government, employers' organisations and trade unions. Even though not all instruments proposed in the Package met requirements of the companies, some of them were used to save jobs. Strengthening cooperation between different parties has shown that social dialogue in Poland is possible, but not used. An appropriate development of the regulatory, institutional and social environment may influence the perception of social dialogue. It can be seen not only as a tool to build relations between the social partners but also as a new approach for co-governing.

Keywords: global economic crises, recession, social dialogue, social partners, The Tripartite Commission for Social and Economic Affairs, trade unions

Rozdział 3

Rola i znaczenie budżetu partycypacyjnego w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego

Wprowadzenie

Zainteresowanie problematyką społeczeństwa obywatelskiego w Polsce w ostatnich latach zwiększyło się dzięki przemianom ustrojowym i otwarciu na demokrację. Analizom poddaje się sposoby budowania i wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego, które jest niezwykle istotnym składnikiem każdego państwa. Kształtowanie idei społeczeństwa obywatelskiego może się odwoływać do korzystania z różnych narzędzi służących jego rozwojowi, stosowanych na poziomie zarówno lokalnym oraz regionalnym, jak i krajowym. Obecnie jesteśmy świadkami intensyfikacji partycypacji społecznej, która bazuje na różnorodnych sposobach angażowania ludności w podejmowanie decyzji w istotnych dla niej sprawach. Jednym z nich jest szczególna forma udziału mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w określaniu przeznaczenia wydatków budżetowych, w ramach wyodrębnionych na ten cel środków, w taki sposób, aby realizować najbardziej potrzebne dla tej społeczności działania. Takie rozwiązanie jest wykorzystywane w ramach budżetu partycypacyjnego¹, potocznie zwanego budżetem obywatelskim, który w ostatnich latach zdobywa w Polsce coraz większą popularność i kolejne jednostki samorządu terytorialnego go wprowadzają.

Celem rozdziału jest wskazanie roli i znaczenia budżetu partycypacyjnego w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Służy temu scharakteryzowanie specyfiki społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i stojących przed nim wyzwań oraz omówienie budżetu partycypacyjnego jako narzędzia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ Innymi formami partycypacji społecznej mogą być m.in. sądy obywatelskie oraz konsultacje społeczne.

3.1. Specyfika i wyzwania dla społeczeństwa obywatelskiego w Polsce

Spółeczeństwo obywatelskie to pojęcie mające wiele definicji uwzględniających różnorodność ujęć teoretycznych oraz kontekstów społecznych i historycznych, w których idea ta się rozwijała. Trudno jest wskazać jedno najlepsze wyjaśnienie tego zagadnienia. Trzeba podkreślić, że społeczeństwo obywatelskie należy zawsze rozpatrywać w nawiązaniu do konkretnego społeczeństwa i można je rozumieć jako „[...] ogół niepaństwowych, dobrowolnych, oddolnych stowarzyszeń, fundacji, zrzeszeń obywateli, działających w sferze publicznej, zorientowanych na realizację dobra wspólnego”². Społeczeństwo obywatelskie ma „[...] stanowić swoistą władzę publiczną, nie będąc władzą polityczną”, a jego najważniejsze funkcje koncentrują się m.in. na dążeniu do rozwoju społecznego dzięki współdziałaniu ludzi³. Za społeczeństwo obywatelskie można uznać aktywne publicznie, zdolne do samoorganizowania się oraz znające swoje cele społeczeństwo państwa, w którym funkcjonuje demokracja⁴. Społeczeństwo obywatelskie jest rozumiane przede wszystkim jako „społeczeństwo uczestniczące” bądź „trzeci sektor”⁵. Istotnym elementem społeczeństwa obywatelskiego jest wyodrębnienie przestrzeni publicznej, w której obrębie obywatele mogą uczestniczyć w dyskusjach nad wspólnymi sprawami⁶.

Wraz z transformacją ustrojową w Polsce pojawiły się zarówno warunki sprzyjające rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, jak i nowe wyzwania dla przekształcającego się państwa. Jednym z kluczowych przejawów zmian było wydanie już w 1989 r. ustawy Prawo o stowarzyszeniach⁷, co miało wpływ na kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego w naszym państwie. Mimo przemian, jakie zachodziły na przestrzeni lat, należy zaznaczyć, iż organizacje społeczne w Polsce cały czas nie odgrywają tak istotnej roli jak w USA lub w państwach Europy Zachodniej. Widoczne jest jednak dążenie do wzmocnienia rodzimych instytucji społeczeństwa obywatelskiego, czym są

² W. Szymczak, *Zaufanie społeczne i kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, w: *Spółeczeństwo obywatelskie: między ideą a praktyką*, red. A. Kościański, W. Misztal, IFiS PAN, Warszawa 2008, s. 152.

³ B. Abramowicz, *Partycypacja społeczna w Polsce w kontekście reform samorządowych po 1990 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 11, s. 5.

⁴ D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 10.

⁵ P. Borowiec, *Główne przeszkody w realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Czas społeczeństwa obywatelskiego: między teorią a praktyką*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2006, s. 145.

⁶ A. Niesporek, *Siła i słabość społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Kondycja trzeciego sektora. Instytucjonalne ramy działania. Programy rządowe*, w: *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, red. K. Wódcz, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 92.

⁷ Ustawa dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. Nr 20, poz. 104.

zainteresowane różne organizacje międzynarodowe oraz krajowe instytucje wspierające i monitorujące ten rozwój⁸. Wśród wielu pozytywnych skutków istnienia społeczeństwa obywatelskiego należy podkreślić to, iż przyczynia się ono do wzrostu zaufania społecznego, a więc do wzmocnienia kapitału społecznego⁹, w którego ramach ważne jest budowanie zarówno zaufania społecznego, jak i cnót obywatelskich. Jednym z aspektów kapitału społecznego jest oficjalne członkostwo w zrzeszeniach, które można również traktować jako użyteczny barometr zaangażowania społecznego¹⁰.

Idee społeczeństwa obywatelskiego w praktyce często są utożsamiane z trzecim sektorem, w którym kluczowe miejsce zajmują organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia dążące do realizacji celów publicznych przy zastosowaniu zasobów prywatnych¹¹. Z badań tego sektora wynika, że w Polsce występuje początkowa faza budowy społeczeństwa obywatelskiego, a trzeci sektor nie jest jeszcze w pełni ugruntowany w świadomości ludzi, choć jest dostrzegana konieczność jego istnienia¹². Działanie organizacji społecznych wymaga uwzględnienia funkcjonowania społeczności lokalnych i regionalnych, w których jest podejmowana aktywność na rzecz rozwoju tych wspólnot.

Aktywność społeczna stanowi bez wątpienia niezbędny czynnik funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, ale jej podstawą powinny być trwałe postawy prospołeczne, które kształtują się zwykle w procesie socjalizacji. W polskich realiach, w następstwie zmian ustrojowych, wykształcenie się postaw prospołecznych wymaga czasu niezbędnego na naukę nowych zachowań, a zapomnienie poprzednich. Dąży się do ugruntowania podejść nawiązujących do dobra wspólnego oraz wspólnej odpowiedzialności, które są związane z mentalnością ludzi. Kolejne pokolenia powinny być uczone tych wartości od najmłodszych lat. Najlepszym miejscem nauki postaw prospołecznych jest życie lokalne¹³, gdzie wspólnoty samorządowe mogą formować podstawy społeczeństwa obywatelskiego.

Należy pamiętać, że możliwość partycypacji niewiele znaczy, kiedy nie ma ludzi, którzy chcieliby w niej uczestniczyć. Rozszerzanie prawa do partycypacji nie

⁸ K.Z. Sowa, *Szkice o sferze publicznej i polskim społeczeństwie obywatelskim*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2012, s. 81.

⁹ M. Ziółkowski, *Spółeczeństwo obywatelskie, transformacja i tradycja we wspólnotach lokalnych*, w: *Państwo, samorząd i społeczności lokalne*, red. K. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań 2005, s. 35.

¹⁰ R.D. Putnam, *Samotna gra w kręgle: upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 83.

¹¹ Z. Zagała, *Miejskie społeczeństwo obywatelskie i jego przemiany*, w: *Spółeczeństwo obywatelskie...*, op.cit., s. 219.

¹² J. Dzwonczyk, *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku*, w: *Czas społeczeństwa obywatelskiego...*, op.cit., s. 180.

¹³ J. Wódz, *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka*, w: *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna: obywatelskość, polityka, lokalność*, red. A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański, IFiS PAN, Warszawa 2005, s. 231.

jest więc tak ważne w sytuacji, gdy tylko nieliczni z niego korzystają, co skutkuje tym, iż są prezentowane tylko niektóre dążenia i wybrane sprawy istotne dla części mieszkańców¹⁴.

Społeczeństwo obywatelskie jest obecne w życiu Polaków, choć cały czas należy dbać o jego dalsze ugruntowanie i rozwój. Chociaż istnieją poglądy wskazujące, że społeczeństwo obywatelskie w naszym państwie to „[...] nadal bardziej postulat niż realny potencjał”, to wyjątek w tym obszarze stanowią samorządy lokalne, gdzie najlepiej wykorzystano szanse, jakie dała transformacja ustrojowa¹⁵. Jednym z obszarów najbardziej predysponowanym do zmian służących wzmocnieniu idei społeczeństwa obywatelskiego są więc jednostki samorządu terytorialnego. W ich działaniu potrzebne jest silne społeczeństwo obywatelskie przekonane o tym, że ma wpływ na władzę, która służy jego interesom¹⁶. Jednym z instrumentów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w jednostkach terytorialnych jest budżet partycypacyjny.

3.2. Budżet partycypacyjny jako narzędzie wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego

Udział obywateli w rządzeniu państwem stanowi podstawę demokracji. Ograniczenie demokracji pociąga za sobą wiele negatywnych skutków, wśród których należy podkreślić m.in. ograniczenie zaufania obywateli do władzy i instytucji publicznych oraz niechęć do udziału w wyborach¹⁷. Przewyciężeniu tych niekorzystnych zjawisk służy wspieranie partycypacji społecznej jako podstawy demokracji, która w niektórych obszarach jest wymagana przepisami prawa¹⁸, w innych zaś jest dobrowolną inicjatywą władz oferowaną mieszkańcom. Poprzez partycypację społeczną można tworzyć efektywne systemy zaspokajania potrzeb ludności, pozyskiwać akceptację społeczną dla przedsięwzięć podejmowanych przez władzę publiczną oraz zyskiwać zaufanie mieszkańców¹⁹. Bez wątplenia zaangażowanie w sprawy publiczne wymaga partycypacji obywateli, których należy zachęcać do jak najszerszego uczestnictwa w działaniach. Najlepszym miejscem do budowy i wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego jest samorząd terytorialny. Oznacza on, w myśl ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej

¹⁴ S. Rose-Ackerman, *Od wyborów do demokracji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 194.

¹⁵ M. Małek, *W Limanowej wiedzą, że sukces kosztuje...*, <http://www.alebank.pl>, 1.09.2013.

¹⁶ B. Mościcki, *Każdy mieszkaniec musi uwierzyć*, <http://www.wspolnota.org.pl>, 1.09.2013.

¹⁷ D. Krzysztofowicz, *Mieszkańcy mówią, czego chcą, a burmistrz i tak robi swoje*, <http://www.wspolnota.org.pl>, 1.09.2013.

¹⁸ Przykładowo, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w dostępie do informacji publicznej.

¹⁹ D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zakres projektu badawczego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 7.

Karty Samorządu Lokalnego, prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie swoich mieszkańców²⁰. Jedną z form współdecydowania mieszkańców jednostek terytorialnych w kluczowych dla nich kwestiach jest stosowanie budżetu partycypacyjnego²¹, który jest innowacją charakterystyczną dla demokracji w wymiarze zarówno teoretycznym, jak i praktycznym²².

Jeszcze kilka lat temu budżet partycypacyjny był rzadkością. Historia tej formy partycypacji społecznej rozpoczęła się w 1988 r. w Porto Alegre w Brazylii. Istnienie budżetu partycypacyjnego przyniosło tam wiele korzyści, wśród których należy wymienić polepszenie standardów demokratycznych, poprawę sprawności działania struktur samorządu lokalnego oraz polepszenie warunków życia w najbiedniejszych częściach miasta. Ponadto, wzmocnieniu uległo społeczeństwo obywatelskie, co można było obserwować poprzez wzrost liczby ludzi wstępujących do stowarzyszeń oraz angażujących się w inicjatywy lokalne²³. Idea budżetu partycypacyjnego rozprzestrzeniła się w Ameryce Południowej, a później dotarła do Europy Zachodniej. Zebrane doświadczenia wskazują, iż najważniejszymi zaletami budżetu partycypacyjnego są: wzrost wpływu mieszkańców na finanse jednostki samorządu terytorialnego, zwiększenie zaufania społeczności do władz jednostki terytorialnej oraz szersza wiedza ludności o możliwościach finansowych samorządu²⁴. Stosowanie budżetu partycypacyjnego daje więc konkretne efekty działania wspólnot stosujących taką formę partycypacji społecznej. Rezultaty zachęcają do jak najszerszego stosowania mechanizmu budżetu partycypacyjnego, który w Polsce jest znany od 2011 r. Pionierem we wdrażaniu budżetu partycypacyjnego był Sopot, a kolejnym miastem Łódź. Obecnie grono jednostek samorządu terytorialnego stosujących mechanizmy budżetu partycypacyjnego poszerzyło się nie tylko o kolejne miasta²⁵, lecz także o wojewódz-

²⁰ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, sprost. Dz.U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107, art. 3 ust. 1.

²¹ Jest to rozwiązanie, które cieszy się coraz większym zainteresowaniem. Ciekawe aspekty stosowania budżetu partycypacyjnego zawiera opracowanie: W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny: krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013. Dodatkowo, sprawom budżetu partycypacyjnego i jego promowaniu Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji poświęciło stronę internetową (<https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/>, 1.09.2013), na której informuje o najnowszych wydarzeniach w tym obszarze.

²² Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, *From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting*, <http://www.participatorybudgeting.org.uk>, 1.09.2013.

²³ A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12, s. 90.

²⁴ „Dzielmy się doświadczeniami z budżetem partycypacyjnym” – nowa strona internetowa MAC, <http://www.alebanc.pl>, 1.09.2013.

²⁵ Wśród jednostek stosujących budżet partycypacyjny bądź przygotowujących się do jego wprowadzenia można wskazać takie miasta, jak: Bydgoszcz, Chojna, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gdańsk, Gorlice, Gorzów, Karpacz, Koszalin, Kraków, Lublin, Milicz, Olsztyn, Płock, Poznań, Puławy, Radom, Rybnik, Tarnów, Toruń, Warszawa, Wrocław i Zielona Góra. Należy przy tym

two podlaskie. Wśród zgłaszanych propozycji w ramach budżetu partycypacyjnego znajdują się przedsięwzięcia dotyczące m.in. remontów oraz niewielkich inwestycji infrastrukturalnych, np. ścieżek rowerowych, boisk, kładek dla pieszych, placów zabaw, oświetlenia. Ze względu na brak regulacji ustawowych dotyczących bezpośrednio problematyki budżetów partycypacyjnych wprowadza się je przy wykorzystaniu konsultacji społecznych. Z analiz przeprowadzonych przez P. Aleksandrowicza wynika, że budżet partycypacyjny w 2013 r. lub planowany na 2014 r. wynosi 1,5–3 mln PLN w mniejszych miastach oraz do 10–20 mln PLN w metropoliach. Kwoty te jako wartości absolutne wydają się pokaźne, ale stanowią mniej niż 1% wydatków ogółem, a poniżej 5% wydatków inwestycyjnych²⁶. Ponadto, w Polsce istota budżetu partycypacyjnego jest realizowana w formie funduszu sołectkiego, który funkcjonuje od 2010 r., ale dysponuje dość ograniczonymi środkami rzędu 10 tys. PLN na sołectwo²⁷.

Funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego bazuje na części budżetu jednostki samorządu terytorialnego²⁸, o której kształcie decydują obywatele, zgłaszając najpierw projekty do realizacji, a następnie poprzez głosowanie wybierając te, które chcieliby, aby zostały wykonane. Wypełnianie budżetu wymaga gromadzenia środków oraz przeznaczania ich na spełnianie zadań publicznych. Budżety są jednak ograniczone i nie da się na podstawie ujętych w nich środków realizować wszystkich celów istotnych dla każdego mieszkańca. Stąd rodzi się konieczność wyboru priorytetów, czyli działań, których wykonanie ma największe znaczenie dla mieszkańców. Selekcji można byłoby dokonać arbitralną decyzją osób sprawujących władzę, co budzi w obywatelach poczucie niezadowolenia z takiego sposobu podejmowania rozstrzygnięć. Lepszą metodą jest budowanie konsensusu poprzez włączenie społeczności w proces decydowania o przeznaczeniu wydatkowanych środków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz zachęcenie mieszkańców do aktywnego udziału w podejmowaniu tego typu decyzji. Pozyskanie partnerów do rozmowy i współdecydowania pozwala ograniczyć konflikty związane z koniecznością wyboru między alternatywnymi, konkurencyjnymi wobec siebie, rozwiązaniami. Współpraca mieszkańców w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących kierunków wydatkowania środków budżetowych pozwala nie tylko wskazać najważniejsze dla ludności cele i popierane oraz akceptowane sposoby ich

pamiętać, że często budżety partycypacyjne dotyczą wybranych dzielnic lub osiedli, a nie całych miast (zob. A. Gniadkowski, *Partycypacja staje się modna*, <http://www.wspolnota.org.pl>, 1.09.2013).

²⁶ P. Aleksandrowicz, *Budżet obywatelski, czyli kieszonkowe dla wyborcy*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl>, 1.09.2013.

²⁷ K. Nędzyński, *W finansach publicznych skalpelem, nie siekierą*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl>, 1.09.2013.

²⁸ Budżet jednostki samorządu terytorialnego to roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, który jest uchwalany na rok budżetowy pokrywający się w Polsce z rokiem kalendarzowym. Podstawę gospodarki finansowej w danym roku stanowi uchwała budżetowa, na którą składa się budżet jednostki samorządu terytorialnego oraz niezbędne załączniki (zob. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm., art. 211).

osiągnięcia, lecz także umożliwia identyfikację problemów, których rozwiązanie jest priorytetem dla społeczności. Taki sposób udziału społeczeństwa w decydowaniu o przeznaczeniu rozdysponowywanych środków pozwala ustalić kolejność realizacji ważnych dla mieszkańców przedsięwzięć. Uzyskanie takich efektów umożliwia mechanizm budżetu partycypacyjnego. Jego stosowanie pozwala mieszkańcom wziąć udział w kluczowych dla nich rozstrzygnięciach oraz daje im przekonanie, że ich zdanie jest istotne dla władzy publicznej i uwzględniane w proponowanych i przyjmowanych rozwiązaniach.

Budżet partycypacyjny stanowi przejaw aktywności społecznej na poziomie lokalnym. Udział obywateli w procesie decyzyjnym przy stosowaniu budżetu partycypacyjnego pobudza debatę publiczną oraz aktywność na rzecz wspólnoty lokalnej i daje mieszkańcom przekonanie o tym, że dokonany przez nich wybór został uwzględniony i ma znaczenie. To zaś przekłada się na przeświadczenie ludzi o tym, że mogą wpływać na podejmowane w ich jednostkach terytorialnych rozstrzygnięcia dotyczące przeznaczenia wydatków publicznych²⁹, co daje im wiarę w to, że ich zdanie jest ważne. Dodatkowo, dzięki stosowaniu budżetu partycypacyjnego działania jednostki samorządu terytorialnego stają się bardziej przejrzyste dla mieszkańców. Co więcej, udział w kształtowaniu budżetu partycypacyjnego ma tendencję do zwiększania się w czasie, w miarę zaś stosowania budżetu partycypacyjnego rośnie też uczestnictwo obywateli w podejmowanych rozstrzygnięciach³⁰. Istnienie budżetu partycypacyjnego motywuje mieszkańców do interesowania się problemami widocznymi w ich najbliższym otoczeniu, służy rozwojowi demokracji bezpośredniej oraz przyczynia się do wzmocnienia więzi lokalnych³¹. Udział ludności w procesach decyzyjnych przyczynia się do budowania kapitału społecznego oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które jest niesłychanie ważne dla rozwoju samych jednostek samorządu terytorialnego.

Państwo jako wielowymiarowy system wymaga adekwatnych form działalności jego obywateli. Stąd wynika potrzeba stosowania złożonych i różnorodnych form udziału mieszkańców w podejmowaniu rozstrzygnięć. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego stanowi nieodzowny warunek rozwoju państwa, gdyż tylko społeczeństwo, które jest świadome swoich praw oraz odpowiedzialności, jest w stanie podołać stawianym mu wyzwaniom³². Pożądane są więc wszelkie rozwiązania, które przyczyniają się do zachęcenia oraz wsparcia obywateli do udziału we władzy.

²⁹ A. Fölscher, *Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe*, w: *Participatory budgeting*, ed. A. Shah, Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, Washington 2007, s. 127.

³⁰ B. Wampler, *A Guide to Participatory Budgeting*, <http://www.partizipation.at>, 1.09.2013.

³¹ B. Guziejewska, *Lepiej, żeby mieszkańcy decydowali niż krytykowali*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl>, 1.09.2013.

³² J. Reguński, *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3, s. 7–8.

Budżet partycypacyjny to jedna z bardziej skutecznych form włączania mieszkańców w działanie wspólnoty. Dzięki zaangażowaniu obywateli w sprawy publiczne łatwiej znaleźć rozwiązania wielu problemów, które występują w jednostce samorządu terytorialnego. Poparcie społeczne dla planowanych i realizowanych przedsięwzięć jest tym, na czym szczególnie powinno zależeć władzy lokalnej, a jego uzyskanie jest możliwe dzięki stosowaniu budżetu partycypacyjnego. Wykorzystywanie tej formy partycypacji społecznej pozwala mieszkańcom wskazywać priorytety i długookresowe cele istotne z ich perspektywy oraz podnosi zaufanie ludności do władzy, a także przekłada się na wzrost aktywności społecznej i inicjatyw obywatelskich. Rezultaty, jakie daje stosowanie budżetu partycypacyjnego, pozwalają stwierdzić, że jest to potrzebna i pożyteczna forma angażowania mieszkańców w sprawy wspólnot lokalnych.

Podsumowanie

Reasumując, należy podkreślić złożoność i wieloaspektowość zagadnienia społeczeństwa obywatelskiego. Podejmowane w jego ramach działania na rzecz wspólnot lokalnych mają szeroki wydźwięk i służą głębszemu poznaniu oraz zrozumieniu idei takiego społeczeństwa, a także jego rozwojowi. Wzmacniając demokrację oraz włączając mieszkańców w możliwości decydowania o kierunkach wydatkowanych przez jednostki samorządu terytorialnego środków w ramach budżetu partycypacyjnego, tworzy się korzystne warunki działania wspólnot lokalnych oraz inspiruje się je do kolejnych przedsięwzięć w przyszłości.

Budżet partycypacyjny jest ważnym elementem wspierania mechanizmów partycypacyjnych w podejmowaniu decyzji publicznych dotyczących mieszkańców. Taka forma włączania ludności w kształtowanie rozstrzygnięć odgrywa ważną rolę w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a znaczenie stosowania budżetu partycypacyjnego w celu wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego przekłada się na większe zaangażowanie mieszkańców w inicjatywy lokalne. Efekty wdrażania budżetu partycypacyjnego w innych państwach zachęcają do wprowadzenia na szeroką skalę rozwiązań w tym zakresie w Polsce.

Bibliografia

- Abramowicz B., *Partycypacja społeczna w Polsce w kontekście reform samorządowych po 1990 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 11.
- Aleksandrowicz P., *Budżet obywatelski, czyli kieszonkowe dla wyborcy*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl>, 1.09.2013.

- Borowiec P., *Główne przeszkody w realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią a praktyką*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2006.
- „Dzielmy się doświadczeniami z budżetem partycypacyjnym” – nowa strona internetowa MAC, <http://www.alebanc.pl>, 1.09.2013.
- Dzwończyk J., *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku*, w: *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią a praktyką*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2006.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, sprost. Dz.U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107.
- Fölscher A., *Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe*, w: *Participatory budgeting*, ed. A. Shah, Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, Washington 2007.
- Gniadkowski A., *Partycypacja staje się modna*, <http://www.wspolnota.org.pl>, 1.09.2013.
- Guziejewska B., *Lepiej, żeby mieszkańcy decydowali niż krytykowali*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl>, 1.09.2013.
- <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/>, 1.09.2013.
- Kęłowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zakres projektu badawczego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Konopelko A., *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12.
- Krzysztofowicz D., *Mieszkańcy mówią, czego chcą, a burmistrz i tak robi swoje*, <http://www.wspolnota.org.pl>, 1.09.2013.
- Małek M., *W Limanowej wiedzą, że sukces kosztuje...*, <http://www.alebanc.pl>, 1.09.2013.
- Mościcki B., *Każdy mieszkaniec musi uwierzyć*, <http://www.wspolnota.org.pl>, 1.09.2013.
- Nęczyński K., *W finansach publicznych skalpelem, nie siekierą*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl>, 1.09.2013.
- Niesporek A., *Siła i słabość społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Kondycja trzeciego sektora. Instytucjonalne ramy działania. Programy rządowe*, w: *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, red. K. Wódcz, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2007.
- Putnam R.D., *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Regulski J., *Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3.

- Rose-Ackerman S., *Od wyborów do demokracji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., *From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting*, <http://www.participatorybudgeting.org.uk>, 1.09.2013.
- Sowa K.Z., *Szkice o sferze publicznej i polskim społeczeństwie obywatelskim*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2012.
- Szymczak W., *Zaufanie społeczne i kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, w: *Społeczeństwo obywatelskie. Między ideą a praktyką*, red. A. Kościański, W. Misztal, IFiS PAN, Warszawa 2008.
- Ustawa dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. Nr 20, poz. 104.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.
- Wampler B., *A Guide to Participatory Budgeting*, <http://www.partizipation.at>, 1.09.2013.
- Wódz J., *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka*, w: *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, red. A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański, IFiS PAN, Warszawa 2005.
- Zagała Z., *Miejskie społeczeństwo obywatelskie i jego przemiany*, w: *Społeczeństwo obywatelskie. Między ideą a praktyką*, red. A. Kościański, W. Misztal, IFiS PAN, Warszawa 2008.
- Ziółkowski M., *Społeczeństwo obywatelskie, transformacja i tradycja we wspólnotach lokalnych*, w: *Państwo, samorząd i społeczności lokalne*, red. K. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań 2005.

Streszczenie

Istnienie społeczeństwa obywatelskiego oraz dbanie o jego wzmocnienie powinno być priorytetem w państwach demokratycznych. Najlepszym miejscem do jego rozwoju są wspólnoty lokalne, a stosowane w nich mechanizmy partycypacji społecznej pozwalają na rozpoznawanie i rozwiązywanie wyodrębnionych problemów. Szczególnie ważne jest stosowanie budżetu partycypacyjnego jako formy współdecydowania mieszkańców o przeznaczeniu części wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego. Celem rozdziału jest wskazanie roli i znaczenia budżetu partycypacyjnego w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Służy temu scharakteryzowanie specyfiki społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i stojących przed nim wyzwań oraz omówienie budżetu partycypacyjnego jako narzędzia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Przeprowadzone rozważania pozwalają stwierdzić, że budżet partycypacyjny jest istotnym elementem wspierania mechanizmów partycypacyjnych w podejmowaniu decyzji

publicznych dotyczących mieszkańców. Taka forma włączenia ludności w kształtowanie rozstrzygnięć odgrywa ważną rolę w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a znaczenie stosowania budżetu partycypacyjnego w celu wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego przekłada się na większe zaangażowanie mieszkańców w inicjatywy lokalne. Efekty wdrażania budżetu partycypacyjnego w innych państwach zachęcają do wprowadzenia na szeroką skalę rozwiązań w tym zakresie w Polsce.

Słowa kluczowe: budżet partycypacyjny, społeczeństwo obywatelskie, partycypacja społeczna, budżet obywatelski, budżet jednostki samorządu terytorialnego, wydatki jednostki samorządu terytorialnego, demokracja

Role and meaning of participatory budgeting in the development of civil society

Summary

The existence of civil society and efforts towards its strengthening should be a priority in democratic countries. Local communities are the best place for its development, and enable the recognition and resolution of any identified problems through the use of social participation mechanisms. It is of particular importance to use participatory budgeting as a form of co-decision-making by the citizens on the allocation of certain budgetary expenses of a territorial self-government unit. The aim of this paper is to identify the role and meaning of participatory budgeting in the development of civil society. This is achieved by a characteristics of the specificity of Polish civil society and the challenges it faces, as well as a discussion of participatory budgeting as a tool to support the development of civil society. The analysis warrants a conclusion that participatory budgeting is an important element supporting participatory mechanisms in making public decisions that concern citizens. This form of involving the population in decision-shaping plays a major role in the development of civil society, and the significance of using participatory budgeting in order to strengthen civil society translates into greater involvement of citizens in local initiatives. The effects of implementing participatory budgeting in other countries encourage to implement such solutions on a wide scale in Poland.

Keywords: participatory budgeting, civil society, social participation, PB, self-government unit budget, self-government unit expenses, democracy

Rozdział 4

Treści tworzone przez użytkowników (ang. *User Generated Content*) jako przejawy produkcji społecznej w sieci na przykładzie mediów społecznościowych

Wprowadzenie

Zmiany technologiczne na rynku produkcji i dystrybucji treści, przejawiające się przemianą konsumenta w uczestnika procesu twórczego, stworzyły nowe środowisko twórców – kreatorów i dystrybutorów, które zaburza istniejący dotąd rozkład sił na rynku medialnym. Rozwijająca się bezinteresownie produkcja społeczna w sieci nadaje mediom nowy wymiar, wymykając się spod kontroli dużych rynkowych graczy – transnarodowych korporacji medialnych. Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie produkcji społecznej w sieci jako uczestnictwa w procesie wymiany treści medialnych.

4.1. Produkcja społeczna w sieci – charakterystyka zjawiska

Rewolucja cyfrowa, której dynamiczny rozwój przypada na początek XXI w., stała się źródłem przemian w technologiach oddanych do dyspozycji podmiotom gospodarczym. Na przykład w mediach technologie ICT (*information and communication technology*) stały się symbolem posiadanej przewagi konkurencyjnej, a długofalowy wzrost w przemyśle medialnym miał być uzależniony od poziomu zaawansowania technologicznego w branży medialnej¹. Ponad wszystko jednak rewolucja cyfrowa

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ H.L. Vogel, *Entertainment Industry Economics. A Guide for Financial Analysis*, Cambridge University Press, New York 2007, s. 10.

przysłużyła się konsumentom, wyposażając ich w narzędzia, z których nauczyli się odważnie korzystać. Na rynku produkcji i wymiany treści medialnych, którego analiza zostanie przedstawiona w niniejszym rozdziale, rewolucja cyfrowa wpłynęła na produkcję i dystrybucję (koszty, kanały, możliwości, dostęp do informacji) oraz konsumpcję (indywidualizacja, fragmentacja). Zmieniła relacje między podmiotami: twórcami, producentami, dystrybutorami i konsumentami.

Rosnące umiejętności użytkowników korzystania z technologii ICT, takie jak dostęp, analiza, ocena i tworzenie treści w różnych formach, otwierają przed nimi nowe możliwości. S. Livingstone, opisując potrzebę zaangażowania się w media², wyróżnia trzy argumenty świadczące za zmianą umiejętności posługiwania się mediami w związku z rozwojem technologicznym:

- 1) pedagogiczny: ludzie uczą się lepiej mediów podczas ich tworzenia,
- 2) zatrudnienia: ci, którzy nabędą ponadprzeciętne umiejętności, staną się pożądanymi pracownikami wówczas, gdy sektor informacji się rozwinie,
- 3) polityki kulturowej: ludzie mają prawo do samoreprezentowania się w mediach i uczestnictwa w kulturze medialnej.

Rozwijająca się współcześnie produkcja społeczna w sieci³ zburzyła tradycyjnie postrzeganą teorię medialnego oligopolu, czyli czasów rządów kilku transnarodowych korporacji medialnych. Efektywnie, ani kapitał, ani know-how, a tym bardziej regulacje i polityka cenowa nie stanowią obecnie bariery wejścia na rynek medialny. Produkcja społeczna w sieci, czy – inaczej – produkcja partnerska, to określenie sposobu na to, jak współcześnie powstaje część artefaktów kulturowych w przestrzeni wirtualnej⁴. Produkcja społeczna odbywa się poprzez chwilowe zaangażowanie bardzo dużej liczby osób, przez co jednostkowy koszt produkcji jest mikroskopijnie mały, a sama „fabryka” potrafi wytwarzać na niespotykaną dotąd skalę produkty o małym koszcie jednostkowym.

Jak pisze Y. Benkler: „warunki materialne produkcji w usieciowanej gospodarce informacyjnej zmieniły się na tyle, że zwiększyło się relatywne znaczenie dzielenia się i wymiany społecznej jako sposobów produkcji społecznej. [...] Teraz te wzorce zachowań zaczęły sprowadzać się poza domenę tworzenia wzajemnie korzystnych stosunków społecznych oraz zaspokajania naszych potrzeb emocjonalnych i psychologicznych, związanych z poszukiwaniem towarzystwa i wzajemnego uznania. Zaczęły odgrywać istotną rolę jako metody motywowania ludzi, przekazywania informacji i organizowania działalności produkcyjnej i to w samym sercu gospodarki

² S. Livingstone, *Media literacy and the challenge of new information and communication technologies*, „The Communication Review” 2004, no. 7, s. 11.

³ Y. Benkler, *The Wealth of Networks How Social Production Transforms Markets and Freedom*, Yale University Press, New Haven–London 2006, s. 118–119.

⁴ <http://szkicezsocjologii.blogspot.com/2011/03/produkcja-spoeczna-ponowoczesny-fordyzm.html>

informacyjnej”⁵. Przykłady takich sieci, jak Napster, Slashdot czy Wikipedia, świadczą o czasach „uczestnictwa” w kulturze medialnej, w której konsumenci przejmują kontrolę nad produkcją i dystrybucją treści medialnych⁶.

Produkcja społeczna wg Y. Benklera została opisana w czterech wymiarach⁷:

- 1) jest to produkcja dóbr i usług z reguły poza wszelkimi normami i zasadami, tworzona i wymieniana dzięki relacjom społecznym i wewnętrznym motywacjom jej uczestników,
- 2) odnosi się do dóbr różnego rodzaju (nie tylko publicznych) i pociąga za sobą pracę uczestników i posiadane przez nich dobra wymienne,
- 3) przynajmniej w części produkcja ta wychodzi poza zamknięty krąg osób i dociera do masowego odbiorcy,
- 4) odbiorcy mogą się przyłączyć do projektu, zaistnieć z pomysłem lub go skomentować.

W tym świetle uczestnik procesu stał się jego najważniejszym ogniwem. Same media przeniosły uwagę z informacji na jej odbiorcę („Time Magazine” wybrał „Ciebie” („you”) na człowieka 2006 r.⁸). Opisując miliony anonimowych użytkowników sieci, redakcja „Time’a” pisała: „To historia o wspólnocie i współpracy na skalę nigdy wcześniej nieznaną. To o kosmicznym kompendium wiedzy, Wikipedii i sieci ludzi powiązanych w miliony kanałów YouTube i metropolii MySpace. To o porywającej sile kilku i bezinteresownej pomocy innym i o tym, jak to nie tylko zmieni świat, ale także zmieni sposób, w jaki zmienia się świat”⁹.

Z naukowego punktu widzenia produkcja społeczna w sieci to działanie w imię dobra wspólnego, bezinteresowne tworzenie, wspieranie, uaktualnianie, komentowanie czy krytykowanie. Zjawisko to jest przejawem ekonomii daru, zmierzającej do poprawy życia jednostki i całego społeczeństwa bez oczekiwania natychmiastowej gratyfikacji¹⁰. Ekonomia daru, w swej tworzącej się dopiero definicji, bazującej na kulturze darów, jest modelem wymiany odmiennym od wymiany rynkowej, w którym wytwarza się i krąży dobrobyt, dobra konsumpcyjne oraz powstają społeczności¹¹. Do przykładów produkcji społecznej w sieci można zaliczyć takie cyfrowe dobra

⁵ Y. Benkler, *Bogactwo sieci. Jak produkcja społeczna zmienia rynki i wolność*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 107.

⁶ M. van den Boomen, S. Lammes, A-S. Lehmann, J. Raessens, M-T. Schäfer, *Digital Material, Tracing New Media in Everyday Life and Technology*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2009, s. 49.

⁷ Y. Benkler, *The Wealth...*, op.cit., s. 118–119.

⁸ „Time Magazine” 16.12.2006, http://en.wikipedia.org/wiki/You_%28Time_Person_of_the_Year%29, 9.09.2013.

⁹ J. van Dijck, *Users like you? Theorizing agency in user-generated content users like you?*, „Media Culture Society” 2009, no. 31, s. 41.

¹⁰ M. Mauss, *Socjologia i antropologia: Szkic o darze. Forma i podstawa wymiany w społeczeństwach archaicznych*, Wydawnictwo KR, Warszawa 2001, s. 169–229.

¹¹ *Gift economy*, http://en.wikipedia.org/wiki/Gift_economy, 15.09.2012.

wspólne (*digital commons*), jak wolny dostęp (*open access*), otwarte źródła (*open source*), dostępna treść (*open content*) czy otwarta edukacja (*open education*). Wszystkie mają następujące cechy:

- wysoki potencjał do dzielenia się,
- bardzo niski koszt produkcji,
- łatwość współużywania,
- szeroki i szybki zasięg,
- mniejszy dystans między producentem a konsumentem (prosumenci),
- łatwość testowania,
- współpraca w miejsce konkurencji,
- łączenia w miejsce wykluczeń.

Podstawą produkcji społecznej w sieci jest wymiana informacji.

4.2. Treści tworzone przez użytkowników (*user generated content*)

Pojęcie *user generation content* (UGC) zostało upowszechnione w 2005 r. Odzwierciedla ono związane z rozwojem technologii zmiany zachodzące w nowych mediach, które są dostępne coraz bardziej powszechnie. Nie ma ogólnie przyjętej definicji zjawiska UGC, a badania mierzące jego społeczne, kulturalne i gospodarcze skutki są we wczesnych stadiach. W sposób opisowy można zdefiniować to zjawisko jako treści tworzone i udostępniane publicznie przez Internet, odzwierciedlające wielkość kreatywnego zaangażowania twórców. UGC jest wytwarzany poza profesjonalnym obiegiem procedur i praktyk. Zjawisko UGC, znane także jako *consumer generated media* (CGM) albo *user-created content* (UCC), odnosi się do różnych rodzajów treści wytwarzanych i nadawanych przez końcowych użytkowników (w przeciwieństwie do zawartości mediów tradycyjnych, która jest tworzona przez zawodowych producentów)¹². UGC dotyczy różnych typów treści, np. wideo, wpisów blogowych, podcastów, wpisów wiki. Według definicji zawartej w raporcie OECD z 2007 r., treści tworzone przez użytkowników (UCC) cechuje¹³:

- wymóg publikacji – treść stworzona przez użytkownika jest publicznie dostępna za pośrednictwem Internetu (np. na ogólnodostępnej stronie WWW lub stronie serwisu społecznościowego dostępnego dla wybranych osób);
- twórczy wkład – treść jest przynajmniej częściowo rezultatem twórczej pracy użytkownika; może być w całości stworzona przez użytkownika lub przetwarzać już istniejące treści, aby jednak uznać ją za UGC, użytkownik musi wytworzyć

¹² http://pl.wikipedia.org/wiki/User-generated_content, 10.03.2013.

¹³ Ibidem. Zob. także *Participative Web: User-Created Content*, OECD/OCDE, Paris 2007.

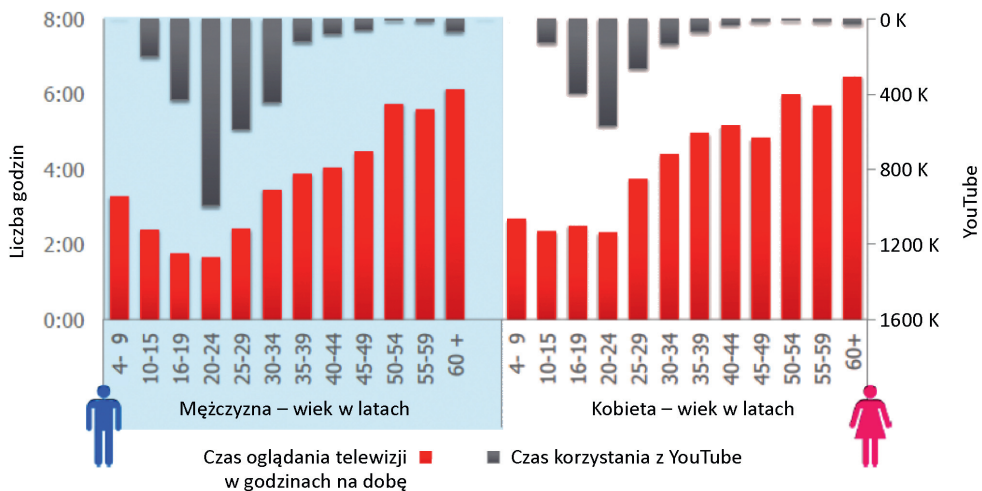
pewną nową wartość (OECD nie uznaje za UGC np. umieszczenia na YouTube fragmentu programu telewizyjnego);

- tworzenie poza aktywnością zawodową – UGC zazwyczaj nie jest wytwarzana w ramach pracy zawodowej, ale tworzona przez amatorów, którzy nie oczekują ani wynagrodzenia, ani zysku; motywacją do tworzenia UGC mogą być kontakty z innymi użytkownikami, rozgłos, prestiż, potrzeba ekspresji.

Proces pomiaru zjawiska UGC jest trudny, dostępne dane wskazują, że użytkownicy szerokopasmowego dostępu do Internetu przybywa, a produkcja i współdzielenie się informacją rośnie w szybkim tempie, co jest szczególnie widoczne w przypadku młodych użytkowników. Do zweryfikowania tego założenia wystarczy się powołać na dane największego serwisu medialnego w sieci, YouTube. Jak wskazują statystyki, liczba unikalnych użytkowników tego giganta przekroczyła 1 mld osób w skali miesiąca, a w każdej minucie wgrywane jest do serwisu ponad 100 godzin treści¹⁴. YouTube działa w 56 krajach, operuje w 61 językach, a 70% użytkowników tego serwisu pochodzi spoza USA. Oglądalność YouTube oscyluje wokół 6 mld godzin treści miesięcznie.

Jak pokazują statystyki, grupa w wieku 18–34 lata migruje z tradycyjnej, stacjonarnej telewizji do serwisów audio/wideo w sieci (rysunek 4.1). Zjawisko to jest najprawdopodobniej związane nie tyle z potrzebą mobilności i efektywnego wykorzystania każdej chwili, ile przede wszystkim chroni potrzebę wolności od narzucanych systemowo rozwiązań, która powstaje wraz z rozwojem technologii ICT.

Rysunek 4.1. Czas oglądania TV i YouTube



Źródło: *O rewolucji rynku TV* (prezentacja), Dom mediowy Grupa OMD (za zgodą wydawcy).

¹⁴ Zob. <http://mashable.com/2013/06/13/youtube-marketing-advertising/#:eyJzIjoiZyIsImkiOiJf-cXNzNDI3NzI5eTRvbmRwdDhlyY3NudGQxOGFfn0>, 21.06.2013; <http://www.youtube.com/yt/press/statistics.html>, 9.09.2013.

4.3. Ekonomiczne aspekty treści tworzonych przez użytkowników

Koncept treści tworzonych przez użytkowników z założenia miał być bezinteresowny. Analiza produkcji społecznej coraz częściej jednak zostaje wykorzystywana przez podmioty gospodarcze do realizacji swoich celów finansowych. Raport OECD¹⁵ na temat UGC przedstawia pięć podstawowych modeli ekonomicznego funkcjonowania tego zjawiska:

- 1) dobrowolne zaangażowanie się w tworzenie treści, bez osiągnięcia korzyści finansowych,
- 2) pobieranie opłat w usługach abonamentowych lub płatnościach za pojedyncze treści (*pay per item*),
- 3) przychody z reklam,
- 4) licencjonowanie treści i technologii wraz ze sprzedażą licencji osobom trzecim,
- 5) sprzedaż dóbr i usług na rzecz społeczności (dochody ze sprzedaży widowni *on-line*).

Modele te mogą służyć wynagradzaniu twórców w formie dzielenia zysków lub jako bezpośredni przychód od użytkowników.

Jedną z najbardziej charakterystycznych cech ekonomicznych tego zjawiska jest niespotykana dotąd skala, a sam proces produkcji i emisji treści jest prowadzony bezpośrednio przez indywidualnych twórców i użytkowników, co ogranicza koszty do minimum. Już dziś jednak dostawcy oprogramowania znajdują sposoby na osiąganie zysków, np. YouTube, po zakupie serwisu przez Google (za 1,85 mld USD w październiku 2006 r.), przeszedł zmiany i wdrożył nowe funkcjonalności, których celem jest spersonalizowany marketing i reklama, charakterystyczne dla ekonomii sieciowej. Jak zauważa Y. Benkler, jest to potwierdzeniem tezy, iż korporacyjny przemysł medialny rozpoczął włączanie do swoich struktur i redefinicję wspólnej pozarynkowej produkcji kultury i informacji¹⁶.

4.4. Media społecznościowe

Początek mediów społecznościowych jest utożsamiany ze zmianą umiejętności korzystania z mediów wraz z rewolucją ICT. Czas ten jest nazywany erą informacji (*information age*), erą cyfrową (*digital era*) czy cyfrowym światem (*digital world*).

¹⁵ *Participative Web...*, op.cit., s. 5.

¹⁶ Y. Benkler, *The Wealth...*, op.cit., s. 210.

Podczas gdy dominujące media przeistaczały się z papierowych w audiowizualne, szkoły komunikowania zmieniały stosowane terminy „czytanie” i „rozumienie” na „oglądanie” i „interpretowanie”¹⁷. W dzisiejszym świecie mediów takie terminy, jak widownia czy dotarcie, wydają się być niewystarczające, zwłaszcza w świecie zdwersyfikowanym, technologicznie ukształtowanym i interaktywnym. W ostatnich trzech dekadach komputery przemieniły się z tajemniczych urządzeń o nieznanym możliwościach w transparentne lustra, odzwierciedlające pragnienia i zachowania użytkowników¹⁸.

Pojęcie mediów społecznościowych (*social media*) odnosi się do ogólnie pojętego korzystania z internetowych i mobilnych technologii, aby przekształcić komunikację w interaktywny dialog¹⁹. A Kaplan i M. Haenlein definiują media społecznościowe jako „grupę bazujących na internetowych rozwiązaniach aplikacji, które opierają się na ideologicznych i technologicznych podstawach Web 2.0 i które to umożliwiają tworzenie i wymianę wygenerowanych przez użytkowników treści”²⁰. Celem mediów społecznościowych są społeczne interakcje polegające na obiegu i wymianie informacji pomiędzy użytkownikami za pośrednictwem nowoczesnych interaktywnych narzędzi komunikowania. Opisywana w mediach rewolucja interaktywna ma służyć kreowaniu własnych, edukacyjnych i rozrywkowych doświadczeń dzięki użyciu potężnych cyfrowych narzędzi zamiast narzucanych przez innych informacji²¹. Widz nie jest już tylko widzem, ale staje się uczestnikiem, chce kontrolować oglądane treści, wybierać je, a nawet współtworzyć. Przykładem może być serial pt. *Chirurdzy (Grey's Anatomy)*. Oprócz tradycyjnie produkowanych i dystrybuowanych odcinków (kanał abc), dzięki fanom serialu powstało środowisko filmów w serwisie YouTube śledzących konkretnych bohaterów i ich wątki. Do dyspozycji wszystkich są tam dostępne amatorskie montaż wybranych scen, skróty poszczególnych odcinków czy teledyski z muzyką z serialu na bazie pasujących ujęć.

Ta amatorska produkcja, stworzona przez aktywnych widzów, użytkowników, służy innym, bez oczekiwania na gratyfikację. Większość z użytkowników mediów społecznościowych tworzy amatorskie treści (montaż czy filmowe kolaże) na bazie istniejących, produkowanych profesjonalnie materiałów lub kręci produkcje niskobudżetowe dostępnymi powszechnie, tanimi urządzeniami do produkcji wideo. Można przyjąć hipotezę o ścisłej, symbiotycznej zależności użytkowników i profesjonalnych twórców.

¹⁷ S. Livingstone, *Media...*, op.cit., s. 2.

¹⁸ *Digital Material...*, op.cit., s. 7.

¹⁹ http://pl.wikipedia.org/wiki/Media_spoecznościowe, 9.09.2013.

²⁰ A.M. Kaplan, M. Haenlein, *Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media*, „Business Horizons” 2010, vol. 53, no. 1, s. 59–68.

²¹ *Ibidem*, s. 49.

Korporacje medialne nie mogłyby dziś tworzyć bez masowej grupy aktywnych odbiorców i dystrybutorów treści. Ci zaś nie mogliby uczestniczyć w mediach bez gotowych treści do przetwarzania. Taki obieg kultury w ujęciu postmodernistycznym jest nazywany sferą kulturalną (*cultural sphere*). Opisuje on sposoby przesyłu i cyrkulacji treści od producentów do odbiorców i efekt zbierania informacji zwrotnej od nich jako odpowiedź widzów generującą przyszłe zainteresowanie twórców²². Zasada ta została wykorzystana do stworzenia koncepcji serialu pt. *House of Cards* platformy internetowej Netflix²³.

Trwa jednak spór o nowe miejsca na rynku medialnym. Media społecznościowe, w odróżnieniu od tradycyjnych, odpowiadają na indywidualne potrzeby odbiorców (*one-to-one*), pozwalają na zaistnienie w ich świecie, wyrażenie siebie i dzielenie się swoją twórczością. Kultura uczestnictwa zmienia sposób patrzenia na umiejętności posługiwania się Internetem – z twórczości jednostki na zaangażowanie danej społeczności²⁴. W dobie takich zjawisk, jak produkcja społeczna, kapitał społeczny, ekonomia daru czy kultura uczestnictwa, przejawy tworzenia mediów społecznościowych odgrywają istotną społeczną rolę. Produkty wytworzone w procesie współpracy i dzielenia się informacją *on-line* kreują dobro wspólne (z którego każdy może skorzystać), będące aktem współczesnej kultury w sieci.

Podsumowanie

Dzięki postępowi technologicznemu (wzrost szybkości łączy, rozwój usług telekomunikacyjnych, pojawienie się nowych urządzeń do odbioru treści) rewolucja cyfrowa, w połączeniu z innymi zmianami społeczno-gospodarczymi, przyczyniła się do znaczących ruchów na rynku produkcji i wymiany treści. Zjawisko UGC i media społecznościowe zmieniły medialny układ sił, wymuszając tym samym nowe procesy w produkcji, konsumpcji i dystrybucji treści na rynku medialnym. Zasięg i ilość uwagi poświęcanej przetwarzaniu informacji przez użytkowników wydaje się być ważną siłą zaburzającą rozumienie dotychczasowej produkcji i konsumpcji tradycyjnie do-

²² Ibidem, s. 11.

²³ Amerykański serial pt. *House of Cards* powstał na podstawie zebranej wiedzy o miniseriale BBS z 1990 r. o tym samym tytule (zob. http://articles.washingtonpost.com/2013-04-26/business/38841179_1_internet-tv-cable-tv-aereo 30.06.2013; https://pl.wikipedia.org/wiki/House_of_Cards_%28ameryka%C5%84ski_serial_telewizyjny%29, 30.06.2013; <http://bgr.com/2013/04/23/netflix-subscriber-growth-analysis-459720/>, 30.06.2013). Obecnie film ten jest transmitowany w telewizji, ale swoją popularność zyskał w sieci.

²⁴ H. Jenkins, *Confronting the Challenges of Participatory Culture: Media Education for the 21st Century*, MacArthur Foundation, Chicago 2006, s. 7.

starczanych treści. To zaburzenie stwarza nowe możliwości i wyzwania dla obecnych uczestników rynku i ich strategii.

Jak pisze H. Jenkins, konieczna będzie złożona relacja między medialnymi korporacjami (*top-down corporate media*) a kulturą uczestnictwa (*bottom-up participatory culture*)²⁵. Proces wykorzystania kompetencji i możliwości obu stron, czyli zaangażowanie społeczne, masowa dystrybucja i promocja mediów społecznościowych i UGC oraz profesjonalizm, rozwój inwestycji i know-how firm medialnych najprawdopodobniej pozwolą na stworzenie nowych, hybrydowych modeli medialnych, balansujących na styku produkcji społecznej i ekonomii rynkowej.

Bibliografia

- Benkler Y., *Bogactwo sieci. Jak produkcja społeczna zmienia rynki i wolność*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Benkler Y., *The wealth of networks: How social production transforms markets and freedom*, Yale University Press, New Haven–London 2006.
- Boomen van den M., Lammes S., Lehmann A-S., Raessens J., Schäfer M-T., *Digital Material, Tracing New Media in Everyday Life and Technology*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2009.
- Dijck van J., *Users like you? Theorizing agency in user-generated content users like you?*, „Media Culture Society” 2009, no. 31.
- Gift economy*, http://en.wikipedia.org/wiki/Gift_economy
- http://articles.washingtonpost.com/2013-04-26/business/38841179_1_internet-tv-cable-tv-aereo
- <http://bgr.com/2013/04/23/netflix-subscriber-growth-analysis-459720/>
- <http://mashable.com/2013/06/13/youtube-marketing-advertising/#:eyJzIjoiZyIsImkiOiJfcXNzNDI3NzI5eTRvbmRwdDhlY3NudGQxOGFfn0>
- https://pl.wikipedia.org/wiki/House_of_Cards_%28ameryka%C5%84ski_serial_telewizyjny%29
- http://pl.wikipedia.org/wiki/Media_spoecznościowe
- http://pl.wikipedia.org/wiki/User-generated_content
- <http://szkiceszocjologii.blogspot.com/2011/03/produkcja-spoeczna-ponowoczesny-for-dyzm.html>
- <http://www.youtube.com/yt/press/statistics.html>

²⁵ H. Jenkins, *Convergence culture: Where old and new media collide*, New York University Press, New York 2006, s. 243.

- Jenkins H., *Confronting the Challenges of Participatory Culture: Media Education for the 21st Century*, MacArthur Foundation, Chicago 2007.
- Jenkins H., *Convergence culture: Where old and new media collide*, New York University Press, New York 2006.
- Jung B., *Globalizacja mediów – stary problem w nowej formie?*, w: *Globalna gospodarka – lokalne społeczeństwa*, red. J. Osiński, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, SGH, Warszawa 2001.
- Jupowicz-Ginalska A., *Marketing medialny*, Difin, Warszawa 2010.
- Kaplan A.M., Haenlein M., *Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media*, „Business Horizons” 2010, vol. 53, no. 1.
- Kowalski T., Jung B., *Media na rynku. Wprowadzenie do ekonomiki mediów*, WSiP, Warszawa 2006.
- Livingstone S., *Media literacy and the challenge of new information and communication technologies*, „The Communication Review” 2004, no. 7.
- Mauss M., *Socjologia i antropologia. Szkic o darze. Forma i podstawa wymiany w społeczeństwach archaicznych*, Wydawnictwo KR, Warszawa 2001.
- Participative Web: User-Created Content*, OECD/OCDE, Paris 2007.
- „Time Magazine” 16.12.2006, http://en.wikipedia.org/wiki/You_%28Time_Person_of_the_Year%29
- Vogel H.L., *Entertainment Industry Economics. A Guide for Financial Analysis*, Cambridge University Press, New York 2007.

Streszczenie

Na początku XXI w. powstała nowa kultura uczestnictwa, mająca silne wsparcie w kreowaniu siebie i dzieleniu się czyjąś kreacją²⁶. To taka kultura, której uczestnik wierzy w celowość partycypacji i czuje potrzebę społecznych więzów z innymi. Możliwość zaistnienia, tworzenia czy współtworzenia, rozpowszechniania i komentowania to pochodne wolności i internetowych rozwiązań technologicznych. Dawni odbiorcy treści stają się jej uczestnikami, tworzą i komentują, wspierają i krytykują. Rozwój technologiczny umożliwił przemianę biernego konsumenta treści w ich kreatora, producenta i dystrybutora, a powstające na tej fali media społecznościowe stawiają wyzwania tradycyjnym modelom produkcji medialnej. Jak pisze H. Jenkins, odchodzimy od świata mediów, w którym kilku produkuje, a wielu konsumuje, w kierunku takiego, gdzie każdy ma

²⁶ H. Jenkins, *Confronting...*, op.cit., s. 8.

możliwość aktywnego uczestnictwa w produkowanej kulturze. Przejawem tych przemian stają się modele produkcji i dystrybucji treści tworzone przez użytkowników. Platformy UGC i media społecznościowe kreują środowisko kultury uczestnictwa umożliwiające szerokie dotarcie do odbiorców. Równolegle, tradycyjni twórcy treści poszukują nowych modeli rozwoju swoich biznesów, czerpiąc często z produkcji społecznej w sieci, co w konsekwencji może przynieść istotne zmiany na rynku medialnym, mające wpływ na wszystkich jego uczestników.

Słowa kluczowe: *user generated content*, media społecznościowe, produkcja społeczna w sieci, media tradycyjne, produkcja i dystrybucja treści

User Generated Content as manifestations of social production in the network on the example of social media

Summary

The culture of participation that was started at the beginning of the twenty-first century is characterised by strong support for creation and sharing of one's creation. It's a culture that believes in the sense of member participation and feels the need for social bonds with others. The possibility of on-line existence, creation or co-creation, dissemination and commentaries are the symbols of freedom and web technology. Former recipients of the content become the participants, create and comment, support and criticise. Technological development has turned the passive content receiver into content producer and distributor, and social media formed on the wave of it, challenge traditional models of media production. As Jenkins writes, we are moving away from the media, in which a number of manufactures produce for the mass customer, into the media where everyone has the opportunity to participate actively in the created culture. Models of production and distribution of content created by users (User Generated Content) are a manifestation of these changes. UGC platforms are creating a culture of participation enabling content to reach a wide audience. At the same time traditional content creators are looking for new models to develop their businesses, often drawing on social on line production, which in turn can bring significant changes in the media market affecting all participants.

Keywords: User Generated Content, social media, social on-line production, traditional media, content production and distribution

Rozdział 5

Budżet partycypacyjny w Polsce

Wprowadzenie

Demokracja jest ustrojem, w którym władza pochodzi od obywateli. Istnieje wiele mechanizmów, za których pomocą obywatele mają wpływ na decyzje władz. Sam wpływ obywateli na decyzje władz jest w znacznej mierze definiowany przez wielkość jednostki, w której są podejmowane dane decyzje. W Polsce najlepszym miejscem rozwoju demokracji jest samorząd gminny. Potwierdzają to również ostatnie badania, które wskazują, że blisko 70% obywateli naszego kraju uważa, iż nie ma wpływu na losy kraju, ale aż 50% sądzi, że ma taki wpływ na losy swej gminy¹.

Najbardziej powszechnymi mechanizmami wpływu obywateli na decyzje władz są niewątpliwie wybory oraz referenda. Nie są to jednak jedyne sposoby, za których pomocą mieszkańcy mogą uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji. Jednym z nich jest budżet partycypacyjny, o którym w Polsce stało się głośno za sprawą Sopotu, który wprowadził w 2011 r. tak nazwany mechanizm². Od tego czasu kolejne miejscowości albo realizują, albo zamierzają realizować podobne rozwiązania. Inicjatywa spotkała się z poparciem Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, które uruchomiło stronę internetową na temat budżetu partycypacyjnego³.

Powstają pytania, czym jest budżet partycypacyjny, jakie są jego zalety i co można dzięki niemu zyskać. Na wszystkie te pytania zostanie udzielona odpowiedź w niniejszym rozdziale. Na wstępie należy zaznaczyć, że w Polsce bardzo często budżet partycypacyjny jest określany mianem obywatelskiego, ale w tym rozdziale, z wyjątkiem nazw własnych, będzie stosowane określenie „budżet partycypacyjny”.

* Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

¹ http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_142_12.PDF, 7.09.2013.

² <http://myobywatele.org/baza-wiedzy/inspiracje/jak-wprowadzic-budzet-obywatelski/>, 2.09.2013.

³ <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/>, 20.07.2013.

5.1. Budżet partycypacyjny – definicje

Na terenie gminy funkcjonują obok siebie mieszkańcy, władze lokalne oraz organizacje pozarządowe (zwane również NGO bądź trzecim sektorem), będące podstawą społeczeństwa obywatelskiego. Niejednokrotnie przedmiotem działalności NGO są kwestie, za które odpowiada samorząd. Stąd też NGO i lokalne władze posiadają wiele narzędzi współpracy, szczegółowo wymienionych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴. Osoby, które nie są zrzeszone w żadnej organizacji, mają o wiele mniej możliwości wpływu na władze lokalne⁵. Budżet partycypacyjny jest właśnie takim mechanizmem, który angażuje do udziału wszystkie wspomniane strony.

Budżet partycypacyjny jest najczęściej w literaturze definiowany jako proces, podczas którego mieszkańcy danej jednostki terytorialnej w sposób bezpośredni decydują lub współdecydują o przeznaczeniu całości bądź części dostępnych środków publicznych⁶. Zwolennicy budżetu partycypacyjnego podkreślają, że faktyczne uczestnictwo występuje wówczas, gdy mieszkańcy mogą rzeczywiście decydować o przeznaczeniu i sposobie wydatkowania ich pieniędzy⁷, streszczając to w sloganie „Prawdziwe pieniądze – prawdziwa władza”⁸.

Wskazuje się kilka podstawowych elementów, które powinny być uwzględnione w procesie budżetowania partycypacyjnego⁹:

- środki przeznaczone na działania w ramach budżetu są ściśle określone,
- dyskusja dotyczy całej jednostki terytorialnej, a nie jedynie jej części,
- ma miejsce publiczna dyskusja, w której może wziąć udział każdy mieszkaniec,
- rozstrzygnięcia podjęte w ramach budżetu partycypacyjnego są wiążące dla władz,
- jest to proces długofalowy.

Idealny budżet partycypacyjny zawiera wszystkie wymienione elementy, ale praktyka, w tym naszego kraju, pokazuje, że nie jest to warunek konieczny. Sam budżet

⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536.

⁵ G. Makowski, *Partycypacja indywidualna i zorganizowana – dylemat i konieczność*, w: *Prawo a partycypacja publiczna*, red. P. Sobiesiak-Penezsko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 30.

⁶ 72 *Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, UN-HABITAT, Quito 2004, s. 20.

⁷ R. Górski, *Bez państwa – demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja Ha!art, Kraków 2007, s. 43.

⁸ <http://vimeo.com/71975359>, 2.09.2013.

⁹ Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2008, vol. 32, no. 1, s. 168.

partycypacyjny powinien być dostosowany do warunków lokalnych, uwzględniając zarówno miejscową tradycję, jak i warunki społeczne.

Należy zaznaczyć, że budżet partycypacyjny nie jest przeciwieństwem tradycyjnego budżetu. Pula środków finansowych, o których decydują mieszkańcy, jest wyodrębniona przez władze w ramach budżetu danej jednostki, pozostając jednak jego częścią. Ostateczna uchwała budżetowa jest podejmowana zgodnie z obowiązującym prawem.

5.2. Etapy tworzenia budżetu partycypacyjnego na przykładzie Porto Alegre

Idea budżetu partycypacyjnego narodziła się w brazylijskim mieście Porto Alegre, w którym w 1988 r. przejęła władzę Partia Pracowników, dziedzicząc po poprzednikach miasto-bankruta, w którego administracji panował chaos¹⁰. W pierwszym okresie rządów Partia Pracowników eksperymentowała z różnymi pomysłami włączenia mieszkańców do współdziałania. W wyniku konsultacji z mieszkańcami zdecydowano się na rozwiązanie, które w 1990 r. ostatecznie przybrało formę budżetu partycypacyjnego. Składało się ono z kilku etapów¹¹.

Etap pierwszy obejmował 16 zgromadzeń sąsiedzkich (1 zgromadzenie na dzielnicę) oraz 5 tematycznych, zajmujących się problemami obejmującymi swym zasięgiem całe miasto. Prawo udziału w zgromadzeniach z możliwością zgłaszania pomysłów, wraz z prawem do głosowania, miał każdy, kto ukończył 16 rok życia. W trakcie tych zebrań mieszkańcy omawiali, a następnie tworzyli listę inwestycji, które chcieliby, aby zostały podjęte w najbliższym czasie. Na zebraniach wybierano również delegatów (w końcowej fazie 1 delegat na 20 uczestników zebrania) do Forum Delegatów Regionalnych (po 1 delegacie z dzielnicy) i do 5 Forów Tematycznych. Delegatami najczęściej zostawali członkowie różnych organizacji pozarządowych lub związków zawodowych. Kadencja trwała rok i była pełniona honorowo. Delegatami nie mogli być radni oraz urzędnicy. Fora pełniły role konsultacyjne, kontrolne i mobilizujące. Podstawowym zadaniem forów był nadzór nad wykonaniem inwestycji oraz pośredniczenie między mieszkańcami a Radą Budżetu Partycypacyjnego¹².

Następnie odbywał się cykl spotkań mieszkańców, w których uczestniczyli delegaci. W trakcie dyskusji i negocjacji (oraz niejednokrotnie głosowań) ostatecznie

¹⁰ B. Wampler, *A Guide to Participatory Budgeting*, w: *Participatory budgeting*, ed. A. Shah, Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, Washington 2007, s. 23.

¹¹ R. Górski, *Demokracja uczestnicząca w samorządzie lokalnym*, Poznańska Biblioteka Anarchistyczna–Oficyna Wydawnicza Bractwo Trojka, Poznań–Kraków 2003, s. 15.

¹² R. Górski, *Bez państwa...*, op.cit., s. 72–75.

klarowała się lista inwestycji, które chciano zrealizować. Lista była podzielona na kilka kategorii, a poszczególnym pozycjom przypisano priorytet wykonania. Lista była następnie przekazywana władzom miejskim, które dzięki temu mogły przygotować wstępne propozycje budżetowe.

Następnie odbywały się spotkania mieszkańców z urzędnikami, w których trakcie przedstawiano orientacyjną wysokość budżetu miasta oraz wskazywano wydatki, które muszą zostać poniesione przez miasto. W tym czasie zgromadzenia sąsiedzkie oraz tematyczne wybierały również delegatów do Rady Budżetu Partycypacyjnego (COP). W jej skład wchodziło 32 delegatów zgromadzeń sąsiedzkich, 10 delegatów zgromadzeń tematycznych, przedstawiciel związku zawodowego pracowników miasta, przedstawiciel Unii Stowarzyszeń Mieszkańców oraz 2 delegatów zarządu miasta, bez prawa głosu. Radny pełnił funkcję honorowo, mógł być wybrany tylko dwa razy, a jego mandat był odwoływalny¹³.

Rada Budżetu na podstawie preferencji mieszkańców tworzyła wstępny projekt budżetu miasta, który uwzględniał możliwości finansowe i prawne miasta. Wszystkie decyzje musiały być pisemnie konsultowane z forami dzielnicowymi i tematycznymi. Delegaci forów informowali mieszkańców o postępie prac nad budżetem oraz zbierali opinie i postulaty, które były następnie przekazywane COP-owi. W końcowej fazie radni COP dyskutowali projekt budżetu z mieszkańcami, nanosili poprawki, a na koniec przegłosowywali projekt budżetu. Gotowy projekt był następnie przekazywany burmistrzowi, który przedstawiał go Radzie Miasta. Nie zdarzyło się, aby rada miasta odrzuciła projekt przekazany przez burmistrza. Cały proces konstruowania budżetu partycypacyjnego był wspierany przez władze miasta za pośrednictwem Gabinetu Planowania Miasta, którego zadaniem było analizowanie postulatów mieszkańców na podstawie możliwości finansowych i prawnych¹⁴.

Budżet partycypacyjny w Porto Alegre został stworzony we współpracy z mieszkańcami, ale na podstawie decyzji władz lokalnych. Taki układ sprawdził się w sytuacji, w której obie strony doceniły rolę, jaką odgrywał budżet partycypacyjny w mieście. Sytuacja zmieniła się w momencie, w którym władzę w 2004 r.¹⁵ w Porto Alegre przejęła opozycja niesprzyjająca budżetowi partycypacyjnemu – nastąpiła likwidacja struktur tego systemu. Działalność struktur Demokracji Uczestniczącej w Porto Alegre, mimo ich załamania, wskazuje, że ten sposób zarządzania milionową aglomeracją jest możliwy. W trakcie ich funkcjonowania udało się zwiększyć liczbę osób korzystających z infrastruktury miejskiej, autorzy piszący o Porto Alegre wskazują również na ograniczenie w znaczącym stopniu korupcji wśród urzędników. Wspomina się również

¹³ R. Górski, *Demokracja uczestnicząca...*, op.cit., s. 17–18.

¹⁴ R. Górski, *Bez państwa...*, op.cit., s. 83–84.

¹⁵ Ibidem, s. 98.

o wzroście zainteresowania problemami miasta wśród mieszkańców, bez względu na wykształcenie, płeć czy pochodzenie społeczne¹⁶.

5.3. Przykłady budżetów partycypacyjnych w Polsce

Próby wprowadzenia budżetu partycypacyjnego są również widoczne w naszym kraju. W Polsce nie ma przeszkód prawnych, jeśli chodzi o możliwość jego tworzenia, gdyż art. 5a ustawy o samorządzie gminnym stwierdza, że w przypadkach ważnych dla gminy mogą być na jej terenie prowadzone konsultacje z mieszkańcami, a sam tryb i zasady konsultacji ustala rada gminy¹⁷.

5.3.1. Fundusze sołeckie

Opisując budżety partycypacyjne, zazwyczaj wskazuje się na wprowadzenie tego mechanizmu w miastach. W Polsce jednak budżet partycypacyjny występuje przede wszystkim na terenie sołectw w postaci funduszu sołeckiego¹⁸. Kwestia istnienia funduszy sołeckich została w 2009 r. uregulowana ustawowo¹⁹. Zgodnie z tą ustawą, fundusz sołeczki jest wyodrębniony w ramach budżetu gminy, pozostając jednak jego częścią, a wielkość środków przeznaczonych do dyspozycji sołectw jest ustalona proporcjonalnie do liczby mieszkańców sołectwa. Warto zaznaczyć, że polskie przepisy nie określają, gdzie mogą, a gdzie nie mogą być tworzone sołectwa, w efekcie w naszym kraju funkcjonuje 49 sołectw na terenie miast²⁰. Konstrukcja ustawowych funduszy sołeckich przewiduje, iż o podziale pieniędzy decydują mieszkańcy sołectwa na zebraniach wiejskich, a organizację zebrania wiejskiego określają statuty poszczególnych sołectw uchwalanych przez radę gminy. Ustawową zachętą do tworzenia funduszy sołeckich jest możliwość zwrotu z budżetu państwa części wydatków poniesionych w ramach funduszy sołeckich²¹.

Zanim została wprowadzona ustawa o tych funduszach, niektóre gminy same wydzielały pieniądze do dyspozycji sołectw. Jedną z takich gmin jest gmina Zabierzów, która już w 1995 r. wyodrębniła z budżetu fundusze sołeczki. Czyni ją to prawdopodobnie pierwszą gminą w Polsce stosującą elementy budżetu partycypacyjnego.

¹⁶ Ibidem, s. 88.

¹⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591.

¹⁸ D. Kraszewski, *Fundusz sołeczki*, w: *Partycypacja: przewodnik Krytyki Politycznej*, red. J. Erbel, P. Sadura, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012, s. 148.

¹⁹ Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. Nr 52, poz. 420.

²⁰ http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=750832&p_token=0.9293071674402316,7.09.2013.

²¹ Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r., op.cit.

Wysokość funduszu zależy od liczby mieszkańców sołectwa. Same decyzje dotyczące wydatkowania środków są podejmowane przez zgromadzenia wiejskie pod przewodnictwem sołtysa²². Zabierzów skorzystał z możliwości wyodrębnienia funduszy sołeckich na podstawie ustawy, ale zabierzowscy radni postanowili, aby w 2014 r. wrócić do rozwiązań sprzed wejścia jej w życie²³.

5.3.2. Poznański Budżet Obywatelski

W dużych miejscowościach budżet partycypacyjny pojawiał się w ciągu ostatnich kilku lat. W Poznaniu po raz pierwszy budżet ten znalazł zastosowanie w 2013 r.²⁴ W jego ramach Poznaniacy mają możliwość współudziału w rozdysponowaniu 10 mln PLN²⁵. Procedura *Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego* przewiduje trzy etapy.

Pierwszym z nich jest trwający przez cały czerwiec okres zgłaszania projektów na specjalnie skonstruowanych w tym celu formularzach. Projekt może zostać zgłoszony przez każdego mieszkańca Poznania oraz działające na jego terenie osoby prawne i organizacje pozarządowe. Jednym z wymogów zgłaszanej propozycji jest przedstawienie jego szacunkowego kosztu, co może zniechęcać niektóre osoby do składania wniosków.

Na etapie drugim wnioski są poddawane ocenie przez odpowiednie wydziały urzędu miasta. Urzędnicy oceniają składane wnioski na podstawie kilku kryteriów, do których m.in. zalicza się: możliwość realizacji, zgodność z kompetencjami gminy czy zgodność ze *Strategią Rozwoju Miasta*, a także atrakcyjność projektu (unikatowość, wartość promocyjna, atrakcyjność przestrzenna lub społeczna) czy jego znaczenie społeczne²⁶. Urzędnicy przekazują następnie swoje rekomendacje do Zespołu Opiniującego, składającego się z przedstawicieli klubów radnych, 2 przedstawicieli Poznańskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, po 1 przedstawicielu Młodzieżowej Rady Konsultacyjnej i Miejskiej Rady Seniorów, eksperta i dyrektorów: Wydziału Rozwoju Miasta, Wydziału Budżetu i Analiz oraz Biura Prezydenta. Zadaniem zespołu jest wybór projektów, które zostaną poddane pod powszechne głosowanie.

²² R. Górski, *Bez państwa...*, op.cit., s. 113.

²³ Protokół Nr XXXIII/2013 z Sesji Rady Gminy Zabierzów z dnia 22 marca 2013 r., <http://bip.malopolska.pl/ugzabierzow/Article/get/id,472>, 5.05.2014.

²⁴ Zarządzenie Nr 564/2012/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Poznania konsultacji społecznych w sprawie budżetu Miasta Poznania na rok 2013, <http://bip.poznan.pl/bip/zarządzenie-prezydenta/zarządzenie-nr-564-2013-p,NT000ECAF2/>, 5.05.2014.

²⁵ Zarządzenie Nr 415/2013/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 14 czerwca 2013 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Poznania konsultacji społecznych w sprawie budżetu Miasta Poznania na rok 2014, <http://bip.poznan.pl/bip/zarządzenie-prezydenta/zarządzenie-nr-415-2013-p,NT001020EE/>, 5.05.2014.

²⁶ Ibidem.

Głosowanie jest ostatnim etapem procedury budżetu partycypacyjnego w Poznaniu. Mogą wziąć w nim wszyscy mieszkańcy Poznania mający czynne prawo wyborcze oraz od tego roku również osoby studiujące na terenie miasta²⁷. W roku 2012 podczas głosowania oddano 19 260 ważnych głosów²⁸, co oznacza, że w głosowaniu wzięło 4,53% osób uprawnionych do głosowania²⁹.

Poznański Budżet Obywatelski, jakkolwiek daje możliwość realnego partycypowania mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących budżetu miasta, ma jednak kilka wad. Pierwszą jest niewielka kwota, 10 mln PLN, która w budżecie miasta wynoszącym w 2013 r. ponad 2,8 mld PLN stanowi zaledwie 0,35% wszystkich dostępnych Poznaniowi funduszy³⁰. W ramach procedury budżetu nie została przewidziana żadna forma otwartej dyskusji mieszkańców nad zgłoszonymi projektami, co z punktu widzenia teorii budżetu partycypacyjnego jest jedną z największych wad. Dodatkowo, urzędnicy, opiniując projekty, oceniają je również pod względem atrakcyjności czy znaczenia społecznego, co powinno leżeć w gestii głosujących. Inną wadą budżetu obywatelskiego Poznania jest fakt, że o ostatecznej liście projektów poddanych głosowaniu decyduje zespół opiniujący, składający się w większości z radnych i urzędników.

5.3.3. *Dąbrowski Budżet Partycypacyjny*

Zupełnie inną konstrukcję ma budżet partycypacyjny w Dąbrowie Górniczej. Jego zasady zostały opracowane przez specjalnie powołany w tym celu zespół, w którego skład weszli przedstawiciele rady miejskiej, organizacji pozarządowych oraz prezydenta miasta³¹. Zgodnie z zasadami *Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego* miasto zostało podzielone na 27 dzielnic³², którym przyznano odpowiedni udział w budżecie, którego wielkość zależy od liczby mieszkańców. Sama procedura tworzenia budżetu została podzielona na sześć etapów³³. Pierwszym z nich jest akcja edukacyjna, która ma przybliżyć pomysł budżetu mieszkańcom miasta. Następnym etapem jest zgłaszanie propozycji projektów. Projekt składa minimum 15 mieszkańców danej dzielnicy,

²⁷ Ibidem.

²⁸ <http://www.poznan.pl/mim/main/wyniki-glosowania,p,15574,23652,23839.html>, 5.09.2013.

²⁹ We wrześniu 2012 r. w Poznaniu w spisie wyborców zapisanych było 424 997 osób (http://pzk.gov.pl/g2/oryginal/2012_10/6d911d582ca40b1418ecc8d99cb1892f.pdf, 2.09.2013).

³⁰ Uchwała Nr XLIII/676/VI/2012 Rady Miasta Poznania z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu Miasta Poznania na 2013 rok, <http://administracja3.inforlex.pl/download/akty-pdf.U84.2013.4.213.pdf>, 5.05.2014.

³¹ http://twojadabrowa.pl/o_projekcie/4/kto_przygotowal_model.html, 5.09.2013.

³² Jednostkami pomocniczymi w Dąbrowie Górniczej są osiedla. Dzielnice na potrzeby budżetu zostały utworzone na podstawie kryteriów historyczno-zwyczajowych.

³³ Uchwała Nr XXIII/457/13 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Dąbrowy Górniczej na temat budżetu Miasta Dąbrowa Górnicza na 2014 rok, <http://bip.dabrowa-gornicza.gov.pl/BIP.asp?Se-l=14680&ident=61817&js=1>, 5.05.2014

którzy ukończyli 16 lat. Następnie odbywa się weryfikacja projektów przez urząd miejski. Urzędnicy mają za zadanie wydać opinię o każdym zgłoszonym projekcie, w tym kosztorys oraz stwierdzenie, czy jest możliwa jego realizacja. Urząd może również zaproponować alternatywne rozwiązanie podnoszonego problemu. Kolejnym etapem są Dzielnicowe Fora Mieszkańców, na których jest prowadzona dyskusja nad zgłoszonymi projektami. Fora ustalają również ostateczną listę projektów, które zostaną poddane głosowaniu. Następnie jest organizowane 5-dniowe głosowanie, w którym może wziąć udział każdy, co najmniej 16-letni mieszkaniec danej dzielnicy. Każdemu głosującemu przypada 10 punktów, które może rozdzielić na projekty wg swojego uznania. Ostatnim etapem jest ogłoszenie wyników głosowania³⁴.

Niestety, podobnie jak w Poznaniu, kwota przeznaczona na budżet partycypacyjny jest niewielka i wynosi 4 999 940,64 PLN, co przy budżecie wynoszącym ponad 500 mln PLN³⁵ oznacza, że mieszkańcy mają do dyspozycji mniej niż 1% finansów miasta. Zastanawiać może również dość duże rozdrobnienie miasta, co powoduje, że niektóre mniejsze dzielnice mają do dyspozycji kwotę nie przekraczającą 60 tys. PLN³⁶. Brakuje również możliwości tworzenia projektów obejmujących całe miasto lub też większe jego części. Należy jednak przypomnieć, że *Dąbrowski Budżet Partycypacyjny* przewiduje znacząco większy udział mieszkańców w jego tworzeniu, niż ma to miejsce w Poznaniu.

Podsumowanie

Budżet partycypacyjny jest narzędziem, które umożliwia mieszkańcom bezpośredni wpływ na wydatkowanie środków publicznych. Niewątpliwie, jego największą zaletą jest wzrost świadomości obywatelskiej osób uczestniczących w procesie budżetowania partycypacyjnego. Wśród innych zalet wymienia się również zwiększenie legitymizacji władz lokalnych, aktywizację mieszkańców oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego³⁷. Dodatkowo prowadzi on do zwiększenia transparentności wydatkowania środków publicznych, co w dalszej kolejności przyczynia się do zmniejszenia korupcji³⁸.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Uchwała Nr XXII/434/12 Rady Miejskiej W Dąbrowie Górniczej z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu Miasta Dąbrowa Górnicza na rok 2013, <http://www.bip.dabrowa-gornicza.pl/BIPDownload.aspx?file=59879.pdf&fnamU-434.pdf>, 5.05.2014.

³⁶ http://twojadabrowa.pl/model_partycypacji/dzielnica/1/mariankiratanicepieklo.html, 7.09.2013.

³⁷ W. Kębliński, *Budżet partycypacyjny: krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 14–15.

³⁸ 72 *Frequently Asked...*, op.cit., s. 85.

Wśród wad polskich budżetów partycypacyjnych należy przede wszystkim wymienić niewielkie środki, które są przeznaczane na ten mechanizm, oraz możliwość ingerencji urzędników w kształt ostatecznej listy projektów poddawanych głosowaniu. Lokalne władze nie mają również obowiązku wykonania decyzji podjętych podczas budżetowania partycypacyjnego. Do innych wad należą: możliwość przerzucania przez władze odpowiedzialności za niepopularne decyzje na barki społeczności lokalnej oraz wykorzystanie budżetu partycypacyjnego jedynie jako elementu PR-u, a nie jako faktycznego mechanizmu współdziałania z mieszkańcami. Największą wadą jest możliwość przejęcia decydującego wpływu na podejmowanie decyzji w ramach budżetu partycypacyjnego przez dobrze zorganizowane grupy interesu (lokalni lobbyści itp.)³⁹, co może nastąpić w przypadku niskiego zainteresowania za strony mieszkańców. Rozważając, czy budżet partycypacyjny ma więcej wad, czy zalet, można sparafrazować W. Churchilla i jego słynne powiedzenie na temat demokracji, iż jest to najgorszy możliwy ustrój, ale jeszcze nie wymyślono niczego lepszego.

Bibliografia

- Borowiec P., *Główne przeszkody w realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią a praktyką*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2006.
- Górski R., *Bez państwa – demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja Ha!art, Kraków 2007.
- Górski R., *Demokracja uczestnicząca w samorządzie lokalnym*, Poznańska Biblioteka Anarchistyczna–Oficyna Wydawnicza Bractwo Trojka, Poznań–Kraków 2003.
- <http://myobywatele.org/baza-wiedzy/inspiracje/jak-wprowadzic-budzet-obywatelski/>, 2.09.2013.
- http://poznan.pkw.gov.pl/g2/oryginal/2012_10/6d911d582ca40b1418ecc8d99cb1892f.pdf, 2.09.2013.
- http://twojadabrowa.pl/model_partycypacji/dzielnica/1/mariankiratanicepieklo.html, 7.09.2013.
- http://twojadabrowa.pl/o_projekcie/4/kto_przygotowal_model.html, 5.09.2013.
- <http://vimeo.com/71975359>, 2.09.2013.
- http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_142_12.PDF, 7.09.2013.
- <http://www.polskatimes.pl/artykul/706173,budzet-partycypacyjny-czyli-furtka-dla-lobbystow,id,t.html?cookie=1>, 2.09.2013.

³⁹ <http://www.polskatimes.pl/artykul/706173,budzet-partycypacyjny-czyli-furtka-dla-lobbystow,id,t.html?cookie=1>, 2.09.2013.

- <http://www.poznan.pl/mim/main/wyniki-glosowania,p,15574,23652,23839.html>, 5.09.2013.
- http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=750832&p_token=0.9293071674402316, 7.09.2013.
- <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/>, 20.07.2013.
- Kęblowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
- Kraszewski D., *Fundusz sołecki*, w: *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, red. J. Erbel, P. Sadura, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.
- Makowski G., *Partycypacja indywidualna i zorganizowana – dylemat i konieczność*, w: *Prawo a partycypacja publiczna*, red. P. Sobiesiak-Peneszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
- Protokół Nr XXXIII/2013 z Sesji Rady Gminy Zabierzów z dnia 22 marca 2013 r., <http://bip.malopolska.pl/ugzabierzow/Article/get/id,472>, 5.05.2014.
- 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, UN-HABITAT, Quito 2004.
- Sintomer Y, Herzberg C., Röcke A., *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2008, vol. 32, no. 1.
- Uchwała Nr XXII/434/12 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu Miasta Dąbrowa Górnicza na rok 2013, <http://www.bip.dabrowa-gornicza.pl/BIPDownload.aspx?file=59879.pdf&fnamU-434.pdf>, 5.05.2014.
- Uchwała Nr XXIII/457/13 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Dąbrowy Górniczej na temat budżetu Miasta Dąbrowa Górnicza na 2014 rok, <http://bip.dabrowa-gornicza.pl/BIP.asp?Sel=14680&ident=61817&js=1>, 5.05.2014.
- Uchwała Nr XLIII/676/VI/2012 Rady Miasta Poznania z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu Miasta Poznania na 2013 rok, <http://administracja3.inforflex.pl/download/akty-pdf.U84.2013.4.213.pdf>, 5.05.2014.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. Nr 52, poz. 420.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591.
- Wampler B., *A Guide to Participatory Budgeting*, w: *Participatory budgeting*, ed. A. Shah, Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, Washington 2007.

Zarządzenie Nr 415/2013/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 14 czerwca 2013 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Poznania konsultacji społecznych w sprawie budżetu Miasta Poznania na rok 2014, <http://bip.poznan.pl/bip/zarządzenie-prezydenta/zarządzenie-nr-415-2013-p,NT001020EE/>, 5.05.2014.

Zarządzenie Nr 564/2012/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Poznania konsultacji społecznych w sprawie budżetu Miasta Poznania na rok 2013, <http://bip.poznan.pl/bip/zarządzenie-prezydenta/zarządzenie-nr-564-2013-p,NT000ECAF2/>, 5.05.2014.

Streszczenie

Niniejszy rozdział podzielono na kilka odrębnych części. Wprowadzenie poświęcono kwestiom definicyjnym, tj. czym jest budżet partycypacyjny oraz jakie powinny być jego podstawowe elementy. Część drugą stanowi opis modelowego przykładu budżetu partycypacyjnego, tj. systemu, który funkcjonował w brazylijskim mieście Porto Alegre do 2004 r. W części trzeciej przedstawiono przykłady wprowadzenia w życie budżetu w Polsce (gmina Zabierzów, Poznań i Dąbrowa Górnicza) oraz mechanizm funduszy sołeckich. Podano również podstawy prawne, na których podstawie może być wprowadzony budżet partycypacyjny w Polsce, oraz kto może uczestniczyć w jego procedurze, a także omówiono zalety i wady budżetu partycypacyjnego. W Podsumowaniu została udzielona odpowiedź na pytanie o miejsce budżetu partycypacyjnego w samorządzie lokalnym.

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, budżet partycypacyjny, społeczeństwo obywatelskie, demokracja, uczestnictwo

Participatory budget in Poland

Summary

The paper has been divided into distinct parts. Introduction is devoted to definitions of participatory budget and its' components. Second part is composed of a description of a model participatory budget – a system functioning in Porto Alegre, Brazil until 2004. Third section of this essay consists of Polish examples of participatory budget – Zabierzów community, cities of Poznań and Dąbrowa Górnicza. Additionally, functioning

of Sołeckie funds is described in this section. One describes legal basis of participatory budget and its authorised participants in Poland. Benefits and defects as well as potential threats are described in the following section. In the summary one answers the question about the place of participatory budget in the local government in Poland.

Keywords: Local Government, participatory budget, civil society, democracy, participation

Rozdział 6

Ruch Wikimediów w państwach europejskich jako przykład aktywności obywatelskiej

Wprowadzenie

Serwis Wikipedia jest najchętniej odwiedzanym przez polskich internautów serwisem edukacyjnym¹. Oprócz wspomnianej internetowej encyklopedii w skład projektów Wikimedia wchodzi również inne projekty internetowe, takie jak Wikisłownik (słownik wielojęzyczny), Wikipodróż (wielojęzyczny przewodnik turystyczny) czy Wikimedia Commons (repozytorium multimediów). Projekty te są tworzone przez dziesiątki tysięcy wolontariuszy z całego świata, którzy każdego dnia tworzą nowe hasła, poprawiają istniejące oraz dodają nowe zdjęcia. Cała społeczność tworząca projekty Wikimedia jest przykładem ruchu społecznego, zapoczątkowanego w 2001 r. uruchomieniem internetowej encyklopedii, którą każdy może zmieniać. Już po roku funkcjonowania angielska wersja Wikipedii liczyła ok. 20 tys. haseł i zaczęły powstawać kolejne wersje językowe na całym świecie, w tym wersja polska². Obecnie angielska Wikipedia liczy ponad 4 mln haseł, a jej wersja polska – prawie 1 mln³.

Celem niniejszego rozdziału jest zaprezentowanie działalności ruchu Wikimediów w europejskich demokracjach jako przykładu aktywności obywatelskiej przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii. Ruch ten jest tworzony przez tysiące wolontariuszy i ma w wielu krajach swoje instytucjonalne emanacje. Do osiągnięcia

* Uniwersytet Warszawski.

¹ *Najpopularniejsze serwisy tematyczne w czerwcu 2013 roku*, badanie Megapanel PBI/Gemius, czerwiec 2013, <http://www.wirtualnemedia.pl/arttykul/najpopularniejsze-serwisy-tematyczne-w-czerwcu-2013-roku/page:1>, 19.08.2013.

² K. Janicki, *Wikipedia – krótka historia największej encyklopedii świata*, <http://histmag.org/wikipedia-krotka-historia-najwiekszej-encyklopedii-swiata-2001>, 26.09.2008.

³ Zob. <http://en.wikipedia.org/>, 5.09.2013; <http://pl.wikipedia.org/>, 5.09.2013.

zamierzonego celu wykorzystano dane opisujące ruch Wikimediów, w tym dane statystyczne. Na początku przedstawiono opisywane środowisko w szerszym kontekście przy wykorzystaniu teorii socjologicznej i politologicznej.

6.1. Ruch Wikimediów

Ruch Wikimediów może być traktowany jako przykład ruchu społecznego nowego typu⁴, który walczy o równy dostęp do bezpłatnej edukacji. Ruch społeczny jest bowiem spontanicznym działaniem zbiorowym, zmierzającym do określonego celu i często mającym na względzie wywołanie zmian społecznych⁵. Jak wskazuje P. Sztompka, nowe ruchy społeczne mają charakter uniwersalistyczny, czyli, mówiąc innymi słowami, „spotykają się tu ludzie o najrozmaitszym statusie społecznym, powiązani tylko wspólną ideą. [...] Wartości, wokół których skupiają się takie ruchy, mają, jak to określa R. Inglehart⁶, charakter «postmaterialistyczny». [...] Są to wartości nie partykularne, lecz uniwersalne, odnoszące się nie do pewnych tylko segmentów społeczeństwa, ale aktualne dla wszystkich ludzi, słowem ogólnoludzkie”⁷. W przypadków osób tworzących projekty Wikimedia celem takim jest stworzenie bezpłatnego źródła wiedzy, z którego mógłby korzystać i go tworzyć każdy człowiek na Ziemi mający dostęp do Internetu, niezależnie od języka narodowego, którym się posługuje. Ruch Wikimediów ma również charakter uniwersalistyczny, ponieważ jego członkami są osoby o często odmiennym statusie społecznym czy poglądach politycznych. Ponadto, jak zauważa A. Giddens: „w dzisiejszej epoce informacji ruchy społeczne na całej kuli ziemskiej mogą się łączyć w wielkie regionalne i międzynarodowe sieci, obejmujące organizacje pozarządowe, [...] działaczy na rzecz środowiska naturalnego i innych działających w interesie publicznym. Te elektroniczne sieci dają niespotykane możliwości natychmiastowego reagowania na bieżące wydarzenia, dostęp do informacji i pozwalają, w ramach prowadzonych kampanii, wywierać nacisk na korporacje, rządy i ciała międzynarodowe”⁸. Tak jest również w przypadku projektów Wikimedia, które

⁴ J. Schroer, G. Hertel, *Voluntary Engagement in an Open Web-Based Encyclopedia: Wikipedians and Why They Do It*, „Media Psychology” 2009, vol. 12, no. 1, s. 101.

⁵ Zob. A. Kozłowska, *Ruchy społeczne jako czynnik zmiany społecznej: skrypt do wykładów z socjologii*, <http://www.sgh.waw.pl/katedry/kaso/download/14.%20Ruchy%20jako%20czynnik%20zmiany%20spolecznej.pdf>, 5.09.2013; *Social movement*, http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Social_movement&oldid=564098396, 5.09.2013.

⁶ R. Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*, Princeton University Press, Princeton 1990.

⁷ P. Sztompka, *Socjologia: Analiza społeczeństwa*, Wyd. Znak, Kraków 2012, s. 217.

⁸ A. Giddens, *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 465.

funkcjonują w Internecie przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii. Przykładem wywierania wpływu przez ten ruch może być głośny protest przeciwko wprowadzeniu w styczniu 2012 r. międzynarodowej umowy handlowej ACTA⁹.

Aktywność obywatelska wiąże się z aktywnym obywatelstwem, które początkowo określano jako nową formę obywatelstwa. Jak podkreśla G. Moro, zjawisko aktywności obywatelskiej pojawiło się oprócz takich tradycyjnych form udziału w życiu politycznym, jak głosowanie lub członkostwo w partiach politycznych¹⁰. Podczas gdy aktywność polityczna się zmniejsza, aktywność obywatelska wzrasta, niezależnie od tego, czy istnieje korelacja między tymi dwoma procesami. Zatem można stwierdzić, że „aktywność obywatelska może być definiowana w kategoriach wykonywania uprawnień i obowiązków obywateli w demokracji każdego dnia, tj. w kształtowaniu polityki publicznej. Aktywność obywatelska przybiera wiele różnych form, takich jak dobrowolne stowarzyszenia, grupy samopomocy, ruchy obywatelskie, organizacje pomocy prawnej, koalicje i sieci, doraźne inicjatywy, struktury drugiego rzędu itp. Mają one różne rozmiary i działają na wszystkich poziomach, od lokalnego do globalnego. Mogą one być postrzegane jako wyjątkowe zjawisko, które można określić mianem aktywnego obywatelstwa”¹¹.

W podobnym tonie wypowiada się W. Stypułkowski, wg którego aktywność obywatelska jest jednym z kluczowych czynników przemian politycznych i społecznych¹². Autor ten podkreśla również duże znaczenie tej aktywności, mówiąc, iż „jest ona elementem kształtowania afirmatywnych postaw wobec zmian systemowych. Wspólnoty obywatelskie tworzone przez osoby, które realizują wspólny cel i dążą do osiągnięcia dobra wspólnego, kierują się zasadami równości i sprawiedliwości”¹³. Nie inaczej jest w projektach Wikimedia, w których jest przestrzegana zasada egalitaryzmu i każdy internauta dysponuje identycznymi możliwościami korzystania i tworzenia udostępnianych treści, a osiągnięcie dobra wspólnego jest jednoznaczne z tworzeniem bezpłatnych i ogólnodostępnych zasobów wiedzy. Wszystkie te działania przybierają formę ruchu społecznego i przez to wpisują się we wspomnianą koncepcję G. Moro.

⁹ Zob. *Protests against SOPA and PIPA*, http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Protests_against_SOPA_and_PIPA&oldid=571174955, 6.09.2013; T. Gryniewicz, *Polska Wikipedia zastrajkuje? „Nie” dla takiej walki z piractwem*, http://wyborcza.pl/1,76842,11001125,Polska_Wikipedia_zastrajkuje_Nie_dla_takiej_walki.html, 6.09.2013.

¹⁰ G. Moro, *Citizens' evaluation of public participation*, w: *Evaluating Public Participation in Policy Making*, OECD Publishing, Paris 2005, s. 112–113.

¹¹ Ibidem, s. 113.

¹² W. Stypułkowski, *Aktywność obywatelska – pojęcie, pomiar i jej wpływ na rozwój regionalny*, seria „Ekonomia”, „Zeszyty Naukowe WSEI” 2012, nr 5(2), s. 159.

¹³ Ibidem, s. 159.

6.2. Projekty Wikimediów

Na projekty Wikimediów składają się dwa typy projektów społecznościowych działających w Internecie: projekty wielojęzyczne i projekty wyłącznie anglojęzyczne. Projekty wielojęzyczne to encyklopedia Wikipedia, słownik językowy Wikisłownik, zbiór cytatów Wikicytaty, zbiór książek i podręczników Wikiksiążki, zbiór multimediiów źródłowych Wikiźródła, serwis informacyjny Wikinews, platforma e-learningowa Wikiwersytet oraz przewodnik turystyczny Wikipodróże. Projekty wyłącznie anglojęzyczne to katalog gatunków Wikispecies, repozytorium multimediiów Wikimedia Commons oraz baza metadanych Wikidata¹⁴. Większość krajów europejskich ma własne wersje językowe takich projektów wielojęzycznych, jak Wikipedia, Wikisłownik czy Wikinews (tabela 6.1). Adresy internetowe tych projektów są tworzone na podstawie schematu: rodzaj protokołu (<http://>), kod ISO języka i adres projektu głównego. Przykładowo, polska Wikipedia znajduje się pod adresem <http://pl.wikipedia.org>. W przypadku Wikipedii istnieją wersje językowe we wszystkich badanych językach urzędowych Unii Europejskiej, a językami urzędowymi, w których są tworzone wszystkie wielojęzyczne projekty Wikimediów, są języki: angielski, francuski, grecki, hiszpański, niemiecki, portugalski, szwedzki i włoski.

Tabela 6.1. Wielojęzyczne projekty Wikimedia w wybranych państwach i językach urzędowych Unii Europejskiej (stan na dzień 7.09.2013 r.)

Państwa	Wybrany język urzędowy oraz kod ISO języka	Wikipedia	Wikisłownik	Wikicytaty	Wikiksiążki	Wikiźródła	Wikinews	Wikiwersytet	Wikipodróże
Austria, Niemcy	niemiecki (de)	+	+	+	+	+	+	+	+
Belgia, Francja	francuski (fr)	+	+	+	+	+	+	+	+
Bułgaria	bułgarski (bg)	+	+	+	+	+	+	-	-
Chorwacja	chorwacki (hr)	+	+	+	+	+	-	-	-
Czechy	czeski (cs)	+	+	+	+	+	+	+	-
Dania	duński (da)	+	+	+	+	+	-	-	-
Estonia	estoński (et)	+	+	+	+	+	-	-	-
Finlandia	fiński (fi)	+	+	+	+	+	+	+	-
Grecja	grecki (el)	+	+	+	+	+	+	+	+
Hiszpania	hiszpański (es)	+	+	+	+	+	+	+	+
Holandia	niderlandzki (nl)	+	+	+	+	+	+/-	-	+
Irlandia	irlandzki (ga)	+	+	+/-	+/-	-	-	-	-

¹⁴ *Our projects*, http://wikimediafoundation.org/w/index.php?title=Our_projects&oldid=92737, 7.09.2013.

Państwa	Wybrany język urzędowy oraz kod ISO języka	Wikipedia	Wikisłownik	Wikycytaty	Wikiksiążki	Wikiźródła	Wiki-news	Wikiwersytet	Wikipodróżce
Litwa	litewski (lt)	+	+	+	+	+	-	-	-
Luksemburg	luksemburski (lb)	+	+	+/-	+/-	-	-	-	-
Łotwa	łotewski (lv)	+	+	-	+/-	-	-	-	-
Malta	maltański (mt)	+	+	-	-	-	-	-	-
Polska	polski (pl)	+	+	+	+	+	+	-	+
Portugalia	portugalski (pt)	+	+	+	+	+	+	+	+
Rumunia	rumuński (ro)	+	+	+	+	+	+	-	+
Słowacja	słowacki (sk)	+	+	+	+	+	-	-	-
Słowenia	słoweński (sl)	+	+	+	+	+	-	+	-
Szwecja	szwedzki (sv)	+	+	+	+	+	+	+	+
Węgry	węgierski (hu)	+	+	+	+	+	+/-	-	-
Wielka Brytania ^a	angielski (en)	+	+	+	+	+	+	+	+
Włochy	włoski (it)	+	+	+	+	+	+	+	+

^aWersje angielskie projektów Wikimedia są tworzone również przez osoby pochodzące spoza Unii Europejskiej, np. z USA, Kanady czy Australii.

Uwaga: znak „+” – projekt jest aktywnie rozwijany, znak „+/-” – projekt nie jest aktywnie rozwijany, znak „-” – projekt nie istnieje.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie listy projektów Wikimedia dostępnej na: <http://www.mediawiki.org/wiki/Special:SiteMatrixw>

6.3. Aktywność obywatelska twórców ruchu Wikimediów z Europy

W myśl łacińskiej sentencji „*facta, non verba*” („fakty, nie słowa”) o aktywności obywatelskiej twórców ruchu Wikimediów świadczy najlepiej liczba stworzonych haseł we wszystkich badanych projektach (tabela 6.2).

Najwięcej haseł znajduje się we wszystkich wielojęzycznych wersjach Wikipedii (ok. 17 mln), a językami narodowymi, w których jest najwięcej haseł we wszystkich badanych projektach Wikimedia, są języki angielski i francuski (powyżej 5 mln haseł). Najmniej haseł zgromadzonych we wszystkich badanych projektach zostało napisanych w językach: maltańskim, irlandzkim, luksemburskim i łotewskim (poniżej 75 tys. haseł).

Tabela 6.2. Liczba haseł w wielojęzycznych projektach Wikimedia w wybranych państwach i językach urzędowych Unii Europejskiej (stan na dzień 7.09.2013 r.)

Państwa	Wybrany język urzędowy	Wikipedia	Wiki-słownik	Wiki-cytaty	Wiki-książki	Wiki-źródła	Wiki-news	Wiki-wersy-tet	Wikipo-dróże	Razem
Austria, Niemcy	niemiecki	1 627 852	331 400	6 918	20 663	306 858	11 885	8 295	13 104	2 326 975
Belgia, Francja	francuski	1 424 099	2 407 770	7 653	15 306	1 400 049	14 294	10 613	3 105	5 282 889
Bułgaria	bułgarski	151 879	27 122	4 608	375	834	1 001	–	–	185 819
Chorwacja	chorwacki	140 705	25 590	864	1 154	6 006	–	–	–	174 319
Czechy	czeski	274 165	50 569	5 185	1 529	20 701	2 091	3 175	–	357 415
Dania	duński	181 248	12 492	214	1 158	1 857	–	–	–	196 969
Estonia	estoński	114 985	101 541	565	154	936	–	–	–	218 181
Finlandia	fiński	330 967	231 335	1 200	2 624	8 534	1 184	525	–	576 369
Grecja	grecki	91 783	417 954	1 798	344	6 424	2 793	468	183	521 747
Hiszpania	hiszpański	1 043 618	309 449	6 012	5 945	81 323	8 352	1 354	1 687	1 457 740
Holandia	niderlandzki	1 695 572	287 120	1 130	6 363	4 427	1 215	–	3 349	1 176
Irlandia	irlandzki	22 912	2 421	3	1	–	–	–	–	25 337
Litwa	litewski	160 763	612 080	2 094	480	326	–	–	–	775 743
Luksemburg	luksemburski	39 178	6 064	21	5	–	–	–	–	45 268
Łotwa	łotewski	50 292	6 024	–	69	–	–	–	–	56 385
Malta	maltański	2 983	275	–	–	–	–	–	–	3 258
Polska	polski	995 385	383 452	23 083	6 127	139 287	13 410	–	2 747	1 563 491
Portugalia	portugalski	797 454	190 913	6 717	7 295	96 175	7 930	1 374	3 971	1 111 829
Rumunia	rumuński	230 052	50 461	352	670	8 472	1 161	–	606	291 774
Słowacja	słowacki	186 113	4 208	4 853	376	47	–	–	–	195 597
Słowenia	słoweński	138 114	7 119	2 483	288	10 805	–	358	–	159 167
Szwecja	szwedzki	1 574 734	379 668	1 156	1 327	62 486	3 284	540	1 480	2 024 675
Węgry	węgierski	246 691	195 411	1 340	10 208	20 260	813	–	–	474 723
Wielka Brytania	angielski	4 322 352	3 496 614	22 475	47 565	981 093	19 897	20 784	27 712	8 938 492
Włochy	włoski	1 062 121	120 157	17 038	7 266	145 816	9 087	2 028	3 149	1 366 662
Razem		16 906 017	9 657 209	117 762	137 292	3 302 716	98 397	49 514	61 093	30 330 000

Uwaga: znak „–” – projekt nie istnieje.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie stron statystyk poszczególnych projektów. Przykładowo, dla angielskiej Wikipedii: <http://en.wikipedia.org/wiki/Special:Statistics>

Przedstawione liczby prezentują wyłącznie hasła, z których następnie korzystają wszyscy internauci, ale każdy projekt Wikimedia potrzebuje tzw. zaplecza technicznego, w którego skład wchodzi m.in. strony dyskusji czy pomocnicze. Ich tworzeniem zajmują się również wolontariusze ruchu Wikimediów. Jednym ze wskaźników tego ruchu społecznego jest liczba edycji przygotowanych przez wszystkich jej uczestników. Z jednej strony wartość ta informuje o rzeczywistym wkładzie czasowym w tworzenie danego projektu, z drugiej zaś z powodu jej dużej wielkości, chociażby tylko dla jednego projektu, trudną ją wykorzystać przy porównywaniu projektów¹⁵. Przykładowo, polskojęzyczna wersja Wikipedii liczy ok. 1 mln haseł, chociaż wszystkich stron, wliczając strony wchodzące w skład tzw. zaplecza technicznego, jest ok. 2 mln. Wszystkich edycji przygotowanych w projekcie odnotowano natomiast ok. 38 mln¹⁶.

Innym wskaźnikiem poziomu aktywności obywatelskiej członków ruchu Wikimediów jest liczba aktywnych redaktorów w badanym projekcie. Wartość ta informuje, ilu zarejestrowanych użytkowników było aktywnych w danym projekcie przez ostatnich 30 dni i jest bardzo zmienna w czasie. Świadczy o tym m.in. liczba projektów nieaktywnych (zob. tabela 6.1), czyli takich, w których zablokowano możliwość tworzenia, m.in. na skutek braku obecności aktywnych redaktorów. Taka polityka wynika *explicite* z globalnej zasady stosowanej w projektach Wikimedia, że mechanizmem stojącym na straży jakości każdego projektu jest kontrola społeczna jej wszystkich redaktorów. W związku z tym każdy projekt pozbawiony aktywnych redaktorów może być uznany za porzucony przez użytkowników i zostać dezaktywowany w celu ochrony przed potencjalnym zniszczeniem przez wandalów internetowych¹⁷.

Wszystkie badane projekty tworzy bardzo duża liczba wolontariuszy, ok. 220 tys. (tabela 6.3). Zdarzają się również sytuacje, że jedna osoba jest aktywnym redaktorem więcej niż jednego projektu Wikimedia, dlatego też wartość ta nie odzwierciedla wiernie rzeczywistości, a jedynie pozwala w przybliżeniu ocenić wielkość ruchu Wikimediów. Nawet mając na uwadze to zastrzeżenie, liczba aktywnych redaktorów jest imponująca. Z oczywistych względów omawiany wskaźnik nie uwzględnia wszystkich redaktorów projektów Wikimedia, czyli również tych, którzy nieregularnie tworzą projekty czy też nigdy nie założyli własnego konta i przez co nie są odnotowywani w statystykach.

¹⁵ Liczba wszystkich edycji przygotowanych przez wolontariuszy w danym projekcie zależy od wielu czynników, w tym osobowościowych. Można do nich m.in. zaliczyć liczbę stron tzw. zaplecza technicznego czy skłonność danej społeczności do prowadzenia żywojących dyskusji. Dlatego przydatność analityczna tej charakterystyki jest znikoma.

¹⁶ *Statystyki*, <http://pl.wikipedia.org/wiki/Specjalna:Statystyka>, 7.09.2013.

¹⁷ *Closing projects policy, Meta discussion about Wikimedia projects*, http://meta.wikimedia.org/w/index.php?title=Closing_projects_policy&oldid=5314889, 7.09.2013.

Projektem Wikimedia, który ma największą liczbę aktywnych redaktorów, jest Wikipedia (ok. 216 tys. osób). Aktywni redaktorzy Wikipedii stanowią aż ok. 97% wszystkich aktywnych redaktorów. Językami urzędowymi, którymi posługuje się najwięcej aktywnych redaktorów, są języki: angielski (ok. 130 tys.), niemiecki (ok. 20 tys.), hiszpański i francuski (po ok. 16 tys.). Wśród aktywnych redaktorów wszystkich badanych projektów jest ok. 4,5 tys. osób posługujących się językiem polskim (tabela 6.3).

Tabela 6.3. Liczba aktywnych redaktorów w wielojęzycznych projektach Wikimedia w wybranych państwach Unii Europejskiej i wg języka urzędowego (stan na dzień 7.09.2013 r.)

Państwa	Wybrany język urzędowy	Wikipedia	Wiksłownik	Wikycytaty	Wikiksiążki	Wikiźródła	Wikinews	Wikwersytet	Wikipodróżę	Razem
Austria, Niemcy	niemiecki	20 390	198	65	105	130	43	66	204	21 201
Belgia, Francja	francuski	15 631	326	60	60	170	52	48	93	16 440
Bułgaria	bułgarski	903	17	25	7	14	6	–	–	972
Chorwacja	chorwacki	452	13	9	10	11	–	–	–	495
Czechy	czeski	1 691	41	33	10	17	14	16	–	1 822
Dania	duński	981	23	11	8	9	–	–	–	1 032
Estonia	estoński	322	16	9	6	10	–	–	–	363
Finlandia	fiński	1 482	42	39	16	12	12	10	–	1 613
Grecja	grecki	659	34	11	6	18	11	7	17	763
Hiszpania	hiszpański	16 492	90	99	42	74	43	33	61	16 934
Holandia	niderlandzki	4 150	42	13	23	20	0	–	38	4 286
Irlandia	irlandzki	66	8	0	0	–	–	–	–	74
Litwa	litewski	325	23	7	6	2	–	–	–	363
Luksemburg	luksemburski	91	10	0	0	–	–	–	–	101
Łotwa	łotewski	210	9	–	0	–	–	–	–	219
Malta	maltański	28	4	–	–	–	–	–	–	32
Polska	polski	4 218	87	74	26	31	48	–	40	4 524
Portugalia	portugalski	4 963	51	24	60	38	20	27	45	5 228
Rumunia	rumuński	1 001	16	3	6	12	7	–	13	1 058
Słowacja	słowacki	460	7	14	5	7	–	–	–	493
Słowenia	słoweński	341	6	10	3	33	–	3	–	396
Szwecja	szwedzki	2 449	59	14	17	21	18	16	28	2 622
Węgry	węgierski	1 746	34	17	17	14	0	–	–	1 828
Wielka Brytania	angielski	129 675	925	389	417	282	123	287	518	132 616
Włochy	włoski	7 641	55	112	48	54	37	25	65	8 037
Razem		216 367	2 136	1 038	898	979	434	538	1 122	223 512

Uwaga: Znak „–” – projekt nie istnieje.

Źródło: Jak tabeli 6.2.

6.4. Lokalne stowarzyszenia w Europie

Ważnym składnikiem ruchu Wikimediów jest stowarzyszanie się jego członków w lokalne organizacje pozarządowe, których głównym celem jest integracja społeczności oraz promowanie projektów na zewnątrz w społeczeństwie. Większość społeczności narodowych w obrębie ruchu Wikimediów założyło własne stowarzyszenia, za wyjątkiem społeczności posługujących się językami: bułgarskim, chorwackim, greckim, irlandzkim, rumuńskim i słowackim¹⁸.

W ramach działalności lokalnych stowarzyszeń są organizowane różnego rodzaju inicjatywy lokalne, regionalne, a nawet globalne. Do najbardziej spektakularnych inicjatyw ostatnich lat należy m.in. międzynarodowy konkurs fotograficzny *Wiki Loves Monuments*¹⁹ czy projekt mający na celu zawiązanie współpracy z instytucjami kultury na rzecz tworzenia bezpłatnej wiedzy GLAM (*Galleries, Libraries, Archives, Museums*)²⁰. Ponadto, corocznie jest organizowana międzynarodowa konferencja członków ruchu Wikimediów z całego świata oraz liczne mniejsze konferencje krajowe czy regionalne.

Podsumowanie

Jak dowiedziono, ruch Wikimediów stanowi ruch społeczny nowego typu, który walczy o równy i bezpłatny dostęp do edukacji poprzez tworzenie nieodpłatnych źródeł wiedzy, takich jak Wikipedia czy Wikisłownik. Sam ruch Wikimediów powstał jako spontaniczne działanie zapoczątkowane uruchomieniem Wikipedii w 2001 r. Przyczynił się do zmiany sposobu myślenia o wiedzy i jej tworzenia oraz zapoczątkował ruch społeczny na rzecz wspólnego kreowania wiedzy i jej upowszechniania. Odtąd zaczęły powstawać w prawie wszystkich językach świata internetowe encyklopedie i słowniki, którym przyświecała idea darmowego dostępu do wiedzy oraz możliwości udziału w jej tworzeniu.

Uniwersalny charakter ruchu Wikimediów w państwach europejskich jest wyrazem uprawnień obywateli w demokracji w zakresie równego dostępu do edukacji. Trudno wyobrazić sobie bardziej egalitarystyczną formę przekazu wiedzy niż

¹⁸ *List of Wikimedia chapters*, http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=List_of_Wikimedia_chapters&oldid=565484914, 7.09.2013.

¹⁹ *Wiki Loves Monuments: About the Contest*, <http://www.wikilovesmonuments.org/contest/>, 7.09.2013.

²⁰ *GLAM/pl*, <http://outreach.wikimedia.org/w/index.php?title=GLAM/pl&oldid=49173>, 7.09.2013.

udostępnienie bezpłatnej, internetowej encyklopedii. Tym samym działalność ruchu kształtuje afirmatywne postawy wobec zmian systemowych, ponieważ, jak zauważa W. Stypułkowski²¹, wspólnoty wolontariuszy z całego świata realizują wspólny cel i dążą do osiągnięcia dobra wspólnego, kierując się przy tym zasadami równości i sprawiedliwości społecznej.

Biorąc pod uwagę aktywność członków ruchu Wikimediów, mierzoną m.in. liczbą stworzonych przez nich haseł czy liczbą realizowanych inicjatyw na szczeblu lokalnym, regionalnym i międzynarodowym, można śmiało stwierdzić, że ruch Wikimediów w państwach europejskich jest przykładem aktywności obywatelskiej skupionej wokół projektów społecznościowych w Internecie.

Bibliografia

- Closing projects policy, Meta discussion about Wikimedia projects*, http://meta.wikimedia.org/w/index.php?title=Closing_projects_policy&oldid=5314889, 7.09.2013.
- Giddens A., *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- GLAM/pl*, <http://outreach.wikimedia.org/w/index.php?title=GLAM/pl&oldid=49173>, 7.09.2013.
- Gryniewicz T., *Polska Wikipedia zastrajkuje? „Nie” dla takiej walki z piractwem*, http://wyborcza.pl/1,76842,11001125,Polska_Wikipedia_zastrajkuje_Nie_dla_takiej_walki.html, 6.09.2013.
- Inglehart R., *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*, Princeton University Press, Princeton 1990.
- Janicki K., *Wikipedia – krótka historia największej encyklopedii świata*, <http://histmag.org/Wikipedia-krotka-historia-najwiekszej-encyklopedii-swiata-2101>, 26.09.2008.
- Kozłowska A., *Ruchy społeczne jako czynnik zmiany społecznej: skrypt do wykładów z socjologii*, <http://www.sgh.waw.pl/katedry/kaso/download/14.%20Ruchy%20jako%20czynnik%20zmiany%20spolecznej.pdf>, 5.09.2013.
- List of Wikimedia chapters*, http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=List_of_Wikimedia_chapters&oldid=565484914, 7.09.2013.
- Moro G., *Citizens' evaluation of public participation*, w: *Evaluating Public Participation in Policy Making*, OECD Publishing, Paris 2005.
- Najpopularniejsze serwisy tematyczne w czerwcu 2013 roku*, badanie Megapanel PBI/Gemius, czerwiec 2013, <http://www.wirtualnemedia.pl/artukul/najpopularniejsze-serwisy-tematyczne-w-czerwcu-2013-roku/page:1>, 19.08.2013.
- Our projects*, http://wikimediafoundation.org/w/index.php?title=Our_projects&oldid=92737, 7.09.2013.

²¹ W. Stypułkowski, *Aktywność obywatelska...*, op.cit.

- Schroer J., Hertel G., *Voluntary Engagement in an Open Web-Based Encyclopedia: Wikipedians and Why They Do It*, „Media Psychology” 2009, vol. 12, no. 1.
- Social movement*, http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Social_movement&oldid=564098396, 5.09.2013.
- Statystyki*, <http://pl.wikipedia.org/wiki/Specjalna:Statystyka>, 7.09.2013.
- Stypułkowski W., *Aktywność obywatelska – pojęcie, pomiar i jej wpływ na rozwój regionalny*, seria „Ekonomia”, „Zeszyty Naukowe WSEI” 2012, nr 5(2).
- Sztompka P., *Socjologia: Analiza społeczeństwa*, Wyd. Znak, Kraków 2012.
- Wiki Loves Monuments: About the Contest*, <http://www.wikilovesmonuments.org/contest/>, 7.09.2013.

Streszczenie

Niniejszy rozdział stanowi próbę przedstawienia całego spektrum działalności w demokracjach europejskich ruchu Wikimediów, który został zapoczątkowany w 2001 r. przez uruchomienie internetowej encyklopedii Wikipedia. Cały ruch Wikimediów jest skupiony wokół projektów społecznościowych, których nadrzędnym celem jest kolektywne tworzenie wiedzy i dzielenie się nią nieodpłatnie z całą ludzkością. Na ruch Wikimediów składa się obecnie 10 projektów, takich jak np. Wikipedia, Wikisłownik, Wikinews, Wikipodróżę czy Wikimedia Commons. Projekty te są tworzone i rozwijane we wszystkich językach świata, w tym we wszystkich językach oficjalnych używanych w Unii Europejskiej. Ruch Wikimediów stanowi doskonały przykład aktywności obywatelskiej wykorzystującej nowoczesne środki przekazu do osiągnięcia celów edukacyjnych i popularnonaukowych oraz zapewnienia integracji wewnętrznej całego ruchu. Dodatkowo, uczestnicy tego ruchu zrzeszają się w organizacje pozarządowe, których zadaniem jest promowanie projektów Wikimedia.

Słowa kluczowe: ruch społeczny, Wikimedia, Wikipedia, kolektywne tworzenie wiedzy

Wikimedia Movement in European countries as an example of civil participation

Summary

This work is an attempt to present the entire spectrum of the Wikimedia movement in European democracies, which started in 2001 by launching an Internet encyclopaedia – Wikipedia. The whole Wikimedia movement is centered on community projects whose primary purpose is the collective creation of knowledge and sharing it free of charge with all of humanity. The Wikimedia movement currently consists of ten projects such as Wikipedia, Wiktionary, Wikinews, Wikivouage, or Wikimedia Commons. These projects are designed and developed in all languages of the world, including all official languages used in the European Union. Wikimedia movement is an excellent example of civil participation using modern means of communication to achieve the goals of education and popularisation of science, and to ensure the internal integration of the whole movement. In addition, members of the movement organise themselves in non-governmental organisations whose mission is to promote the Wikimedia projects.

Keywords: social movement, Wikimedia, Wikipedia, the collective creation of knowledge

Rozdział 7

Protest NIMBY jako przejaw społeczeństwa obywatelskiego

Wprowadzenie

Napływ środków finansowych z Unii Europejskiej ułatwia realizację wielu przedsięwzięć. Niektóre z nich, np. inwestycje w odnawialne źródła energii (OZE), są uciążliwe dla społeczności, dlatego prowadzą do konfliktu lokalizacyjnego. Szczególnym przypadkiem jest protest NIMBY („*Not in My Backyard*”, czyli „Nie na moim podwórku”), który często powoduje zablokowanie inwestycji. Celem niniejszego rozdziału jest rozstrzygnięcie, czy syndrom NIMBY jest przejawem społeczeństwa obywatelskiego, czy raczej wynika z niewystarczającej aktywności członków danej wspólnoty.

W pierwszej części rozdziału zdefiniowano pojęcie konfliktu lokalizacyjnego oraz zjawiska NIMBY, a w następnej omówiono protest NIMBY w odniesieniu do społeczeństwa obywatelskiego. Rozdział zamyka omówienie protestu w Łebczu (Polska), co posłużyło przedstawieniu konfliktu NIMBY w konkretnej przestrzeni.

7.1. Konflikt lokalizacyjny

W przypadku gdy cele lub sposoby zagospodarowania terenu są sprzeczne dla poszczególnych interesariuszy, a podaż powierzchni jest ograniczona, może dojść do konfliktu lokalizacyjnego (przestrzennego)¹. Dotyczy to istniejących, realizowanych lub planowanych elementów zagospodarowania. Dlatego konflikt lokalizacyjny można

* Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

¹ B. Wycichowska, *Konflikty o podłożu przestrzennym w ochronie i kształtowaniu środowiska*, „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2007, z. 5-A, s. 183–185.

określić jako stan, w którym jedna ze stron dąży do utrzymania określonej funkcji danego terytorium, podczas gdy druga dąży do jej zmiany lub też obie strony dążą do zmiany, ale za pomocą odmiennych środków². Wydaje się, że przyczyną sporów są też efekty zewnętrzne³, które często rozciągają się na teren większy niż miejsce inwestycji⁴.

Konflikty lokalizacyjne są funkcjonalno-gospodarcze, przyrodniczo-ekologiczne oraz społeczno-kulturowe⁵. W kontekście niniejszych rozważań na uwagę zasługuje konflikt społeczno-kulturowy, który wynika z reakcji społeczeństwa na tworzenie ogólnodostępnej infrastruktury. Spór powstaje wówczas, gdy inwestycji sprzeciwiają się lokalne społeczności, które obawiają się ewentualnych zmian, jakie mogą nastąpić w związku z realizacją inwestycji w ich najbliższym sąsiedztwie. Do konfliktu dochodzi również wtedy, kiedy społeczność lokalna popiera inwestycję, podczas gdy związane z terytorium ponadlokalne grupy społeczne jej się sprzeciwiają⁶.

Konflikt społeczno-kulturowy wynika ze społecznej niechęci do umieszczania inwestycji na danym terenie. Jest sporem dotyczącym przyszłego zagospodarowania przestrzeni oraz już istniejącego, który w pewnym momencie staje się niechciany. Podstawę społecznej dezaprobaty stanowi ewentualna uciążliwość inwestycji dla mieszkańców pobliskich terenów. Dlatego społeczność lokalna, w akcie protestu, dąży do zmiany miejsca lokalizacji albo rozwiązań technologicznych planowanej, realizowanej⁷ lub istniejącej inwestycji, co jest objawem konfliktu lokalizacyjnego.

Przedmiotem takiego konfliktu mogą być inwestycje „niechciane” oraz spory na tle ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego⁸. W pierwszym przypadku są to inwestycje uciążliwe (np. składowiska odpadów, biogazownie) lub infrastrukturalne oraz inwestycje rządowe⁹. Drugi typ sporów wynika z ograniczeń użytkowania chronionego terenu¹⁰, tj. parków krajobrazowych lub narodowych, obszarów *Natura 2000*, rezerwatów przyrody oraz dzielnic historycznych i objętych ochroną konserwatorską.

² M. Furmankiewicz, J. Potocki, *Przyroda a gospodarka – konflikty ekologiczne w zagospodarowaniu przestrzennym Sudetów*, w: *Problemy ochrony przyrody w zagospodarowaniu przestrzennym Sudetów*, red. M. Furmankiewicz, J. Potocki, Muzeum Przyrodnicze w Jeleniej Górze, Jelenia Góra 2004, s. 7.

³ N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 264.

⁴ B. Wycichowska, *Konflikty...*, op.cit., s. 183.

⁵ Więcej na ten temat zob. M. Furmankiewicz, J. Potocki, *Przyroda...*, op.cit., s. 9.

⁶ Ibidem.

⁷ P. Frączek, *Przeciwdziałanie konfliktom lokalizacyjnym w sektorze energii*, „Polityka Energetyczna” 2011, t. XIV, z. 2, s. 65.

⁸ K. Dmochowska-Dudek, *Obiekty NIMBY jako przykład konfliktowych inwestycji na terenach mieszkaniowych – teoretyczny zarys problemu*, „Space – Society – Economy. Przestrzeń – Społeczeństwo – Gospodarka” 2011, nr 10, s. 42.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

7.2. NIMBY jako rodzaj konfliktu lokalizacyjnego

Szczególnym rodzajem konfliktu lokalizacyjnego jest protest NIMBY („*Not In My Backyard*”, czyli „Nie na moim podwórku”), który jest sprzeciwem lokalnej społeczności wobec lokalizacji inwestycji w sąsiedztwie. Jednocześnie nie neguje się powstania danej inwestycji na innym terenie. Źródłem niechęci jest przeświadczenie o spadku bezpieczeństwa lub poniesieniu strat w wyniku ulokowania inwestycji w bliskim sąsiedztwie¹¹. Konflikt wynika z rozbieżności poglądów społeczności na temat funkcjonowania danego obszaru¹². Przedmiotem protestu są zazwyczaj inwestycje środowiskowe (np. biogazownie, elektrownie wiatrowe), infrastrukturalne (np. lotniska, autostrady), społeczne (np. ośrodki dla narkomanów, zakłady karne), gospodarcze (np. przedsiębiorstwa przemysłowe, hipermarkety).

M. O'Hare wyróżnił trzy wymiary syndromu NIMBY, wskazujące jego przyczyny, tj. wymiar ekonomiczny, polityczny i etyczny¹³.

Wymiar ekonomiczny wynika przede wszystkim z istoty inwestycji, które są typowymi dobrami wspólnymi. W efekcie osoby z nich korzystające pragną odnosić jedynie korzyści, a ewentualne koszty przerzucić na inne jednostki. Objawia się to postulowaniem zmiany lokalizacji np. elektrowni jądrowej na miejsce, gdzie liczba osób, które mogą odczuć negatywne skutki tej inwestycji, będzie najmniejsza. W tym ujęciu każda ze stron oczekuje wyłącznie korzyści, dlatego nie może sobie wyobrazić sytuacji, w której miałyby ponosić straty z inwestycji (oprócz pożytków), podczas gdy pozostała część społeczeństwa mogłaby odnosić wyłącznie korzyści¹⁴. Zamiarem protestującej społeczności jest ominięcie negatywnych efektów zewnętrznych, czyli np. spadku wartości nieruchomości lub pogorszenia jakości środowiska naturalnego¹⁵.

¹¹ Zob. P. Frączek, *Wybrane uwarunkowania występowania syndromu NIMBY*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2008, z. 17, s. 314–324; E. Michałowska, *Syndrom NIMBY jako przykład samoorganizacji społecznej na poziomie lokalnym*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 1(31); K. Dmochowska-Dudek, *Obiekty...*, op.cit., s. 29–42.

¹² E. Michałowska, *Syndrom...*, op.cit., s. 67.

¹³ Zob. P. Matczak, *Społeczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY*, w: *Podmiotowość społeczności lokalnej*, red. R. Cichocki, Wyd. Media-G.T., Poznań 1996.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ K. Dmochowska-Dudek, *Obiekty...*, op.cit., s. 46. Oprócz protestu NIMBY występuje też syndrom PIMBY („Proszę na moim podwórku”), który wiąże się z przestrzenną konkurencyjnością i świadomością, że inwestycje, poza kosztami, przynoszą też zyski lokalnym gospodarkom (np. nowe miejsca pracy, wzrost dochodów z podatków). Przykładem współwystąpienia syndromów NIMBY i PIMBY była sprawa lokalizacji więzienia w Bartkowej w 2012 r. Przeciwno umieszczeniu zakładu karnego byli głównie przedsiębiorcy prowadzący agroturystykę. Mieszkańcy Nowego Wiśnicza w tym samym czasie opowiadali się za lokalizacją więzienia na ich terenie, widząc w tym szansę na wzrost zatrudnienia oraz darmowe prace więźniów na rzecz gminy (zob. http://krakow.gazeta.pl/krakow/1,44425,12192067,Konflikt_wokol_lokalizacji_wiezienia_w_Bartkowej.html, 5.09.2013).

Przyczyną protestu NIMBY może być też brak zaufania do władzy lokalnej i krajowej oraz inwestorów (wymiar polityczny)¹⁶. Protest jest uzewnętrznieniem wątpliwości co do uczciwości realizowanej inwestycji. Nieufność często zostaje rozszerzona na ekspertów, którzy popierają realizację projektu inwestycyjnego¹⁷.

Wymiar etyczny omawianego konfliktu można odnieść zarówno do przyczyn, jak i skutków syndromu NIMBY. W tym kontekście protest służy niekiedy obronie dobra wspólnego. Należy bowiem stwierdzić, że nie wszystkie podejmowane inwestycje mogą być realizowane na rzecz dobra powszechnego, a niekiedy wręcz mogą je niszczyć¹⁸. Z tego punktu widzenia protest wydaje się być właściwy. Skutkiem omawianego konfliktu może być także zwycięstwo interesu części społeczności lokalnej nad interesem publicznym¹⁹, co już niekoniecznie może być uznane za słuszne.

Poza wyróżnionymi trzema wymiarami syndromu NIMBY można wskazać za P. Matczakiem wymiar socjologiczny omawianego syndromu, który wydaje się być kompilacją wymienionych wcześniej wymiarów. Autor ten bowiem podkreśla, że nie ma pewności co do motywów, jakimi kierują się protestujący. Z jednej strony może być nią racjonalność i wynikająca z niej niechęć do umiejscowienia szkodliwej inwestycji, z drugiej zaś egoizm, który uniemożliwia powstanie inwestycji w sąsiedztwie protestujących grup²⁰.

Wydaje się, że dodatkowym wymiarem syndromu NIMBY może być poziom decyzyjny. Przyczyną konfliktu jest niekompetencja urzędników, którzy wydają decyzje o pozwoleniu na budowę domów lub osiedli na terenach, przy których planuje się wybudować drogi lub autostradę. W konsekwencji, uciążliwe inwestycje w sąsiedztwie nowo wybudowanych domów mogą zmuszać do zburzenia mieszkań lub uczynienia dodatkowych inwestycji przez tamtejszych mieszkańców. Zamieszkiwanie w bezpośrednim sąsiedztwie autostrady powoduje negatywne efekty zewnętrzne, prowadzące do konfliktu²¹.

W konsekwencji można wyróżnić kilka negatywnych i pozytywnych skutków protestów lokalizacyjnych. Do negatywnych należy zaliczyć opóźnienie, zmianę lub odrzucenie projektu inwestycyjnego oraz niedokończenie realizowanego przedsięwzięcia i wypłatę rekompensaty „poszkodowanym”, co prowadzi do wzrostu kosztów

¹⁶ P. Matczak, *Spoleczne...*, op.cit.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ E. Michałowska, *Syndrom...*, op.cit., s. 77. Przykładem jest Łódzki Romanów. Nowo wybudowane domy stały przy terenach, na których miała się rozpocząć budowa obwodnicy. Podobna sytuacja zaistniała w Andrespolu, gdzie nagle zmiana planów budowy autostrady spowodowała, iż część domów znalazła się w jej sąsiedztwie.

inwestycji²². Po stronie protestujących negatywne skutki to przede wszystkim różnego rodzaju obciążenia psychiczne wywołane poczuciem ciągłego zagrożenia i niepewności co do podejmowanych działań, a także wkładany wysiłek i utracony czas²³, a także poczucie bezsilności i braku wpływu na władzę i zdarzenia zachodzące w okolicy własnego miejsca zamieszkania.

Pozytywnym efektem syndromu jest przede wszystkim budowa kapitału społecznego lokalnej wspólnoty. Jest to możliwe dzięki istnieniu wspólnego celu, jakim jest niedopuszczenie do lokalizacji inwestycji w okolicy. Ciągłe angażowanie się członków społeczności prowadzi do włączania lokalnych wspólnot w procesy decyzyjne, a tym samym do rozwoju bezpośredniej partycypacji obywateli²⁴.

7.3. Konflikt lokalizacyjny a społeczeństwo obywatelskie

Spółeczeństwo obywatelskie należy rozumieć jako społeczeństwo, w którym działają niezależne od państwa organizacje, stowarzyszenia i związki będące wyrazem bezpośredniej aktywności obywateli²⁵. Jest to społeczeństwo świadome swoich celów i zdolne do samoorganizowania się, aby je realizować. Według G. Ekierta, społeczeństwo obywatelskie ma zwykle wymiar lokalny i opiera się na bezpośrednich interakcjach między ludźmi²⁶. W społeczności lokalnej istnieje ograniczona liczba uczestników, relacje są bezpośrednie, a bliskość przestrzenna pozwala na kształtowanie wspólnych celów²⁷.

Na aktywność społeczności wpływają takie czynniki, jak tradycja i najnowsze doświadczenia, stopień wspólności interesów, skala występujących konfliktów, istnienie lokalnych liderów²⁸, a także typ gminy (miejska lub wiejska), struktura społeczno-demograficzna, położenie geograficzne, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego²⁹. Aktywność obywatelska może być sporadyczna lub stała. Sporadyczna występuje w przypadku nagłych wydarzeń, jak pożary lub powodzie, i jest to raczej stan pośredni

²² Ibidem, s. 77.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 10.

²⁶ G. Ekiert, *Protest jako forma życia publicznego w Polsce postkomunistycznej 1989–1992*, „Studia Socjologiczne” 1994, nr 2, s. 8.

²⁷ B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, WSiZiNS, Tychy 2002, s. 23.

²⁸ Więcej na ten temat zob. D.R. Kijowski, *Partycypacja...*, op.cit., s. 11–12.

²⁹ R. Skrzypiec, *Lokalne społeczności obywatelskie w działaniu*, w: *Lokalne społeczeństwa obywatelskie – mapy aktywności. Raporty z badań*, red. P. Frączak, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2004, s. 40.

społeczeństwa obywatelskiego lub spontaniczna samoorganizacja. Sporadycznie aktywizujące się społeczeństwo zwykle nie uczestniczy w zebraniach informacyjnych lub referendach dotyczących inwestycji³⁰. Do samoorganizacji dochodzi zazwyczaj w trakcie rozpoczęcia realizacji niechcianej inwestycji, co objawia się protestem lokalizacyjnym (np. konflikt NIMBY). Sporadyczna aktywność dowodzi, że zmieniające się warunki życia lub ich zapowiedź mogą integrować daną społeczność wokół wspólnego celu. Próba jego zrealizowania przyczynia się do podjęcia aktywności. Jeżeli jednak inwestycja jest już realizowana, aktywność może nie odnieść sukcesu, a jedynie tylko opóźnić przedsięwzięcie i zwiększyć jego koszty. Z tego też względu bardzo istotna jest stała partycypacja obywateli.

Stałej partycypacji, a tym samym wykształceniu się społeczeństwa obywatelskiego sprzyja przede wszystkim tradycja. Wydaje się, że w społeczeństwie obywatelskim syndrom NIMBY pojawia się rzadko, gdyż wszelkie decyzje są konsultowane między władzą a obywatelami. Społeczności nie uchylają się od uczestnictwa w dyskusji. W przypadku gdy społeczeństwo jest podzielone i nie udaje się wypracować kompromisu, może dojść do oprostowania inwestycji planowanych, realizowanych lub istniejących.

Z badań syndromu NIMBY na terenie województwa łódzkiego, przeprowadzonych przez E. Michałowską, wynika, że protest może wystąpić również wtedy, kiedy społeczeństwo jest niewystarczająco informowane o nowych przedsięwzięciach lub wprowadzane w błąd³¹. W wielu przypadkach społeczności nie mają szansy wypowiedzieć się na temat planowanych przedsięwzięć, ponieważ akcje informacyjne lub konsultacje nie są prowadzone³². O inwestycji dowiadują się w momencie rozpoczęcia budowy. Niejednokrotnie prowadzone kampanie informacyjne nie docierają do wszystkich, co wynika z nieodpowiednich kanałów przekazu³³. Czasem umowy między inwestorem a gminą są zawierane w tajemnicy przed społecznością, aby nie przeszkodzić inwestorowi w uzyskaniu wymaganych zgód i dokumentów³⁴.

Problem ilustrują wyniki badań przeprowadzonych w 2010 r. przez Zakład Zdrowia Publicznego Pomorskiego Uniwersytetu w Szczecinie, dotyczące inwestycji sektora OZE (Odnawialne Źródła Energii). Wynika z nich, że 84% badanych uważa wzrost akceptacji dla lokalizacji nowych inwestycji OZE za możliwy, pod warunkiem że mieszkańcy otrzymają rzetelną informację o wadach i zaletach technologii. Jednocześnie

³⁰ E. Michałowska, *Syndrom...*, op.cit., s. 77.

³¹ W Kwiatkowicach, podczas zebrania, wójt zapytany o budowę masztu przekaźnikowego zaprzeczył takiej inwestycji. Pół roku później przedstawiono społeczeństwu decyzję o warunkach zabudowy działki, na której miał powstać maszt (ibidem, s. 68).

³² Ibidem, s. 67–68.

³³ Przykładem była akcja informacyjna prowadzona w Kutnie. Wiadomość o budowie autostrady została umieszczona jedynie na stronie internetowej oraz w budynku urzędu (ibidem, s. 68).

³⁴ Ibidem, s. 68.

71,25% respondentów zauważa potrzebę konsultacji społecznych w sprawach inwestycji, których animatorem dla 79,4% powinien być wójt, a dla 63,8% inwestor. Tylko 16,8% osób uczestniczyło w zebraniach informacyjnych dotyczących inwestycji energetycznych³⁵.

Konkludując, należy zauważyć, że syndrom NIMBY może wystąpić w społeczeństwie zarówno mniej aktywnym, jak i partycypacyjnym. W społeczności pasywnej aktywność może się pojawić *ad hoc* w formie protestu lokalizacyjnego. Może być to sporadyczny przypadek lub zaczątek kształtowania się społeczności obywatelskiej. Często, w odniesieniu do syndromu NIMBY, jest to protest spóźniony, dlatego może powodować dodatkowe koszty po stronie inwestora, wynikające z protestów mogących opóźnić budowę.

W społeczności obywatelskiej, kiedy źródłem konfliktu jest wykluczenie wspólnoty z udziału w konsultacji przez nieinformowanie, protesty są prowadzone w trakcie realizacji inwestycji. Przyczynia się to do wzrostu kosztów po stronie zarówno obywateli, jak i inwestora. Uzyskanie informacji o inwestycji niechcianej w fazie jej projektowania może przyspieszyć protest lokalizacyjny i przesunąć go na etap planowania. Przykładem jest zbieranie podpisów pod akcją *Stop zabudowie Polany*, prowadzoną w Poznaniu od września 2013 r., chociaż konsultacje w tej sprawie zapowiedziano na przełom września i października 2013 r.³⁶

7.4. Lokalizacja biogazowni w Łebczu – syndrom NIMBY

Według badań przeprowadzonych w 2007 r. przez K. Dmochowską-Dudek w przestrzeni miejskiej Łodzi obiektami protestu NIMBY były kolejno (wg najbardziej uciążliwych): obiekty infrastruktury komunalnej i komunikacyjnej, handlowe, infrastruktury społecznej, przemysłowe, usługowe oraz szkoły i przedszkola³⁷. Obecnie, listę należałoby uzupełnić o coraz częściej oprotestowywane w Polsce instalacje OZE, w tym biogazownie. W konsekwencji, w Polsce funkcjonuje tylko 20 biogazowni³⁸, ok. 50 otrzymało zezwolenie na budowę, 350 jest w fazie projektowania lub zdobywania pozwoleń, a ponad 160 jest oprotestowywanych³⁹. W tej części rozdziału zostanie

³⁵ http://www.cdr.gov.pl/pol/projekty/OZE/prezentacje/ERSCG_Kielce.pdf, 7.09.2013.

³⁶ <http://www.tvn24.pl/protestuja-przeciwko-nowym-blokom-stop-zabudowie-polany,352934,s.html>, 7.09.2013.

³⁷ K. Dmochowska-Dudek, *Usługowe obiekty NIMBY w oczach mieszkańców Łodzi*, „Space – Society – Economy. Przestrzeń – Społeczeństwo – Gospodarka” 2008, z. 8, s. 191.

³⁸ <http://biogazownierolnicze.pl/aktualnosci/1636/protesty-spoleczne-bariera-rozwoju-oze>, 8.09.2013.

³⁹ http://www.cdr.gov.pl/pol/projekty/AZE/prezentacje/ERSCG_Kielce.pdf, 8.09.13. Szacuje się, że przez protest nie powstanie co druga biogazownia w Polsce.

przedstawiony syndrom NIMBY na przykładzie protestu wobec lokalizacji biogazowni w nadmorskim Łebczu (gmina Puck).

Protest lokalizacyjny związany z budową biogazowni w Łebczu można zakwalifikować do konfliktu NIMBY. Mieszkańcy sprzeciwiali się powstaniu inwestycji w ich sąsiedztwie ze względu na nieprzyjemny zapach, zagrożenie zdrowia, spadek ceny mieszkań i działek, zmniejszenie atrakcyjności miejscowości i spadek liczby turystów oraz wzrost bezrobocia⁴⁰. Protest rozpoczął się po tym, jak w miejscu budowy stanęła tablica informacyjna, tj. cztery lata po wydaniu decyzji środowiskowej dotyczącej inwestycji. Opóźnione uaktywnienie się społeczeństwa wynikało z nieefektywnej komunikacji między władzami a mieszkańcami⁴¹. Skutkiem nieprzeprowadzenia konsultacji społecznych w fazie planowania inwestycji była utrata zaufania do władz gminy i poddawanie w wątpliwość uczciwości realizowanej inwestycji (wymiar polityczny syndromu NIMBY). Nieufność rozszerzono na ekspertów popierających budowę biogazowni, co przejawiało się m.in. bojkotem ich wypowiedzi⁴². Sprawa budowy biogazowni zakończyła się cofnięciem zgody na przeprowadzenie inwestycji, chociaż inwestor poniósł nakłady finansowe⁴³.

Podsumowując, należy zauważyć, że konflikt w Łebczu był typowym protestem NIMBY, co objawiło się jego wymiarem politycznym. Konsekwencją sporu było zawiązanie Stowarzyszenia „Czyste Pobrzeże Kaszubskie”, którego celem, poza niedopuszczeniem do budowy biogazowni, miały być działania proekologiczne⁴⁴. W tym przypadku protest lokalizacyjny można określić jako pierwszy etap kształtowania się lokalnego społeczeństwa partycypacyjnego, którego kolejną fazą było powstanie stowarzyszenia. Oznacza to, że protest może długotrwale zaktywizować społeczność. Powstałe na jego bazie struktury mogą stanowić podstawę przyszłego społeczeństwa obywatelskiego.

⁴⁰ Zob. <http://puck.naszemiasto.pl/artypuk/628844,lebcz-chca-plazma-spalac-smieci,id,t.html>, 8.09.2013; <https://www.facebook.com/Biogazownia>, 8.09.2013.

⁴¹ Według mieszkańców, władze gminy w ogóle nie informowały o inwestycji. Inaczej uważał wójt, który wskazywał, że na etapie prac administracyjnych, w trakcie przygotowywania decyzji środowiskowej, mieszkańcy gminy Puck byli informowani o planowanym przedsięwzięciu oraz proponowano im wyjazdy do zagranicznych biogazowni. Nie było jednak zainteresowania społeczności (zob. <http://www.telewizjattm.pl/serwis-informacyjny/2012-02-01/01/mieszkancy-lebcza-nie-chca-u-siebie-biogazowni.html?play=on>, 8.09.2013).

⁴² Ibidem.

⁴³ http://eurowind.net23.net/images/stories/przetargi/2012_02_20cirrus.pdf, 8.09.2013.

⁴⁴ <http://www.telewizjattm.pl/serwis-informacyjny/2012-02-22/05/czyste-pobrzeze-kaszubskie-broni-sie-przed-biogazownia.html>, 8.09.2013.

Podsumowanie

Różnice w poglądach społeczności na temat miejsca lokalizacji inwestycji prowadzą do konfliktu lokalizacyjnego. Szczególnym rodzajem takiego konfliktu jest protest NIMBY, który objawia się ogólną akceptacją dla realizacji inwestycji, ale sprzeciwem dla jej umieszczenia w sąsiedztwie.

Protest NIMBY występuje w społeczeństwie zarówno partycypacyjnym, jak i pasywnym. W pierwszym przypadku wiąże się z istnieniem społeczeństwa obywatelskiego, które zostało wyłączone z procesu decyzyjnego z powodu nieskutecznego informowania lub celowego zatajania informacji przez władze. Do protestu może dojść jeszcze przed rozpoczęciem konsultacji (np. akcja *Stop zabudowie Polany*). W społeczeństwie pasywnym protest jest sporadyczny i jednorazowy, a powodem jest głównie samowykluczenie społeczności z udziału w konsultacji. Niekiedy może długotrwale zaktywizować społeczność, przez co stać się podstawą formowania się społeczeństwa obywatelskiego, tak było w przypadku mieszkańców Łebcza.

W obliczu wzrostu liczby inwestycji w OZE, przedmiotem konfliktu NIMBY coraz częściej są tego typu inwestycje. Akcja informacyjna i włączanie się wspólnot lokalnych na etapie planowania mogłoby zmniejszyć liczbę protestów w społeczeństwie zarówno partycypacyjnym, jak i mniej aktywnym. Warunkiem włączania się wspólnot jest skuteczna akcja informacyjna.

Bibliografia

- Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Dmochowska-Dudek K., *Obiekty NIMBY jako przykład konfliktowych inwestycji na terenach mieszkaniowych – teoretyczny zarys problemu*, „Space – Society – Economy. Przestrzeń – Społeczeństwo – Gospodarka” 2011, z. 10.
- Dmochowska-Dudek K., *Usługowe obiekty NIMBY w oczach mieszkańców Łodzi*, „Space – Society – Economy. Przestrzeń – Społeczeństwo – Gospodarka” 2008, z. 8.
- Ekiert G., *Protest jako forma życia publicznego w Polsce postkomunistycznej 1989–1992*, „Studia Socjologiczne” 1994, nr 2.
- Frączek P., *Przeciwdziałanie konfliktom lokalizacyjnym w sektorze energii*, „Polityka Energetyczna” 2011, t. XIV, z. 2.
- Frączek P., *Wybrane uwarunkowania występowania syndromu NIMBY*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2008, z. 17.

Furmankiewicz M., Potocki J., *Przyroda a gospodarka – konflikty ekologiczne w zagospodarowaniu przestrzennym Sudetów*, w: *Problemy ochrony przyrody w zagospodarowaniu przestrzennym Sudetów*, red. M. Furmankiewicz, J. Potocki, Muzeum Przyrodnicze w Jeleniej Górze, Jelenia Góra 2004.

<http://biogazownierolnicze.pl/aktualnosci/1636/protesty-spoeczne-bariera-rozwoju-oze>

http://eurowind.net23.net/images/stories/przetargi/2012_02_20cirrus.pdf

http://krakow.gazeta.pl/krakow/1,44425,12192067,Konflikt_wokol_lokalizacji_wiezenia_w_Bartkowej.html

<http://puck.naszemiasto.pl/arttykul/628844,lebcz-chca-plazma-spalac-smieci,id,t.html>,

http://www.cdr.gov.pl/pol/projekty/AZE/prezentacje/ERSCG_Kielce.pdf

<https://www.facebook.com/Biogazownia>

<http://www.telewizjattm.pl/serwis-informacyjny/2012-02-01/01/mieszkancy-lebcza-nie-chca-u-siebie-biogazowni.html?play=on>

<http://www.telewizjattm.pl/serwis-informacyjny/2012-02-22/05/czyste-pobrzeze-kaszubskie-broni-sie-przed-biogazownia.html>

<http://www.tvn24.pl/protestuja-przeciwko-nowym-blokom-stop-zabudowie-polany-352934,s.html>

Jałowiecki B., Szczepański M.S., *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, WSZiNS, Tychy 2002.

Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.

Matczak P., *Spoeczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY*, w: *Podmiotowość spoeczności lokalnej*, red. R. Cichocki, Wyd. Media-G.T., Poznań 1996.

Michałowska E., *Syndrom NIMBY jako przykład samoorganizacji spoecznej na poziomie lokalnym*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 1(31).

Skrzypiec R., *Lokalne spoeczności obywatelskie w działaniu*, w: *Lokalne spoeczństwa obywatelskie – mapy aktywności. Raporty z badań*, red. P. Frączak, Fundacja Rozwoju Spoeczństwa Obywatelskiego, Warszawa 2004.

Wycichowska B., *Konflikty o podłożu przestrzennym w ochronie i kształtowaniu środowiska*, „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2007, z. 5-A.

Streszczenie

Deficyt przestrzeni prowadzi do konfliktów lokalizacyjnych o różnym nasileniu i przedmiocie. Blokowane są m.in. budowy hipermarketów, wysypisk śmieci, dróg, autostrad, zakładów produkcyjnych czy inwestycje w odnawialne źródła energii. Coraz częściej sprzeciw nie dotyczy inwestycji w ogóle, a jedynie umieszczenia ich w bliskiej odległości. Opór wobec lokalizacji inwestycji w sąsiedztwie jest objawem syndromu NIMBY. Ponieważ celem konfliktu NIMBY jest wpływ na decyzje władz, nie można analizować tego zjawiska w oderwaniu od społeczeństwa obywatelskiego. W obliczu podobnych celów zasadne stało się przeanalizowanie zależności między konfliktem typu NIMBY a aktywnym i biernym społeczeństwem. Celem było ustalenie, czy taki konflikt jest początkowym, czy też dalszym etapem przejawu partycypacyjnego społeczeństwa, czy też raczej wyrazem jednorazowej gry o przestrzeń. Pomocna w zakresie analizy poruszanej problematyki była literatura przedmiotu oraz materiały prasowe i telewizyjne.

Słowa kluczowe: konflikt lokalizacyjny, syndrom NIMBY, zagospodarowanie przestrzenne, społeczeństwo obywatelskie

NIMBY protest as a manifestation of civil society

Summary

The lack of space leads to locational conflicts of various nature. The object of the conflict can be: investments in renewable energy, location of hypermarkets, landfills, roads or factories. Increasingly more often, this protest does not apply to investments in general, but to the problem of placing them in close proximity. Opposition to the location of the investment in the one's neighbourhood is called NIMBY syndrome. The aim of NIMBY is to impact government's decisions, so one cannot analyse NIMBY in isolation from civil society. Similar aims of NIMBY and civil society cause the author to analyse correlations between locational conflict and civil society. The main problem was finding whether a conflict is an initial or further stage of society's participation or rather a symptom of a single game for space. Helpful in analysing the issues raised was the literature of the subject and press and television releases.

Keywords: locational conflict, the NIMBY syndrome, spatial development, civil society

Rozdział 8

„Prawo do miasta” – partycypacja społeczna w kształtowaniu miejskiej przestrzeni publicznej

Wprowadzenie

O prawie mieszkańców do decydowania o zmianach w przestrzeni swojego miasta pisał już w 1967 r. H. Lefebvre, nazywając swój postulat „prawem do miasta”¹. Wspomniane prawo obejmowało nie tylko prawo do korzystania z czystej wody, powietrza, godnych warunków mieszkaniowych, lecz także prawo do dobrze urządzonej przestrzeni publicznej, prawo do współdecydowania o zagospodarowaniu i funkcjonowaniu miejskiej przestrzeni² oraz prawo do wprowadzania zmian przez mieszkańców³. Choć od momentu sformułowania postulat minęło prawie pół wieku, „prawo do miasta” pozostaje nadal ideą, a nie powszechnie obowiązującą normą. Sytuacja ta jednak powoli się zmienia, o „prawie do miasta” mówi się coraz częściej i głośniej. Proces zmian w tym obszarze został przedstawiony w niniejszym rozdziale.

Celem rozdziału jest analiza partycypacji społecznej mieszkańców miasta w procesie kształtowania miejskiej przestrzeni publicznej. Skoncentrowano się na dwóch formach udziału mieszkańców miasta w podejmowaniu decyzji o przestrzeni: konsultacjach społecznych oraz niesformalizowanej, oddolnej formie partycypacji społecznej w postaci różnorodnych ruchów miejskich. Omawiając konsultacje społeczne,

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ H. Lefebvre, *Prawo do miasta*, „Praktyka Teoretyczna” 2012, nr 5, http://www.praktykateoretyczna.pl/PT_nr5_2012_Logika_sensu/14.Lefebvre, 25.10.2013.

² B. Jałowicki, *Prawo do miasta*, 2012, <http://bistro.edu.pl/arttykul,Prawo-do-miasta.html>, 25.10.2013.

³ D. Harvey, *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*, Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa 2012.

zwrócono uwagę na ułomności tej metody, ale też na negatywne skutki ich pominięcia w procesie planowania zmian w przestrzeni publicznej.

8.1. Idea partycypacji społecznej w kształtowaniu przestrzeni publicznej

Miasto charakteryzuje duża koncentracja licznych podmiotów gospodarczych i społecznych na stosunkowo niewielkiej powierzchni. Podmioty te wchodzą ze sobą w różnego rodzaju interakcje, a ich interesy często pozostają ze sobą sprzeczne, stąd duża liczba konfliktów o zagospodarowanie przestrzeni⁴. Wśród podmiotów decydujących o przemianach przestrzeni miasta można wskazać trzy główne grupy interesariuszy: władze miasta, inwestorów oraz społeczność miejską⁵. Władza miejska jest podmiotem odpowiedzialnym za politykę przestrzenną, strategię rozwoju miasta, ustanawianie priorytetów rozwojowych miasta oraz podejmowanie ostatecznych i prawnie wiążących decyzji o wprowadzanych zmianach i realizowanych inwestycjach. Krajowi i zagraniczni inwestorzy, realizując różne inwestycje, dążą do osiągnięcia zysków, często pomijając interes miejskiej społeczności. Ta grupa interesariuszy dysponuje dużym kapitałem, co daje im znaczną przewagę np. w dostępie do dobrych kancelarii prawnych w razie konfliktu o realizację kontrowersyjnej inwestycji. Trzecią grupą, bardzo długo pomijaną w procesie podejmowania decyzji dotyczących przestrzeni miasta, są jego mieszkańcy. Od kilku lat sytuacja ta jednak się zmienia, a społeczność miejska coraz skuteczniej upomina się o swoje uprawnienia decyzyjne, o „prawo do miasta”⁶. Wzrost znaczenia mieszkańców miasta w procesie podejmowania decyzji dotyczących przestrzeni miasta jest w dużym stopniu zasługą dynamicznie działających w polskich miastach ruchów miejskich. Duży wpływ na skuteczność tych działań wywierają również media, przede wszystkim lokalne, bez których wsparcia wiele inicjatyw nie zyskałoby rozgłosu i prawdopodobnie zostałyby zignorowane przez pozostałe dwie grupy interesariuszy.

Zagadnienia partycypacji społecznej i „prawa do miasta” można ujmować bardzo szeroko. W niniejszym rozdziale skoncentrowano się wyłącznie na uczestnictwie mieszkańców w podejmowaniu decyzji na temat miejskiej przestrzeni publicznej. Takie zawężenie partycypacji społecznej jest uzasadnione szczególnym znaczeniem

⁴ L. Mierzejewska, *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Uniwersytet Adama Mickiewicza, Poznań 2010, s. 144.

⁵ J.Z. Radziszewska, *Przemiany przestrzeni konsumpcji w polskich miastach po 1989 roku*, referat na XV Zjazd Socjologiczny pt. *Co po kryzysie?*, Szczecin, 13.09.2013.

⁶ L. Mergler, K. Poblöcki, M. Wudarski, *Antybezzradnik przestrzenny – prawo do miasta w działaniu*, Fundacja Res Publika im. Henryka Krzeczakowskiego, Warszawa 2013, s. 117–120.

miejskiej przestrzeni publicznej dla mieszkańców, dla integracji społecznej w mieście, dla miejskiego stylu życia.

Miejska przestrzeń publiczna w XXI w. podlega wielu znaczącym zmianom, m.in. rewitalizacjom i modernizacjom, co istotnie wpłynęło na aktywizację społeczności miejskiej i deklarowaną chęć wpływania na zachodzące procesy. Przestrzeń publiczna jest definiowana w literaturze przedmiotu jako „fragment przestrzeni miejskiej, który – poprzez sposób swojego urządzenia oraz lokalizację w strukturze urbanistycznej – jest przeznaczony na potrzeby realizacji bezpośrednich kontaktów pomiędzy uczestnikami życia społecznego oraz inne potrzeby społeczne korzystających z niego zbiorowości, pozostając jednocześnie fizycznie dostępny dla wszystkich zainteresowanych osób. Fizyczna dostępność przestrzeni może być ograniczana czasowo z uwagi na kwestie bezpieczeństwa bądź sposób organizacji jej wykorzystania”⁷. Szczególne znaczenie miejskiej przestrzeni publicznej uzasadnia, dlatego zachodzące przemiany powinny być planowane wraz z jej użytkownikami, przy użyciu narzędzi partycypacji społecznej. Partycypacja społeczna to: „udział mieszkańców w formalnych i nieformalnych procesach samoorganizacji, zmierzających do polepszania warunków życia w społeczności lokalnej”⁸. Rozwijając znaczenie tego pojęcia, należy podkreślić, że „obejmuje ona monitoring potrzeb mieszkańców, procedury planistyczne, konsultowanie wariantowych decyzji i otwartość na inicjatywy obywateli, ich wiedzę i doświadczenie. Oznacza również gotowość do współpracy bez stosowania hierarchicznego podporządkowania partnerów [...] Polega na definiowaniu wspólnych interesów i warunków ich niesprzeczności oraz na partnerskim realizowaniu uzgodnionych zadań”⁹.

Zasada partycypacji społecznej wynika bezpośrednio z założeń demokracji, chociaż w społeczeństwie, które przez wiele lat było rządzone autorytarnie, a cała gospodarka podlegała centralnemu planowaniu, postulat współrządzenia jest czymś nowym, budzącym zadziwienie i wątpliwości, czy mieszkańcy potrafią w rozsądny i racjonalny sposób podejmować decyzje dotyczące przemian w swoim mieście¹⁰. Partycypacja społeczna wpisuje się również w zasadę subsydiarności, zgodnie z którą proces decyzyjny powinien być zdecentralizowany, a decyzje podejmowane jak najbliżej obywatela. Taka bliskość władzy zwiększa precyzję rozpoznania potrzeb i po-

⁷ *Problemy kształtowania przestrzeni publicznych*, red. P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, Wyd. Urbanista, Gdańsk 2010, s. 10.

⁸ *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010, s. 9.

⁹ *Strategia rozwoju miasta Lublina na lata 2013–2020*, http://www.strategia2020.lublin.eu/files/strategia_rozwoju_lublina_na_lata_2013-2020.pdf, s. 72.

¹⁰ M. Gerwin, *Odkrywanie demokracji*, w: *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*, red. P. Filar, P. Kubicki, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012, s. 32.

jawiających się problemów¹¹, a dyskusja ekspertów z mieszkańcami pozwala łączyć profesjonalne rozwiązania z oczekiwaniami społecznymi¹². W literaturze przedmiotu, oprócz omawianych w niniejszym rozdziale konsultacji społecznych i oddolnych działań społecznych, wymienia się również inne narzędzia partycypacji społecznej, takie jak wybory, referenda, postępowanie administracyjne, akcje bezpośrednie, budżet partycypacyjny¹³. Stosowanie tych narzędzi nie tylko poprawia efektywność podejmowanych decyzji, lecz także sprzyja dyskusji na temat jakości życia w mieście, problemów i potrzeb mieszkańców, co integruje społeczność, buduje tożsamość lokalną oraz umacnia poczucie odpowiedzialności za miasto.

Zachodzące w wielu polskich miastach procesy rewitalizacji i modernizacji śródmieść są dobrym przykładem i argumentem wspierającym postulat angażowania mieszkańców w podejmowanie decyzji na temat zmian przestrzeni publicznej. W wielu polskich miastach za fundusze uzyskane częściowo z Unii Europejskiej odnowiono rynki i główne ulice handlowe, wyremontowano parki, co znacząco zmieniło ich wygląd i charakter. Celem tych zmian była poprawa estetyki, zwiększenie atrakcyjności życia codziennego w mieście. Mimo dążenia lokalnych władz do poprawy komfortu życia w mieście, wielu mieszkańców krytykuje nowy wygląd wspomnianych przestrzeni, a zwłaszcza częstą redukcję zieleni miejskiej i zastępowanie jej granitową kostką. Czasem, wbrew zamierzeniom architektów, zrewitalizowana przestrzeń śródmiejska traciła swoistą dla siebie tożsamość.

Władze miasta mogły uniknąć nietrafionych, sprzecznych z preferencjami mieszkańców inwestycji, organizując konsultacje społeczne i prowadząc akcje informacyjne poprzedzające realizację zaplanowanych zmian. Pozwoliłoby to realnie poprawić komfort życia w mieście, ożywić przestrzeń publiczną, a dodatkowo zwiększyć poczucie więzi mieszkańców z miastem i pozytywnie się przyczynić do budowy kapitału społecznego społeczności miejskiej. Trafnym przykładem obrazującym potrzebę konsultowania z użytkownikami przestrzeni planowanych zmian jest przypadek remontu parku na terenie dzielnicy Stara Ochota w Warszawie. Park o nazwie „Zieleniec Wielkopolski” i „Skwer Sue Ryder” (park składa się z dwóch części, a każda z nich jest nazwana inaczej) jest dla mieszkańców Starej Ochoty ważnym miejscem rekreacji i integracji: miejscem spacerów, popularnym placem zabaw dla mieszkających w okolicy dzieci i miejscem pobytu pilnujących je matek. Powstały w 1938 r. park jest równocześnie wpisany do rejestru zabytków. W wieku XXI władze dzielnicy postanowiły zrewitalizować park, w związku z czym w 2007 r. Zarząd Dzielnicy zorganizował spotkanie z mieszkańcami w celu przedstawienia im planów remontu. Projekt przebudowy był

¹¹ L. Mierzejewska, *Rozwój zrównoważony miasta...*, op.cit.

¹² M. Gerwin, *Odkrywanie demokracji*, op.cit., s. 40–41.

¹³ J. Górniak, S. Kołdras, S. Mazur, R. Paszkowska, *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, red. J. Hausner, Kraków 1, s. 10.

już zatwierdzony i gotowy do realizacji, a spotkanie miało charakter jedynie informacyjny. Etap jakichkolwiek konsultacji planów z użytkownikami przestrzeni został pominięty, chociaż rewitalizacja zakładała gruntowną przebudowę parku i zmianę jego charakteru – z osiedlowego, kameralnego miejsca zabaw dzieci i spotkań ich matek na reprezentacyjny, prestiżowy skwer. Zgodnie z projektem park miał zostać ogrodzony i zamykany na noc, trawniki również miały być ogrodzone, postanowiono zmienić nawierzchnię alejek na kostkę betonową, wprowadzono zakaz jazdy na rowerze oraz przesunięto plac zabaw w róg parku, tak aby nie zajmował centralnej części parku. Diametralna zmiana pełnionych przez park funkcji i brak jakichkolwiek konsultacji wywołała dynamiczną akcję protestacyjną mieszkańców, którzy zrzeszyli się w ruchu społecznym „Ochocianie”. Po rocznych działaniach protestacyjnych, obejmujących również aktywizację lokalnej prasy oraz przekonanie do współpracy zamieszkałe na osiedlu sławne osoby, mieszkańcy doprowadzili do uwzględnienia w planach remontu swoich oczekiwań co do wyglądu i sposobu użytkowania parku. Konflikt o park na Ochocie jest przykładem pokazującym, że dobra komunikacja z mieszkańcami i użytkownikami przestrzeni, informowanie ich i konsultowanie planów remontów są konieczne w procesach rewitalizacji. Władze dzielnicy, chcąc stworzyć reprezentacyjny skwer, ale nie uwzględniając oczekiwań mieszkańców co do przeznaczenia tego terenu, wywołały spór, przyczyniły się do podważenia zaufania mieszkańców do siebie oraz do opóźnienia realizacji projektu i dodatkowych, niepotrzebnych kosztów¹⁴.

Innym przykładem różnych oczekiwań mieszkańców i władz miasta jest sytuacja w Sopocie, która wynikała w rezultacie wprowadzenia budżetu obywatelskiego. Mieszkańcy miasta, w trakcie prac nad budżetem zadecydowali, że nie chcą zaplanowanego przez władze miasta reprezentacyjnego Muzeum Sztuki Nowoczesnej, wołają zaś nowe pojemniki do segregacji odpadów i widzą potrzebę dofinansowania schroniska dla zwierząt¹⁵. Takie zmiany zwiększają komfort życia codziennego mieszkańców miasta, ich efekty są jednak mniej prestiżowe, gorzej zauważalne i przez to często stawiane przez decydentów na końcu listy inwestycji miejskich.

8.2. Konsultacje społeczne – idea a praktyka

Przykłady niezadowolenia mieszkańców z przekształceń, które już zaszły w niektórych miastach, przykład parku na Ochocie oraz Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Sopocie są dowodami na konieczność włączania mieszkańców w proces planowania

¹⁴ M. Środoń, *Konflikt wokół problemów zagospodarowania przestrzennego – rola Internetu jako narzędzia politycznej samoorganizacji społeczności lokalnej. Przypadek Starej Ochoty w Warszawie*, w: *Partycypacja społeczna...*, op.cit., s. 143–163.

¹⁵ M. Gerwin, *Odkrywanie demokracji*, op.cit., s. 32–33.

miejskiej przestrzeni publicznej. Poprawna realizacja idei partycypacji społecznej jednak wymaga, aby w organizowanych konsultacjach społecznych wzięła udział reprezentatywna grupa mieszkańców miasta. W praktyce, w miastach w Polsce aktywnością społeczną są zainteresowani nieliczni mieszkańcy. Nawet jeśli temat zainteresuje więcej osób, jest to zwykle klasa średnia w wieku średnim, a interes osób starszych, niezamożnych oraz mniejszości narodowych pozostaje niereprezentowany. W pracach i głosowaniu nad budżetem obywatelskim wygrywają projekty zorganizowanych i silnych grup społecznych, mających czas i wiedzę potrzebną do tego, aby w procesie uczestniczyć. W polskiej literaturze przedmiotu podkreśla się zagrożenie tworzeniem się korupcyjnych, a nawet „klientystyczno-klikowych układów w samorządzie, petryfikujących lokalne układy władzy”¹⁶. Innym problemem jest fakt, że władze miasta często organizują konsultacje społeczne w sprawach mało istotnych, np. w kwestii wybudowania jakiegoś pomnika, a decyzje w sprawach kluczowych pozostawiają w swojej gestii. Kolejną wadą jest fakt, że wynik konsultacji społecznych jest tylko sugestią rozwiązań, nie jest natomiast prawnie wiążący. Konsultacje bywają więc organizowane, gdyż taka działalność władz miasta jest dobrze widziana, współdecydowanie i zrównoważony rozwój są hasłami modnymi i robiącymi dobre wrażenie, ale ich właściwa realizacja pozostaje nieweryfikowana.

Wskazując ułomności i zagrożenia dla partycypacji społecznej w Polsce, należy pamiętać, że idea ta jest nowa, a jej znajomość w społeczeństwie ciągle niewielka, o czym świadczą wyniki badania zrealizowanego w 2011 r.¹⁷ Badanie przeprowadzono na losowej, reprezentatywnej, ogólnopolskiej próbie 1005 osób, przy zastosowaniu techniki wywiadu bezpośredniego ze wspomaganiami komputerowymi¹⁸. W badaniu ponad 60% respondentów zadeklarowało brak zainteresowania tym, co się dzieje w gminie lub mieście. Tylko niecałe 20% badanych deklaruowało znajomość pojęcia „konsultacje społeczne”, 10% w ogóle nie potrafiło wyjaśnić, z czym to pojęcie jest związane. Na pytanie: „Jakie kwestie powinny być konsultowane?” 25% badanych wymieniło kwestie dotyczące dzieci i młodzieży, ochrony zdrowia oraz polityki społecznej. W drugiej kolejności wymieniono sprawy inwestycji drogowych i bezpieczeństwa. Co ciekawe, zagadnienia związane z zagospodarowaniem przestrzeni oraz lokalizacją dużych inwestycji, które często budzą kontrowersje i są katalizatorem protestów i działań społecznych, zostały wskazane przez niecałe 20% badanych. Tylko 7% badanych stwierdziło, że w ciągu ostatnich dwóch lat brało udział w organizowanych przez

¹⁶ *Partycypacja społeczna...*, op.cit., s. 8.

¹⁷ Badanie przeprowadziła firma SMG/KRC Poland Media S.A. we współpracy z Pracownią Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

¹⁸ *Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Raport końcowy. Załącznik 5 – Wyniki badania „Omnibus”*, Warszawa 2011, http://www.partycypacjaobywatelska.pl/uploads/zaacznik_5_raport%20czstkowy%20z%20omnibusa.pdf, s. 1–3, 23.09.2013.

gminę lub urząd miasta konsultacjach społecznych. Odsetek takich osób wzrastał wraz z poziomem wykształcenia, ale spadał do 2% w przypadku mieszkańców największych miast (liczących powyżej 500 tys. mieszkańców). Konsultacje, w których badani brali udział, dotyczyły głównie kwestii związanych z dziećmi i młodzieżą (29%) oraz inwestycjami drogowymi (25%). Niewiele osób mogło wziąć udział w konsultacjach społecznych na temat ochrony zdrowia i prowadzonej polityki społecznej, chociaż oczekiwania społeczne co do organizacji takich spotkań były duże. Zaangażowanie i motywacja do wyrażenia opinii najczęściej wiązały się z dużym znaczeniem problemu dla społeczności, a także ogólną postawą badanego i jego zainteresowaniem sprawami publicznymi. Badania wykazały, że osoby, które uczestniczyły w jakiejś formie konsultacji społecznych, były z tego zaangażowania zadowolone i deklarowały większe poczucie wpływu na wydarzenia w gminie, mieście i otoczeniu. Równocześnie, osoby te (57% badanych) często podkreślały, że same musiały zadbać o możliwość wyrażenia opinii, co wskazuje na bierność albo nawet niechęć urzędów do włączania obywateli w proces konsultacji. Może to również sygnalizować nieefektywność sposobu informowania przez władze samorządowe o organizowanych konsultacjach¹⁹.

8.3. Oddolne działania społeczne

Od kilku lat partycypacja społeczna w kreowaniu przestrzeni miasta przestała być wyłącznie ograniczona do uczestniczenia w niej zarejestrowanych organizacji pozarządowych. Coraz większy wpływ na przemiany w mieście mają oddolne, często nieformalne ruchy miejskie. Ruchy te powstają w odpowiedzi na różne problemy, często w proteście przeciw zaplanowanym inwestycjom lub przeciw wycinkom zieleni miejskiej. Czasem jest to odpowiedź na plany rewitalizacji, na które mieszkańcy się nie zgadzają. Ten typ ruchów miejskich bywa nazywany ruchami NIMBY („*Not In My Backyard*” – „nie na moim podwórku”), a przykładem jest Stowarzyszenie My-Poznaniacy²⁰. Powstają również oddolne organizacje domagające się inwestycji w swoich miastach, walczące o dobrze zagospodarowaną przestrzeń i poprawę miejskiej estetyki. Są to tzw. fora rozwoju skoncentrowane wokół strony internetowej www.skyscrapercity.com: w Warszawie – Forum Rozwoju Warszawy, w Poznaniu – Inwestycje dla Poznania, w Kielcach – Kieleckie Inwestycje²¹. Równoległe powstały też organizacje debatujące na temat miejskiej kultury, tożsamości, a także broniące praw najsłabszych grup społecznych, jak np. Warszawskie Stowarzyszenie Lokatorów.

¹⁹ *Badanie efektywności...*, op.cit., s. 6–35.

²⁰ L. Mergler, K. Pobłocki, M. Wudarski, *Antybezradnik przestrzenny...*, op.cit., s. 22–25.

²¹ *Ibidem*.

W roku 2013 o ruchach miejskich mówili zarówno dziennikarze, urzędnicy, politycy, jak i sami mieszkańcy (nazwa ta zaczęła być używana dopiero w 2010 r.)²². Ruchy miejskie początkowo miały wyłącznie lokalny charakter i zasięg działania, nie wiedziały o sobie nawzajem i nie współpracowały ze sobą. Sytuacja ta zmieniła się w maju 2009 r., kiedy Inicjatywa Wspólna Przestrzeń zorganizowała zjazd forów rozwoju oraz organizacji zajmujących się kulturową stroną życia w mieście. Innym ogólnopolskim wydarzeniem był I Kongres Ruchów Miejskich, który po raz pierwszy odbył się w 2011 r., a jego efektem było opracowanie pt. *9 tez miejskich* oraz skonsolidowanie rozproszonego dotychczas środowiska działaczy miejskich. Rok później, podczas II Kongresu Ruchów Miejskich, opracowano uwagi do *Założeń Krajowej Polityki Miejskiej*²³, a w 2013 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zwróciło się do III Kongresu Ruchów Miejskich o kolejne uwagi i sugestie na temat tego dokumentu. Podczas gdy I oraz II Kongres były zorganizowane w Poznaniu i Łodzi, czyli w dużych ośrodkach tradycyjnie utożsamianych z prężnymi organizacjami miejskimi, III Kongres odbył się w Białymstoku, a więc we wschodniej, peryferyjnej części Polski, co również jest dowodem na coraz większą popularność i prężność działania ruchów miejskich w całej Polsce.

W tym samym czasie miało miejsce kilka wydarzeń, nagłośnionych przez lokalne media. W Poznaniu Stowarzyszenie My-Poznaniacy aktywnie prowadziło kampanie sprzeciwu wobec deweloperów inwestujących w Parku Rataje oraz Parku Sołackim, w Warszawie stowarzyszenia miejskie zablokowały zabudowę parku Pole Mokotowskie. Wszystkie trzy działania były przejawem sporu między ruchami miejskimi a deweloperami chcącymi zabudować zielone przestrzenie publiczne tych miast. Konflikty te są też dobrą ilustracją roli odgrywanej przez trzy grupy podmiotów zaangażowanych w zmiany przestrzeni miejskiej: wydających zgodę na inwestycję władz miasta, chcących osiągnąć zysk deweloperów i broniących interesu społecznego ruchów miejskich. Przykład ten jest też trafnym dowodem na to, jak bardzo są potrzebni czujni, zaangażowani mieszkańcy miast oraz aktywnie działające organizacje, broniące interesów całej społeczności miejskiej.

²² Ibidem, s. 15.

²³ *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej* zostały opracowane w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, a po raz pierwszy zaprezentowano je w maju 2012 r. W lipcu 2013 r. Rząd przyjął dokument. *Krajowa Polityka Miejska* (KPM) będzie realizowana w latach 2014–2020 (zob. http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Strony/Konferencja_miasta_w_polityce_rozwoju_210512.aspx).

Podsumowanie

Wprowadzanie narzędzi partycypacji społecznej, organizowanie konsultacji społecznych, finansowanie działalności organizacji pozarządowych często bywa działaniem fasadowym, dbałością o dobry wizerunek rządzących. Inaczej wyglądają tzw. ruchy miejskie, nigdzie nie zarejestrowane, a więc nie wpływające na oficjalny wizerunek władz miasta, nie finansowane z budżetu miasta, a dzięki temu niezależne. Ich działalność często bywa bardziej skuteczna niż działalność oficjalnych stowarzyszeń. Przywołane w niniejszym rozdziale przykłady interwencji ruchów miejskich wskazują jednoznacznie na to, jak bardzo są potrzebni aktywni mieszkańcy, śledzący i rozliczający działania władz miasta i deweloperów, szybko reagujący w sytuacji, gdy interes społeczny jest zagrożony. Aktywność mieszkańców, czas i energia, którą poświęcają, aby polepszyć przestrzeń miasta, będą jednak tak długo marnotrawione, jak długo władza nie uzna ich działalności za wsparcie i pomoc, dopóki nie przestanie traktować ich jak siłę utrudniającą rządzenie miastem, burzącą *status quo*. Do tego jednak trzeba czasu i oswojenia z ideą współrządzenia oraz ugruntowania przekonania, że efekty takiej współpracy mogą być pozytywne.

Brak regulacji prawnych odpowiadających na potrzeby szybko rozwijających się miast jest często przeszkodą nie do pokonania przez działających oddolnie aktywistów. Optymistycznym akcentem jest wzrost zainteresowania władz centralnych miastem jako odrębną jednostką, potrzebującą osobnych uregulowań prawnych. Pozytywnym zwiastunem jest powstanie *Krajowej Polityki Miejskiej*, dokumentu, który konsultowano z działaczami zgromadzonymi na II Kongresie Ruchów Miejskich. Innym działaniem władzy centralnej było utworzenie w lutym 2012 r. Parlamentarnego Zespołu ds. Polityki Miejskiej²⁴, który jest miejscem spotkań parlamentarzystów i przedstawicieli ruchów miejskich. Ta instytucja ma umożliwić przedstawicielom mieszkańców miast wypowiedzenie się, wzmocnić debatę na temat problemów polskich miast. Wprawdzie powstanie Zespołu Parlamentarnego ds. Polityki Miejskiej czy dokumentu pt. *Krajowa Polityka Miejska* nie gwarantuje rozwiązania wszystkich trudności miast i ich mieszkańców, pokazuje jednak, że rośnie świadomość potrzeby opracowania kompleksowych założeń polityki dotyczącej rozwoju miast.

²⁴ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOL&Zesp=136>, 30.10.2013.

Bibliografia

- Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Raport końcowy. Załącznik 5 – Wyniki badania „Omnibus”*, Warszawa 2011, http://www.partycypacjaobywatelska.pl/uploads/zaacznik_5_raport%20czstkowy%20z%20omnibusa.pdf
- Gerwin M., *Odkrywanie demokracji*, w: *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*, red. P. Filar, P. Kubicki, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012.
- Górniak J., Kołdras S., Mazur S., Paszkowska R., *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, red. J. Hausner, Kraków 1.
- Harvey D., *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*, Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa 2012.
- <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOL&Zesp=136>
- Jałowiecki B., *Prawo do miasta*, 2012, <http://bistro.edu.pl/artukul,Prawo-do-miasta.html>
- Lefebvre H., *Prawo do miasta*, „Praktyka Teoretyczna” 2012, nr 5, http://www.praktyka-teoretyczna.pl/PT_nr5_2012_Logika_sensu/14.Lefebvre
- Mergler L., Pobłocki K., Wudarski M., *Antybezradnik przestrzenny – prawo do miasta w działaniu*, Fundacja Res Publica im. Henryka Krzeczковского, Warszawa 2013.
- Mierzejewska L., *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Uniwersytet Adama Mickiewicza, Poznań 2010.
- Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010.
- Problemy kształtowania przestrzeni publicznych*, red. P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, Wyd. Urbanista, Gdańsk 2010.
- Radziszewska J.Z., *Przemiany przestrzeni konsumpcji w polskich miastach po 1989 roku*, referat na XV Zjazd Socjologiczny pt. *Co po kryzysie?*, Szczecin, 13.09.2013.
- Strategia rozwoju miasta Lublina na lata 2013–2020*, http://www.strategia2020.lublin.eu/files/strategia_rozwoju_lublina_na_lata_2013-2020.pdf
- Środoń M., *Konflikt wokół problemów zagospodarowania przestrzennego – rola Internetu jako narzędzia politycznej samoorganizacji społeczności lokalnej. Przypadek Starej Ochoty w Warszawie*, w: *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010.

Streszczenie

W rozdziale przedstawiono zagadnienie partycypacji społecznej mieszkańców miasta w procesie kształtowania miejskiej przestrzeni publicznej. Skoncentrowano się na dwóch formach udziału mieszkańców miasta w podejmowaniu decyzji o przestrzeni: na konsultacjach społecznych oraz na niesformalizowanej, oddolnej formie partycypacji społecznej w postaci różnorodnych ruchów miejskich. Zwrócono uwagę na wady i zagrożenia związane z zastosowaniem konsultacji społecznych, ale też wskazano negatywne skutki pominięcia opinii mieszkańców miast w procesie planowania zmian przestrzeni publicznej.

Słowa kluczowe: prawo do miasta, partycypacja społeczna, konsultacje społeczne, ruchy miejskie, przestrzeń publiczna

**‘Right to the City’ – civic participation
in the transformation of urban public space**

Summary

The article is an analysis of civic participation in the development of urban public space. In this paper author focuses on two forms of civic engagement: the public consultation and the informal form of civic participation: urban movements. In this study one draws attention to the risks associated to the public consultation but also points out the negative effects of the omission of citizens’ opinion when planning changes in the public space.

Keywords: civic participation, social consulting, urban movements, public space, the right to the city

Rozdział 9

Solidarność jako wartość życia publicznego

Wprowadzenie

Słowo „solidarność” jest powszechnie znane i rozpoznawane. Wiąże się z różnymi konotacjami, definicjami i teoriami, różnie też są interpretowane przejawy tej wartości w praktyce życia codziennego. W Polsce dyskusje na temat idei solidarności są nieodzownie związane z dziedzictwem ruchu społecznego „Solidarność”. Obie solidarności – pisane małą i wielką literą – silnie na siebie oddziałują. Tak zwany karnawał „Solidarności” może stanowić pewien polski rys charakterystyczny tej idei. Niezależnie od tych powiązań i wpływów w niniejszym rozdziale skupiono się na idei solidarności, a nie na historycznym ruchu społecznym. Jego głównym celem jest wyznaczenie semantycznych ram pojęcia, a także wskazanie ważnych, historycznych czynników kształtowania solidarności.

9.1. Pojęcie i etymologia solidarności

Zważywszy na ograniczoną pojemność rozdziału, nie będzie to dogłębna analiza pojęcia i studium wartości, a raczej wskazanie pewnych ciekawych wątków, które mogą stanowić zaproszenie do dalszej dyskusji. Próba określenia znaczenia solidarności zawarta w tym tekście może uchronić od jałowych sporów związanych z nieporozumieniami na poziomie definicyjnym. Wskazuje również potencjał tej wartości w kształtowaniu postaw w życiu publicznym.

W definicjach solidarności najczęściej wskazuje się kilka elementów, które najtrafniej ją charakteryzują. Na poziomie indywidualnego doświadczenia jest to poczucie

* Uniwersytet Warszawski.

związku oraz przynależenia do pewnej całości, gotowość do niesienia pomocy i współdziałania¹. Solidarność wiąże się z wyborem (z założenia jest dobrowolna), dlatego jest związana z poczuciem współodpowiedzialności. Przypisywana jest zazwyczaj do ludzkich zachowań i postaw. Dyskusyjne aspekty solidarności to m.in. wzajemność i interesowność. Solidarność to także norma prawna i hasło społeczno-polityczne.

Solidarność jest wartością stosunkowo nową. W porządku aksjologicznym zajmuje szczególne miejsce – jest jedną z niewielu lub nawet jedyną tzw. wartością gorącą, która funkcjonuje w sferze publicznej i zazwyczaj nie wzbudza to kontrowersji. W badaniach nad jej pochodzeniem i znaczeniem często się przyjmuje, że wyewoluowała od takich wartości, jak przyjaźń i braterstwo.

Przyjaźń w greckiej *polis* była czymś zasadniczo innym od tego, z czym jest kojarzona dziś. Najważniejszą różnicą, która silnie wpływa na dalszą charakterystykę, było wpisanie przyjaźni do sfery publicznej. Posiadanie przyjaciół przekładało się wprost na status społeczny. Przyjaźń była silnie związana z postawą obywatelską i jej wizerunkiem.

Arystoteles bardzo wysoko cenił przyjaźń, postrzegał ją jako cnotę. Dla *zoon politikon* to największe dostępne dobro zewnętrzne, daje ono szczęście. Posiadanie przyjaciół odzwierciedla status i pozycję społeczną, „posiadanie wielkiej liczby przyjaciół uchodzi powszechnie za coś pięknego”². Przyjaźń jest nieodłącznie związana z: równością, wzajemną życzliwością i jej świadomością, wyborem, zgodą (zwłaszcza jako przyjaźń współobywateli), zaufaniem i działaniem (najprzyjemniejszy aspekt). Już po tych elementach widać, jak solidarność jest bliska przyjaźni i założeniom społeczeństwa obywatelskiego.

Stagiryta (przydomek Arystotelesa) wyróżniał trzy rodzaje przyjaźni: ze względu na dzielność etyczną, korzyść i przyjemność: „Jednego miłujemy za to, że takim właśnie jest człowiekiem i ze względu na doskonałość, innego, ponieważ jest potrzebny i pożyteczny, a jeszcze innego, ponieważ jest przyjemny i dla przyjemności”³. Przyjaźń obywatelska ukształtowała się głównie ze względu na korzyść. Jest związana ze sprawiedliwością. Ludzie żyją razem, ponieważ nie są samowystarczalni. Przyjaźń obywatelska jest często związana z umową, z prawnym zabezpieczeniem⁴. Podobnie solidarność nie musi być związana tylko z ideologią, ale może się odnosić do interesowności wspólnych działań.

Braterstwo kontynuowało poniekąd starożytną ideę przyjaźni jako upublicznionej relacji, której celem jest formułowanie wartości wspólnotowych. Braterstwo

¹ J. Puzynina, *Język wartości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.

² Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 237.

³ Arystoteles, *Etyka eudemejska*, http://biblioteka.kijowski.pl/arystoteles/etyka_eudemejska.pdf, s. 57, 4.09.2013.

⁴ Ibidem.

stanowiło emocjonalny wyraz nowożytnego egalitaryzmu, świadczący o przynależności człowieka. Straciło jednak na powszechności i aktualności, a zdaniem wielu jako idea zostało skompromitowane w wielkich rewolucjach, zwłaszcza francuskiej i bolszewickiej.

W kontekście społeczeństwa obywatelskiego mówi się o wartości przyjaźni jako tej, która może pozytywnie wspierać zaangażowanie i troskę o współobywateli. Braterstwo i *caritas* często odnosi się do działań pomocowych skierowanych do najbardziej potrzebujących. Silną rywalką przyjaźni na tym polu jest właśnie solidarność. Obie idee mają podobne znaczenie dla praktyki życia publicznego, przyjaźń jednak jest silniej związana ze sferą prywatną i w związku z tym obciążona określonymi konotacjami („swoi”, „kolesiostwo”, nepotyzm).

Solidarność jako spadkobierczyni swoich aksjologicznych poprzedników potrzebowała pewnych warunków, aby zaistnieć. Wiek XIX to specyficzny, społeczno-polityczny kontekst dla rozwoju tej idei. To również początki jej polityzacji związanej z rozszerzeniem znaczenia i użycia na przełomie XVIII i XIX w., czego przyczyn można szukać m.in. w wydarzeniach związanych z Wielką Rewolucją Francuską oraz rewolucją przemysłową, jej ekonomicznymi i społecznymi skutkami. Społeczne zmiany o daleko idących konsekwencjach to m.in.: przejście od społeczności do społeczeństwa (F. Tönnies), rozwój indywidualizmu, atomizacja społeczeństwa, nowy podział pracy, anomia (E. Durkheim). W tym czasie solidarność to przede wszystkim idea polityczna oraz hasło najczęściej socjalistycznych i chrześcijańskich partii czy ugrupowań politycznych. Jako zasada społeczna, niezależna od kategorii religijnych, miała pełnić rolę podstawy rozwijającej się nowoczesnej kapitalistycznej gospodarki, opartej na podziale pracy⁵.

Pierwszy europejski słownik, w którym znalazło się pojęcie solidarności, to słownik francuski (koniec XVI w.)⁶, następnie zaś słowniki: angielski (1818 r.), niemiecki (1848 r.), a także polski (1861 r.). Pierwszy kontekst użycia słowa solidarność był *stricte* prawniczy, związany z prawem rzymskim: *obligatio in solidum* (w całości). Zasada ta odnosiła się do nieograniczonej odpowiedzialności za każdego członka rodziny lub innej społeczności, aby płacić długi i mieć prawo do egzekwowania tzw. zobowiązań wzajemnych⁷.

Idea solidarności jest złożona – może być rozpatrywana na różnych poziomach i z wielu perspektyw. Świadomość tej złożoności i ważnych rozróżnień jest klu-

⁵ Zob. A. Wildt, *Solidarity: Its History and Contemporary Definition*, w: *Solidarity*, ed. K. Bayertz, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1; K.H. Metz, *Solidarity and History. Institutions and Social Concepts of Solidarity in 19th Century Western Europe*, w: *Solidarity*, op.cit.

⁶ J.E.S. Hayward, *Solidarity: The Social History of an Idea in Nineteen Century France*, „International Review of Social History” 1959, no. 4, s. 261–284.

⁷ K. Bayertz, *Four Uses of ‘Solidarity’*, w: *Solidarity*, op.cit.

czowa dla pełnego zrozumienia tego pojęcia. Solidarność rozumiana jako wzajemne przywiązanie między jednostkami obejmuje dwa poziomy: poziom faktyczny (*factual level*) rzeczywistej, wspólnej płaszczyzny działań między jednostkami oraz poziom normatywny (*normative level*) wzajemnych zobowiązań, aby pomagać sobie w miarę potrzeby⁸. Solidarność bywa deklarowana i/lub praktykowana, a oba jej poziomy – faktyczny i normatywny – potrafią na siebie wpływać. Rzeczywista, wspólna przestrzeń do działania i potrzeba to warunki wystarczające dla normatywnej obligacji. Nie są obiektywne, mają wymiar emocjonalny. Uczucie, które często rodzi się spontanicznie, stanowi pomost między tym, co jest, a tym, co być powinno⁹.

Idea solidarności pojawia się jako przedmiot badań także w innych, oprócz filozofii i socjologii, dyscyplinach naukowych. Ciekawe podejście, na które z pewnością warto zwrócić uwagę, jest związane z filozofią prawa. W typologii praw człowieka K. Vasaka, oprócz kategorii „prawa osobiste i polityczne” oraz „prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne”, wymienia prawa solidarnościowe¹⁰. Ten trzeci typ praw stanowi ważne dopełnienie dwóch pierwszych jako „remedium na egoizm i samotność”¹¹. Mają one charakter zbiorowy, odwołują się nie tylko do obowiązku państwa względem jednostek, lecz także do całej wspólnoty międzynarodowej oraz jej organizacji. Zasada solidarności jako ważny aspekt społecznej nauki kościoła katolickiego silnie wiąże się z pojęciem dobra wspólnego. Nawołuje i uzasadnia pomoc związaną z najambitniejszym, wg podziału K. Bayetza, rodzajem solidarności – z całym rodzajem ludzkim. Pomoc międzynarodowa ma walczyć z ubóstwem zarówno materialnym, jak i związanym z poszanowaniem praw i wolności; jest uznaniem „godności i praw człowieka. Solidarność jest odpowiedzią na brak poszanowania praw człowieka, stanowiący podstawową przeszkodę w integralnym rozwoju tak jednostek, jak i ludów”¹². Solidarność jako pomoc nie zatracą podmiotowej, partnerskiej relacji między jednostkami: „Pomagając, nie wolno przekreślać podmiotowości tego, komu się pomaga; jego rozwój powinien być jego własnym dziełem.”¹³

W dyskursie solidarnościowym dominuje głównie socjalizm i społeczna nauka kościoła katolickiego. W niniejszym rozdziale nie będzie przedstawiona dyskusja na styku liberalizmu i komunitaryzmu. Solidarność jest ideą, której nie można ograniczyć do jakiegoś poglądu politycznego. Najlepszym tego dowodem jest różnorodność stanowisk i orientacji, z jakich jest badana i omawiana. Przytoczę tu niektóre poglądy

⁸ Ibidem, s. 3.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Poglądy K. Vasaka są przedstawione za: M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, KUL, Lublin 1, s. 65.

¹¹ Ibidem, s. 66.

¹² M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012, s. 143.

¹³ Ibidem, s. 147.

ks. J. Tischnera i Ch. Taylora oraz L. Kołakowskiego i R. Rorty'ego. Każdy z nich odnosi się do społecznych działań, w których idea solidarności może pomóc budować społeczeństwo obywatelskie.

Solidarność w tischnerowskiej perspektywie to cnota, czyli pewna dyspozycja: „Słowo solidarność skupia w sobie nasze pełne niepokoju nadzieje, pobudza do męstwa i do myślenia, wiąże ze sobą ludzi, którzy jeszcze wczoraj stali od siebie daleko”¹⁴. W tym znaczeniu silnie łączy się z wzorem solidarności obywatela. Świadomość współzależności, połączona z zaufaniem i wiarygodnością, rodzi chęć i potrzebę wspólnych działań, dzięki którym jest budowane poczucie wzajemnej współodpowiedzialności.

Ch. Taylor zwraca szczególną uwagę na pojęcie „solidarności świadomości”, tj. poczucie ponadindywidualnego zaangażowania, które jest przyczynkiem działań i inicjatyw¹⁵.

Według L. Kołakowskiego solidarność to gotowość „do bezinteresownego wsparcia i pomocy tym, z którymi coś nas łączy”¹⁶. Autor ten nie boi się mówić o tym, że solidarnym można być tak w dobrej, jak i w złej sprawie. Jego zdaniem, nie ujmuje to wiele tej wartości, ponieważ podobnie wszystkie inne cnoty mogą być wykorzystane do czynienia dobra lub zła. Solidarność jest bardzo silna, gdy grupa broni swoich interesów, silniejsza nawet niż wtedy, kiedy tworzy ją więź negatywna, czyli wrogość do innego. I choć najbardziej abstrakcyjna jest solidarność ogólnoludzka, to i ona odgrywa pewną rolę: „[...] nie wymaga żadnego określonego celu, jest albo dyspozycją, gotowością do bezinteresownej pomocy bliźnim, albo samym aktem tej pomocy, nie wymaga też konieczności teorii, a wystarcza samo przeświadczenie, że drugi człowiek jest tak samo człowiekiem jak ja. [...] moralne poczucie, że los ludzki jest jeden”¹⁷.

W solidarności ogólnoludzkiej wartość widział również R. Rorty. Według tego autora, to zobowiązanie moralne jest najodpowiedniejszą zasadą regulującą publiczną sferę życia¹⁸.

Solidarność jest ciekawą wartością, ponieważ jako tzw. wartość gorąca odwołuje się do uczuć i emocji, jednocześnie nie tracąc ugruntowanej już pozycji w sferze publicznej. Niezależnie od tego, czy działa jako idea dość abstrakcyjna, odnosząc się do całej ludzkości, czy jako wizja bardziej konkretna jest wolnościowym zrywem i broni

¹⁴ J. Tischner, *Etyka solidarności*, Wyd. Znak, Kraków 1981, s. 5.

¹⁵ Zob. A. Kaczmarek, *Kultura solidarności – kultura autentyczności?*, w: *Kultura solidarności. Socjologiczno-antropologiczne analizy kulturowego dziedzictwa „Solidarności”*, red. K. Ciechorska-Kulesza, R. Kossakowski, P. Łuczeczko, Wydawnictwo Orbis Exterior, Pszczółki 2011, s. 215–231.

¹⁶ L. Kołakowski, *O solidarności z małej litery pisanej*, w: *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów*, red. L. Balcerowicz, Zysk i S-ka, Poznań 2012, s. 649–650.

¹⁷ Ibidem, s. 657–658.

¹⁸ R. Rorty, *Solidarność*, w: *Przygodność, ironia i solidarność*, Wydawnictwo WAB, Warszawa 2009, s. 288–302.

partykularnych interesów, niesie ze sobą przesłanie, które jest tak ważne w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego: poczucie więzi i przynależności, świadomość sprawstwa i zaangażowanie. Chęć podejmowania wspólnych działań jest roztropna (podniesienie skuteczności inicjatyw) i satysfakcjonująca (przyjemność z bycia razem). Solidarność ma duży potencjał niezależnie od tego, czy ujawnia się na poziomie faktycznym, czy też normatywnym. Czasami samo wsparcie dobrym słowem i gestem jest ważne. A często od słów przechodzi się do czynów.

Solidarność łączy ludzi po linii interesu lub artykulacji wartości, angażuje, aktywizuje, jako uczucie spontanicznie skłania, aby nieść pomoc. Może kształtować postawy, gdy jest stosunkiem, deklaracją (poziom normatywny) i/lub motywować do działań (poziom faktyczny). Może i powinna wpływać na poziom zaangażowania społecznego, który w Polsce jest raczej niski¹⁹. Dla porównania warto się odwołać do analiz R. Putnama zawartych w opracowaniu pt. *Partycypacja polityczna*²⁰. Autor ten analizuje zmiany poziomu zaangażowania w sprawy publiczne w społeczeństwie amerykańskim. Pokolenie osób urodzonych po 1964 r. w mniejszym stopniu interesuje się sprawami publicznymi, nie śledzi aktualnych wydarzeń, nie należy do stowarzyszeń i nie podejmuje działań (od organizowania społecznych przedsięwzięć do podpisywania petycji). Partycypacja polityczna spada, choć nakłady na kampanie wyborcze rosną, a kapitał ekonomiczny zastępuje kapitał społeczny, tj. oddolne sieci społecznego zaangażowania. Przez politykę traktowaną jako przemysł na znaczeniu traci demokratyczna deliberacja. „Wiedza polityczna i zainteresowanie sprawami publicznymi stanowią decydujące uwarunkowania bardziej aktywnych form uczestnictwa. Jeśli nie masz pojęcia o regułach gry, nie znasz graczy i nie dbasz o wynik, jest mało prawdopodobne, abyś sam spróbował zagrać.”²¹ Solidarność oraz związane z nią działania i postawy, będące przeciwwagą dla indywidualistycznych tendencji, mogą przełamać tendencję do ograniczonej partycypacji.

9.2. Konteksty przedmiotowe pojęcia solidarności

Niezależnie od poziomów solidarności, można wyróżnić cztery konteksty przedmiotowe pojęcia „solidarność”; są to: moralność, społeczeństwo, wyzwolenie oraz

¹⁹ Pełniejszy obraz sytuacji można uzyskać, analizując partycypację polityczną i społeczne zaangażowanie zmierzone w badaniach społecznych; zob. m.in.: *Zaangażowanie Polaków w sprawy społeczne a demokracja*, TNS OBOP, <http://obop-arch.tnsglobal.pl/archive-report/id/1357>, 31.08.2013; *Spółeczeństwo obywatelskie w Polsce A.D. 2012*, red. M. Grabowska, seria „Opinie i Diagnozy” nr 22, CBOS, Warszawa 2012.

²⁰ R. Putnam, *Partycypacja polityczna*, w: *Samotna gra w kręgle*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

²¹ Ibidem, s. 61.

państwo opiekuńcze²². Każdy z nich może pełnić istotną rolę w życiu publicznym, choć dla budowania społeczeństwa obywatelskiego najważniejsza wydaje się solidarność społeczności oraz związana z pomocą (państwo opiekuńcze).

Solidarność i moralność. Pierwszy z kontekstów skupia się na tym, co łączy wszystkich ludzi w jedną wspólnotę. Odwołuje się zazwyczaj do naturalistycznego charakteru społecznych więzi ludzkich. W tym znaczeniu solidarność jest czymś wewnętrznym, jest uczuciem, determinacją, aby działać dla dobra ludzkości. Ograniczenia tego podejścia są oczywiste. Faktem jest, że wsparcie jest zazwyczaj motywowane konkretnymi obligacjami. Idea ogólnoludzkiego braterstwa, które dyktuje moralne zobowiązanie, aby pomagać bez jakiegokolwiek rozróżnienia, wydaje się przeceniać możliwości większości ludzi²³. Postulat ten jest „równie wymagający, jak nieskuteczny”²⁴.

Solidarność i społeczeństwo. W tym kontekście solidarność odnosi się nie do związku ludzkości jako całości, ale do spójności pewnej, mniejszej grupy społecznej, w której ramach występują partykularne obligacje. Funkcjonuje wtedy jako pewne spoiwo społeczności, która jest koherentna dzięki wspólnej historii, kulturze, podobnym stylom życia oraz ideom i celom. Definiowana jako harmonia i jednomyślność interesów, praktyk, decyzji obywateli warunkuje jakość koegzystencji. Ograniczenia dla tak rozumianej solidarności są związane ze spójnością społeczną, która w procesie modernizacji, podziału pracy, indywidualizacji nie jest wzmacniana; mówi się raczej o desolidaryzacji współczesnych społeczeństw²⁵. Podsumowując, społeczna solidarność, odwołująca się do natury ludzkiej, to raczej domena społeczności (w teorii F. Tönniesa *Gemeinschaft*) niż społeczeństw (*Gesellschaft*).

Solidarność i wyzwolenie. W tym kontekście solidarność pojawia się wówczas, gdy jednostki tworzą grupę, aby walczyć w imię wspólnego interesu. Zawiera pozytywny komponent, ponieważ jest przyczynkiem do działania często związanego z obroną praw politycznych i socjalnych. Zawsze jednak obejmuje również jakiegoś przeciwnika, z którym podejmuje walkę. W tym kontekście solidarności najsilniej uwydatnia się element walki o wspólny interes, choć często jest ujęty szerzej. Sankcje negatywne są najsilniej związane właśnie z waleczną, wyzwolenczą solidarnością. Odmowa partycypacji w walce o wspólne dobro, np. udziału w proteście czy strajku, jest postrzegane jako postępowanie nie tylko nieuczciwe i naganne, lecz także wspierające drugą stronę²⁶.

²² Podział, który stanowi punkt wyjścia rozważań na temat różnych kontekstów funkcjonowania solidarności, pochodzi z: K. Bayertz, *Four Uses...*, op.cit.

²³ Ibidem, s. 5–9.

²⁴ Ibidem, s. 9.

²⁵ Ibidem, s. 9–15.

²⁶ Ibidem, s. 16–20.

Solidarność i państwo opiekuńcze. Ten kontekst solidarności odzwierciedla usprawiedliwienie redystrybucji dóbr materialnych przez państwo z korzyścią dla tych, którzy pomocy potrzebują. Jest związany z dziedziną prawa i polityki, ma status zasady regulującej procesy integracyjne²⁷. Odnosi się do braterstwa i *caritas* – obowiązku wspierania słabszych członków społeczności. Jako wiarygodny koncept solidarność wyewoluowała wraz ze społecznymi zmianami, w których wyniku biedę i niepowodzenia zaczęto wiązać bardziej ze złym losem niż z niekompetencją i lenistwem. Przyczyny tego społecznego problemu szukano w wadliwej organizacji życia społecznego. Odpowiedzią było zinstytucjonalizowanie wzajemnej pomocy. Z założenia, że partycypacja zależy od równości, wyciągnięto wnioski, iż należy dążyć do tej drugiej. Realizacja tych idei – zdaniem wielu badaczy²⁸ – w praktyce powinna być jednak bardziej związana z ideą sprawiedliwości niż solidarności. Zinstytucjonalizowana, systemowa pomoc może, z jednej strony, znosić poczucie indywidualnego obowiązku, spontanicznego uczucia i potrzeby niesienia pomocy. Z drugiej jednak strony, sensownie wprowadzana jako element obowiązku, może być ważnym aspektem w edukacji, czego przykładem są kraje skandynawskie.

Podsumowanie

W Polsce zainteresowanie sferą publiczną słabnie, choć nigdy nie osiągnęło satysfakcjonującego poziomu. Z pewnością zaś nie mogło zostać przełożone na działania, nie wypracowano praktyk ani procedur wspierających społeczeństwo obywatelskie. Grupa, której tradycyjnie przypisuje się troskę o dobro wspólne – inteligencja – została przez wielu uznana za nieistniejącą. E. Leś zwraca uwagę na fakt, iż pierwsze lata transformacji ustrojowej mogą być postrzegane jako niewykorzystana szansa²⁹. Ogromny zryw zorganizowanej aktywności społecznej 1989 r. był spontaniczny, solidarnie naturalny. Gotowość i wola do ustalania celów, podjęcia działania, wzięcia na siebie odpowiedzialności za jego wyniki były rzeczywiste. Pomimo tych uwarunkowań inicjatywy obywatelskie, stowarzyszenia i fundacje nadal nie uzyskały znaczącej roli, sektor obywatelski ma wciąż znacznie raczej marginalne. Na poziomie organizacyjnym są potrzebne rozwiązania prawne i systemy finansowania. Mimo barier „udział

²⁷ D. Dobrzański, *Nowożytna idea solidarności*, w: *Idea solidarności w kontekstach filozoficzno-historycznych*, red. D. Dobrzański, A. Wawrzynowicz, Instytut Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2006, s. 39.

²⁸ Zob. K. Bayertz, *Four Uses...*, op.cit.; D. Dobrzański, *Nowożytna...*, op.cit.; J.E.S. Hayward, *Solidarity...*, op.cit.

²⁹ E. Leś, *Polski sektor obywatelski a odpowiedzialność społeczna. Między democracy building a civil society*, w: *Kultura solidarności...*, op.cit., s. 157–180.

organizacji obywatelskich w polskiej polityce społecznej będzie wzrastał. Wymaga to przyjęcia odmiennej perspektywy rozwiązywania problemów społecznych od dominującej w minionym dwudziestolecu, opartej na modelu państwo–rynek–rodzina³⁰. Wymaga to również wspierania kultury społeczeństwa obywatelskiego, np. poprzez wspieranie kultury solidarności.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż solidarność bywa nazywana polską wartością eksportową. Jest też specyficzną marką naszego kraju, która wpływa na jego wizerunek. Pomimo uboższego dorobku teoretycznego, to Polakom często oddaje się pierwszeństwo mówienia o niej. Zapewne nie bez racji. To, co jest dyskutowane od wielu lat i owocuje szczególnym rysem solidarności francuskiej, brytyjskiej i niemieckiej, w Polsce wydarzyło się naprawdę. Ponad podziałami społecznymi różne grupy walczyły dla wspólnej sprawy w ruchu „Solidarności”. Wartość ta ma z pewnością ważną rolę do odegrania w życiu publicznym zarówno poszczególnych państw, jak i globalnie.

Bibliografia

- Arystoteles, *Etyka eudemejska*, http://biblioteka.kijowski.pl/arystoteles/etyka_eudemejska.pdf, 4.09.2013.
- Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Bayertz K., *Four Uses of 'Solidarity'*, w: *Solidarity*, ed. K. Bayertz, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1.
- Dobrzański D., *Nowożytna idea solidarności*, w: *Idea solidarności w kontekstach filozoficzno-historycznych*, red. D. Dobrzański, A. Wawrzynowicz, Instytut Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2006.
- Hayward J.E.S., *Solidarity: The Social History of an Idea in Nineteen Century France*, „International Review of Social History” 1959, no. 4.
- Kaczmarek A., *Kultura solidarności – kultura autentyczności?*, w: *Kultura solidarności. Socjologiczno-antropologiczne analizy kulturowego dziedzictwa „Solidarności”*, red. K. Ciechorska-Kulesza, R. Kossakowski, P. Łuczeczko, Wydawnictwo Orbis Exterior, Pszczółki 2011.
- Kołakowski L., *O solidarności z małej litery pisanej*, w: *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów*, red. L. Balcerowicz, Zysk i S-ka, Poznań 2012.
- Leś E., *Polski sektor obywatelski a odpowiedzialność społeczna. Między democracy building a civil socjety*, w: *Kultura solidarności. Socjologiczno-antropologiczne analizy kulturowego dziedzictwa „Solidarności”*, red. K. Ciechorska-Kulesza, R. Kossakowski, P. Łuczeczko, Wydawnictwo Orbis Exterior, Pszczółki 2011.

³⁰ Ibidem, s. 176.

- Metz K.H., *Solidarity and History. Institutions and Social Concepts of Solidarity in 19th Century Western Europe*, w: *Solidarity*, ed. K. Bayertz, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012.
- Piechowiak M., *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, KUL, Lublin 1.
- Putnam R., *Partycypacja polityczna*, w: *Samotna gra w kręgle*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- Puzynina J., *Język wartości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Rorty R., *Solidarność*, w: *Przygodność, ironia i solidarność*, Wydawnictwo WAB, Warszawa 2009.
- Sowa J., *Między erosem i arete. Przyjaźń w etyce Platona i Arystotelesa*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2009.
- Spółczesność obywatelska w Polsce A.D. 2012*, red. M. Grabowska, seria „Opinie i Diagnozy” nr 22, CBOS, Warszawa 2012.
- Tischner J., *Etyka solidarności*, Wyd. Znak, Kraków 1981.
- Wildt A., *Solidarity: Its History and Contemporary Definition*, w: *Solidarity*, ed. K. Bayertz, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1.
- Zaangażowanie Polaków w sprawy społeczne a demokracja*, TNS OBOP, <http://obop-arch.tnsglobal.pl/archive-report/id/1357>, 31.08.2013.

Streszczenie

Solidarność jest wartością stosunkowo nową. W badaniach nad jej pochodzeniem i znaczeniem przyjęto, że wyewoluowała od takich wartości, jak przyjaźń i braterstwo. W porządku aksjologicznym zajmuje szczególne miejsce – jest jedyną tzw. wartością gorącą, która funkcjonuje w sferze publicznej i zazwyczaj nie wzbudza kontrowersji. Jest to wartość łącząca ludzi po linii interesu lub wyrażania wartości z jednoczesnym poszanowaniem ich indywidualności. Ujawnia się na różnych płaszczyznach, w różnych sytuacjach i różnych grupach – czasami tylko jako deklaracja, a czasami jako motywator działań. Może odegrać istotną rolę w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. W niniejszym rozdziale krótko omówiono definicję i etymologię wartości solidarności oraz jej najważniejsze cechy, wskazano sposoby percepcji i działania w praktyce, przedstawiono odniesienia do społeczeństwa obywatelskiego w Polsce oraz etyki solidarności – szans i wyzwania dla tej wartości w sferze publicznej. Pokazano, jaką rolę solidarność odgrywa

i może odegrać w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego poprzez wspieranie aktywności dla wspólnego dobra, życzliwości, bez negowania opłacalności działań dla realizacji interesów. Świeckie wartości, nie mające ambiwalentnych konotacji z wartościami prywatnymi, mogą i powinny spełniać ważną funkcję w budowaniu dobrych relacji na styku różnych obszarów życia: ekonomii, rodziny, gospodarki, polityki. Celem niniejszego rozdziału jest wskazanie roli, jaką odgrywają wartości – zwłaszcza solidarność – w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, ich siły motywującej do działania i modyfikującej postawy obywateli.

Słowa kluczowe: solidarność, wartości życia publicznego, społeczeństwo obywatelskie, przyjaźń, partycypacja polityczna

Solidarity as a value in public life

Summary

Solidarity is a relatively young value. In researches about its origination and meaning one assumed that it evolved from values of friendship and fraternity. It has a particular place in axiological order – it is the only “hot value” which functions in public sphere and it usually does not raise any controversies. It is a value that binds people because of the common interest or in the aim of the value articulation, with respect to people’s individuality. It appears in different areas, situations and within different groups – sometimes only on the level of declaration and sometimes as an action’s motivator. This article is composed of a few elements: short description of solidarity definition and etymology, plus the most important attributes; ways of perception and activity in the practice; reference to civil society in Poland, as well as ethics of solidarity – prospects and challenges in public sphere. This essay contains the most important trails which point to the role of solidarity in building civil society – at present and in the future – by supporting activity for common good, kindness, without negating the benefits of actions for realisation of interests. Secular values, which do not have ambiguous connotations with private principles, can and should play an important role in building good relations on the joint of different areas of life: economy, family, business, politics. The purpose of this essay is to indicate the role of values – especially solidarity – in building civil society, their motivating power to operate and modify the citizens attitude.

Keywords: solidarity, a value of public life, civil society, friendship, political participation

Rozdział 10

Pokolenie Erasmusa – przykład tożsamości europejskiej w praktyce?

Wprowadzenie

Trwający obecnie kryzys gospodarczy i polityczny osłabia poczucie solidarności mieszkańców Unii Europejskiej oraz przynosi wątpliwości co do tego, czy można mówić o istnieniu tożsamości europejskiej. Skutki kryzysu, takie jak m.in. wysokie bezrobocie, dotyczą wielu młodych Europejczyków. M. Monti, Premier Włoch, oznajmia młodym ludziom: „Jesteście straconym pokoleniem”¹. W niniejszym rozdziale starano się odpowiedzieć na następujące pytania: „Czy rzeczywiście wszystko jest stracone?” oraz „Co z potencjałem ponad 3-milionowej rzeszy studentów programu Erasmus², postrzeganego jako flagowy program edukacyjny Unii Europejskiej³ i uznawany za najpopularniejszy program wyjazdów studentów w krajach UE, w tym w Polsce?”⁴.

S. Wolff z University of Nottingham nazywa uczestników programu Erasmus „pokoleniem Erasmusa”, czyli pokoleniem ludzi, którzy nie tylko utożsamiają się z konkretnym krajem, lecz także czują się Europejczykami⁵ tak jak Xavier, główny bohater filmu pt. *Smak życia*, z pochodzenia Francuz, który podczas rocznego era-

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ Zob. J. Makowski, *Pokolenie Erasmusa. Teraz Wy!*, http://wyborcza.pl/magazyn/1,128599,12704515,Pokolenie_Erasmusa_Teraz_Wy_.html, 19.10.2012.

² *Press Release Database*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-657_en.htm, 11.09.2013.

³ V. Papatsiba, *Making Higher Education More European through Student Mobility? Revisiting EU initiatives in the Context of the Bologna Process*, „Comparative Education” 2006, vol. 42, no. 1, s. 93–111.

⁴ K. Mitchell, *Student Mobility and European Identity: Erasmus Study as a Civic Experience?*, „Journal of Contemporary European Research” 2012, vol. 8, no. 4, s. 491.

⁵ K. Benhold, *Quietly sprouting: A European identity*, „International Herald Tribune” 26.04.2005.

smusowego stypendium w Barcelonie mówi: „Jestem Francuzem, jestem Anglikiem, Hiszpanem, Włochem. Jestem taki jak Europa, jestem bałaganem”⁶.

Pojęcie „pokolenie Erasmusa” jest używane w odniesieniu do studentów wyjeżdżających na studia i praktyki zagraniczne⁷. Według U. Eco: „to właśnie Erasmus stworzył pierwsze pokolenie młodych Europejczyków”⁸. Liczba studentów, którzy skorzystali z programu do końca lipca 2013 r., przekroczyła 3 mln⁹.

Studenci z programu Erasmus, pozostając w kontakcie z innymi Europejczykami, zaczynają być bardziej zainteresowani Europą i w rezultacie innymi jej mieszkańcami oraz sami zaczynają postrzegać siebie jako Europejczyków.

Liczne publikacje stawiają pokolenie Erasmusa za przykład tożsamości europejskiej, brak jednak informacji, w czym miałyby się ona przejawiać. Nie wiadomo także, co konkretnie jest rozumiane przez pojęcie tożsamości europejskiej. W obliczu kryzysów w UE istotne staje się pytanie o naturę tożsamości europejskiej oraz mechanizmy, które mogą ją wzmocnić. Uwaga została zwrócona na takie wartości obywatelskie, jak zaufanie, solidarność, wspólna tożsamość¹⁰.

Celem niniejszego rozdziału jest odpowiedź na kluczowe pytanie: „Czy uczestników programu łączy wspólne poczucie tożsamości europejskiej?”. A jeśli odpowiedź jest pozytywna, to w czym taka tożsamość jest wyrażona. Kolejnym celem jest próba sprecyzowania pojęcia tożsamości europejskiej.

10.1. Tożsamość europejska a pokolenie Erasmusa

Czas wspólnych studiów zagranicznych odbywanych w ramach programu Erasmus przyczynia się do wzrostu zainteresowania studentów Europą. Przytoczone poniżej opinie specjalistów programu wskazują, że jednym z efektów studiów zagranicznych jest to, iż młodzi ludzie sami zaczynają siebie postrzegać jako Europejczyków.

⁶ *Smaki Europy*, recenzja filmu *Smak życia* (2002), www.filmweb.pl/reviews/Smaki+Europy-563#, 11.09.2013.

⁷ Zob. publikacje Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji oraz artykuły J. Makowskiego.

⁸ Zob. *Erasmus w Polsce. Polska w Erasmusie*, red. M. Członkowska-Naumiuk, A. Samel, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2012, s. 23 (publikacja wydana z okazji 25-lecia programu).

⁹ *Press Release Database*, op.cit.

¹⁰ I. Karolewski, V. Kaina, *Civic Resources and the Future of the European Union*, Routledge, New York 2012 (cyt. za: K. Mitchell, *Student...*, op.cit., s. 492–493). O znaczeniu solidarności dla społeczeństwa – zob. J. Makowski, *Pokolenie Erasmusa...*, op.cit.; Jarosław Makowski o pokoleniu Erasmusa: „Jesteście przyszłością Europy”, CAFEBABEL, <http://www.cafebabel.pl/spoeczenstwo/arttykul/jarosaw-makowski-o-pokoleniu-erasmusa-jestescie-przyszoscia-europy.html>, 16.05.2013.

10.1.1. Tożsamość europejska w pokoleniu Erasmusa

Komisja Europejska postrzega program Erasmus jako sposób tworzenia europejskiej świadomości¹¹ i przykład obywatelskiego doświadczenia, tzw. *civic experience*¹². Zgodnie z *Zieloną Księgą* Komisji z 1996 r. oczekuje się, że mobilność studencka przyniesie wzrost świadomości europejskiej dzięki zetknięciu się z nowymi kulturami i społeczeństwami¹³.

Studentów z programu Erasmus uznano za ambasadorów wartości europejskich¹⁴, czego wyrazem było motto promujące program: „*Bringing students to Europe, bringing Europe to all students*”¹⁵.

Argumenty przemawiające za uznaniem wymiany w ramach programu Erasmus za narzędzie zwiększania tożsamości europejskiej i tworzenia obywateli utożsamiających się z Europą można także znaleźć w teorii komunikacji społecznej¹⁶ oraz psychologii społecznej¹⁷. Ta teoria komunikacji oraz hipotezy psychologii społecznej¹⁸ podkreślają znaczenie kontaktów międzynarodowych jako mechanizmów tworzenia tożsamości i zmniejszania się uprzedzeń, a w efekcie prowadzących do zmiany zachowań¹⁹.

Według N. Fligsteina, kontakty międzynarodowe, których studenci doświadczają za granicą, i zawieranie przyjaźni z innymi Europejczykami przyczyniają się do tego, że zaczynają oni postrzegać siebie bardziej jako Europejczyków, a mniej jako mających narodową tożsamość²⁰. Co więcej, studenci z programu Erasmus, którzy jadą za granicę, często zdobywają dobre doświadczenie lokalnej kultury kraju goszczącego i mają możliwość spotkania z młodymi osobami z innych społeczeństw. Ich doświadczenia powinny z nich bardziej uczynić Europejczyków²¹.

Studenci z programu Erasmus podczas swoich pobytów zagranicznych zawierają znajomość z innymi Europejczykami, dzięki czemu stają się bardziej świadomi

¹¹ V. Papatsiba, *Making...*, op.cit., s. 99.

¹² Do takich wniosków można dojść na podstawie np. R. Prodi, *Celebration of the Erasmus Programme*, Université Libre de Bruxelles, Brussels, 29 November 2002, http://europa.eu/rapid/press-release_SPE-ECH-02-601_en.htm, 11.09.2013.

¹³ Zob. V. Papatsiba, *Making...*, op.cit., s. 101.

¹⁴ J. Figel, *20 Years of Erasmus: From Higher Education to European Citizenship*, Erasmus 20th Anniversary Closing Conference, Lisbon 2007.

¹⁵ www.wg.aegee.org/ewg/erasmus.htm, 11.09.2013.

¹⁶ K. Deutsch, *Nationalism and Social Communication*, MIT, Cambridge, MA 1953.

¹⁷ Zob. np. N. Fligstein, *Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*, Oxford University Press, Oxford 2008; M. Bruter, *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity*, Palgrave-Macmillan, New York 2006.

¹⁸ Zob. G. Allport, *The Nature of Prejudice*, Addison-Wesley, Cambridge, MA 1954; R. Brown, M. Hewstone, *Contact and conflict in intergroup encounters*, Blackwell, London 1986.

¹⁹ K. Mitchell, *Student...*, op.cit., s. 497.

²⁰ N. Fligstein, *Euroclash...*, op.cit., s. 139.

²¹ *Ibidem*, s. 181.

i zainteresowani Europą i jej mieszkańcami oraz ich tożsamością jako Europejczyków. V. Papatsiba określa takie doświadczenie wyjazdu mianem „*civic experience*”²².

10.1.2. Program Erasmus oraz pokolenie Erasmusa

Program Erasmus²³, zainicjowany w roku akademickim 1987/1988, jest największym programem wymian studenckich na świecie²⁴ oraz najpopularniejszym programem wyjazdów studentów na studia lub praktyki w krajach Unii Europejskiej, w tym w Polsce. W ciągu 25 lat działalności programu ponad 3 mln studentów zrealizowało wyjazdy na studia lub praktyki zagraniczne, w tym ponad 100 tys. polskich studentów. W Polsce, która uczestniczy w programie od 1998 r., w działanie programu jest zaangażowanych 315 uczelni wyższych²⁵. W początkowym okresie działania programu na studia zagraniczne wyjeżdżało co roku po kilka tysięcy studentów z 12 państw EWG²⁶, obecnie w programie uczestniczą 33 państwa²⁷.

Program Erasmus określa się jako narzędzie wykreowane przez Komisję Europejską w celu integrowania młodych ludzi „pokolenia Erasmusa”, a także zaczęto przypisywać im wykazywanie się tożsamością europejską. Według Komisji Europejskiej, zebranie w jednym miejscu studentów różnych narodowości wpływa pozytywnie na wzmocnienie poczucia tożsamości europejskiej²⁸.

Poniżej zostały przedstawione opinie różnych osób związanych bezpośrednio lub pośrednio z programem Erasmus. Aby pokazać różne punkty widzenia, przytoczono opinie zarówno pozytywne, jak i negatywne na temat programu. Zdaniem B.B. de Quiros, szefa Wydziału DG Edukacja i Kultura Komisji Europejskiej: „Erasmus wpływa

²² V. Papatsiba, *Making...*, op.cit., s. 93–111.

²³ Nazwa programu odnosi się, z jednej strony, do uczonego okresu renesansu, Erasma z Rotterdamu, z drugiej zaś to skrót oficjalnej nazwy programu *European Action Scheme for the Mobility of European Students*. Program, poza wymianą studentów oraz pracowników dydaktycznych i administracyjnych, składa się z wielu podprogramów, które nie są w niniejszym rozdziale przedmiotem zainteresowania. Od dnia 1.01.2014 r. rozpoczął się program *Erasmus+*, który zastępuje siedem wcześniejszych programów. Poza programami pt. *Uczenie się przez całe życie* oraz *Młodzież w działaniu* w skład programu wchodzi m.in. *Erasmus Mundus*, *Tempus*, *Jean Monnet* oraz wsparcie dla inicjatyw sportowych.

²⁴ K. Mitchell, *Student...*, op.cit., s. 491.

²⁵ *25 lat Erasmusa*, Erasmus–Eurodesk Polska–Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa, s. 1, 11.09.2013.

²⁶ *Ibidem*, s. 1.

²⁷ Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Litwa, Lichtenstein, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Wielka Brytania, Węgry, Włochy, (zob. http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/national_en.htm, 11.09.2013).

²⁸ Zob. *Erasmus Adopted by the Council MEMO/87/59*, EU, Brussels 1987; *The Erasmus Programme Moves Ahead: A First Series of Community Aids to 240 Inter-University Cooperation Programmes IP/87/423*, EU, Brussels 1987.

na tworzenie prawdziwego obywatelstwa europejskiego²⁹. Dla J. Reilly'ego, byłego koordynatora programu Erasmus w Wielkiej Brytanii: „Studia Erasmusa i doświadczenie mobilności dają dzisiejszym studentom szansę na XXI-wieczny renesans, budujący nową europejską tożsamość. To program o największym mnożnikowym wpływie w świecie Europejczyków – studentów Erasmusa, ich rodziny, przyjaciół i uczelni. To odmiana życia, która pozostawia trwały ślad na wszystkich uczestnikach³⁰. K. Dzikiewicz, były Przewodniczący Erasmus Student Network (ESN) Polska, twierdzi, że „program Erasmus to coś zdecydowanie więcej niż tylko możliwość uczenia się za granicą. Ten program tworzy szeroką więź znajomych wśród studentów z różnych krajów europejskich. Studenci i wykładowcy mają możliwość poznania i doświadczenia różnorodności europejskich kultur. Interakcje międzykulturowe pomagają we wzajemnym zrozumieniu, co prowadzi do budowania wspólnoty, która w żadnym innym projekcie UE nie działa tak bezpośrednio na obywatela i jego otoczenie³¹. Niemiecki magazyn „Fokus” nazywa przedstawicieli młodego pokolenia „yepyy”, czyli „młody, dumny z tego, że jest Europejczykiem³². Oprócz słów pochwały dla programu Erasmus pojawiają się także opinie sceptyczne. Program jest określany jako „Erasmusowa eurościema”, a wymiana „to cały ogromny program unijnej propagandy sączony do głów młodych ludzi za pomocą państwowego systemu edukacji od najmłodszych lat³³. B. Skibińska, Zastępca Dyrektora programu *Uczenie się przez całe życie ds. Programu Erasmus*, polemizuje z tą opinią, twierdząc, że „[...] we wspomnieniach na plan pierwszy wychodzą te związane z przeżyciami osobistymi i towarzyskimi [...]”³⁴.

10.2. Pojęcie tożsamości europejskiej

Rozważając tożsamość europejską w kontekście uczestników programu Erasmus, niezbędne jest najpierw ustalenie, co dokładnie jest rozumiane przez to pojęcie³⁵. Najpierw zostanie przytoczona perspektywa Ojców Założycieli Unii Europejskiej, a następnie J. Habermasa.

²⁹ Zob. *Erasmus – co to dla mnie znaczy? – What does it mean to me?*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2007, s. 12.

³⁰ Ibidem, s. 62.

³¹ Ibidem.

³² Zob. P. Hill, *My Europejczycy*, Czarna Owca, Warszawa 2004, s. 409.

³³ Ibidem.

³⁴ *25 lat Erasmusa...*, op.cit., s. 3.

³⁵ O konkretne określenie zdefiniowania tożsamości apelował czeski Prezydent, V. Havel, w Parlamencie Europejskim w Strasburgu w 1994 r. – zob. *European identity*, <http://www.eduvinet.de/eduvinet/pol002.htm>, 11.09.2013.

10.2.1. Tożsamość europejska rozumiana przez Ojców Założycieli Unii Europejskiej

Pamięć o kataklizmie II wojny światowej doprowadziła do przekonania, że nie można zezwolić na to, aby w przyszłości powstały nowe nacjonalizmy. W projekcie nowej tożsamości europejskiej jednostka miała się identyfikować nie z kulturą narodową, ale z europejską tożsamością w powstających federacjach państw. Według D. de Rougemonta, nowa organizacja społeczeństw europejskich polega na przekroczeniu „państwa narodowego zarazem niejako w górę i w dół, z jednej strony ku jakimś federacjom w skali kontynentu, z drugiej strony ku federalizmowi regionalnemu”³⁶.

Dla R. Schumana, jednego z Ojców Założycieli UE, tożsamość tworzy się na drodze solidarnego działania: „Nie sposób utworzyć Europę jednym pociągnięciem pióra lub zwykłym aktem zjednoczenia. Europa musi powstawać poprzez konkretne czyny, tworząc najpierw solidarność w działaniu”³⁷. Niezbędne jest także wśród obywateli poczucie wspólnych wartości i tradycji, które łączy wszystkich obywateli zamieszkujących ten kontynent: „Zanim Europa stanie się sojuszem wojskowym czy całością ekonomiczną, musi być wspólnotą kulturową, której fenomen przejawia się w utrzymującej się jedności w różnorodności, a co za tym idzie – jej obywatele muszą czuć z nią związek emocjonalny, oparty na poczuciu przynależności do Europy”³⁸.

J. Monnet postulował, aby tworzyć „nie koalicję pomiędzy państwami, ale unię między obywatelami”³⁹ co miało zlikwidować rywalizację między narodami. Aby urzeczywistnić ten plan, miała powstać wspólnota gospodarcza. W *Preambule Traktatu Rzymskiego* znalazły się zapisy wskazujące, że projekt Wspólnot Europejskich (współcześnie Unii Europejskiej) będzie dążył do realizacji federacji europejskiej oraz osłabiania roli państwa narodowego, narodu, a w zamian skupiał się na poszukiwaniu cech zbieżnych przedstawicieli różnych społeczeństw. Ojcowie Założyciele UE widzieli europejską tożsamość jako taką, która jest związana nie z pojęciem narodu, ale z federacją państw, a jej sedno stanowią takie wartości, jak: solidarność, kultura, poczucie przynależności do Europy.

³⁶ D. de Rougemont, *List otwarty do Europejczyków*, Oficyna Wydawnicza Wolumen, Warszawa 1996, s. 166.

³⁷ R. Schuman, *Introduction*, w: *Erasmus – co to dla mnie znaczy...*, op.cit.

³⁸ Wypowiedź R. Schumana na: *Culture in Motion Conference*, European Commission, Brussels, 18.02.2011, http://ec.europa.eu/news/culture/110218_en.htm, 11.09.2013.

³⁹ Zob. C. Shore, *Building Europe, The Cultural Politics of European Integration*, Routledge, London–New York 2000, s. 16.

Czy tak nakreślona tożsamość europejska została zrealizowana? Według P. Lewickiego⁴⁰, pomimo idei Europy opartej na wspólnej kulturze i tradycji, utożsamianie się mieszkańców nigdy nie zaistniało w praktyce, choć idea Europy opartej na wspólnych wartościach stała się fundamentem powstania Wspólnot, a w 1992 r. Unii Europejskiej. Według tego autora, tworzeniu spójnego społeczeństwa ma służyć „wymyślanie” tradycji europejskiej oraz Europejczyków utożsamiających się z Unią Europejską, a pozbawionych poczucia tożsamości z własnym narodem. Problemem są także przedstawione słabe przyczyny istnienia takich symboli europejskich, jak hymn, flaga, stolica UE.

10.2.2. „Postnarodowa” tożsamość wg J. Habermasa

W dyskusję na temat tego, czym jest tożsamość, wpisuje się koncepcja stworzona przez J. Habermasa. Według tego uczonego, wspólna tożsamość ma swoje podstawy w uniwersalnych wartościach (np. idee praw człowieka), a nie w nacjonalizmie. Aby dotrzeć do „postnarodowej”⁴¹ tożsamości, należy podejść z dystansem do narodowych elementów tradycji (tradycyjnej tożsamości z treściami narodowymi)⁴². Według J. Habermasa można wyróżnić kulturę ogólną (dotyczącą tożsamości narodowej) oraz kulturę polityczną (dla tożsamości uniwersalnej)⁴³. Tożsamość europejska ma szansę powstać wokół konfliktów politycznych zamiast wokół mglistej kultury europejskiej i jej symboli. Takie pojmowanie tożsamości, które zakłada odchodzić od tożsamości zakorzenionej w narodzie, jest zbieżne z podejściem postulowanym przez Unię Europejską⁴⁴.

Procesy budowania tożsamości europejskiej zachodzą powoli. Unia Europejska stara się stworzyć tożsamość wokół kultury europejskiej⁴⁵, ale taka kultura, z którą mogliby się utożsamiać obywatele, jeszcze nie istnieje. Według niektórych badaczy, Europa nie jest w stanie stworzyć tożsamości europejskiej wokół wspólnej kultury europejskiej, czyli w taki sposób, jak kształtowały się tożsamości narodowe w XIX i XX w. Pozostaje więc budowanie tożsamości wokół wartości politycznych oraz wspieranie postmodernistycznej tożsamości kulturowej, która buduje najsilniejsze granice i którą najłatwiej połączyć z europejską tradycją kulturową.

⁴⁰ P. Lewicki, *Co to znaczy być Europejczykiem? Poszukiwanie tożsamości europejskiej wśród studentów Berlina*, http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-2004_Lewicki.pdf, 11.09.2013.

⁴¹ Ibidem, s. 62–76.

⁴² Ibidem, s. 12–13.

⁴³ J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, IFIS PAN, Warszawa 1993.

⁴⁴ P. Lewicki, *Co to znaczy...*, op.cit., s. 14.

⁴⁵ Planowane jest np. utworzenie Muzeum Historii Europy z siedzibą w Brukseli (zob. <http://www.institutobywatelski.pl/15189/komentarze/europa-wszystkich-odcieni-szarosci>, 11.09.2013).

10.3. Badania pokolenia Erasmusa pod kątem tożsamości europejskiej

Podczas gdy dyskusja na temat relacji udziału w programie Erasmus a tożsamością ma podstawy teoretyczne, zostały przeprowadzone tylko nieliczne badania wspomnianej kwestii. Przykładowo, wg badań N. Fligsteina⁴⁶ oraz Eurobarometru⁴⁷ z 2008 r. młodszy i lepiej wykształceni ludzie są bardziej skłonni do identyfikacji jako Europejczyki niż osoby starsze i mniej wykształcone.

Poniżej przedstawiono wyniki badań kilku badaczy: R. Kinga, E. Ruiz-Gelicesa i Ch. van Mola oraz badania E. Sigalasa i I. Wilsona, a także wyniki badania wielonarodowej grupy studentów K. Mitchell.

10.3.1. Badania R. Kinga i E. Ruiz-Gelicesa oraz Ch. van Mola

Dla udowodnienia tezy niniejszego rozdziału niezbędne jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy obecność studentów na studiach zagranicznych ma wpływ na wzrost ich poczucia tożsamości europejskiej.

Badania przeprowadzone przez R. Kinga i E. Ruiz-Gelicesa wykazały, że studenci, którzy spędzili rok, studiując w kontynentalnej Europie, byli bardziej proeuropejscy i cechowali się większą tożsamością europejską niż studenci, którzy nie wyjeżdżali za granicę⁴⁸.

W roku 2011 Ch. van Mol przebadał 798 studentów, którzy byli zdecydowanie zainteresowani wyjazdami zagranicznymi, 786 studentów, którzy prawdopodobnie byłiby zainteresowani wyjazdem za granicę oraz 248 studentów niezainteresowanych zagranicznymi studiami. Badacz ten odkrył, że mobilni studenci byli bardziej przywiązani do Europy oraz w wyższym stopniu uważali siebie za Europejczyków w porównaniu z pozostałymi grupami.

Z badań zarówno R. Kinga i E. Ruiz-Gelicesa, jak i Ch. van Mola wynika, że zagraniczny wyjazd jest pozytywnie związany z identyfikacją z Europą, przywiązaniem do niej, wzrostem poczucia przynależności do europejskiej przestrzeni kulturowej⁴⁹.

⁴⁶ N. Fligstein, *Euroclash...*, op.cit.

⁴⁷ Eurobarometr, 2008, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_full_en.pdf, 11.09.2013.

⁴⁸ R. King, E. Ruiz-Gelices, *International Student Migration and the European 'Year Abroad': Effects on European Identity and Subsequent Migration Behaviour*, „International Journal of Population Geography” 2003, vol. 9, no. 3, s. 229–252.

⁴⁹ Ibidem.

10.3.2. Badania E. Sigalasa oraz I. Wilsona

Przeprowadzono jeszcze inne badania tego, czy obecność studentów na zagranicznych studiach wpływa na zwiększenie ich poczucia tożsamości europejskiej.

Pierwszym jest badanie E. Sigalasa, który przebadał 161 brytyjskich studentów studiujących w Europie kontynentalnej, 241 studentów z Europy kontynentalnej, którzy studiowali w Wielkiej Brytanii i 60 brytyjskich studentów, którzy nie wyjeżdżali za granicę. Celem badania było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy studia zagraniczne wpływają na tożsamość europejską studentów⁵⁰ lub na poziom udzielanego poparcia dla UE⁵¹. Wnioskiem było stwierdzenie, że studia zagraniczne mają niewielki wpływ na badanych studentów.

Kolejnym przykładem są badania I. Wilsona z 2011 r., kiedy przebadano 99 studentów z programu Erasmus. W większości byli to brytyjscy studenci studiujący we Francji oraz grupa kontrolna 145 studentów, w większości Brytyjczyków, studiujących w Wielkiej Brytanii. Celem badania było sprawdzenie, czy studia zagraniczne czynią studentów bardziej proeuropejskimi. Wnioskiem z badania było stwierdzenie, że studia nie mają wpływu na postawę proeuropejską⁵².

10.3.3. Badanie wielonarodowej grupy studentów K. Mitchell

W prezentowanych badaniach ankietowych, przeprowadzonych *on-line* w roku akademickim 2010/2011, wzięło udział ponad 2011 respondentów reprezentujących 25 krajów Unii Europejskiej. Jest to więc badanie bardziej wielonarodowe niż wcześniej przeprowadzone badania⁵³. Celem badania było przyjrzenie się kontaktom międzykulturowym podczas zagranicznego pobytu oraz uzyskanie odpowiedzi na pytania, czy pobyt zagraniczny sprawia, że studenci z programu Erasmus są bardziej zainteresowani Europą i jej mieszkańcami oraz do jakiego momentu studenci ci wspierają i czują się przywiązani do Unii Europejskiej i identyfikują się jako Europejczycy⁵⁴. Próbę podzielono na studentów z programu Erasmus (1041) oraz na studentów, którzy nie studiowali nigdy wcześniej za granicą (970)⁵⁵.

⁵⁰ E. Sigalas, *The Role of Personal Benefits in Public Support for the EU: Learning from the Erasmus Students*, „West European Politics” 2010, vol. 33, no. 6, s. 241–265.

⁵¹ Ibidem, s. 1341–1361.

⁵² Według K. Mitchell, warto wziąć pod uwagę, że – zdaniem niektórych badaczy – brytyjski stosunek do Europy różni się od postawy mieszkańców „kontynentalnej” Europy (K. Mitchell, *Student...*, op.cit., s. 496).

⁵³ Ibidem, s. 490–518.

⁵⁴ Ibidem, s. 496–498.

⁵⁵ Ibidem, s. 496–497.

Na pytanie o to, z jaką grupą dana osoba nawiązuje kontakty, 78% studentów z programu Erasmus zadeklarowało, że nawiązuje kontakty w grupie międzynarodowej, 13% – że najpierw wchodzi w kontakty z własną grupą etniczną, a 10% – socjalizuje się najpierw z grupą narodową kraju goszczącego⁵⁶.

Kolejne wnioski co do kontaktu międzykulturowego, wynikające z badania, dotyczyły komunikowania się w językach obcych. Normą dla studentów z programu Erasmus jest używanie podczas wymiany co najmniej jednego języka zagranicznego. Fakt, że jedynie 40% studentów na początku pobytu komunikowało się poza szkołą w języku kraju goszczącego oznacza, że 45% studentów z programu Erasmus wchodziło w kontakty z użyciem 2–3 języków (nie był to ani ich język ojczysty, ani język kraju goszczącego), a prawie 1/4 deklarowała korzystanie z trzech lub większej liczby języków⁵⁷.

Podsumowując, pobyt na stypendium Erasmus jest unikalnym źródłem do kontaktu międzynarodowego w grupie wielojęzycznej dla większości studentów.

Kolejna część badania dotyczyła korelacji między udziałem w studiach zagranicznych a zmianą postrzegania Europy. W badaniu zadano studentom pytanie, czy studia zagraniczne sprawiły, iż poczuli się bardziej Europejczykami oraz że zainteresowali się bardziej Europą, innymi Europejczykami i Unią Europejską. Większość studentów z programu Erasmus zadeklarowała, że studia zagraniczne sprawiły, iż zainteresowali się bardziej innymi państwami europejskimi (91%), innymi mieszkańcami Europy i ich kulturą (93%). Znacząca większość pytanym stała się bardziej zainteresowana Unią Europejską (66%) i poczuła bardziej Europejczykami (73%).

Na podstawie przedstawionych wyników badań można stwierdzić, że studia zagraniczne przyczyniają się do dodatkowego zainteresowania Europą. Fakt, że 73% studentów poczuło się bardziej Europejczykami niż pozostali badani, powinien być wzięty pod uwagę jako wskaźnik zmiany postawy⁵⁸.

W badaniu porównano również studentów z programu Erasmus z ich rówieśnikami nie studiującymi za granicą. Okazało się, że studenci z programu Erasmus są zdecydowanie bardziej przychylni i przywiązani do Unii Europejskiej.

Studentów obu grup zapytano także o tożsamość europejską. Okazało się, że grupa studentów z programu Erasmus w większym stopniu niż pozostali badani identyfikuje się z Europą – aż 44% studentów z programu Erasmus często postrzega siebie jako Europejczyków. W grupie studentów, którzy nie wyjeżdżali na zagraniczne studia, 33% studentów myśli o sobie jako o Europejczykach. Z badania wynika, że studenci

⁵⁶ Ibidem, s. 497.

⁵⁷ Ibidem, s. 498.

⁵⁸ Ibidem.

z programu Erasmus bardziej wspierają Unię Europejską i identyfikują się jako Europejczycy w porównaniu ze studentami nie korzystającymi z wymiany⁵⁹.

Respondenci odpowiadali na pytania o ich język rodzimy oraz o to, jakimi językami potrafią się posługiwać biegle, na poziomie średnim lub podstawowym. Studenci z programu Erasmus zadeklarowali korzystanie z większej liczby języków oraz na wyższym poziomie niż pozostali badani studenci. Zadeklarowało posługiwanie się trzecim językiem 78% studentów z programu Erasmus oraz 39% studentów z grupy osób nie wyjeżdżających. Biegle posługiwanie się jednym językiem zadeklarowało 81% studentów z programu Erasmus oraz 66% pozostałych badanych studentów. Biegłość w dwóch lub więcej językach 4-krotnie częściej deklarowali studenci z programu Erasmus niż studenci, którzy nie wyjeżdżali na studia zagraniczne⁶⁰.

Według K. Teutscha, istnieją historyczne dowody na to, że komunikacja wpływa na polityczną budowę społeczności⁶¹. Jeśli umiejętność posługiwania się obcymi językami zostanie uznana za warunek niezbędny do budowania społeczności w wielojęzycznej Europie, to studenci z programu Erasmus są bardziej zdolni zawrzeć więcej międzynarodowych więzi i kontaktów, które mogą prowadzić do tożsamości Europejskiej⁶², niż studenci, którzy nie wyjeżdżali na studia zagraniczne.

Podsumowanie

W obliczu panującego w Europie kryzysu finansowego i politycznego można wątpić, czy obywatele Europy łączy wspólne poczucie tożsamości. Trudną sytuację odczuwają zwłaszcza ludzie młodzi, których nadzieję na przyszłość politycy kwitują określeniem: „stracone pokolenie”.

Nie wszystko jednak jest stracone dzięki wymianie studentów z różnych krajów w ramach programu Erasmus – powstaje już druga generacja osób o otwartych umysłach, potrafiących komunikować się w różnych językach i dawać sobie radę w nowych kulturach i społeczeństwach.

Z analizy zgromadzonych informacji wynika, że program Erasmus prowadzi do zmian postrzegania Europy przez jego uczestników i istnieją znaczące różnice między studentami z programu Erasmus a studentami nie korzystającymi z wymiany, jeśli chodzi o poziom wsparcia dla Unii Europejskiej i poziom identyfikacji jako Europejczyków.

⁵⁹ Ibidem, s. 502.

⁶⁰ Ibidem, s. 503.

⁶¹ K. Deutsch, *Nationalism...*, op.cit.

⁶² Ibidem.

Bibliografia

- Allport G., *The Nature of Prejudice*, Addison-Wesley, Cambridge, MA 1954.
- Benhold K., *Quietly sprouting: A European identity*, „International Herald Tribune” 26.04.2005.
- Brown R., Hewstone M., *Contact and conflict in intergroup encounters*, Blackwell, London 1986.
- Bruter M., *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity*, Palgrave-Macmillan, New York 2006.
- Deutsch K., *Nationalism and Social Communication*, MIT, Cambridge, MA 1953.
- Deutsch K., Burrell S., Kann R., Lee M., *Political Community and the North Atlantic Area*, Greenwood Press, New York 1967.
- 25 lat Erasmusa*, Erasmus–Eurodesk Polska–Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa, <http://www.eurodesk.pl/publikacje/25-lat-erasmusa>, 11.09.2013.
- Erasmus Adopted by the Council MEMO/87/59*, EU, Brussels 1987.
- Erasmus – co to dla mnie znaczy? – What does it mean to me?*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2007.
- Erasmus Success Stories, Europe Creates Opportunities*, European Commission, Luxembourg 2007.
- Erasmus w Polsce. Polska w Erasmusie*, red. M. Członkowska-Naumiuk, A. Samel, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2012 (publikacja wydana z okazji 25-lecia programu).
- Erasmus w Polsce w roku akademickim 2010/2011*, red. M. Członkowska-Naumiuk, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2012.
- Eurobarometr, 2008, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_full_en.pdf, 11.09.2013.
- Figel J., *20 Years of Erasmus: From Higher Education to European Citizenship*, Erasmus 20th Anniversary Closing Conference, Lisbon 2007, www.wg.aegee.org/ewg/erasmus.htm, 11.09.2013.
- Fligstein N., *Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- Habermas J., *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, IFIS PAN, Warszawa 1993.
- Hill P., *My Europejczycy*, Czarna Owca, Warszawa 2004.
- http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/Erasmus_en.htm, 11.09.2013.
- http://ec.europa.eu/news/culture/110218_en.htm, 11.09.2013.
- <http://www.instytutobywatelski.pl/15189/komentarze/europa-wszystkich-odcieni-szarosci>, 11.09.2013.

- Jarosław Makowski o pokoleniu Erasmusa: „Jesteście przyszłością Europy”, CAFEBABEL, <http://www.cafebabel.pl/spoeczenstwo/artukul/jarosaw-makowski-o-pokoleniu-erasmusa-jestescie-przyszoscia-europy.html>, 16.05.2013.
- Karolewski I., Kaina V., *Civic Resources and the Future of the European Union*, Routledge, New York 2012.
- King R., Ruiz-Gelices E., *International Student Migration and the European ‘Year Abroad’: Effects on European Identity and Subsequent Migration Behaviour*, „International Journal of Population Geography” 2003, vol. 9, no. 3.
- Krupnik S., Krzaklewska E., *Studenci Erasmusa w Polsce. Raport z badania Erasmus Student Network 2005*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2006.
- Lewicki P., *Co to znaczy być Europejczykiem? Poszukiwanie tożsamości europejskiej wśród studentów Berlina*, www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-2004_Lewicki.pdf, 11.09.2013.
- Makowski J., *Pokolenie Erasmusa. Teraz Wyl!*, http://wyborcza.pl/magazyn/1,128599,12704515,Pokolenie_Erasmusa_Teraz_Wy_.html, 19.10.2012.
- Mitchell K., *Student Mobility and European Identity: Erasmus Study as a Civic Experience?*, „Journal of Contemporary European Research” 2012, vol. 8, no. 4.
- Papatsiba V., *Making Higher Education More European through Student Mobility? Revisiting EU initiatives in the Context of the Bologna Process*, „Comparative Education” 2006, vol. 42, no. 1.
- Press Release Database*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-657_en.htm
- Prodi R., *Celebration of the Erasmus Programme*, Université Libre de Bruxelles, Brussels, 29 November 2002, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-601_en.htm, 11.09.2013.
- Program Erasmus*, <http://erasmus.org.pl/>
- Rougemont de D., *List otwarty do Europejczyków*, Oficyna Wydawnicza Volumen, Warszawa 1996.
- Shore C., *Building Europe, The Cultural Politics of European Integration*, Routledge, London–New York 2000.
- Sigalas E., *The Role of Personal Benefits in Public Support for the EU: Learning from the Erasmus Students*, „West European Politics” 2010, vol. 33, no. 6.
- Smaki Europy*, recenzja filmu *Smak życia* (2002), www.filmweb.pl/reviews/Smaki+Europy-563#, 11.09.2013.
- The Erasmus Programme Moves Ahead: A First Series of Community Aids to 240 Inter-University Cooperation Programmes IP/87/423*, EU, Brussels 1987.

Streszczenie

Trwający obecnie kryzys gospodarczy i polityczny przynosi wątpliwości co do tego, czy można mówić o istnieniu tożsamości europejskiej. Tym bardziej istotne staje się pytanie o naturę tożsamości europejskiej oraz mechanizmy, które mogą ją wzmocnić. Studentom z programu Erasmus, który jest postrzegany jako flagowy program edukacyjny Unii Europejskiej, zaczęto przypisywać łączącą ich tożsamość europejską. Według tezy niniejszego rozdziału, studenci z programu Erasmus, pozostający w kontakcie z innymi Europejczykami, zaczynają być bardziej zainteresowani Europą i w rezultacie innymi jej mieszkańcami oraz sami zaczynają siebie postrzegać jako Europejczyków. W niniejszym rozdziale przeprowadzono analizę istniejących podstaw teoretycznych oraz badań studentów dotyczących relacji między uczestnictwem w wymianie a nabywaniem tożsamości europejskiej.

Słowa kluczowe: program Erasmus, pokolenie Erasmusa, tożsamość europejska, kryzys polityczny i gospodarczy

Erasmus generation – an example of European identity in practice

Summary

Financial and political crisis in European Union brings dubiousness about existing European identity. In this situation important question is about nature of European identity and mechanism which can make the identity stronger. Erasmus programme is seen as a flag education programme of European Union. Their participants are described as Erasmus generation who poses European identity. According to the thesis of the article Erasmus students who are in touch with other Europeans become more interested in European Union, and in other Europeans as a result. What is more, they begin to see themselves as Europeans. Connection between participation in the programme and gaining of European identity is showed by theory and by practical surveys of students.

Keywords: Erasmus programme, generation of Erasmus, european identity, financial and political crisis

Część II

PRAWNO-INSTYTUCJONALNE ASPEKTY SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Rozdział 11

Prawne i gospodarcze aspekty finansowania organizacji pozarządowych ze środków Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Tematyka społeczeństwa obywatelskiego na gruncie polskim jest od dawna analizowana przez polskich socjologów, analityków prawa oraz ekonomistów. Wady społeczeństwa obywatelskiego, nieprecyzyjne unormowania prawne czy też uwarunkowania finansowania tej formy aktywności społeczeństwa są podstawowymi przyczynami osłabienia polskiego sektora pozarządowego.

Jednostki pozarządowe aktywnie reprezentujące liczną grupę społeczną starają się usilnie walczyć o polepszenie tej sytuacji. Stale zmieniające się warunki ich działalności obligują do poszukiwania możliwie nowych rozwiązań, które pozwoliłyby na trwałe i spokojne funkcjonowanie. Są to tylko wybrane problemy organizacji pozarządowych, konieczna jest szersza analiza licznych problemów zarówno prawnych, jak i finansowych, mających wpływ na polskie organizacje pozarządowe oraz na ich strukturę w przyszłości.

11.1. Organizacje pozarządowe – geneza formalnej działalności społeczeństwa obywatelskiego

Termin „społeczeństwo obywatelskie” pojawił się już u Arystotelesa. Głównymi twórcami tej idei byli jednak filozofowie oświecenia: J. Lock i J.J. Rousseau, którzy podjęli problem rozwikłania konfliktu jednostka–społeczeństwo. Stworzyli oni

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

najbardziej demokratyczną teorię państwa, której podstawą była umowa społeczna i która głosiła naturalne prawo jednostki do tworzenia społeczności złożonych z wolnych i równych obywateli¹.

W rozwoju społeczeństwa obywatelskiego szczególną rolę odegrała Wielka Rewolucja Francuska, która przyspieszyła emancypację mieszczaństwa, oraz ogłoszona wówczas *Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela* (prawo każdego człowieka do bycia obywatelem, czyli podmiotem społeczeństwa obywatelskiego)².

Wraz z rozwojem przemysłu w XIX w. następuje również rozwój świadomości społeczeństwa co do roli państwa i jego wpływu na kwestie obywatelskie. Tworzone są liczne organizacje niezależne od państwa, których celem jest zaspokojenie podstawowych potrzeb społecznych³.

Okres po II wojnie światowej (lata 60. i 70. ubiegłego stulecia) to czas zdecydowanego odejścia od społeczeństwa obywatelskiego. Dopiero na początku lat 80. XX w. społeczeństwo obywatelskie, a tym samym organizacje, stowarzyszenia i fundacje, przeżywa swój renesans. Jest to utożsamiane z przemianami ustrojowymi w Europie Środkowo-Wschodniej i potrzebą tworzenia sieci instytucji niezależnych od państwa, które koncentrowałyby się na sprawach wspólnej troski i mogłyby wpływać na kształt prowadzonej polityki⁴.

Idee społeczeństwa obywatelskiego w znaczący sposób wpływają na działania polityczne państwa. Najważniejszą z nich jest idea, że społeczeństwo uzyskuje określone prawa, dzięki którym może organizować i koordynować swoje działania przez powołane określone instytucje wolne od państwowego nadzoru. Instytucje takie mogą istotnie wpływać na kształt lub zmiany polityki społecznej państwa. Zasięg społeczeństwa obywatelskiego zależy od nadanych swobód oraz zakresu praw przyznawanych przez rządy poszczególnych państw swoim obywatelom⁵. Najlepszym przykładem tej aktywności jest działalność organizacji pozarządowych, ponieważ cechują ją przede wszystkim: sformalizowany charakter, strukturalna niezależność od władz publicznych, niekomercyjna forma, samorządność oraz dobrowolność członkostwa⁶. Organizacje pozarządowe występują w różnych formach: jako stowarzyszenia, fundacje, organizacje społeczne, organizacje samorządowe, zawodowe i gospodarcze, jak

¹ K. Kietlińska, *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa 2010, s. 13.

² K. Michalski, *Przedmowa*, w: *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Wyd. Znak, Kraków 1994, s. 12–14.

³ Ch. Taylor, *Kiedy mówimy: społeczeństwo obywatelskie*, w: *Europa i społeczeństwo obywatelskie...*, op.cit., s. 54–80.

⁴ Ibidem, s. 54–80.

⁵ R. Dwornik, *Wolność, równość, wspólnota*, w: *Spółeczeństwo liberalne. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Wyd. Znak, Kraków 1996, s. 56–86.

⁶ *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa 2001, s. 104.

również jako partie polityczne czy związki zawodowe. Ze względu na swoje ogromne znaczenie polityczne są zaliczane do podmiotów trzeciego sektora, nie związanego z administracją publiczną.

Podziału na trzy sektory przeprowadzono przy uwzględnieniu odmiennych celów działania i różnej aktywności podmiotów należących do pierwszego sektora – rynkowego i drugiego sektora – publicznego⁷. Pierwszy sektor obejmuje podmioty prywatne, działające na rzecz realizacji prywatnych celów właścicieli. W drugim sektorze podmioty i cele są publiczne, w trzecim sektorze zaś podmioty prywatne działają na rzecz realizacji celów publicznych⁸. Trzeci sektor, inaczej *non profit* czy pozarządowy, do którego zalicza się organizacje pozarządowe, tworzą stowarzyszenia będące własnością prywatną i znajdujące się pod prywatną kontrolą. Są one jednak nastawione nie na akumulację prywatnego kapitału, ale na realizację potrzeb społecznych lub publicznych⁹. Oddzielenie tej sfery rynku i państwa wskazuje, czym nie są, nie zaś czym są organizacje pozarządowe¹⁰.

Przemiany społeczne, gospodarcze i ekonomiczne przyczyniają się również do powstawania nowych wyzwań w funkcjonowaniu społeczeństwa. Zmiana tradycyjnego modelu władzy państwowej na nowe formy administracyjne przyczyniła się do wzrostu liczby instytucji, przekształceń dotychczasowego modelu gospodarki i zmian legislacyjnych. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż w Polsce wpływ na te przemiany miały również dwa istotne wydarzenia prawno-administracyjne. Po pierwsze, reforma administracyjna¹¹, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. Ustawa przywróciła struktury powiatowe państwa jako element władzy zespolonej. Celem usprawnienia działania władz było zbliżenie się do obywateli. W warunkach transformacji miało to ułatwić działalność organizacjom pozarządowym. Po drugie, wydarzeniem mającym duży wpływ na przemiany było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r. Oba te wydarzenia doprowadziły do znaczących zmian samej działalności organizacji trzeciego sektora oraz sposobów ich finansowania.

Ciągłość przemian społeczno-gospodarczych określa jakość życia społecznego oraz wpływa na rozwój społeczeństwa obywatelskiego¹². Obecne możliwości rozwoju

⁷ E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2000, s. 16.

⁸ D. Moroń, *Organizacje pozarządowe-fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2012, s. 14.

⁹ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1994, s. 74.

¹⁰ *Ibidem*, s. 15.

¹¹ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. Nr 96, poz. 603.

¹² *Bank danych lokalnych*, GUS, Warszawa 2012.

są coraz częściej ograniczane przez funkcjonujący model współpracy między organizacjami trzeciego sektora a instytucjami państwowymi.

Wspomniane wydarzenia doprowadziły nie tylko do głębokich zmian legislacyjnych, lecz także zwiększyły możliwości pozyskiwania środków na działalność organizacji pozarządowych. W związku z tym analiza uwarunkowań zarówno prawnych, jak i pozyskiwania środków na rozwój instytucji trzeciego sektora są istotne w kontekście możliwości dalszego ich rozwoju.

11.2. Regulacje prawne w obszarze działalności organizacji pozarządowych i ich współpraca z administracją publiczną

Ze względu na okres przemian gospodarczych i reform związanych z transformacją społeczno-ekonomiczną w polskim systemie prawnym przez długi okres działania sektora organizacji pozarządowych oraz ich miejsce w polskim systemie prawnogospodarczym nie były regulowane. Pierwsze próby usankcjonowania działalności instytucji trzeciego sektora nastąpiły dopiero w 1994 r.

Za sprawą głównie nacisków ze strony organizacji pozarządowych w społecznościach lokalnych wynegocjowano porozumienie między władzami samorządowymi a organizacjami pozarządowymi¹³. Niestety, na mocy tej umowy działania instytucji trzeciego sektora ograniczały się jedynie do spraw i problemów danej społeczności. Dopiero w 1996 r. rozpoczął się długotrwały proces legislacyjny mający na celu regulację działalności organizacji pozarządowych i współpracy z nimi administracji publicznej. Pomimo uchwalenia w dniu 2 kwietnia 1997 r. nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴, która w kompleksowy sposób miała doprowadzić do regulacji ustroju państwowego, nie udało się ujednoczyć kwestii z zakresu działania organizacji pozarządowych. Kluczowy dla ich działalności art. 12 zawiera następującej treści zapis: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”¹⁵. Zatem pojawił się zapis dający podstawy działania organizacjom pozarządowym w różnych formach prawnych. Brak jednak było precyzyjnych obwarowań odnośnie do sposobów dzia-

¹³ Zob. *Dobre praktyki współpracy między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi*, red. St. Mocek, Collegium Civitas, Warszawa 2011, s. 13, http://www.civitas.edu.pl/pub/nasza_uczelnia/projekty_badawcze/model_wspolpracy/Ekspertyza%20dobre%20praktyki%20wspolpracy.pdf, 5.05.2014.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej jako Konstytucja RP).

¹⁵ Art. 13 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej..., op.cit.

łania i finansowania tego typu organizacji. Wieloletnie prace Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, przygotowujących odpowiednie akty prawne w tym zakresie, spowodowały jednak, że projekt ustawy został zakończony i przesłany do sejmiku na początku 2003 r.

Uchwalona w kwietniu 2003 r. ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁶ pozwoliła na wprowadzenie trwałych prawno-instytucjonalnych ram współpracy organizacji pozarządowych z organami administracji publicznej. Porządkowała ona kwestie dotyczące zadań publicznych organizacji trzeciego sektora oraz form współpracy i wzajemnych relacji między tymi instytucjami a organizacjami państwowymi. Zgodnie z ustawą, organy administracji publicznej są odpowiedzialne głównie za działalność w sferze zadań publicznych przy współpracy z organizacjami trzeciego sektora. Do działań tych należą¹⁷:

- informowanie o obustronnych, planowanych kierunkach działalności,
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami projektów aktów normatywnych dotyczących działalności statutowej tych organizacji,
- konsultowanie z radami działalności pożytku publicznego projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych,
- tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz właściwych organów administracji publicznej.

Długo oczekiwana ustawa określiła zakres obowiązków i prawa organizacji działających w trzecim sektorze. Część nowych zapisów budziła jednak zastrzeżenia przedstawicieli administracji lokalnej oraz środowisk pozarządowych. Mowa o: 1) kulturze partnerstwa oraz braku precyzyjnych wytycznych w zakresie dysponowania zadaniami zleconymi, 2) hierarchizacji zależności, odbierającej możliwość nieodpłatnej współpracy między sektorem pozarządowym a administracją samorządową, oraz 3) marginalizacji działalności małych organizacji pozarządowych, które nie mają statusu organizacji pożytku publicznego.

Liczne kontrowersje co do zapisów ustawy spowodowały, iż po wielu latach obserwacji i działań służących zmianom Sejm w dniu 22 stycznia 2010 r. przyjął podpisaną przez prezydenta jej nowelizację¹⁸. Zmiany wynikające z nowelizacji ustawy przedstawiono w tabeli 11.1.

¹⁶ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. Nr 96, poz. 873.

¹⁷ Art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r., op.cit.

¹⁸ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 28, poz. 146.

Tabela 11.1. Zmiany prawne dotyczące projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej

Przedmiot zmiany prawnej	Treść objęta zmianami ustawy
Rozszerzenie katalogu podmiotów	oprócz organizacji pozarządowych, organizacji kościelnych, jednostek organizacyjnych oraz jednostek samorządu terytorialnego (JST) określono możliwość prowadzenia działalności pożytku publicznego np. przez spółdzielnie socjalne
Rozszerzenie sfery zadań publicznych	zadania publiczne mogą być dodatkowo realizowane w obszarach dotyczących integracji i reintegracji zawodowej oraz dotyczyć osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym również osób na emeryturze
Rozszerzenie możliwości współpracy	<ul style="list-style-type: none"> • możliwe stało się prowadzenie przez jednostki samorządu terytorialnego działań z zakresu konsultacji, tworzenia i prowadzenia podmiotów wspierających organizacje pozarządowe • ważnym elementem stała się możliwość udzielania przez JST gwarancji, pożyczek oraz poręczeń organizacjom pozarządowym
Programy współpracy	doprecyzowanie niejasnych zapisów i regulacji dotyczących współpracy sektora publicznego z organizacjami samorządowymi
Rozszerzenie zakresu zlecania zadań publicznych	uszczegółowienie procedur z zakresu ogłaszania konkursów, oceny ofert oraz podpisywania umów
Rady działalności pożytku publicznego	na wniosek 50 organizacji samorządowych lub podmiotów pożytku publicznego marszałek województwa może powołać radę działalności pożytku publicznego jako organu konsultacyjno-doradczego
Wolontariat	sprecyzowanie definicji wolontariusza jako osoby fizycznej, ochotniczo i bezpłatnie wykonującej świadczenia określone przez ustawę ^a

^a D. Moroń, *Organizacje pozarządowe – fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2012, s. 47.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Zmiany wprowadzone w 2010 r. okazały się jednak niewystarczające. Kolejna nowelizacja ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. miała na celu dopracowanie zasad rozstrzygania konkursów i obowiązków z tym związanych¹⁹. Uszczegółowiono procedury i działania, które mogą się odbywać bez udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz prac komisji w ramach konkursów. Wcześniej bezwarunkowym obowiązkiem było powoływanie osób zaangażowanych w działalność organizacji pozarządowych w celu nadzorowania prac komisji konkursowych. Istotną zmianą było również uregulowanie działalności odpłatnej organizacji pożytku publicznego, która w myśl nowelizacji jest rozumiana jako wynagrodzenie przewyższające koszty prowadzenia takiej organizacji. Dodatkowo, w związku z rosnącą popularnością przekazywania organizacjom pożytku publicznego 1% podatku dochodowego przez osoby fizyczne, nowelizacja porządkuje i zmienia przepisy ustawy dotyczące obowiązku sprawozdawczego organizacji pożytku publicznego. Uwzględnienie danej organizacji

¹⁹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 209, poz. 1244.

w wykazie organizacji pożytku publicznego i jej praw do otrzymywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych uzależniono od spełnienia przez te organizacje obowiązku sprawozdawczego z ich działalności.

Częsta zmiana prawa wpływa na jego niestabilność oraz obniża zaufanie społeczeństwa do legislacji. W założeniu ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ma oddziaływać głównie na poprawę przejrzystości działania organizacji pożytku publicznego oraz ich współpracy z administracją publiczną, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii zarządzania majątkiem i finansowania działalności tego typu organizacji z funduszy pomocowych oferowanych przez Unię Europejską.

11.3. Finansowanie organizacji pozarządowych w Polsce ze środków Unii Europejskiej

Polska zbliża się obecnie do końca pierwszej, pełnej perspektywy finansowej umożliwiającej aplikowanie o środki z Unii Europejskiej. Fundusze na realizację programów unijnych zostały rozdysponowane zgodnie z odpowiednimi procedurami, ustalonymi na lata 2007–2013. Nieznane są formy przyszłych programów pomocowych, sposób alokacji środków oraz zasady ich przyznawania. W latach 2004–2008 próbę pozyskania środków europejskich podjęła co piąta organizacja pozarządowa w Polsce (dotyczy to funduszy programów przedakcesyjnych, programów strukturalnych i wspólnotowych oraz programów pomocowych innych państw europejskich)²⁰. Co drugiej z nich udało się chociaż raz otrzymać dofinansowanie.

Miarą skuteczności pozyskania funduszy jest wskaźnik relacji liczby przyznanych dotacji do liczby złożonych wniosków (z wyłączeniem wniosków, które oczekują na rozstrzygnięcie). Analiza ta pozwala stwierdzić, że przeciętna aplikacja złożona przez organizację pozarządową miała ok. 33% szansy na pozyskanie środków (czyli 1/3 szansy na skuteczne pozyskanie środków z UE)²¹. Szanse pozyskania dotacji zależały od:

- liczby złożonych wniosków,
- wielkości organizacji (wielkości, lokalizacji, branży, regionu),
- obszaru działalności,
- regionu.

Skłonność do aplikowania zależy w największym stopniu od wielkości podmiotów mierzonej wielkością ich budżetu. Wśród tych, które w 2011 r. dysponowały

²⁰ *Organizacje pozarządowe a fundusze strukturalne*, red. E. Kolankiewicz, Z. Komorowska, M. Wasilewska, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2008, s. 86.

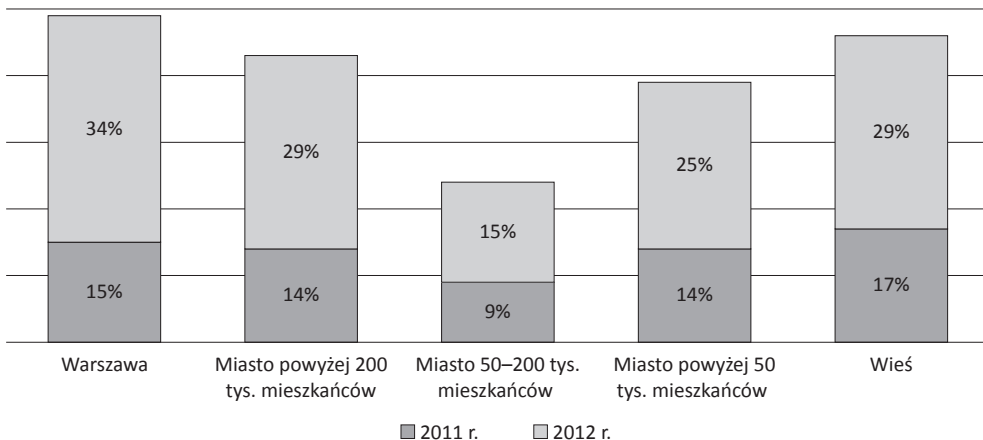
²¹ *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013, s. 123.

przychodami przekraczającymi 1 mln PLN, dwie na trzy organizacje podjęły przynajmniej jedną próbę pozyskania środków unijnych. Dla organizacji mających przychody od 100 tys. PLN do 1 mln PLN odsetek ten wyniósł ok. 45%, a dla jednostek o przychodach 10–100 tys. PLN ok. 20%. Jedynie 15% małych jednostek podjęło próby pozyskania środków unijnych. Należy jednak wziąć pod uwagę, że część z nich stanowią organizacje, które swoją działalność rozpoczęły w 2011 r.

Istotne znaczenie powiązane z wielkością przychodów ma też obszar, w której dana organizacja działa. Wnioski o fundusze UE częściej składały organizacje koncentrujące się na rozwoju lokalnym w wymiarze społecznym i ekonomicznym (od 2010 r. ponad 50% z nich podjęło chociaż jedną próbę aplikowania). Rzadziej robiły to organizacje, które działają w sektorze usług socjalnych i pomocy społecznej (ok. 40%) oraz edukacji i wychowania (36%). Najrzadziej ubiegały się o środki unijne stowarzyszenia sportowe, rekreacyjne i turystyczne (13%)²².

Czynnikami, który również miał wpływ przy ubieganiu się o dotacje, była lokalizacja. Próby podejmowały organizacje pozarządowe z Warszawy, ale ok. 1/3 wniosków złożyły organizacje z najmniejszych miejscowości. Z przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w 2010 r. badań wynika, iż wiejskie organizacje pozarządowe aplikowały częściej niż te z metropolii. Najmniejsze zainteresowanie europejskimi funduszami wykazywały organizacje z miast średniej wielkości (50–200 tys. mieszkańców) – rysunki 11.1 i 11.2.

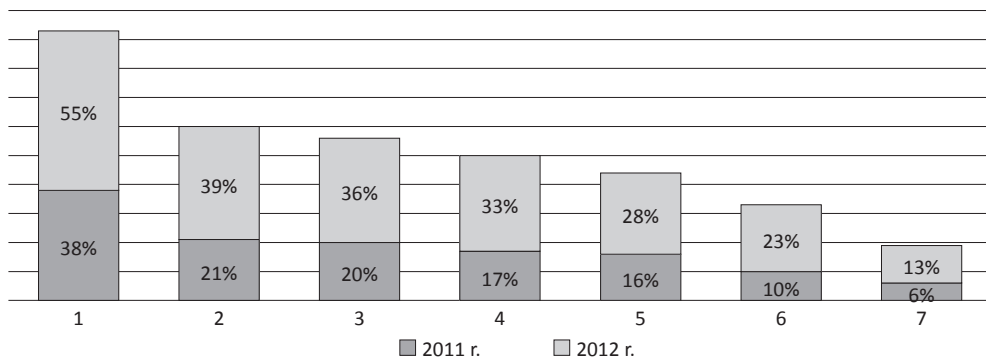
Rysunek 11.1. Organizacje pozarządowe ubiegające się o środki z Unii Europejskiej w latach 2011 i 2012 wg lokalizacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013.

²² Ibidem, s. 128.

Rysunek 11.2. Organizacje pozarządowe ubiegające się o środki z Unii Europejskiej w latach 2011 i 2012 wg branż



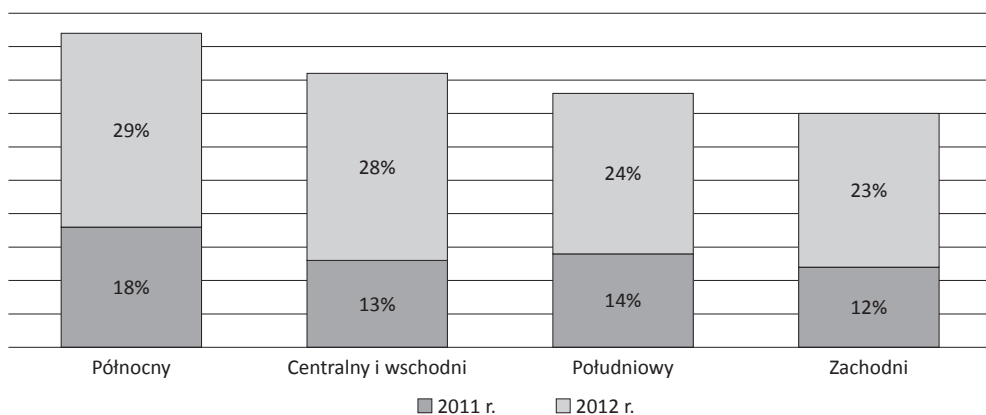
1 – Rozwój lokalny w wymiarze społecznym i ekonomicznym, 2 – Usługi socjalne, pomoc społeczna, humanitarna, ratownictwo, 3 – Edukacja i wychowanie, 4 – Inne, 5 – Kultura i sztuka, 6 – Ochrona zdrowia, 7 – Sport, turystyka, rekreacja, hobby.

Źródło: Jak rys. 11.1.

Szanse organizacji na uzyskanie środków z funduszy UE oscylują w granicach 40%, bez względu na liczbę składanych wniosków.

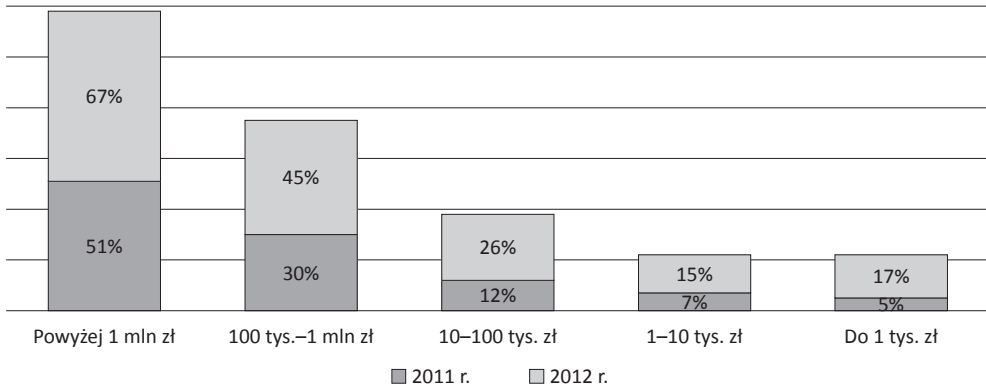
Z przeprowadzonych badań wynika, że w ciągu ostatnich dwóch lat wzrosła wiedza na temat programów unijnych, co zapewne przekłada się na wzrost liczby organizacji pozarządowych ubiegających się o środki Unii Europejskiej (rysunki 11.3 i 11.4). W przypadku większości fundacji i stowarzyszeń programy unijne stały się stałym i dobrze rozpoznawalnym elementem otaczającej rzeczywistości, nawet jeśli większość organizacji pozarządowych nie próbuje z nich korzystać.

Rysunek 11.3. Organizacje pozarządowe ubiegające się o środki z Unii Europejskiej w latach 2011 i 2012 wg regionów



Źródło: Jak rys. 11.1.

Rysunek 11.4. Organizacje pozarządowe ubiegające się o środki z Unii Europejskiej w latach 2011 i 2012 wg wielkości przychodów w 2011 r.



Źródło: Jak rys. 11.1.

Wiedza organizacji o funduszach europejskich rośnie, chociaż jeszcze niewiele wiadomo o nowym okresie programowania funduszy UE²³. Na pewno jednak trzeba będzie bardziej upowszechnić akcję informacyjną na temat perspektywy budżetowej po 2013 r.²⁴

Deklaruje zainteresowanie środkami unijnymi w przyszłym okresie aplikacji już 2/3 organizacji. Częściej jednak interesują się funduszami ci, którzy już próbowali je pozyskać, a zwłaszcza te organizacje, którym chociaż raz udało się je otrzymać. Pozytywne doświadczenie w tym względzie jest podstawowym czynnikiem, który motywuje organizacje pozarządowe do dalszego działania. Szanse na skuteczne aplikowanie o fundusze w przyszłości rosną wraz ze wzrostem wiedzy i doświadczenia pochodzących z wcześniejszych prób ubiegania się o środki unijne. Organizacje, które częściej uzyskiwały dofinansowanie w przeszłości, częściej twierdzą, że będą się ubiegać o europejskie fundusze w przyszłości.

Najbardziej zainteresowane funduszami są nowo powstałe organizacje, gdyż nie boją się one podjąć nowych wyzwań, nie mają negatywnych doświadczeń, a ponadto mogą łatwiej dostosować swoje plany do pojawiających się szans na dofinansowanie ich działalności (organizacje starsze koncentrują się na działaniach, które nie zawsze mogą być dofinansowywane w ramach programów unijnych)²⁵.

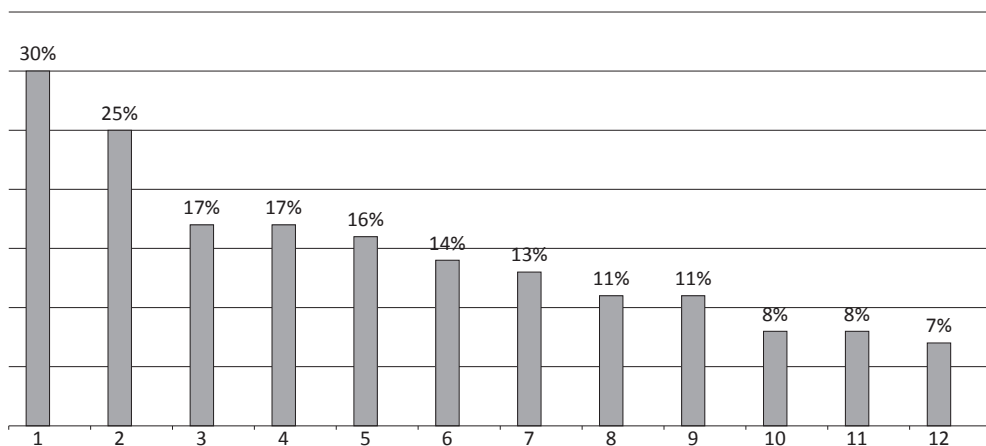
²³ Rozumianym jako alokacja środków finansowych na lata 2014–2020.

²⁴ *Podstawowe fakty...*, op.cit., s. 124.

²⁵ *Informacja na temat stanu wykorzystania funduszy strukturalnych przez organizacje pozarządowe w roku 2012 – synteza raportu*, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej Mini-

Organizacje nie decydują się na ubieganie się o środki unijne z wielu powodów (rysunek 11.5). Najważniejszym jest biurokracja i formalności (30%) na etapie początkowym i końcowym przy rozliczaniu dotacji, a także nadmierne koszty, jakie istnieją przy realizacji projektów. Istotne są też kompetencje osób potrzebne do przygotowania wniosków, a także przekonanie, że ubiegający się o środki unijne nie spełniają odpowiednich wymogów przy kwalifikowaniu do programów UE.

Rysunek 11.5. Powody rezygnacji organizacji pozarządowych z ubiegania się o środki z Unii Europejskiej w latach 2007–2013



1 - Zbyt dużo formalności, biurokracji, 2 - Nie „stać nas” na ich realizację, 3 - Nie ma osób z kwalifikacjami potrzebnymi do aplikowania, 4 - Jest to zbyt pracochłonne/czasochłonne, 5 - Nie wierzymy, że moglibyśmy je uzyskać, 6 - Nie spełniamy wymogów, nie kwalifikujemy się, 7 - Nie ma dla nas odpowiednich programów, 8 - Nie potrzebujemy, 9 - Brak osób z kwalifikacjami potrzebnymi do realizacji projektów, 10 - Nasz statut na to nie pozwala, 11 - Nie wiemy, w jaki sposób moglibyśmy się ubiegać, 12 - Inne powody.
Źródło: Jak rys. 11.1.

Organizacje pozarządowe mogą współpracować z różnymi partnerami, począwszy od sfery publicznej po biznes. Celem współpracy mogą być wspólne działania, np. zdobywanie środków finansowych czy komunikacja w zakresie możliwości pozafinansowych realizacji projektu. Częstotliwość i charakter kontaktów zależą od potrzeb, profilu czy priorytetów organizacji, a także determinacji w pozyskiwaniu funduszy pomocowych.

Z przeprowadzonych w ciągu ostatniej dekady badań²⁶ wynika, że społeczeństwo polskie niechętnie bierze udział w wolontariacie, co wynika zarówno z ograniczeń legislacyjnych, jak i z problemów ekonomicznych nie tylko organizacji pozarządowych, lecz także samego społeczeństwa. Znaczna liczba organizacji pozarządowych opiera

sterstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, czerwiec 2013, s. 21, http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/BROSZURA%20NGO%202012.pdf, 5.05.2014.

²⁶ Badanie Stowarzyszenia Klon/Jawor zrealizowane przez Millward Brown SMG/KRC w listopadzie 2010 r.

swoją działalność na społecznym poświęceniu się wolontariuszy czy też członków stowarzyszenia. Obecnie liczba organizacji, które nie mogą sobie pozwolić na stałą współpracę z płatnym personelem jest szacowana na ok. 55%. Ze względów finansowych tylko co czwarta organizacja może zatrudnić osoby pomocne w jej działalności, przy czym sporadycznie są one zatrudnione na cały etat na podstawie umowy o pracę. Tylko 6% organizacji trzeciego sektora może zatrudnić personel, co wskazuje na konieczność wsparcia finansowego wielu organizacji w celu możliwości zawierania przez nie chociażby umów czasowych pozwalających na prowadzenie działalności statutowej²⁷.

Podsumowanie

Działania realizowane w ramach unijnych programów pomocowych objętych perspektywą lat 2007–2013 unaocznily, jak ważne w rozwoju organizacji pozarządowych jest dodatkowe finansowanie ich działalności. Środki przeznaczone na realizację poszczególnych programów są już w znacznym stopniu wyczerpane. Obecnie trwają dyskusje nad formą przyszłych programów, alokacją funduszy, a także regulami związanymi z dostępem do nich, a przede wszystkim z ich rozliczaniem. Stwarza to szanse na uzyskanie większego wsparcia przez organizacje pozarządowe w przyszłym okresie programowania. Dzięki odpowiednio przeprowadzonym reformom prawno-administracyjnym możliwe będzie skuteczniejsze ubieganie się o środki finansowe, co bez wątpienia przeloży się na rozwój działalności organizacji pozarządowych. Nabyte doświadczenia w kwestiach prawnych i finansowych oraz związane z rozliczaniem funduszy umożliwią dalszy rozwój sposobów pozyskiwania funduszy z Unii Europejskiej na sfinansowanie przedsięwzięć ważnych dla społeczeństwa obywatelskiego.

Trzeci sektor, czyli ogół organizacji pozarządowych, jest ważnym elementem społeczeństwa obywatelskiego. Ma fundamentalne znaczenie ze względu na fakt, że jest nastawiony przede wszystkim na dobro wspólne, dzięki czemu tworzy kapitał społeczny i sieć nieformalnych działań. Organizacje pozarządowe – powszechnie uznawane za filar społeczeństwa obywatelskiego – są także ściśle powiązane z innymi wymiarami obywatelskości.

²⁷ <http://www.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/pomaranczowka2010.pdf>

Bibliografia

Bank danych lokalnych, GUS, Warszawa 2012.

Dobre praktyki współpracy między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi, red. St. Mocek, Collegium Civitas, Warszawa 2011, s. 13, http://www.civitas.edu.pl/pub/nasza_uczelnia/projekty_badawcze/model_wspolpracy/Ekspertyza%20dobre%20praktyki%20wspolpracy.pdf, 5.05.2014.

Dwornik R., *Wolność, równość, wspólnota*, w: *Społeczeństwo liberalne. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Wyd. Znak, Kraków 1996.

Gliński P., *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, PAN, Warszawa 2006.

<http://www.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/pomaranczowka2010.pdf>

Informacja na temat stanu wykorzystania funduszy strukturalnych przez organizacje pozarządowe w roku 2012 – synteza raportu, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, czerwiec 2013, s. 21, http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/BROSZURA%20NGO%202012.pdf, 5.05.2014.

Kietlińska K., *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa 2010.

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

Leksykon polityki społecznej, red. B. Rysz-Kowalczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa 2001.

Leś E., *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2000.

Michalski K., *Przedmowa*, w: *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Wyd. Znak, Kraków 1994.

Moroń D., *Organizacje pozarządowe – fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2012.

Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1994.

Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2012, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013.

Taylor Ch., *Kiedy mówimy: społeczeństwo obywatelskie*, w: *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Wyd. Znak, Kraków 1994.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. Nr 96, poz. 873.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. Nr 96, poz. 603.

Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 28, poz. 146.

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 209, poz. 1244.

Streszczenie

Przemiany społeczne, ekonomiczne i gospodarcze w życiu każdego społeczeństwa powodują pojawienie się nowych problemów. Zmiana tradycyjnego modelu aparatu administracji państwowej, zwiększenie liczby instytucji wymuszają zmiany legislacyjne. Zmiana administracyjna z 1999 r. i wejście do Unii Europejskiej w 2004 r. doprowadziły do zmian działalności organizacji w trzecim sektorze, a także zmieniły formy ich finansowania. Okres przemian to czas, kiedy były potrzebne akty prawne regulujące działalność organizacji pozarządowych. Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej wydały ustawę regulującą działanie i dofinansowanie organizacji pozarządowych. W dniu 22 stycznia 2010 r. Sejm przyjął ustawę podpisaną przez Prezydenta, która dotyczyła: rozszerzenia katalogu podmiotów, sfery zadań publicznych, możliwości współpracy, programów, zleceń na zadania publiczne, rad działalności pożytku publicznego i wolontariatu. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. wprowadziła zmiany w zakresie zasad dotyczących rozstrzygnięcia konkursów i obowiązków z tym związanych. Uszczegółowiono procedury dla przedstawicieli organizacji pozarządowych obsługujących konkursy. Finansowanie organizacji pozarządowych ze środków Unii Europejskiej zależy od liczby złożonych wniosków i charakterystyki organizacji, czyli lokalizacji, wielkości, regionu lub branży. Szanse organizacji pozarządowych na uzyskanie pomocy ze środków unijnych wynosiły ok. 40% i nie miała znaczenia liczba składanych wniosków. W ostatnim okresie wzrosła też wiedza organizacji pozarządowych na temat programów unijnych, alokacji środków i sposobów ich rozliczania. W nowym okresie programów unijnych już ok. 2/3 organizacji wykazuje zainteresowanie funduszami Unii Europejskiej oraz programami, na które mają być przeznaczone. Organizacje pozarządowe powinny także rozszerzyć współpracę z różnymi partnerami sfery publicznej, zwiększając tym samym szanse na alokację środków z Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, alokacja środków, fundusze europejskie, wykorzystanie środków, wnioski, wiedza i fundusze na temat UE, skuteczność aplikacji, rozwój lokalny, otoczenie organizacji pozarządowych

Legal and economic aspects of financing of non-governmental organisations from EU funds

Summary

Social and economic changes cause new problems in life of every society. Leaving a traditional model of state administration and an increase in the number of institutions impose introduction of legislative changes. The administrative reform of 1 and the accession to the European Union in 2004 led to modification of operation of organisations in the third sector and changed forms of their financing as well. The transformation period was the time during which non-governmental organisations needed legal acts regulating their operations. The Ministry of Finance and the Ministry of Labour and Social Policy issued the law regulating operation and subsidising of non-governmental organisations. On 22 January 2010 the Sejm (the lower house of the Polish parliament) adopted the law signed by the President of the Republic of Poland, which concerned the extension of the catalogue of entities, public tasks sphere, co-operation possibilities, projects, public tasks orders, councils of public benefit and voluntary organisations. The law of 19 August 2011 introduced changes concerning the rules for selecting winners in competitions and duties connected with it. The procedures for agents of non-governmental organisations handling competitions were specified. Subsidising of non-governmental organisations from the European Union funds depends on the number of applications and the characteristics of organisations, which are location, size, region or type of business. The chances of non-governmental organisations for obtaining support from the European funds were about 40% and the number of applications was of no significance. Recently knowledge of non-governmental organisations about the European projects, allocation of funds and ways of their accounting has also increased. In the new phase of the European projects already 2/3 of organisations have shown interest in the European Union funds and projects which the funds are to be spend on.

Non-governmental organisations should also broaden co-operation with various partners from the public sphere, which would increase their chances for allocation of European Union funds.

Keywords: non-governmental organizations, the allocation of funds, European funds, use of funds, applications, expertise and funds of the EU, the effectiveness of application, local development, environment NGOs

*Marcin Czaplicki**
*Paweł Wieprzowski**

Rozdział 12

Wpływ finansyzacji na rozwarstwienie dochodowe

Wprowadzenie

Rozwój systemu finansowego w ogóle i rynków finansowych w szczególności jest uważany za proces pozytywny. Prowadzi do redukcji asymetrii informacji, wzrostu efektywności alokacji zasobów, większej wydajności produkcji, lepszej dystrybucji dochodów, w konsekwencji zaś do wzrostu gospodarczego. Poprzez redukcję kosztów finansowania nowych projektów inwestycyjnych pozwala na rozszerzenie dostępu do finansowania na szerokie spektrum podmiotów gospodarczych. W związku z tym powinien prowadzić do redukcji biedy i wyrównywania poziomu dochodów.

Rozwój sektora finansowego może jednak ograniczyć wzrost gospodarczy, przynajmniej w długim okresie. Co więcej, w krótkim okresie może uczynić ten wzrost niezrównoważonym, z uwagi na skupianie się na krótkoterminowych wynikach. Wobec tego może doprowadzić do wzrostu nierówności dochodowych i społecznych, co było zauważalne w okresie poprzedzającym kryzys finansowy lat 2007–2009. Rozwój sektora finansowego był w tym czasie tak szybki, że w niektórych państwach sfera finansowa zaczęła dominować nad gospodarką realną. Zjawisko to jest nazwane finansyzacją, a jego opis będzie przedmiotem niniejszego rozdziału.

Składa się on z pięciu punktów. Pierwsze dwa stanowią wprowadzenie do problematyki finansyzacji oraz nierówności dochodowych. W trzecim punkcie omówiono czynniki wpływające na zróżnicowanie dochodów ludności. W punkcie czwartym przedstawiono kanały wpływu finansyzacji na nierówności dochodowe i społeczne. W ostatnim punkcie rozdziału omówiono kontrowersje i problemy związane z badaniem nierówności dochodowych oraz modelowaniem ich przyczyn.

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

12.1. Finansyzacja i jej geneza

Literatura przedmiotu oferuje liczne definicje finansyzacji. Wszystkie z nich wskazują na wyróżniającą i wciąż rosnącą rolę rynków finansowych oraz czynników finansowych w funkcjonowaniu całej gospodarki i społeczeństwa. Finansyzacja prowadzi do spadku dochodu z tradycyjnych typów działalności inwestycyjnej czy operacyjnej w porównaniu z finansową. W rezultacie są widoczne tendencje do skracania horyzontu czasowego inwestycji oraz do wzrostu znaczenia krótkoterminowej rentowności, w porównaniu do długoterminowego, stabilnego wzrostu przedsiębiorstwa. Dominacja sektora finansowego nad resztą gospodarki przejawia się także w tym, że rynki finansowe zaczynają wpływać na kształt polityki gospodarczej¹.

Rozwój systemu finansowego w kształcie, jaki jest obserwowany od 30 lat, nie wydaje się potwierdzać pozytywnej roli, jaką sektor finansowy ma odgrywać we wzroście gospodarczym. Okres ten jest odmienny od poprzednich. Mimo poprawy alokacji zasobów czy spadku kosztu kapitału, wzrost rozmiarów sektora finansowego doprowadził do zwiększenia wrażliwości gospodarki. Potwierdzenia tej tezy dostarcza wzrost powiązań między sektorem finansowym a budownictwem, w którego rezultacie wzrósł udział budownictwa w wytwarzaniu PKB. Dodatkowo, integracja międzynarodowych rynków finansowych oraz ekspansja kredytowa banków przyczyniły się do wzrostu dźwigni gospodarstw domowych oraz znaczenia zjawiska niestabilności finansowej.

Wszystko to wydarzyło się, ponieważ rynki finansowe zaczęły finansować przede wszystkim siebie same. Przykładowo, na rynku derywatów wzrosło znaczenie produktów spekulacyjnych w przeciwieństwie do zabezpieczających. Na znaczeniu zyskały również procesy oparte na inflacji cen aktywów. Ceny towarów przestały zależeć od popytu i podaży, a opierają się na kapitale spekulacyjnym (np. rynek ropy naftowej). Jednym ze sposobów na uzmysłowienie sobie rozmiarów finansyzacji jest porównanie wolumenu transakcji finansowych do PKB. Przykładowo, we wrześniu 2008 r., przed upadkiem banku Lehmann Brothers, wolumen transakcji na derywatach wynosił 596 bln USD (czyli 8-krotność światowego PKB)². W Islandii aktywa samych banków były równe 10-krotności PKB. Również polityka oraz proces legislacyjny zostały

¹ T.I. Palley, *Financialization. What it is and why it matter?*, IMK Working Paper No. 04/2008, s. 1. Więcej na temat finansyzacji gospodarki zob. także M. Ratajczak, *Finansyzacja gospodarki*, „*Ekonomista*” 2012, nr 4, s. 281–301; P. Wieprzowski, *Finansjeryzacja a transfer kryzysów z rynków finansowych do gospodarki realnej*, „*Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie*” 2011, nr 4(21), s. 45–50.

² Przed kryzysem finansowym lat 2007–2009 udział transakcji instrumentami pochodnymi bazującymi na produktach niefinansowych (zboża, energia, zasoby naturalne) spadł do 10% (A. Buckley, *Financial Crisis. Causes, Context and Consequences*, Pearson, Harlow 2011, s. 48). Zob. także A. Szyszka, *Systemowe zmiany na rynkach finansowych a poszukiwanie adekwatnej teorii finansów*, w: *Ku nowemu*

zdominowane przez sektor finansowy, czego przykładem jest amerykański „syndrom drzwi obrotowych”³.

W rzeczywistości, finansyzacja była możliwa dzięki systemowi pieniądza fiducyjnego, rehypotekacji (przede wszystkim w formie sekurytyzacji i transakcji repo) oraz napływowi spekulacyjnego kapitału zagranicznego w wyniku *carry trade*. Doprowadziły one do tego, że aktywa finansowe instytucji finansowych mogły rosnąć bez względu na wielkość posiadanych przez nie aktywów trwałych czy zabezpieczeń. Przestały więc odzwierciedlać „tradycyjną”, „detaliczną” bazę depozytową i tempo wzrostu PKB, a więc zdolność pomiotów gospodarczych do spłaty zaciąganych zobowiązań.

Zgodnie z szacunkami G.L. Clementiego, T.F. Cooleya, M. Richardsona i I. Waltera, w ciągu 25 lat poprzedzających kryzys *subprime* udział instytucji finansowych w całkowitym dochodzie przedsiębiorstw amerykańskich wzrósł z 10% do 40%. W tym samym czasie ich kapitalizacja giełdowa osiągnęła poziom 22% wartości spółek giełdowych (zaczynając od 5%)⁴. Chciwość i materializm doprowadziły do zmian postaw społecznych odnośnie do aktywności gospodarczej⁵. W USA upowszechnił się pogląd, iż to, co jest dobre dla *Wall Street*, jest dobre dla całej gospodarki. W tym samym czasie doszło do uniezależnienia tempa wzrostu płac od zwiększenia produktywności, czemu towarzyszył transfer dochodu do sektora finansowego. W USA w latach 1979–2005 średnia pensja prezesa zarządu wzrosła z 28- do 262-krotności przeciętnej pensji w całej gospodarce⁶. Wzrost gospodarczy przestał wynikać ze wzrostu płac. Kluczowa stała się aktywność finansowa, napędzająca konsumpcję i popyt. W efekcie rozszerzała się poziom nierówności dochodowych, a w konsekwencji społecznych.

12.2. Nierówności dochodowe i społeczne

Nierówności społeczne są ogólnie określonym pojęciem odnoszącym się do braku równości wśród członków danego społeczeństwa. Przyczyny takiego stanu rzeczy mogą być bardzo zróżnicowane, poczynając od kwestii rasowych/etnicznych/kastowych,

paradygmatowi nauk o finansach, red. W. Frąckowiak, J. Szambelańczyk, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2010, s. 99–100.

³ Syndrom ten polega na wymianie pozycji między stanowiskami w administracji prezydenta USA a stanowiskami zarządzającymi wielkich korporacji finansowych – zob. A. Mika, *Przedkryzysowa architektura nadzorczo-regulacyjna w USA jako katalizator kryzysu subprime*, „Bezpieczny Bank” 2012, nr 4(49), s. 21–22.

⁴ G.L. Clementi, T.F. Cooley, M. Richardson, I. Walter, *Rethinking Compensation in Financial Firms*, w: *Restoring Financial Stability. How to Repair a Failed System*, eds V.V. Acharya, M. Richardson, John Wiley & Sons, New York 2009, s. 203–204.

⁵ R.J. Shiller, *Irrational Exuberance*, Broadway Books, New York 2009, s. 55.

⁶ L. Mishel, J. Bernstein, S. Allegretto, *The State of Working America 2006/2007*, Cornell University Press, Ithaca 2007, s. 7.

poprzez wiek, stopień niepełnosprawności, na klasach społecznych kończą⁷. Ponadto, inni badacze⁸ wskazują również czynniki kulturowe, a także instytucje polityczne⁹. Do tej listy można również dodać lokalne tradycje, zwyczaje, dziedzictwo historyczne, które w niektórych regionach świata do dnia dzisiejszego pozostają jednym z głównych czynników społecznego wykluczenia.

Przyczyny owych nierówności prowadzą często do „utkwienia” osób nimi dotkniętych w zaklętym kręgu wykluczenia, tj. przynależność do niskiej warstwy społecznej uniemożliwia zdobycie wykształcenia na miarę potencjału danej osoby. W efekcie nie może ona znaleźć odpowiedniej pracy i pozostaje w swojej warstwie społecznej, często żyjąc w ubóstwie. Inne przykłady negatywnego wpływu nierówności na rozwój społeczno-ekonomiczny zostały opisane w literaturze naukowej. R.G. Wilkinson i K.E. Pickett wskazują, że większe nierówności w rozkładzie dochodu intensyfikują problemy społeczne (wysokie wskaźniki przestępstw, niski poziom kapitału społecznego)¹⁰. Znaczne nierówności społeczne negatywnie wpływają również na zdrowie, a tym samym ograniczają możliwości podjęcia pracy oraz poprawy warunków życia¹¹. Stanowi to kolejny przykład „zaklętego kręgu” biedy.

W niniejszym rozdziale głównym punktem zainteresowania są nierówności dochodowe. Pojęcie to oznacza nieproporcjonalny rozkład dochodu między różne grupy społeczne. Najczęściej stosowanym miernikiem owych nierówności jest współczynnik Giniego (został on stworzony przez włoskiego statystyka C. Giniego w 1912 r. i pozwala zakładać, że szeregi czasowe będą wystarczająco długie do prześledzenia dynamiki zmian nierówności dochodowych w wybranych państwach). Współczynnik ten został wykorzystany również w niniejszym rozdziale. Podejście takie jest uzasadnione dwiema przyczynami. Po pierwsze, dane dotyczące tego współczynnika powinny być łatwo dostępne. Po drugie, popularność jego użycia w literaturze naukowej pozwala zakładać, że opracowanie będzie miało dodatkowy walor w postaci łatwego jego porównania z wnioskami z innych prac badawczych. Współczynnik ten może przybierać wartości od 0 (idealna równość w rozkładzie dochodu) do 1 (skrajna nierówność w rozkładzie dochodu). W praktyce współczynnik Giniego waha się między 0,2 a 0,6.

⁷ J. Vuk, *General Assembly Thematic Debate on 'Inequality'*, United Nations, New York, 8 July 2013, s. 2.

⁸ A. Langer, G.K. Brown, *Cultural status inequalities: An important dimension of group mobilization*, CRISE Working Paper No. 41, August 2007.

⁹ P. Beramendi, *Political Institutions and Income Inequality: The Case of Decentralization*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Working Paper No. SP II 2003-09, Berlin 2003.

¹⁰ R.G. Wilkinson, K.E. Pickett, *The spirit level. Why more equal societies almost always do better*, Allen Lane, London 2009, s. 47.

¹¹ Zob. S.V. Subramanian, I. Kawachi, *Income Inequality and Health: What We Have Learned So Far?*, „Epidemiologic Reviews” 2004, vol. 26, s. 78–91; A. Deaton, *Inequalities in Income and Inequalities in Health*, NBER Working Paper No. 7141, May 1.

12.3. Czynniki wpływu na zróżnicowanie dochodowe

Chcąc wyjaśnić ewentualny wpływ procesu finansyzacji na nierówności dochodowe, należy najpierw wskazać, jakie inne czynniki mogą mieć wpływ na tę zmienną.

Pierwszym czynnikiem, który może wyjaśnić zróżnicowanie dochodowe w danym społeczeństwie, jest wzrost dobrobytu, często w badaniach naukowych reprezentowany przez tempo wzrostu PKB *per capita*¹². Jedną z najważniejszych prac na ten temat był artykuł S. Kuzneta¹³, w którym przedstawił on hipotezę odwróconego „U”. Krótko mówiąc, zasugerował, że stopień nierówności w określonym społeczeństwie zależy od poziomu rozwoju (wartość PKB *per capita*). We wczesnym stadium rozwoju (niskie PKB *per capita*) występuje stosunkowa homogeniczność dochodu, ale w miarę wzrostu dochodu pewne grupy społeczne otrzymują większy dochód niż inne, przez co nierówność się pogłębia. Po osiągnięciu pewnego poziomu rozbieżności dochodowe zaczynają się zmniejszać z powodu tzw. procesu skapywania (*trickle-down proces*)¹⁴ i dochód („owoc” wzrostu gospodarczego) jest dystrybuowany bardziej równomiernie pomiędzy różne klasy społeczne.

Kolejnym czynnikiem, który może wpływać na rozkład dochodu w społeczeństwie, jest powszechność dostępu do edukacji. Włączenie tego elementu jest uzasadnione przez N.G. Mankiwa, D. Romera i D.N. Weila. Poszerzyli oni model wzrostu gospodarczego Solowa o trzeci czynnik – kapitał ludzki (stąd nazwa – Model Kapitału Ludzkiego)¹⁵. Udowodnili, że wzrost gospodarczy zależy, mniej więcej w równych proporcjach, od trzech głównych czynników produkcji – kapitału, pracy oraz kapitału ludzkiego. Empirycznie wielkość kapitału ludzkiego można przybliżyć za pomocą wskaźnika uczestnictwa w szkolnictwie na poziomie średnim (*secondary school enrollment*). Rolę wykształcenia we wzroście gospodarczym docenił również G.S. Becker, który zauważył, że zwiększone inwestycje w edukację skutkują wyższymi pensjami¹⁶. R.E. Lucas dodaje, że wysoko wykwalifikowani ludzie są bardziej produktywni, dzięki czemu są w stanie

¹² Zob. H.-Y. Lee, J. Kim, B.C. Cin, *Empirical Analysis of Income Inequality in Korea*, „International Journal of Advanced Science and Technology” 2013, vol. 53, s. 95–110; R.J. Barro, *Inequality and Growth in a Panel of Countries*, „Journal of Economic Growth” 2000, vol. 5, s. 5–32.

¹³ S. Kuznets, *Economic Growth and Income Inequality*, „American Economic Review” 1955, vol. 45, s. 1–28.

¹⁴ Proces ten sprowadza się do wzrostu inwestycji wraz ze wzrostem majątku danej grupy społecznej. W rezultacie rośnie zatrudnienie i dobrobyt reszty społeczeństwa.

¹⁵ N.G. Mankiw, D. Romer, D.N. Weil, *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, „The Quarterly Journal of Economics” 1992, vol. 107, no. 2, s. 407–423.

¹⁶ G.S. Becker, *Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis*, „Journal of Political Economy” 1962, vol. 70, no. 5, s. 9–49.

starać się o lepiej płatne prace¹⁷. Podobnie twierdzą N. Birdsall, D. Ross i R. Sabot, którzy pokazali, że przyspieszony wzrost gospodarczy przyczynia się do poprawy dostępu do edukacji, a w konsekwencji zmniejsza nierówności dochodowe¹⁸.

Istotny wpływ na rozkład dochodów w gospodarce może mieć również stopień zaangażowania danego państwa w handel zagraniczny. Związek ten jest opisany przez teorię Heckshera-Ohlina, która zakłada, że jeśli kraj, który jest zasobny w pracę (zasobność tego czynnika powoduje, że płace są relatywnie niskie), otwiera swą gospodarkę na handel międzynarodowy, to doprowadzi do wzrostu zarobków ludzi pracujących w tej gospodarce. Będzie to stymulować bardziej równomierny podział dochodu pomiędzy różne grupy społeczne. Istnieje wiele badań naukowych, które rzucają nieco światła na związki między liberalizacją handlu a nierównościami w rozkładzie dochodu.

12.4. Kanały wpływu finansyzacji na nierówności dochodowe i społeczne

Jedną z przyczyn wzrostu rozwarstwienia dochodowego może być również gwałtowny rozwój sektora finansowego. Można wskazać różne kanały, poprzez które finansyzacja gospodarki wpływa na gospodarkę realną oraz nierówności społeczne. Pierwszym jest wzrost procykliczności akcji kredytowej banków, prowadzący do powstawania boomów kredytowych, realizacji scenariusza szybkiego wzrostu i nagłego spadku (*boom and bust scenario*)¹⁹ oraz wzrostu poziomu zadłużenia gospodarstw domowych. Zgodnie z teorią q Tobina, przedsiębiorstwa są zainteresowane dalszymi inwestycjami, gdyż przy stałym koszcie odtworzenia/utworzenia kapitału mogą sprzedać go za lepszą cenę. Z uwagi na to krzywa popytu na kredyt przesuwa się do góry. W przypadku nieelastycznej podaży danego aktywa dochodzi do wzrostu jego ceny. W rezultacie rośnie suma bilansowa instytucji utrzymujących to aktywo, co jeszcze bardziej wspiera popyt.

To samo dzieje się z bilansami gospodarstw domowych, które posiadają domy. Wzrost ich wartości rozszerza możliwości zadłużania się, prowadząc do wzrostu konsumpcji finansowanej z kredytu, dostępnego dla szerokiego spektrum podmiotów. Wzrost konsumpcji tworzy iluzję rosnącego dobrobytu²⁰. W rezultacie, agresywne

¹⁷ R.E. Lucas, *On the Mechanics of Economic Development*, „Journal of Monetary Economics” 1988, vol. 22, s. 3–42.

¹⁸ N. Birdsall, D. Ross, R. Sabot, *Inequality and Growth reconsidered: Lessons from East Asia*, „World Bank Economic Review” 1995, vol. 9, no. 3, s. 477–508.

¹⁹ Zob. H.P. Minsky, *Can 'it' happen again? Essays on instability and finance*, M.E. Sharpe, Armonk 1982, s. 71–87, gdzie jest opisana hipoteza niestabilności finansowej.

²⁰ Opisywany mechanizm jest nazywany akceleratorem finansowym. Wzrost jego znaczenia jest wzmacniany przez rosnące współzależności występujące między sektorem finansowym a budownictwem.

kredytowanie (*predatory lending*) zostaje zastąpione przez agresywne zadłużanie się (*predatory borrowing*)²¹. Wzrost gospodarczy wynika wówczas głównie z rozmiarów transakcji finansowych oraz ekspansji sektora budownictwa (którego charakteryzuje niższa produktywność niż w przypadku innych sektorów gospodarki). Nadmierne zadłużenie gospodarstw domowych²² przekłada się na liczne bankructwa w przypadku pęknięcia bańki spekulacyjnej. Wzrost rozmiarów sektorów nieefektywnych prowadzi natomiast do rozerwania więzi między wzrostem produktywności a poziomem płac.

W wyniku opisanych tendencji pojawił się nowy rodzaj cyklu koniunkturalnego, u którego podstaw leżą boom kredytowy, przepływy kapitałowe i tani import. Wzrost gospodarczy przestaje w takiej sytuacji prowadzić do poprawy dobrobytu, lecz obrazuje fasadowy wzrost konsumpcji i inwestycji, tworzący miraż dostatku. Rosnąca dźwignia zarówno sektora finansowego, jak i podmiotów gospodarki realnej umożliwia wysokie tempo wzrostu w czasie boomu, ale w okresie recesji przyspiesza załamanie.

12.5. Trudności badania wpływu finansyzacji na nierówności dochodowe

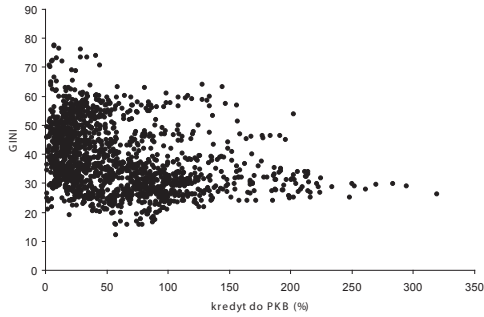
W badaniu bierze się pod uwagę różnorodne czynniki, które mogą oddziaływać na poziom zróżnicowania dochodowego, mierzony przez współczynnik Giniego. Źródłem danych była przede wszystkim baza danych Banku Światowego, a także Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Komisji Europejskiej (Eurostat), Centralnej Agencji Wywiadowczej (CIA) oraz *World Income Inequality Database*, dostępna na stronie Uniwersytetu Narodów Zjednoczonych²³. Porównanie kształtowania się wybranych zmiennych oraz współczynnika Giniego zostało przedstawione na rysunkach 12.1–12.8. Widać na nich, iż oprócz współczynnika scholaryzacji żadna z przedstawionych relacji nie przyjmuje wartości zgodnych ze wcześniejszymi rozważaniami teoretycznymi. Jedynie bezrobocie wydaje się wykazywać pozytywną zależność, co może być zgodne z założeniem, iż wyższy poziom stopy bezrobocia prowadzi do obniżki płac, a tym samym do większego rozwarstwienia dochodów.

²¹ Zob. G. Glick, K.J. Lansing, *Global Household Leverage, House Prices, and Consumption*, Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Letter No. 2010-01, 11 January 2010, s. 3.

²² Proporcja długu do rocznego dochodu wynosiła w 1976 r. 60% (dług był równy 705 mld USD), w 1990 r. 77%, w 2000 r. 96%, w 2007 r. 127% i w połowie 2008 r. 134% (14,5 bln USD). Poziom zadłużenia Amerykanów doskonale oddaje liczba kart kredytowych przypadających na mieszkańca – 9 kart. Na każdej z nich w momencie wybuchu kryzysu było przeciętnie ok. 5000 USD długu (zob. A. Buckley, *Financial Crisis...*, op.cit., s. 43, 62).

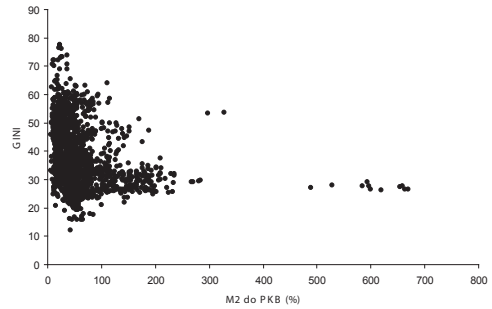
²³ World Institute for Development Economics Research, <http://www.wider.unu.edu/research/Database/>, 15.08.2013.

Rysunek 12.1. Współczynnik Giniego a poziom kredytu do PKB



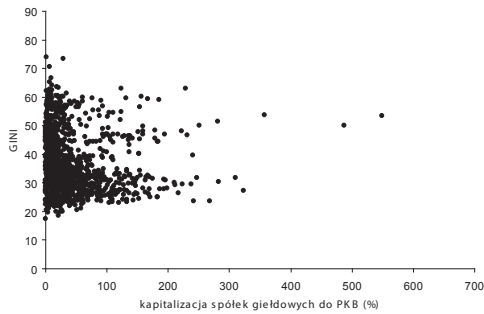
Źródło: *World Income Inequality Database*, Bank Światowy, Eurostat, CIA.

Rysunek 12.2. Współczynnik Giniego a realna podaż pieniądza



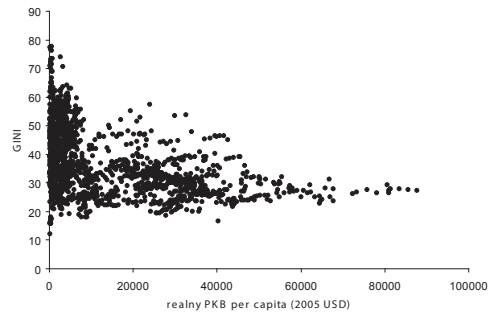
Źródło: Jak rysunku 12.1.

Rysunek 12.3. Współczynnik Giniego a poziom kapitalizacji spółek giełdowych do PKB



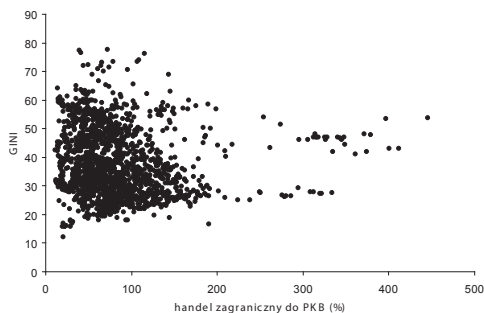
Źródło: Jak rysunku 12.1.

Rysunek 12.4. Współczynnik Giniego a poziom realnego PKB per capita



Źródło: Jak rysunku 12.1.

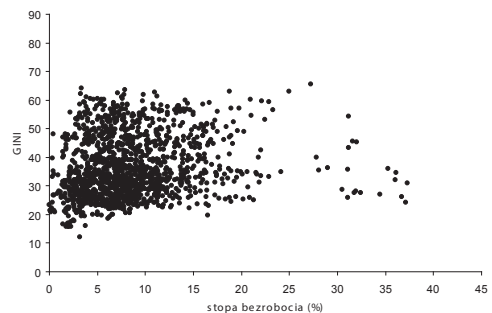
Rysunek 12.5. Współczynnik Giniego a poziom otwartości gospodarek



Uwaga: Poziom otwartości gospodarek mierzony jako suma eksportu i importu w stosunku do PKB.

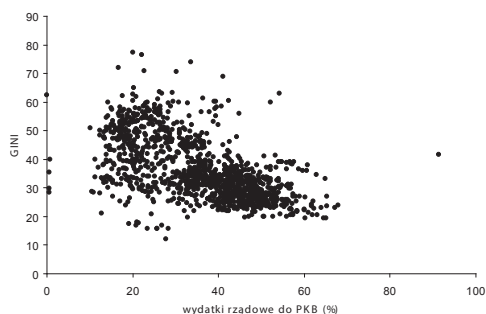
Źródło: Jak rysunku 12.1.

Rysunek 12.6. Współczynnik Giniego a stopa bezrobocia



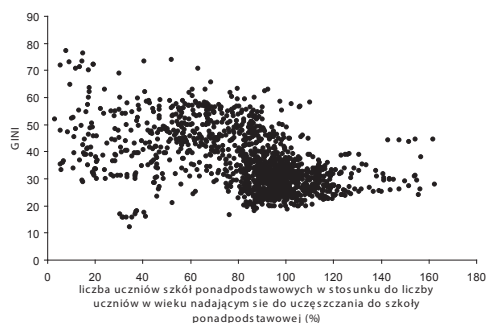
Źródło: *World Income Inequality Database*, Bank Światowy, Eurostat, CIA, Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Rysunek 12.7. Współczynnik Giniego a poziom wydatków rządowych



Źródło: Jak rysunku 12.6.

Rysunek 12.8. Współczynnik Giniego a poziom scholaryzacji



Źródło: Jak rysunku 12.1.

Z badaniem przesłanek wpływających na wartość i kierunek zmian współczynnika Giniego wiążą się liczne problemy i kontrowersje. Najważniejszą jest niewątpliwie brak ciągłości w samym współczynniku oraz innych podstawowych wskaźnikach ekonomicznych. Luki w szeregach czasowych praktycznie uniemożliwiają przeprowadzenie prawidłowego badania panelowego. Przeprowadzenie badania przekrojowego jest natomiast o tyle utrudnione, ponieważ dane odnośnie do współczynnika Giniego, wraz ze zmiennymi objaśniającymi, dla pojedynczych lat są dostępne dla maksymalnie 51 państw, wobec czego przygotowany model ekonometryczny nie miałby odpowiednio silnej mocy wyjaśniającej. Ponadto, z uwagi na różną skalę, w jakiej są ujmowane zebrane dane, trudno zaakceptować wyniki uzyskane z takiego modelu. Badanie wpływu finansyzacji na nierówności dochodowe wymaga pracy na szeregach czasowych, których niezbędność objawia się przynajmniej w tym, że służą do obliczenia zmian wartości konkretnych zmiennych. Jest to kluczowe m.in. z powodu opóźnień, jakie muszą występować w modelu. Przykładowo, scholaryzacja jest czynnikiem, który pozwala na zwiększenie dochodów dopiero po kilkunastu latach od zakończenia edukacji. W końcu, ze zgromadzonymi danymi mogą być związane znaczne nieścisłości dotyczące ich pomiaru. Przykładowo, w latach 1992–2006 wg Banku Światowego poziom kredytu do PKB dla Słowenii był równy od ok. 5600% do prawie 16 000%, po czym w 2007 r. zmniejszył się do 79%. Ponadto, analizowane agregaty mogą być za szerokie. Przykładowo, wydatki rządowe obejmują środki przeznaczone na cele nie tylko socjalne, lecz także inwestycyjne, które nie wpływają bezpośrednio na rozwarstwienie dochodowe.

Ponadto, jak pokazano na rysunkach 12.1–12.8, trudno jest wskazać klarowny, niekontrowersyjny związek konkretnych zmiennych ze współczynnikiem Giniego. Jak udowodnił J.G. Palma (na przykładzie Chile), klasa średnia, której dochody stanowią

podstawę do obliczania tego współczynnika, jest relatywnie mało wrażliwa na zmiany sytuacji gospodarczej i politycznej²⁴.

W efekcie początkowe badania nie wykazały istotnego statystycznie związku (a tym bardziej wpływu) finansyzacji na zwiększanie ani na zmniejszanie nierówności dochodowych. W ich wyniku nie można jednak jednoznacznie negatywnie zweryfikować przyjętej hipotezy o wpływie wzrostu rozmiarów sektora finansowego na zwiększenie nierówności dochodowych. Jest to uwarunkowane wcześniej wskazanymi problemami i kontrowersjami.

Podsumowanie

Celem niniejszego rozdziału było opisanie związku między wzrostem znaczenia rynków finansowych a zmianami nierówności w rozkładzie dochodów. Zjawisko finansyzacji mogło być przez wiele osób uważane za czynnik przyczyniający się do zmniejszenia stopnia zróżnicowania dochodów poprzez jego pozytywny wpływ na przyspieszenie wzrostu gospodarczego. W rzeczywistości, wzrost generowany poprzez zwiększenie kredytowania inwestycji oraz konsumpcji ponad optymalną wielkość zapewniającą równowagę gospodarczą prowadził do zwiększenia zmienności cyklu koniunkturalnego. Możliwe pozytywne skutki szybkiego wzrostu gospodarczego, w odniesieniu do zmniejszania nierówności w rozkładzie dochodu, nie mogły więc wystąpić, głównie ze względu na to, że nadmierne środki finansowe były lokowane w inwestycje nisko produktywne (np. budownictwo), które nie mogły wpłynąć znacząco na zmniejszenie rozwarstwienia w danym społeczeństwie.

W rozdziale przedstawiono problemy związane z szacowaniem wpływu finansyzacji na rozwarstwienie dochodu. Po pierwsze, dane dostępne w bazie danych Banku Światowego, z której korzystano, nie są kompletne dla wszystkich państw, które należałoby uwzględnić w badaniu. Skutkiem tego próba wykorzystania do badania przekrojowego nie była liczna. Po drugie, zjawiska zmniejszania stopnia zróżnicowania dochodowego mogą być odłożone w czasie, czego nie da się pokazać w badaniu przekrojowym, a jedynie w badaniach panelowych lub analizując szeregi czasowe. Takie badanie ekonometryczne nie mogło być jednak przeprowadzone ze względu na niemożność konstrukcji odpowiednio długich szeregów czasowych.

²⁴ J.G. Palma, *Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the 'Inverted-U': The share of the rich is what it's all about*, Cambridge Working Papers in Economics (CWPE) No. 1111, January 2011.

Bibliografia

- Barro R.J., *Inequality and Growth in a Panel of Countries*, „Journal of Economic Growth” 2000, vol. 5.
- Becker G.S., *Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis*, „Journal of Political Economy” 1962, vol. 70, no. 5.
- Beramendi P., *Political Institutions and Income Inequality: The Case of Decentralization*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Working Paper No. SP II 2003-09, Berlin 2003.
- Birdsall N., Ross D., Sabot R., *Inequality and Growth reconsidered: Lessons from East Asia*, „World Bank Economic Review” 1995, vol. 9, no. 3.
- Buckley A., *Financial Crisis. Causes, Context and Consequences*, Pearson, Harlow 2011.
- Clementi G.L., Cooley T.F., Richardson M., Walter I., *Rethinking Compensation in Financial Firms, w: Restoring Financial Stability. How to Repair a Failed System*, eds. V.V. Acharya, M. Richardson, John Wiley & Sons, New York 2009.
- Deaton A., *Inequalities in Income and Inequalities in Health*, NBER Working Paper No. 7141, May 1.
- Glick G., Lansing K.J., *Global Household Leverage, House Prices, and Consumption*, Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Letter No. 2010-01, 11 January 2010.
- Kuznets S., *Economic Growth and Income Inequality*, „American Economic Review” 1955, vol. 45.
- Langer A., Brown G.K., *Cultural status inequalities: an important dimension of group mobilization*, CRISE Working Paper No. 41, August 2007.
- Lee H.-Y., Kim J., Cin B.C., *Empirical Analysis of Income Inequality in Korea*, „International Journal of Advanced Science and Technology” 2013, vol. 53.
- Lucas R.E., *On the Mechanics of Economic Development*, „Journal of Monetary Economics” 1988, vol. 22.
- Mankiw N.G., Romer D., Weil D.N., *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, „The Quarterly Journal of Economics” 1992, vol. 107, no. 2.
- Mika A., *Przedkryzysowa architektura nadzorczo-regulacyjna w USA jako katalizator kryzysu subprime*, „Bezpieczny Bank” 2012, nr 4(49).
- Minsky H. P., *Can 'it' happen again? Essays on instability and finance*, M.E. Sharpe, Armonk 1982.
- Mishel L., Bernstein J., Allegreto S., *The State of Working America 2006/2007*, Cornell University Press, Ithaca 2007.
- Palley T.I., *Financialization. What it is and why it matter?*, IMK Working Paper No. 04/2008.

- Palma J.G., *Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the 'Inverted-U': the share of the rich is what it's all about*, Cambridge Working Papers in Economics (CWPE) No. 1111, January 2011.
- Ratajczak M., *Finansyzacja gospodarki*, „*Ekonomista*” 2012, nr 4.
- Shiller R.J., *Irrational Exuberance*, Broadway Books, New York 2009.
- Subramanian S.V., Kawachi I., *Income Inequality and Health: What We Have Learned So Far?*, „*Epidemiologic Reviews*” 2004, vol. 26.
- Szyska A., *Systemowe zmiany na rynkach finansowych a poszukiwanie adekwatnej teorii finansów*, w: *Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach*, red. W. Frąckowiak, J. Szambelańczyk, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2010.
- Vuk J., *General Assembly Thematic Debate on 'Inequality'*, United Nations, New York, 8 July 2013.
- Wieprzowski P., *Finansjeryzacja a transfer kryzysów z rynków finansowych do gospodarki realnej*, „*Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie*” 2011, nr 4(21).
- Wilkinson R.G., Pickett K.E., *The spirit level. Why more equal societies almost always do better*, Allen Lane, London 2009.
- World Institute for Development Economics Research, <http://www.wider.unu.edu/research/Database/>, 15.08.2013.

Streszczenie

Celem rozdziału było stwierdzenie, czy proces finansyzacji oddziałuje na zwiększenie nierówności dochodowych. Na początku omówiono proces wzrostu znaczenia sfery finansowej gospodarki względem sfery realnej oraz jego skutki w odniesieniu do wzrostu gospodarczego i jego stabilności, a także w odniesieniu do zmniejszania zróżnicowania dochodowego. Następnie przedstawiono inne czynniki mające wpływ na rozwarstwienie dochodowe. Stwierdzono brak istotnych związków między wykorzystanymi w badaniu zmiennymi niezależnymi a zmianą nierówności dochodowych. Taki wynik jest skutkiem, z jednej strony, braku kompletności bazy danych, które były niezbędne do badania i skutkowały ostatecznie wykorzystaniem małej próby, z drugiej zaś procesy zmiany nierówności dochodowych mogą być odłożone w czasie, czego nie można zaobserwować przy małych próbach i braku długich szeregów czasowych.

Słowa kluczowe: finansyzacja, system finansowy, rozwarstwienie dochodowe

The impact of financialisation on income stratification

Summary

The aim of this essay was to test the thesis that financialisation affects income inequality. In the first part of the article one describes the growing importance of financial sphere in regard to real economy, its impact on the pace of economic growth and its stability, as well as its apparent influence on income stratification. Furthermore, other factors that may affect wealth distribution are presented. One finds no significant relation between income inequality and variables used in the research. This outcome is associated with incompleteness of data base, which results in a small sample of countries used in the model, and weakens its explanatory power. Secondly, no time series are available, which are long enough to observe any lagged effects of the independent variables on income inequality..

Keywords: financialization, financial system, income stratification

Rozdział 13

Rola stowarzyszeń i klubów inwestycyjnych na rynku kapitałowym w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego

Wprowadzenie

Spółeczeństwo obywatelskie powszechnie kojarzy się z instytucjami ochrony środowiska, organizacje ekologiczne bowiem stosują niekonwencjonalne metody działania, znajdujące szeroki oddźwięk w mediach. „Spychają” one na margines inne ugrupowania, które mniej spektakularnie mogą pełnić równie ważne misje. Tak dzieje się z organizacjami drobnych akcjonariuszy, będących przedmiotem zainteresowania mniejszości, ale które mogą aktywnie się włączyć do budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Celem niniejszego rozdziału jest ukazanie roli organizacji inwestorów indywidualnych w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Zatem powstaje pytanie, czy organizacje te przyczyniają się do tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Próbę odpowiedzi na to pytanie należy rozpocząć od przedstawienia idei społeczeństwa obywatelskiego w aspekcie organizacji inwestorów indywidualnych.

13.1. Idea społeczeństwa obywatelskiego a organizacje inwestorów indywidualnych

Spółeczeństwo obywatelskie w literaturze przedmiotu jest opisywane bardzo szeroko, ale nie istnieje jednoznaczna jego definicja. Ze względu na złożoność problemu (perspektywy teoretyczne, różnorodność uwarunkowań społeczno-historycznych¹),

* Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

¹ W. Szymczak, *Zaufanie społeczne i kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, w: *Spółeczeństwo obywatelskie: między ideą a praktyką*, red. A. Kościański, W. Misztal, IFiS PAN, Warszawa 2008, s. 151–170.

każdy z badaczy zjawiska zwraca uwagę na inny jego aspekt i pod tym kątem określa jego idee. Większość badaczy definiuje społeczeństwo obywatelskie jako „ogół niepaństwowych, dobrowolnych i oddolnych inicjatyw obywateli działających w sferze publicznej, zorientowanych na realizację dobra wspólnego”, ale jednocześnie wyraża pogląd, iż społeczeństwo takie cechuje kompetencja i tolerancja² oraz pozostaje ono poza obszarem władzy państwowej³.

Społeczeństwo obywatelskie jest więc autonomicznym systemem dobrowolnych powiązań, służących realizacji interesów lub zdobyciu akceptacji obywateli dla swoich poglądów⁴. Tworzą je organizacje powstające z potrzeby obywateli⁵, przyczyniające się do tworzenia płaszczyzny porozumienia między nimi a rządem⁶ i urzeczywistniające się w pozapolitycznych formach i związkach społecznych, do których należą: wspólnoty sąsiedzkie i religijne, organizacje i związki zawodowe oraz przedsiębiorstwa⁷.

W zdefiniowaniu społeczeństwa obywatelskiego ważną rolę odgrywają kwestie kulturowe, ściśle łączące się z przeżyciami i zachowaniami⁸, pochodnymi uwarunkowań historycznych. Nie ulega wątpliwości, iż społeczeństwo obywatelskie to wymiar społeczny, złożony z dobrowolnie zrzeszających się jednostek, bez którego funkcjonowanie państwa byłoby ułomne lub nawet niemożliwe⁹. Definicja pozytywna przedstawia zbiór czynników stanowiących fundament społeczeństwa obywatelskiego, który – jak zauważa J. Dzwonczyk – jest ściśle powiązany ze współczesnymi koncepcjami badanego zjawiska¹⁰, formułowanymi na podstawie subiektywnych kryteriów poszczególnych badaczy. Jedna z koncepcji mówi, iż społeczeństwo obywatelskie wypełnia przestrzeń między własnościami państwową a prywatną, inna podkreśla charakter wspólnoty zobowiązanej do działania na rzecz dobra wspólnego, a kolejna wskazuje pluralizm w istnieniu zbiorowych interesów, które stają się pretekstem do dobrowolnej samoorganizacji¹¹.

² Ibidem.

³ N. Bobbio, *Społeczeństwo obywatelskie*, w: *Ani książę, ani kupiec – obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, red. J. Szacki, Wyd. Znak, Kraków 1997, s. 64.

⁴ J.J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 r.*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 312.

⁵ E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 119.

⁶ M. Blacksell, *Geografia polityczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

⁷ T. Żyro, *Wstęp do politologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 30–32.

⁸ T. Kłoc, *Społeczeństwo obywatelskie a religia*, w: *Samotność idei? Społeczeństwo obywatelskie we współczesnym świecie*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne–Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2007, s. 211–229.

⁹ J. Dzwonczyk, *Kapitał społeczny a rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, w: *Samotność idei...*, s. 57–79.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

Organizacje inwestorów idealnie wpasowują się w te koncepcje. Analizując pierwszą z nich, stwierdza się, że przestrzeń między zasobami prywatnymi a państwowymi mogą wypełnić aktywa (również niematerialne) zgromadzone przez członków organizacji, stanowiące wspólną wartość określonej grupy. Druga z koncepcji kładzie nacisk na dobro wspólne, które w wąskim znaczeniu oznacza pozytywny rezultat inwestycji, osiągany na poziomie wąskiej grupy inwestorów, a w szerokim – prawidłowe funkcjonowanie rynku giełdowego. Pozornie wydaje się, że indywidualny inwestor nie ma wpływu na działanie tego rynku, ale biorąc pod uwagę ich liczbę, stwierdza się, że stanowią oni ogromny potencjał dla rynku kapitałowego, a ich pochapne decyzje mogą implikować perturbacje, zwłaszcza w okresie zawirowań¹².

Na przynależność inwestora do danej organizacji wpływa wiele czynników. Najważniejszym jest osiągnięcie pozytywnego rezultatu inwestycji. Rezultat ten przez każdego inwestora jest jednak rozumiany inaczej – inwestor z awersją do ryzyka zadowolony jest niską stopą zwrotu, zrównoważoną niskim ryzykiem, a inwestor skłonny do ryzyka usatysfakcjonuje się wysoką stopą zwrotu, nawet za cenę wyższej niepewności, czyli pod groźbą utraty części zainwestowanych środków.

Do innych czynników dobrowolnej akcesji do danej organizacji należą:

- chęć zdobycia niezbędnej wiedzy i doświadczenia bez narażania się na duże ryzyko poniesienia straty,
- minimalizowanie kosztów inwestycyjnych i edukacyjnych,
- wsparcie prawne,
- ochrona interesów inwestora.

Dobrowolna samoorganizacja i przynależność do organizacji inwestorów indywidualnych jest zdeterminowana różnorodnością motywów i interesów.

Jak pisze S. Kowalczyk: „życie społeczne ma wiele aspektów: ekonomiczny, kulturalny, polityczny, religijny, etniczny”¹³, wobec tego społeczeństwo obywatelskie powinno się realizować w tych samych aspektach.

Aspekt ekonomiczny identyfikuje się z możliwością podejmowania działalności gospodarczej¹⁴.

Aspekt kulturalny można poszerzyć o sztukę, w której ujęciu rozpatruje aktywność obywatelską m.in. K. Niziołek, definiująca sztukę społeczną jako konfigurację trzech elementów: celu działania, odbiorcy oraz sposobu włączenia odbiorcy w działanie¹⁵.

¹² Przykładem chaosu na giełdzie, wynikającego z pochopnie podjętych decyzji indywidualnych, było nagminne wycofywanie kapitału z giełdy i funduszy podczas kryzysu finansowego, co potęgowało skalę spadków i znaczną przecenę spółek.

¹³ S. Kowalczyk, *Ontologiczno-aksjologiczne podstawy społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Spółczeństwo obywatelskie. Modele teoretyczne i praktyka społeczna*, red. E. Balawajder, KUL, Lublin 2007, s. 13–27.

¹⁴ J. Dzwonczyk, *Kapitał...*, op.cit.

¹⁵ K. Niziołek, *Sztuka i aktywność obywatelska*, w: *Spółczeństwo obywatelskie...*, op.cit., s. 235–266.

Gdyby tę definicję przystosować do organizacji inwestorów indywidualnych, można zauważyć, że instytucje te pełnią ogromną rolę w aktywizowaniu społeczeństwa. Co więcej, tak przedstawiona definicja tworzy logiczną i spójną ścieżkę kształtowania społeczeństwa obywatelskiego w obszarze finansów i inwestycji. Zatem jako cel działania organizacji inwestorów indywidualnych, w uogólnieniu, należy przyjąć szeroko rozumianą edukację i pomoc dla drobnych akcjonariuszy oraz ich ochronę. Taka działalność jest skierowana do konkretnego odbiorcy – inwestora indywidualnego, bez wykluczania innych adresatów, np. korzystających z ogólnie dostępnych informacji zamieszczonych na stronach internetowych organizacji, co podnosi poziom świadomości ekonomiczno-finansowej społeczeństwa. Ostatnim ogniwem definicji K. Niziołek jest sposób włączania odbiorcy w działanie. Kluby inwestora mogą włączać swoich członków poprzez wniesienie wkładu finansowego, wspólne podejmowanie decyzji inwestycyjnych oraz wspólną odpowiedzialność, a w konsekwencji wspólne zdobywanie doświadczenia. Wobec tego należy przyjąć pogląd, iż społeczeństwo obywatelskie wyraża się poprzez zaangażowanie i świadomy udział w budowaniu wspólnoty i gotowość podjęcia współodpowiedzialności za jej przyszłość¹⁶, a kluby inwestora w sposób optymalny wpasowują się w ideę społeczeństwa obywatelskiego.

Ważnym aspektem wymiaru społecznego wg S. Kowalczyka jest aspekt religijny, który należałoby poszerzyć do aspektu etycznego. Aspekt ten realizuje się wówczas, gdy wspólnota wdraża podstawowe wartości: prawdę, sumienie, niezależność myślenia, odwagę cywilną, tolerancję, samoorganizację i świadomą dyscyplinę¹⁷. Organizacje inwestorów mają możliwość partycypacji także w tym aspekcie, gremialne podejmowanie decyzji wiąże się bowiem z poszanowaniem drugiego człowieka, jego doświadczeń, poglądów, a przede wszystkim niezależności myślenia, co wymusza tolerancję i otwarcie się na poglądy inne niż swoje własne. Dzięki temu poszerzają się horyzonty myślowe osób uczestniczących w procesie podejmowania decyzji, co prowadzi do samoorganizacji i świadomego dyscyplinowania się w kierunku poszerzania wiedzy praktycznej i teoretycznej. Wobec tego, zadaniem organizacji inwestorów jest kreowanie właściwych postaw moralnych, wskazywanie nieprawidłowości i wykroczeń wobec inwestorów indywidualnych oraz ich krytyka, ale także ich ochrona.

Szukając odpowiedzi na pytanie, czy organizacje inwestorów indywidualnych spełniają przedstawione zadania, należy omówić ich istotę i genezę.

¹⁶ R. Beiner, *Civicism Between Nationalism and Globalism: Some Reflections on the Problem of Political Community*, w: *We the People in the Global Age: Reexamination of Nationalism and Citizenship*, eds. R.R. Oshiba, C. Kitagawa-Otsuru, Japan Center for Area Studies, National Museum of Ethnology, Osaka 2002, s. 83.

¹⁷ Zob. J. Dzwonczyk, *Kapitał...*, op.cit.

13.2. Geneza organizacji inwestorów indywidualnych w Polsce

Spółeczeństwo polskie przed transformacją systemową nie miało wielu swobód, którymi cieszyli się obywatele państw Europy Zachodniej. Wynikało to z faktu, iż poprzedni system zmierzał do przejęcia całkowitej władzy nad społeczeństwem. Ówczesna władza kontrolowała każde zachowanie i aktywność społeczną, a przy użyciu aparatu przemocy wprowadzała swoją własną ideologię, która nie podlegała ocenie społecznej¹⁸. Jak pisze E. Frankowski, system ten nie tylko „kreował fikcję, w którą nakazywał wierzyć”, lecz także cechowała go agresja, prowadząca do likwidacji swobody myśli, niezależności i wolności¹⁹. W tym czasie nie było mowy o społeczeństwo obywatelskim, jak ujmuje bowiem W. Szymczak, warunkiem jego istnienia jest współuczestnictwo wyrażone wolnością i ochroną praw jednostki²⁰. Co więcej, wyznacznikiem społeczeństwa obywatelskiego jest świadomość przynależności do wspólnoty²¹, udział w jej budowaniu i odpowiedzialność za jej przyszłość²², ponieważ jej efektywne funkcjonowanie zależy od kształtowania się właściwych postaw obywatelskich: współpracy, poszukiwania konsensusu oraz aktywności niezależnej od państwa²³. Jeśli wówczas istniały ruchy społeczne, to albo znacząco odbiegały od idei społeczeństwa obywatelskiego (były kontrolowane przez państwo)²⁴, albo były skierowane przeciw władzy i ówczesnemu ustrojowi i tworzyły jedynie zarys tej idei, tzw. ułomne społeczeństwo obywatelskie²⁵.

Przejawem „budzącego się” społeczeństwa obywatelskiego było m.in. ustanowienie w 1989 r. ustawy Prawo o stowarzyszeniach²⁶, jednym z symptomów społeczeństwa obywatelskiego jest bowiem prawo do zrzeszania się i tworzenia organizacji pozarządowych. Ustawa ta ma niebagatelne znaczenie także w dla rynku kapitałowego, ponieważ na jej podstawie mogą funkcjonować oddolne inicjatywy skupiające inwestorów indywidualnych, takie jak np. Stowarzyszenie Inwestorów Indywidualnych.

¹⁸ M. Bankowicz, *Totalitaryzm*, w: *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Wydawnictwo WAM, Kraków 2004, s. 1481–1490.

¹⁹ E. Frankowski, *Od społeczeństwa totalitarnego do obywatelskiego. Doświadczenia stalowowlskie*, w: *Spółeczeństwo obywatelskie. Modele...*, op.cit., s. 249–270.

²⁰ W. Szymczak, *Znaczenie wartości w tworzeniu społeczeństwa polskiego*, w: *Spółeczeństwo obywatelskie. Modele...*, op.cit., s. 27–47.

²¹ E.A. Shils, *Nation, Nationality. Nationalism and Civil Society*, w: *The Virtue of Civility: Selected Essays on Liberalism, Tradition, and Civil Society*, Liberty Found, Indianapolis 1997 (cyt. za: T. Żyro, *Wstęp do politologii*, op.cit.).

²² R. Beiner, *Civicism...*, op.cit.

²³ A. Siciński, *Spadek dynamiki rozwoju trzeciego sektora*, w: *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, IFiS PAN, Warszawa 2002.

²⁴ J. Dzwonczyk, *Kapitał...*, op.cit.

²⁵ P. Ogrodzński, *Cztery modele społeczeństwa obywatelskiego a transformacja w Polsce*, w: *Pięć tekstów o społeczeństwie obywatelskim*, red. P. Ogrodzński, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1991.

²⁶ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. Nr 20, poz. 104 z późn. zm.

13.3. Organizacje inwestorów indywidualnych w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego

Najstarszą organizacją działającą na rzecz inwestorów jest Stowarzyszenie Inwestorów Indywidualnych (SII), powstałe we Wrocławiu w 1999 r. i skupiające obecnie ponad 8000 członków. SII jest członkiem Euroshareholders i Euroinvestors oraz Światowej Federacji Inwestorów (World Federation of Investors Corporation, WFIC)²⁷, tworzących międzynarodową społeczność inwestorów. Organizacja ta przyczynia się do budowania społeczeństwa obywatelskiego poprzez podejmowanie inicjatyw wspomagających rozwój gospodarczy i rozwój przedsiębiorczości oraz ochronę inwestorów indywidualnych²⁸. Cele statutowe SII realizuje poprzez doradztwo i pomoc organizacyjno-ekonomiczną, programy badawczo-rozwojowe oraz promowanie idei klubów inwestora²⁹. Budowanie społeczności inwestorskiej odbywa się poprzez działania edukacyjne, takie jak szkolenia czy konferencje, a także poprzez szeroki dostęp do literatury przedmiotu oferowanej przez partnerów Stowarzyszenia po obniżonych cenach. Członkostwo w Stowarzyszeniu zwiększa poczucie bezpieczeństwa inwestora indywidualnego, ponieważ zapewnia ono wsparcie prawne i ochronę praw inwestorów. Zrzeszaniu się inwestorów sprzyjają także obniżone prowizje giełdowe w biurach maklerskich oraz możliwość uczestnictwa w walnych zgromadzeniach spółek publicznych. SII podejmuje również działania polegające na współpracy z organami administracji publicznej i spółkami giełdowymi, a także działania w kierunku zapewnienia powszechnego dostępu do informacji oraz przestrzegania reguł uczciwego obrotu i tworzenia standardów komunikacji spółek giełdowych z inwestorami indywidualnymi³⁰, realizując przy tym ideę dobra wspólnego, jakim jest prawidłowe funkcjonowanie rynku kapitałowego.

W budowaniu społeczności inwestorskiej dużą rolę pełniła także Fundacja Upowszechniania Akcjonariatu (FUA), powstała w 2001 r. Jej założycielami byli: Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego w Warszawie oraz Dom Maklerski Penetrator S.A. w Krakowie³¹. Ideą powstania FUA było wsparcie niedoświadczonych inwestorów w celu stworzenia „świadomego społeczeństwa inwestorów”. Koncepcja miała być realizowana dzięki rozpowszechnieniu idei inwestowania i szeroko zakrojonej edukacji polskiego społeczeństwa.

²⁷ <http://www.sii.org.pl>, 3.09.2013.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ D. Dziawgo, *Stowarzyszenia indywidualnych inwestorów i kluby inwestycyjne na rynku papierów wartościowych*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2004, s. 250.

czeństwa (od uczniów, przez studentów, do osób dorosłych)³². Oprócz prac edukacyjnych, FUA skupiała się na podejmowaniu działań, których celem były zmiany regulacji prawnych dotyczących inwestowania indywidualnego oraz na pomocy w tworzeniu i funkcjonowaniu klubów inwestycyjnych. Największym sukcesem FUA było przyjęcie przez Komisję Papierów Wartościowych i Giełd zaproponowanych przez nią zapisów dotyczących działalności klubów inwestycyjnych w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi³³, które to zapisy obowiązują do dnia dzisiejszego³⁴.

Spółceństwo inwestorów zapoczątkowała społeczność studentów, którzy z inicjatywy FUA założyli pierwsze kluby inwestora: Anan, Comprador, Tęcza, Okane, Strateg³⁵, działające w formie spółki komandytowej, które zlikwidowano po wejściu zmian w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych³⁶, nakładającej obowiązek uiszczania składek ubezpieczeniowych³⁷.

Ośrodki akademickie także i dziś tworzą społeczność inwestorów, studenci bowiem zrzeszają się w inwestycyjnych kołach naukowych (KN). Kołom tym patronuje SII, bowiem KN pozytywnie wpływają na podnoszenie poziomu wiedzy i umiejętności inwestorów, co „daje możliwość wpływu na kształt rynku kapitałowego”³⁸. Działalność KN jest oparta na celach i założeniach SII, ale na podkreślenie zasługuje możliwość wymiany doświadczeń z zakresu budowy portfela inwestycyjnego i zarządzania nim oraz sposobów ograniczania ryzyka inwestycyjnego.

Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi³⁹ oraz ustawa Kodeks cywilny⁴⁰ dają możliwość stworzenia klubów inwestora, których celem funkcjonowania jest wspólne podejmowanie decyzji inwestycyjnych i lokowanie wspólnych środków na rynku kapitałowym. Ponieważ zamysłem powstania klubu jest wniesienie wkładów (do 20 000 PLN rocznie) i osiągnięcie wspólnego celu inwestycyjnego, kodeks cywilny nakłada obowiązek prowadzenia klubów w formie spółki⁴¹ zrzeszającej 3–20 osób fizycznych (nie będących przedsiębiorcami), mających pełną zdolność do czynności prawnych⁴². Osoby te mogą być członkami wyłącznie jednego klubu⁴³ i są zobowiązane

³² M. Gruca, *Pierwsze kluby inwestora w Polsce*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2002, nr 10(142).

³³ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz.U. Nr 183, poz. 124, <http://isap.sejm.gov.pl/>, 9.09.2013.

³⁴ D. Dziawgo, *Stowarzyszenia...*, op.cit., s. 251.

³⁵ M. Gruca, *Pierwsze...*, op.cit.

³⁶ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.

³⁷ D. Dziawgo, *Stowarzyszenia...*, op.cit., s. 258.

³⁸ <http://www.sii.org.pl>, 9.09.2013.

³⁹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, op.cit.

⁴⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93, <http://isap.sejm.gov.pl/>, 9.09.2013.

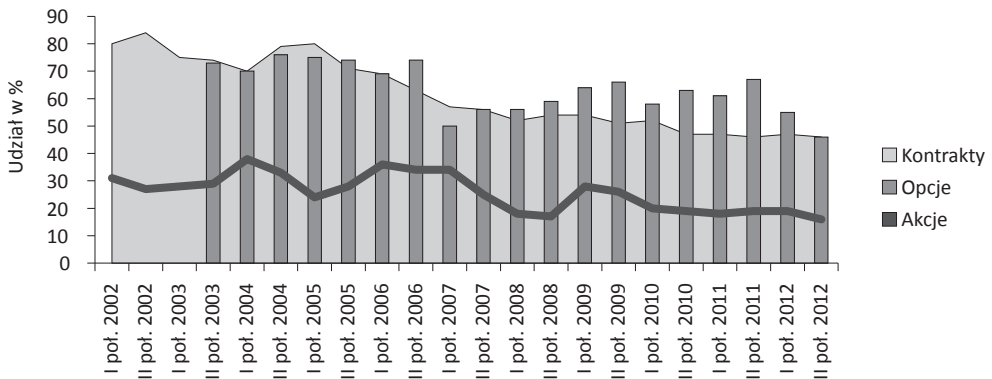
⁴¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, op.cit.

⁴² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, op.cit.

⁴³ Ibidem.

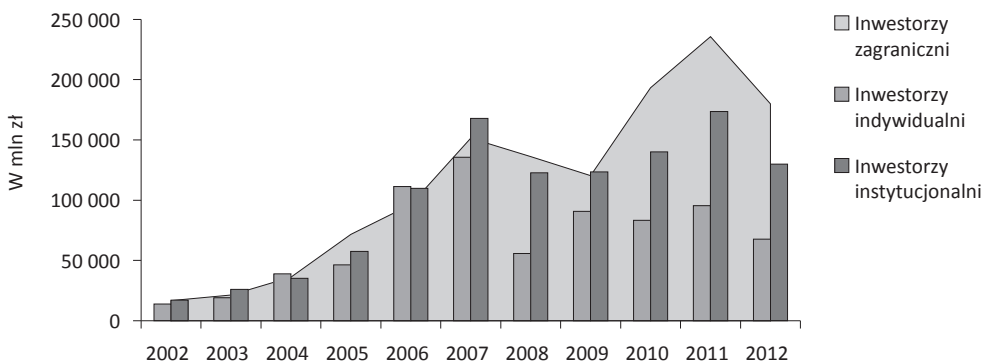
do wspólnej aktywności na rynku kapitałowym. Obowiązkiem członków klubu jest nie tyle poszerzanie wiedzy o zasadach inwestowania, ile przede wszystkim realizacja wspólnych inwestycji w instrumenty finansowe, które są przedmiotem obrotu na rynku regulowanym⁴⁴. Niestety, wydaje się, że polscy inwestorzy indywidualni nie są skłonni do zakładania klubów inwestora. Przeprowadzając studia literaturowe oraz analizę zasobów Internetu, bardzo trudno odnaleźć działające kluby inwestycyjne. Jest to o tyle ciekawe, że SII obecnie skupia ponad 8000 członków, a zaangażowanie kapitałowe inwestorów indywidualnych pozostaje wciąż na relatywnie wysokim poziomie (rysunki 13.1 i 13.2). Co więcej, w krajach uprzemysłowionych taka forma lokaty kapitału na rynku kapitałowym jest niezwykle popularna.

Rysunek 13.1. Udział inwestorów indywidualnych w obrotach giełdowych



Źródło: http://static.gpw.pl/pub/files/badanie_inwestorow_dane_na_www2013.pdf, 10.11.2012.

Rysunek 13.2. Inwestorzy indywidualni na rynku akcji



Źródło: Jak rysunku 13.1.

⁴⁴ Ibidem.

Inwestorzy indywidualni (oprócz inwestorów instytucjonalnych i zagranicznych) inwestują na rynku akcji, kontraktów oraz opcji. Największy udział inwestorów indywidualnych odnotowuje się na rynku opcji (średnio 63,7%). Rynek akcji natomiast został zdominowany przez inwestorów zagranicznych, ale zaangażowanie kapitałowe inwestorów indywidualnych jest imponujące, średnia wartość obrotów wynosi bowiem ponad 68 mln PLN (25,7% udział w rynku akcji) i wzrasta z roku na rok średnio o ponad 16%. Dlaczego więc, mimo takiej aktywności, inwestorzy indywidualni nie korzystają z wiedzy i doświadczenia innych inwestorów i nie zrzeszają się w klubach inwestora, pozostaje pytaniem otwartym. Pociuszającym jest fakt, iż inwestorzy skupiają się w SII, co daje szansę na stworzenie świadomego społeczeństwa inwestorów.

Podsumowanie

Proces budowania społeczeństwa obywatelskiego przez inwestorów indywidualnych nie jest procesem ukończonym. W procedurze tej uczestniczy przede wszystkim SII, które skupiając drobnych akcjonariuszy, pełni ważną rolę w świadomym budowaniu wspólnoty inwestorskiej i przyjmowaniu współodpowiedzialności za jej przyszłość. Organizacja ta dostarcza niezbędnej wiedzy teoretycznej i praktycznej oraz w razie potrzeby stoi na straży interesów inwestorów indywidualnych. Dzięki temu stanowi ona solidną podstawę samodzielnego rozwoju inwestorów i wzrostu ich osobistej aktywności. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż ludzie młodzi, będący członkami kół naukowych, świadomie włączają się do budowania społeczeństwa obywatelskiego w środowisku inwestorów indywidualnych, któremu patronuje SII.

Niestety, na rynku polskim pozostaje niezagospodarowana przestrzeń wspólnej aktywności inwestycyjnej – są to kluby inwestora. Poprzez aktywizację inwestorów kluby mogłyby mobilizować niewykorzystane kapitały, które byłyby lokowane na rynku kapitałowym. Wzrost poziomu rozproszonego kapitału na giełdzie nie tylko zapobiega atakom spekulantów, lecz także zwiększa poziom oszczędności w gospodarce.

Reasumując, należy stwierdzić, że organizacje inwestorów mogą tworzyć kapitał społeczny będący strukturą kontaktów społecznych opartych na solidarności i zaufaniu, który przyczynia się do rozwoju społecznego i działania na rzecz dobra wspólnego i dzięki któremu można osiągać dodatkowe korzyści⁴⁵, jak np. prawidłowe funkcjonowanie rynku.

⁴⁵ B. Lewenstein, M. Theiss, *Kapitał społeczny, lokalne społeczeństwo obywatelskie, aktywizacja; zachodnie koncepcje, polskie doświadczenia*, w: *Spłeczzeństwo obywatelskie: między ideą a praktyką*, red. A.M. Kościński, IFiS PAN, Warszawa 2008, s. 109–136.

Bibliografia

- Bankowicz M., *Totalitaryzm*, w: *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Wydawnictwo WAM, Kraków 2004.
- Beiner R., *Civicism Between Nationalism and Globalism: Some Reflections on the Problem of Political Community*, w: *We the People in the Global Age: Reexamination of Nationalism and Citizenship*, eds. R.R. Oshiba, C. Kitagawa-Otsuru, Japan Center for Area Studies, National Museum of Ethnology, Osaka 2002.
- Blacksell M., *Geografia polityczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Bobbio N., *Spółeczeństwo obywatelskie*, w: *Ani książkę, ani kupiec – obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, red. J. Szacki, Wyd. Znak, Kraków 1997.
- Dziawgo D., *Stowarzyszenia indywidualnych inwestorów i kluby inwestycyjne na rynku papierów wartościowych*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2004.
- Dzwończyk J., *Kapitał społeczny a rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, w: *Samotność idei? Społeczeństwo obywatelskie we współczesnym świecie*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne–Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2007.
- Frankowski E., *Od społeczeństwa totalitarnego do obywatelskiego. Doświadczenia stalowowskie*, w: *Spółeczeństwo obywatelskie. Modele teoretyczne i praktyka społeczna*, red. E. Balawajder, KUL, Lublin 2007.
- Gruca M., *Pierwsze kluby inwestora w Polsce*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2002, nr 10(142).
- Kloc T., *Spółeczeństwo obywatelskie a religia*, w: *Samotność idei? Społeczeństwo obywatelskie we współczesnym świecie*, red. B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne–Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2007.
- Kowalczyk S., *Ontologiczno-aksjologiczne podstawy społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Spółeczeństwo obywatelskie. Modele teoretyczne i praktyka społeczna*, red. E. Balawajder, KUL, Lublin 2007.
- Lewenstein B., Theiss M., *Kapitał społeczny, lokalne społeczeństwo obywatelskie, aktywizacja: zachodnie koncepcje, polskie doświadczenia*, w: *Spółeczeństwo obywatelskie: między ideą a praktyką*, red. A.M. Kościański, W. Misztal, IFiS PAN, Warszawa 2008.
- Niziołek K., *Sztuka i aktywność obywatelska*, w: *Spółeczeństwo obywatelskie: między ideą a praktyką*, red. A. Kościański, W. Misztal, IFiS PAN, Warszawa 2008.
- Ogrodziński P., *Cztery modele społeczeństwa obywatelskiego a transformacja w Polsce*, w: *Pięć tekstów o społeczeństwie obywatelskim*, red. P. Ogrodziński, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1991.
- Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System finansowy w Polsce*, t. I, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

- Shils E.A., *Nation, Nationality. Nationalism and Civil Society*, w: *The Virtue of Civility: Selected Essays on Liberalism, Tradition, and Civil Society*, Liberty Found, Indianapolis 1997.
- Siciński A., *Spadek dynamiki rozwoju trzeciego sektora*, w: *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, IFiS PAN, Warszawa 2002.
- Stowarzyszenie Inwestorów Indywidualnych, <http://www.sii.org.pl>, 9.09.2013.
- Szymczak W., *Zaufanie społeczne i kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, w: *Społeczeństwo obywatelskie: między ideą a praktyką*, red. A. Kościański, W. Misztal, IFiS PAN, Warszawa 2008.
- Szymczak W., *Znaczenie wartości w tworzeniu społeczeństwa polskiego*, w: *Społeczeństwo obywatelskie. Modele teoretyczne i praktyka społeczna*, red. E. Balawajder, KUL, Lublin 2007.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93, <http://isap.sejm.gov.pl/>, 9.09.2013.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz.U. Nr 183, poz. 1538, <http://isap.sejm.gov.pl/>, 9.09.2013.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. Nr 20, poz. 104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.
- Wiatr J.J., *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 r.*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Żyro T., *Wstęp do politologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Streszczenie

Społeczeństwo obywatelskie jako społeczeństwo zdolne do samoorganizowania swojej aktywności w warunkach polskich nabrało nowego znaczenia dopiero po okresie transformacji systemowej. Otwarcie się gospodarki na nowe możliwości zaowocowało wcześniej nieaktywnymi różnymi formami działalności społecznej. Dobrym tego przykładem może być powstanie rynku kapitałowego, co zmobilizowało niektórych jego uczestników do organizowania się w stowarzyszenia i kluby inwestycyjne, mające na celu podnoszenie ich wiedzy czy ochronę praw inwestorów. Celem rozdziału jest analiza opisowa wybranych organizacji zraszających inwestorów indywidualnych i ustalenie

ich wpływu na tworzenie się społeczeństwa obywatelskiego. Podjęto w nim próbę odpowiedzi na pytanie, czy społeczność inwestorów może się przyczynić do budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Słowa kluczowe: społeczeństwo obywatelskie, inwestor indywidualny, stowarzyszenie inwestorów indywidualnych, klub inwestorów, rynek kapitałowy

The role of associations and investment clubs on the capital market in the civil society's building process

Summary

The civil society as a society capable of organising its own activity itself, in Polish conditions took on a new meaning only after the period of system transformation. The economy being receptive to new possibilities, have resulted in earlier inactive different forms of social activity. A good example is emergence of the capital market, which mobilised some of its members to organise themselves in associations and investment clubs to expand their knowledge and increase protection of investors' rights. The aim of this paper is a descriptive analysis of selected organisations of individual investors and to present their impact on civil society's formation. The author attempts to answer the question whether the investors community can contribute to the development of a civil society.

Keywords: civil society, individual investor, association of individual investors, club of investors, capital market

Rozdział 14

Koncepcja ładu samorządowego a społeczeństwo obywatelskie

Wprowadzenie

Globalizacja to proces, który jest zakorzeniony w warstwie ekonomicznej, ale wraz z rosnącym poziomem skomplikowania relacji między sferami ekonomiczną a społeczną ingeruje także w głębsze warstwy organizmu społecznego. Jako zespół sprzężeń między ładami ekonomicznym, prawnym, technicznym, naukowym i moralnym prowadzi do ujednoczenia podstaw życia społecznego i politycznego w każdym obszarze, który obejmuje. Metody dążenia do rynkowej efektywności oraz opłacalności działań przybrały pod koniec XX w. postać celów nadrzędnych, których osiągnięcie uświęca większość obieranych środków. Tym samym społeczeństwo stało się elementem składowym mechanizmu ekonomicznego, działającego zgodnie z zasadami dyktowanymi przez teorię neoliberalną, sankcjonującą wdrażanie struktury, w której społeczeństwo działa na rzecz gospodarki, a nie na odwrót.

Celem niniejszego rozdziału jest przeanalizowanie procesu kształtowania się współczesnego społeczeństwa obywatelskiego na gruncie systemu rynkowego powstałego w efekcie formowania się ładu samorządowego. Zasadniczym problemem jest traktowanie społeczeństwa obywatelskiego jako środka i „metody pośredniej” w osiągnięciu celów typowych dla społeczeństwa rynkowego.

* Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

14.1. Ład samorządny i powstanie społeczeństwa rynkowego

F.A. von Hayek używał pojęcia katalaksji, które rozumiał jako ład wytworzony przez grę sił rynkowych oraz działania podejmowane przez ludzi stosujących się do reguł praw własności i kontraktu. Porządkuje ona relacje między sferą rynkową a sferą społeczną tak, iż to rynek wraz z konkurencją formują społeczeństwo i panującą w nim harmonię¹. Katalaksja była dla tego autora kosmosem gospodarczym, trwającym dzięki indywidualnie podejmowanym wysiłkom, wyobraźni i przedsiębiorczości. Gra katalaktyczna jest grą definiowaną jako współzawodnictwo rozstrzygane przede wszystkim dzięki większej zręczności, sile lub szczęściu. Jest to gra tworząca bogactwo (w przeciwieństwie do gry o sumie zerowej), co oznacza, że prowadzi do stałego powiększania strumienia dóbr i wzrostu szans na zaspokojenie potrzeb wszystkich jej uczestników.

W koncepcji społeczeństwa żyjącego w ramach ładu katalaktycznego F.A. von Hayek nie odniósł się do założeń o moralnej naturze podmiotu gospodarującego. Nie było dla niego istotne, czy podmiot gospodarujący jest egoistą, jednostką amoralną czy moralną. Najważniejszymi były skłonność do rywalizacji, naśladownictwo oraz dążenie do osiągnięcia sukcesu. Kosmos rynkowy składa się bowiem przede wszystkim z graczy gospodarczych. Nie ulega wątpliwości, że hayekowski ład katalaktyczny bazuje na dwóch bezwzględnych wartościach, którymi są wolność i własność prywatna, a także działa na rzecz sprawiedliwości komutatywnej. Fundamentami procesu powstawania ładu są jednak instynktowne popędy, proces odkrywania właściwego postępowania natomiast odbywa się wg tego autora nieco przez przypadek. F.A. von Hayek odrzucał pojęcie „równowagi stabilnej” na rzecz „tendencji do równowagi”, czyli działania podlegającego nieprzerwanemu procesowi powstawania oczekiwań co do przyszłych zdarzeń i działań na podstawie ograniczonej i wycinkowej wiedzy². W dziedzinie społecznej ład przejawia się przede wszystkim za pośrednictwem koordynacji ludzkich działań³, co skutkuje zwiększaniem przewidywalności ludzkich działań⁴. Ład instytucjonalny podporządkowany zasadom liberalnym zapewnia cywilizowaną walkę o zysk i dbałość o interesy innych i jest tym samym formą etyki, jaką legitymizuje się społeczeństwo rynkowe.

¹ Zob. J. Godłów-Legiędź, *Doktryna społeczno-ekonomiczna Friedricha von Hayeka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 100.

² M. Kuniński, *Wiedza, etyka i polityka w myśli F.A. von Hayeka*, Księgarnia Akademicka, Kraków 1, s. 138.

³ F.A. von Hayek, *The Counter-Revolution of Science. Studies in the Abuse of Reason*, Liberty Found, Indianapolis 1979, s. 392–393.

⁴ F.A. von Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, The University of Chicago Press, Chicago 1973, t. 1, s. 36.

Spółeczeństwo rynkowe jest tworem, który powstaje w wyniku rozprzestrzenienia się zasad rynkowych na wszystkie sfery działalności człowieka. L. von Mises opisywał je jako organizm, który współtworzy warunki dla swobodnego rozwoju porządku rynkowego. W społeczeństwie rynkowym nie ma, wg tego autora, miejsca dla bogactwa, które byłoby niezależne od rynku i konsumentów. Utrzymanie owego bogactwa odbywa się poprzez zdobywanie go co dzień od nowa w konkurencji z innymi. Rynek ogniskuje działania wszystkich jednostek oraz stanowi centrum, z którego one promieniują, tym samym niemal wszystkie działania mają charakter rynkowy. L. von Mises twierdził, że w społeczeństwie rynkowym nie ma konfliktu interesów kupujących i sprzedających, podobnie jak nie istnieje konflikt dobrze pojętych interesów obywateli i państwa. Istnieją jedynie niekorzystne skutki nietrafnych przewidywań. Egoizm obywateli prowadzi do takich samych rezultatów, do jakich dążyłoby altruistyczne państwo. Konkurencję biologiczną zastępuje produktywna konkurencja katalaktyczna. Ponadto, najbardziej znamienymi cechami szczególnymi społeczeństwa rynkowego w ujęciu L. von Misesa są brak utrwalonych przywilejów oraz nierówność dochodów i bogactwa, które wynikają z konkurencji katalaktycznej. Osiągnięcia z przeszłości tracą znaczenie, jeśli są przeszkodą w rozwoju. Utrwalonym przywilejom zagraża natomiast dążenie konsumentów do jak najpełniejszego zaspokojenia swoich potrzeb⁵.

Konsumpcjonizm jako trend społeczno-populacyjny prowadzi do zaburzenia harmonii społecznej oraz wprowadza destrukcyjne dla wartości społecznych modele uprzedmiotowienia, homogenizacji, komercjalizacji oraz konsumeryzacji wartości. Konsumpcjonizm można rozpatrywać na trzech poziomach: społeczno-psychologicznym, historyczno-socjologicznym oraz filozoficzno-antropologicznym (gatunkowym). O ile w pierwszym rozumieniu jest to zaledwie cecha charakteru, światopogląd lub prywatny system wartości, o tyle w drugim i trzecim jest to już pewien cywilizacyjny model funkcjonowania społeczeństwa bądź typologiczna cecha ewolucyjna człowieka jako gatunku. Problem polega na tym, że ewolucja gatunku stała się ruchem w kierunku większego posiadania i zaspokojenia potrzeb kosztem wysiłków twórczych i egzystencjalnych.

14.2. Triumf neoliberalizmu a funkcjonowanie społeczeństwa

Wraz z uformowaniem się społeczeństwa masowego oraz powstaniem organizmu społecznego złożonego z dużej liczby samodzielnych jednostek, powstał problem

⁵ L. von Mises, *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2007.

sprawnego zarządzania procesami zachodzącymi wewnątrz struktury społecznej. Instytucjonalizacja jest efektem typizacji działań, które zostały sklasyfikowane na podstawie historycznej powtarzalności. Dodatkowo, proces instytucjonalizacji niesie ze sobą także element kontroli społecznej, polegającej na narzucaniu z góry określonych wzorów postępowania, które kanalizują inicjatywę i działalność ludzi w konkretnym kierunku⁶. Zinstytucjonalizowane zachowania są przekazywane jednostkom w drodze pierwotnej i wtórnej socjalizacji, co umożliwia im właściwe dopasowanie się do panującego porządku oraz zasad rządzących społeczeństwem. Korzyścią z daleko posuniętej instytucjonalizacji postępowania jest ich przewidywalność i łatwość nadzorowania. Dzięki poprawnie przeprowadzonej socjalizacji możliwe jest ekonomiczne oraz selektywne zastosowanie środków nacisku bądź sankcji. Ponadto, im jednostka ma mniejszy wachlarz wyboru zinstytucjonalizowanych ścieżek postępowania, tym łatwiej i bez większych zastrzeżeń wybiera najbardziej rozpowszechniony model, który dzięki swej powszechności nosi także znamiona spontaniczności⁷. Od właściwej internalizacji celowych i racjonalnych orientacji zależy stopień integracji systemu⁸.

Teoria neoliberalna opiera się przede wszystkim na przekonaniu, że wolny rynek współtworzy optymalną i samoregulującą się strukturę społeczną. Globalny wolny handel oraz konkurencja na poziomie międzynarodowym są w oczach zwolenników neoliberalizmu jedynymi gwarantami dobrobytu oraz rozwoju, które zapewnią wyrównanie szans możliwie największej liczbie jednostek. Neoliberalizm zapanował na arenie politycznej i ekonomicznej w konsekwencji niepowodzeń modelu keynesowskiego i na bazie odwrócenia trendu recesji wybudował swoją globalną pozycję, dążąc do zbudowania społeczeństwa, które będzie funkcjonować na takich samych zasadach jak rynek. Sprawnie działający model neoliberalny opiera się na przekonaniu, iż stosunki społeczne są osadzone w systemie gospodarczym oraz powinny mu służyć. Na skutek postępującej pod koniec XX w. globalizacji oraz zastosowania w praktyce wielu paradygmatów neoliberalnych w postaci swobodnego ruchu kapitału, wolności rynków oraz elastyczności siły roboczej, stopniowo zmniejszała się rola państwa jako instancji, która miała stać na straży spójnego społeczeństwa. Obecnie społeczeństwa definiują się przede wszystkim w odniesieniu do materialistycznych kryteriów podziału oraz pozycji na arenie międzynarodowej mierzonej siłą nabywczą posiadanych przez nie środków. W związku z reorganizacją państwa, która ma na celu

⁶ P.L. Bergman, T. Luckmann, *Społeczne tworzenie rzeczywistości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 82.

⁷ Ibidem, s. 93.

⁸ Podejmowanie pracy zarobkowej, będącej elementem ekonomicznej wersji schematu pojęciowego, jest jedną z form internalizacji wartości zinstytucjonalizowanej, która przejawia się motywacyjną integracją zachowania, wypełniającego społeczne oczekiwania roli (T. Parsons, *System społeczny*, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków 2009, s. 37).

wpasowanie go w globalną, konkurencyjną strukturę, jego rola zaczyna się sprowadzać do pozycji pionka, który w starciu z siłami rynkowymi nie ma adekwatnej siły ani kontrargumentów. Regulacja państwowa stała się działaniem w imię globalnego projektu ekonomicznego, a nie dobra wspólnego danej społeczności⁹.

W gospodarce rynkowej jednym z zewnętrznych bodźców, który ma zapewnić największą efektywność wykorzystania zasobów oraz stymulować jednostki do ciągłego podnoszenia kwalifikacji, jest nierówność osiąganych dochodów. Zgodnie z teorią neoliberalną egalitaryzm osłabia zainteresowanie jednostek kształceniem i ponoszeniem większych nakładów i wysiłków w celu wszechstronnego rozwoju. Jednym z mechanizmów motywacyjnych najczęściej wykorzystywanych w gospodarce rynkowej jest rozpowszechnianie przekonania, że postęp gospodarczy przyczyni się do poprawy materialnego i kulturalnego bytu jednostek, a gospodarka jest jedynie pośrednikiem i katalizatorem zmian. W praktyce jest dokładnie odwrotnie, ponieważ rozwój gospodarczy jest celem samym w sobie. W dłuższej perspektywie umożliwia on korzystanie ze zdobyczy postępu większej części społeczeństwa, ale jest to proces długotrwały, a zjawisko tzw. skapywania dobrobytu nie należy do narzędzi sprawiedliwej redystrybucji bogactwa.

Inwestowanie w kapitał ludzki, co ma przyspieszyć przedstawiony proces, niesie ze sobą problem zdobywania edukacji, która jest nastawiona przede wszystkim na pragmatyzm, skuteczność oraz osiągnięcie możliwie najlepszej pozycji na rynku. Jednostki wyposażone jedynie w informacje, bez bezinteresownie uzyskanej edukacji „zorientowanej na mądrość”¹⁰, będą się borykały z coraz większą nieumiejętnością wartościowania zjawisk i wydarzeń, a co za tym idzie – nie będą potrafiły ułożyć relacji międzyludzkich.

Cywilizacja jako ukształtowany przez ludzi „sposób istnienia” jest zakorzeniona w określonej etnicznej czasoprzestrzeni życia społecznego. Tradycyjne cywilizacje od zawsze były związane z konkretnym miejscem geograficznym i czasem historycznym oraz powiązane z konkretną populacją. Zmiana nastąpiła wraz z powstaniem kapitalistycznego sposobu gospodarowania. Globalizacja, stojąca za powstaniem tzw. mieszanki etnokulturowej, przyczyniła się do powstania nowych cech cywilizacyjnych, a następnie do ich umasowienia i rozpowszechnienia w skali całego świata. Naśladownictwo zarówno kulturowe, jak i cywilizacyjne przyczyniły się z kolei do powstania nowej „metody ustroju życia zbiorowego”¹¹.

⁹ A. Saad-Filho, D. Johnson, *Neoliberalizm przed trybunałem*, Książka i Prasa, Warszawa 2009, s. 107.

¹⁰ K. Krzysztofek, *Spółczesność inteligentna czy inteligentnie rządzone?*, w: *Władza i obywatel w społeczeństwie informacyjnym*, red. A. Olechowski, A. Siciński, K. Krzysztofek, Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji, Warszawa 1, s. 30.

¹¹ F. Koneczny, *O wielości cywilizacji*, Gebethner i Wolff, Kraków 1935, s. 154.

14.3. Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego

Neoliberalizm nie jest pierwszą teorią, która zwracała uwagę na rolę powiązań między sferami społeczną a rynkową. Umiejętność połączenia racjonalności i ekonomicznej użyteczności z wartościami społeczeństwa obywatelskiego stanowią ambitny projekt, który był już obiektem zainteresowania wielu ekonomistów. J.K. Galbraith podkreślał fundamentalną rolę gospodarki oraz determinizmu ekonomicznego jako warunków dla rozwoju godnego społeczeństwa. Wszelkie zawirowania, kryzysy czy stagnacja w sferze gospodarczej przekładają się na niepokoje społeczne, które w krótkim czasie mogą zniweczyć delikatną strukturę społecznego konsensusu.

Prekursorem idei społeczeństwa obywatelskiego jest Arystoteles, który w swej koncepcji *polis* zawarł elementy tzw. klasycznego modelu społeczeństwa obywatelskiego, polegające na braku rozróżnienia między społeczeństwem politycznym a państwem. Człowieka określał mianem istoty państwowej, uznając, że nie może on żyć poza państwem. Tezą, która przewija się zarówno w koncepcji arystotelesowskiej, jak i w późniejszych, pokrewnych jej teoriach jest przekonanie o tym, że życie publiczne zapewnia jednostce znacznie większe możliwości samorealizacji niż sfera prywatna.

Twórcy liberalizmu, konstruując odmienny wariant koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, zwracali uwagę przede wszystkim na sferę gospodarczą jako pierwszorzędną i autonomiczną wobec politycznej. Ekonomia była dla nich pierwotna wobec społeczeństwa obywatelskiego, które z kolei było pierwotne wobec państwa. Społeczeństwo obywatelskie było dla nich formą „wspólnoty rynkowej”, na którą składali się indywidualni właściciele, których egoistyczne i partykularne interesy w następstwie krzyżowania się przydają układowi ekonomicznemu znamion spontanicznego ładu. Społeczeństwo obywatelskie niewątpliwie zależy w pewnym stopniu od zasobów posiadających swe źródło w instytucjach politycznych, ekonomicznych, kulturowych i pierwotnych, ale tylko w stopniu „kombinatoryjnym”¹². Jako sfera solidarności powinno być analizowane na swoich własnych prawach, ponieważ jest ono nie tylko rzeczywistością instytucjonalną, lecz także ustrukturyzowaną siecią pojęć i społecznie ustanowioną świadomością.

Autorem tzw. socjologicznego wariantu społeczeństwa obywatelskiego był A. de Tocqueville, który od społeczeństwa obywatelskiego *sensu stricte* odróżnił społeczeństwo polityczne, stanowiące relacje między rządem a obywatelami danego państwa. Społeczeństwo obywatelskie było dla niego obszarem relacji tylko i wyłącznie między obywatelami oraz tzw. szkołą demokracji, w której mają oni możliwość nieograniczonej wymiany poglądów, nabywania umiejętności samoorganizacji oraz umacniania

¹² J.C. Alexander, *Znaczenia społeczne*, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków 2010, s. 308.

autonomii wobec instytucji państwowych. Społeczeństwo obywatelskie jest instytucją polityczną, która definiuje i konstytuuje obraz życia kulturowo-cywilizacyjnego. Samo w sobie jest natomiast tworem generowanym przez konkretne wzory, modele i paradygmaty. Urzeczywistnianie tradycji ze starożytnych kręgów kulturowych jest nadal obecne we współczesnych realiach społecznych mimo upływu czasu. Społeczeństwo obywatelskie czerpie ideały wolności, obywatelskości, refleksji i krytycyzmu oraz aktywności w życiu publicznym z kultury greckiej, z kultury rzymskiej zaś zapożyczyło sprawność organizacyjną, praworządność oraz instytucje porozumień, umów i unii¹³.

W rozumieniu G.W. Hegla i K. Marksa społeczeństwo obywatelskie było poza państwową przestrzenią prywatnej działalności jednostek w ramach wolnego rynku¹⁴. Sfera gospodarcza znajdowała się w jego centralnym miejscu, decydując niejako o jego istnieniu. W ich rozumieniu był to twór powstający spontanicznie i ewolucyjnie, niejako towarzysząc procesom indywidualizacji i rozwojowi gospodarki rynkowej. Nowożytne pojęcie społeczeństwa obywatelskiego nie odwołuje się do koncepcji aktywnego obywatelstwa. Swą inspirację czerpie przede wszystkim z przypisywania jednostkom ról producentów i konsumentów, które przeważają nad rolą obywateli. Zarówno dla A. Smitha, jak i G.W. Hegla społeczeństwo obywatelskie było sferą odrębną od państwa, ale było ono kształtowane przez stosunki ekonomiczne, a sfera obywatelska niejako łączyła się ze sferą ekonomii¹⁵. Tym samym odgórnice narzuca się społeczeństwu ekonomiczną formę dominacji i władzy. Problem z oddzielną analizą sfery obywatelskiej i ekonomicznej dotyczy jednak istniejących między nimi sprzężeń zwrotnych. Z jednej strony społeczeństwo obywatelskie traktuje się jako sferę wolności, a gospodarkę jako sferę konieczności i dominacji logiki rentowności. Z drugiej strony jednak możliwości działań podmiotów gospodarujących zależą od osadzenia ich w realiach szerszej sfery społecznej, w której są możliwe solidarność, zaufanie, odpowiedzialność, uczciwość oraz wzajemne uznanie. Wolny rynek, który rodzi nierówności uderzające w społeczną solidarność oraz systemy wartości jednostek, zależy od istnienia porządku społecznego, do którego powstania sam nie jest w stanie się przyczynić. Społeczeństwo obywatelskie nie może przetrwać bez wolnego rynku, a wolny rynek nie może zaistnieć bez podwalin w postaci społeczeństwa obywatelskiego¹⁶. Aby jednak proces ten mógł trwać niezakłócony, konieczne jest demokratyczne państwo, które tworzy ramy rządów prawa.

¹³ A. Chodubski, *Społeczeństwo obywatelskie i jego powołanie*, w: *Instytucje państwa a społeczeństwo obywatelskie*, red. A. Chodubski, L. Kacprzak, K. Pająk, Wydawnictwo Tekst, Piła 2009, s. 166.

¹⁴ Zob. P. Ogrodziński, *Pięć tekstów o społeczeństwie obywatelskim*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1991, s. 20–22.

¹⁵ W przypadku likwidacji własności prywatnej następuje erozja społeczeństwa obywatelskiego.

¹⁶ D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2004, s. 269–270.

Społeczeństwo obywatelskie powinno być obszarem łagodzenia konfliktów, kreowania aktywnej obywatelskości, nawyków współdziałania oraz być odpowiedzialne za zaszczepianie szacunku do innych jednostek. Mimo tego tradycyjna rola państwa, polegająca m.in. na wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego, zostaje jak gdyby zepchnięta na margines¹⁷. Typowe dla ekonomii głównego nurtu abstrakcyjne podejście prowadzi do pojmowania społeczeństwa obywatelskiego jako przestrzeni uniwersalistycznej i otwartego świata bez granic, poniekąd niezależnego od ograniczeń czasowych i geograficznych. Zapomina się przy tym o dysfunkcyjnej roli sfer ekonomicznej i politycznej wobec przestrzeni obywatelskiej. Uspółcześniona i urynkowiona koncepcja społeczeństwa obywatelskiego, krytykując rolę państwa i polityki, dokonuje swoistego usprawiedliwienia kapitalizmu i dominacji sfery ekonomicznej, tym samym przyjmując logikę mechanizmów administracyjnych i ekonomicznych. Ponadto, jako sfera społecznej interakcji między ekonomią a państwem, obejmująca swym zasięgiem instytucje rodziny, stowarzyszeń oraz różnorodnych form komunikacji społecznej, staje się dla zwolenników zasad neoliberalnych idealnym narzędziem mogącym przenosić różnorodne modele zachowań.

Podsumowanie

Ostatni kryzys gospodarczy poważnie naruszył powszechnie wyznawaną wiarę w to, iż na wroście gospodarczym można oprzeć efektywny i wartościowy rozwój zarówno ekonomiczny, jak i społeczny. Najważniejsze cechy konstytuujące jednostki współtworzące społeczeństwo rynkowe stały się przyczyną zawirowań, których konsekwencje odczuł cały zglobalizowany świat. Oparty na konsumpcyjnym stylu życia i stymulowaniu materialnej ekspansji model wzrostu dowiódł swej niewystarczalności także za sprawą wyników badań naukowych, które wskazują na fakt, że konsumpcja i materializm nie poprawiają jakości życia obywateli w takim stopniu, aby byli oni szczęśliwi¹⁸. Bezustanna pogoń za zyskiem, okazjami oraz pełniejszym zaspokojeniem potrzeb zamknęła społeczeństwa rynkowe w żelaznej klatce konsumpcjonizmu.

Społeczeństwo obywatelskie jako tzw. siedlisko siedlisk oraz „projekt projektów” zakłada natomiast daleko idący pluralizm form współżycia społecznego i więzi łączących poszczególne partycypujące w nim jednostki. Ponadto, jako sfera podziałów i konfliktów prowadzi do uspołeczniania ludzi oraz tworzenia z nich członków wspólnoty. Jest to przestrzeń, w której atomistyczne jednostki w procesie socjalizacji

¹⁷ Ibidem, s. 257.

¹⁸ F. Sarracino, *Social Capital and Subjective Well-Being Trends: Evidence from 11 European Countries*, „Universitadegli Studi di Siena” 2009, no. 558.

stają się istotami zarówno społecznymi, ekonomicznymi, jak i politycznymi. Siła społeczeństwa obywatelskiego polega na tym, że żadna rola, jaką odgrywają jednostki w różnych sferach, nie wyczerpuje zasobów życia stowarzyszeniowego, w którym jest miejsce dla każdego sposobu definiowania przez podmiot swojego jestestwa.

Bibliografia

- Alexander J.C., *Znaczenia społeczne*, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków 2010.
- Bergman P.L., Luckmann T., *Społeczne tworzenie rzeczywistości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Godłów-Legiędź J., *Doktryna społeczno-ekonomiczna Friedricha von Hayeka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Hayek F.A., *Law, Legislation and Liberty*, The University of Chicago Press, Chicago 1973.
- Hayek F.A., *The Counter-Revolution of Science. Studies in the Abuse of Reason*, Liberty Found, Indianapolis 1979.
- Institucje państwa a społeczeństwo obywatelskie*, red. A. Chodubski, L. Kacprzak, K. Pająk, Wydawnictwo Tekst, Piła 2009.
- Koneczny F., *O wielości cywilizacji*, Gebethner i Wolff, Kraków 1935.
- Kuniński M., *Wiedza, etyka i polityka w myśli F.A. von Hayeka*, Księgarnia Akademicka, Kraków 1.
- Mises von L., *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2007.
- Ogrodziński P., *Pięć tekstów o społeczeństwie obywatelskim*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1991.
- Parsons T., *System społeczny*, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków 2009.
- Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2004.
- Saad-Filho A., Johnston D., *Neoliberalizm przed trybunałem*, Książka i Prasa, Warszawa 2009.
- Sarracino F., *Social Capital and Subjective Well-Being Trends: Evidence from 11 European Countries*, „Universitadegli Studi di Siena” 2009, no. 558.
- Władza i obywatel w społeczeństwie informacyjnym*, red. A. Olechowski, A. Siciński, K. Krzysztofek, Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji, Warszawa 1.

Streszczenie

Koncepcja społeczeństwa rynkowego (L. von Mises, F.A. von Hayek) jest przykładem wspólnoty będącej niejako „nadbudową” systemu rynkowego, w której skład wchodzi przede wszystkim podmioty gospodarujące typu *homo oeconomicus*. We współczesnych państwach narodowych, w których dominuje neoliberalne podejście do gospodarki, systemu prawnego oraz relacji międzyludzkich, pojawia się problem radzenia sobie ze skutkami funkcjonowania jednostek głównie w sferze rynkowej. Współcześnie próbuje się wynaleźć metody organizacji społecznej, które pozwolą zbudować koherentne i odporne na fluktuacje gospodarki kapitalistycznej społeczeństwo, które będzie stanowił pomost między jego rynkowym a obywatelskim obliczem. Społeczeństwo obywatelskie jest docelowym modelem dla wielu państw, który ma zapewnić stabilizację, a także spójność społeczną, mimo wpływów konsumpcjonizmu i materializmu. Powinno się stać „narzędziem” wspomagającym i uzupełniającym kapitalizm nie tylko w budowie dobrobytu, lecz także w przypisywanej mu przez niektórych ekonomistów roli „harmonizatora przeciwieństw”.

Słowa kluczowe: społeczeństwo obywatelskie, ład samorządny, społeczeństwo rynkowe, katalaksja, neoliberalizm, instytucjonalizacja, konsumpcjonizm, globalizacja

The concept of spontaneous order and the civil society

Summary

The market society (Mises, Hayek) is a superstructure of market, composed of individuals acting mainly as *homo economics*. Due to common neoliberal approach to the economy, law system and interpersonal relations, individuals have problems with functioning in other spheres of the society than free market. The concept of civil society endeavours to invent and implement the methods of organising the coherent society, which would be resistant to fluctuations of the economy. Moreover, the concepts being worked out shall combine the market and civil elements of society in a harmonious way. The aim of modern civil society is to provide stability and cohesion to the capitalistic reality, to ensure the well being of consumers and to harmonise the relations among individuals.

Keywords: civil society, spontaneous order, market society, catallaxy, neoliberalism, consumptionism, globalization, institutionalization

Rozdział 15

Elementy unii bankowej jako mechanizmy zmierzące do internalizacji kosztów kryzysu sektora bankowego

Wprowadzenie

Współcześnie przyjmuje się, że stabilność systemu finansowego, definiowana jako stan prawidłowego, wolnego od zakłóceń w postaci kryzysów finansowych funkcjonowania rynków finansowych, stanowi warunek konieczny optymalnego wzrostu gospodarczego. Kryzysy finansowe zagrażają bowiem wartości oszczędności, w tym emerytalnych, ograniczają możliwości najbardziej efektywnej alokacji kapitału i generują bezpośrednie koszty przy usuwaniu lub ograniczaniu ich skutków¹. W Unii Europejskiej przywróceniu po kryzysie 2007 r. i utrzymaniu stabilności finansowej miałyby służyć unia bankowa².

Oczywiście, niezależnie od promowania stabilności rozumianej jako stan idealny, należy przyjąć definicje operacyjne, ustanawiające możliwe do urzeczywistnienia cele. Z tej perspektywy, zwiększenie stabilności finansowej można postrzegać jako zmniejszenie prawdopodobieństwa/częstotliwości kryzysów finansowych lub ograniczenie potrzeby podejmowania działań naprawczych finansowanych ze środków publicznych. W niniejszym rozdziale analizie poddano zdolność unii bankowej do zwiększania

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ Koszty ostatniego kryzysu zapoczątkowanego bankructwem Lehman Brothers w 2007 r. zostały przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy oszacowane na 2 bln USD (R. Holzer, *Jak uniknąć kolejnego światowego kryzysu*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/jak-uniknac-kolejnego-swiatowego-kryzysu-systemu-finansowego/>).

² Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej (KE) miałyby ona służyć zarówno minimalizacji ponoszonych przez podatników kosztów działań naprawczych w sektorze bankowym, jak i przywróceniu zaufania obywateli i rynków do stosowania przez banki wspólnych, wysokich standardów ostrożnościowych, a nawet się przyczynić do zbudowania między państwami członkowskimi UE niezbędnego do jej funkcjonowania zaufania – zob. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania na rzecz unii bankowej*, COM(2012) 510 Final, s. 3, 12.

stabilności systemu finansowego UE w drugim znaczeniu. Z tego względu zostaną rozważone różne aspekty możliwej konstrukcji dwóch z jej trzech filarów: systemu gwarantowania depozytów i zintegrowanego zarządzania w sytuacji kryzysowej.

15.1. Wspólny system ochrony depozytów

Jednym z podstawowych filarów unii bankowej, zaproponowanej przez przewodniczącego Rady Europejskiej w 2012 r., ma być wspólny system ochrony depozytów. Szczegóły prac nad projektem określającym jego ramy i zasady funkcjonowania nie są jeszcze dostępne, można przeprowadzić tylko teoretyczną analizę możliwych rozwiązań.

Podstawowym celem każdego systemu gwarantowania depozytów jest ochrona nieprofesjonalnych uczestników rynku przed skutkami upadłości banku, co jednocześnie przyczynia się do obniżenia ryzyka powstania i rozprzestrzeniania się paniki³, a także redukuje ewentualną presję na zrekompensowanie środków utraconych przez klientów banku-bankruta z budżetu państwa. Identycznie musiałaby zostać określona misja unijnego systemu gwarantowania depozytów. Można przypuszczać, że wówczas istotnie przyczyniałby się do przywrócenia zaufania obywateli do systemu bankowego Unii Europejskiej. Jego zdolność do wspierania pozostałych celów określonych przez KE zależy jednak w przeważającej mierze od obranego sposobu realizacji. Budowa zaufania między państwami członkowskimi i pogłębianie wspólnego rynku będzie bowiem możliwe tylko w razie skutecznego wyeliminowania arbitrażu regulacyjnego, a minimalizacja ponoszonych przez podatników kosztów niestabilności systemu finansowego wymaga uważnego zaprojektowania wpłat do systemu gwarancyjnego i mechanizmu jego działania. System nie spełni przecież swojej roli, jeśli nie okaże się zdolny do ograniczenia pokusy nadużycia.

Przede wszystkim jednak unijny system ochrony depozytów powinien zapewniać wystarczającą ochronę – bez tego nie zrealizuje swoich klasycznych funkcji, nie wspominając o dodatkowych zadaniach nałożonych przez koncepcję Komisji Europejskiej. Systemy gwarantowania depozytów są finansowane z przymusowych składek banków działających na rynku objętym ich gwarancją. Zasadne wydaje się powiązanie wysokości składek obciążających poszczególne instytucje z poziomem akceptowanego przez nie ryzyka. Taki model kalkulacji dobrze odzwierciedla ubezpieczeniową rolę systemu gwarantowania depozytów: im wyższa tolerancja banku dla ponoszenia ryzyka, tym większy koszt obowiązkowego ubezpieczenia środków jego deponentów. Rozważana konstrukcja wciąż pozwala jednak na wyróżnienie dwóch podstawowych modeli

³ O. Szczepańska, *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1, s. 29.

finansowania: *ex ante* i *ex post*⁴. Wybierając rozwiązanie dla unii bankowej, należałoby wziąć pod uwagę wyniki badań G.G. Pennacchiego w zakresie antycykliczności modelu powiązania wysokości składek z ryzykiem akceptowanym przez poszczególne instytucje⁵. Dowodzą one mianowicie, iż w przeciwieństwie do procyklicznego w swej istocie sposobu ujęcia ryzyka ponoszonego przez bank w standardowych wymogach kapitałowych⁶, składki uwzględniające „apetyt” instytucji na ryzyko nie tylko nie zwiększają procykliczności systemu, lecz także mogą ją redukować. Konkluzja ta opiera się na założeniu, że algorytm kalkulacji składki na obowiązkowy system ochrony depozytów wykorzystuje średnie ruchome, obejmujące dane za kilka kolejnych lat, co pozwala zmniejszyć różnice w poziomach składki obciążającej dany bank w różnych fazach cyklu koniunkturalnego, rozkładając zwiększone ryzyko okresu recesji także na lata dobrej koniunktury. Oczywiście, takie międzyokresowe wyrównanie składki skutkuje wzrostem jej średniego poziomu (ze względu na inherentną niepewność co do przyszłości), ale wydaje się, że wobec relatywnego zmniejszenia obciążenia banku w kryzysie korzyści przeważają, także z perspektywy pojedynczej instytucji.

Jednocześnie warto zauważyć, że przytoczone badanie *implicite* sugeruje wybór finansowania *ex ante*. Trudno bowiem pogodzić omówioną konstrukcję algorytmu składki uśredniającej poziom ryzyka danej instytucji w różnych fazach cyklu koniunkturalnego z finansowaniem *ex post*. Ponadto, niezależnie od przewyciężenia trudności operacyjnych, w tym kwestii procykliczności i pokusy nadużycia⁷, taki me-

⁴ J. Kolesnik, *Pożądaný kształt europejskiego zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów*, w: *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2013, s. 97.

⁵ G.G. Pennacchi, *Risk-based capital standards, deposit insurance, and procyclicality*, „Journal of Financial Intermediation” 2005, vol. 14, issue 4, s. 432–465.

⁶ Wymogi kapitałowe rosną automatycznie wraz ze wzrostem ryzyka, pogarszając sytuację instytucji, która może mieć pewne problemy związane z przyczynami pierwotnego wzrostu ryzyka, np. z pogorszeniem wiarygodności kredytowej dotychczasowych kontrahentów lub kredytobiorców. We wchodzącym w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U.UE. L.2013.176.1, <http://www.lex.pl/serial-akt/-/akt/dz-u-ue-l-2013-176-1>, 5.05.2014), przewidziano, w celu ograniczenia takiego procyklicznego działania wymogów kapitałowych, tzw. bufor antycykliczny, na który (objęte zakresem jego zastosowania) instytucje będą obowiązywane odkładając kapitał podczas dobrej koniunktury, aby móc go wykorzystać w przypadku ewentualnej recesji. (Niezależnie od przyjętego założenia, pewne wątpliwości budzi sposób jego realizacji w przepisach; nie są one jednak przedmiotem niniejszego rozdziału.)

⁷ Finansowanie *ex post* można skonstruować w dwóch wariantach: 1) płatności przez zagrożony bank lub 2) składki pozostałych instytucji uczestniczących w systemie. W pierwszym wariancie dodatkowe obciążenie banku wychodzącego z kryzysu może spowolnić ten proces, a odłożenie płatności do czasu, kiedy instytucja odzyska dobrą kondycję, grozi przeniesieniem kosztów wyprowadzania jej z sytuacji kryzysowej na podatników. Co więcej, w sposób naturalny pojawi się tendencja do coraz dalszego odraczania momentu płatności. Drugi wariant natomiast wydaje się zawierać inherentną zachętę do „jazdy na gapę” przez zwiększanie „apetytu” na ryzyko i krótkoterminowe zyski, tak aby w sytuacji kryzysowej nie tylko uniknąć płacenia za innych uczestników systemu, lecz także (a może przede wszystkim) po to, aby na nich przenieść koszty przywracania stanu normalnego. Skutki zastosowania tego schematu myślowego przez zarządzających instytucjami, które operują większością aktywów w systemie, łatwo przewidzieć.

chanizm może – przez niewystarczające zabezpieczenie przed ryzykiem systemowym w momencie jego zmaterializowania się – wprost zwiększyć prawdopodobieństwo zaistnienia konieczności wsparcia systemu finansowego środkami publicznymi, co stoi w sprzeczności z celami unii bankowej. Oczywiście, samo przyjęcie modelu finansowania *ex ante* nie zapewnia właściwego poziomu zabezpieczenia. Kluczowe jest określenie wysokości samej składki. W tym zakresie wydaje się, że oprócz poziomu ryzyka ponoszonego przez banki, na uwzględnienie zasługuje ryzyko, jakie same generują dla gwaranta depozytów przez swoją wielkość i systemowe znaczenie. Dlatego padają propozycje ujęcia w algorytmie obliczania składki kosztów bankructwa lub likwidacji poszczególnych instytucji⁸. Pamiętając, że systemy gwarantowania depozytów muszą się kierować regułą najniższego kosztu (jeśli likwidacja jest rozwiązaniem mniej kosztownym od restrukturyzacji, zagrożona instytucja zostanie zlikwidowana, a jeśli wiąże się z niższym kosztem, środki oszacowane na potrzeby droższego procesu powinny w pełni sfinansować proces tańszy); trzeba przyznać, iż przedstawiona koncepcja zasługuje na uznanie.

Należy także zauważyć, że wskazane byłoby zastrzeżenie możliwości zasilenia *ex post* funduszu instytucji gwarantującej depozyty przez niezagrożone banki uczestniczące w systemie na wypadek na tyle głębokiego wstrząsu na rynku finansowym, że zgromadzone *ex ante* środki okazałyby się niewystarczające. Analizy wskazują, że w tym kierunku będzie zmierzał projekt KE, dodatkowo przewidując także możliwość pożyczek między poszczególnymi systemami gwarantowania depozytów⁹, co miałyby jeszcze bardziej oddalić konieczność sięgania po środki publiczne w sytuacji kryzysowej. Można więc przypuszczać, że dojdzie nie do zastąpienia systemów gwarantowania depozytów w poszczególnych państwach członkowskich przez jeden ponadnarodowy system, ale raczej do utworzenia systemu unijnego, który w odniesieniu do największych banków europejskich będzie uzupełniał systemy krajowe.

Nieuchronne wydaje się pytanie o zasadność takiego rozwiązania. Czy dalsza harmonizacja zasad finansowania i działania (model wąski i szeroki¹⁰) krajowych systemów gwarantowania depozytów nie wystarczyłaby, aby zakończyć konkurencję w zakresie stopnia ochrony depozytów pomiędzy państwami członkowskimi? Uwzględnienie innych elementów unii bankowej, a także innych unijnych regulacji rynku finansowego uwidacznia niedostatki harmonizacji, zwłaszcza wobec dużych instytucji, których ewentualne problemy dotknęłyby systemów finansowych więcej niż jednego państwa członkowskiego. Mogłyby się pojawić problemy z nierównym (niesynchronicznym i zakresowo różnym) dostępem do istotnych informacji lub różne reakcje ze strony

⁸ J. Koleśnik, *Pożądany kształt...*, op.cit., s. 98.

⁹ Ibidem, s. 97.

¹⁰ Więcej na ten temat zob. J. Koleśnik, *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011, s. 220–222.

różnych gwarantów (zwłaszcza w przypadku przyjęcia szerokiego zakresu działania systemów, obejmującego możliwość podjęcia działań naprawczych). W efekcie nie można wykluczyć, że działania różnych krajowych systemów wzajemnie ograniczałyby swoją skuteczność. Dlatego, w odniesieniu do banków dużych, systemowo istotnych na szczeblu UE i działających w kilku państwach członkowskich, jest uzasadnione powołanie odrębnej, ponadnarodowej instytucji gwarantującej depozyty, niezależnie od istnienia krajowych systemów ochrony, oraz harmonizacji zasad rządzących ich funkcjonowaniem. Ze względu na logiczne powiązanie nadzoru z systemem ochrony depozytów i w celu uniknięcia negatywnych sporów kompetencyjnych, należałoby odwzorować zakres podmiotowy rozporządzenia Rady (UE) powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do stabilności finansowej i nadzoru bankowego¹¹, niezależnie od innych możliwych kryteriów wyodrębnienia instytucji objętych obowiązkiem uczestniczenia w takim systemie.

Do rozstrzygnięcia pozostają kwestie operacyjno-techniczne: konstrukcja algorytmu obliczania wysokości składek, poziom systemowego zabezpieczenia w instytucjach ochrony depozytów (wyrażonego ułamkiem aktywów w zarządzaniu), przeniesienie części środków z systemów krajowych do ponadnarodowego i regulacja przynależności banku do odpowiedniego systemu. O ile dwie pierwsze są *stricte* techniczne, o tyle dwie ostatnie mają jeszcze spore znaczenie na poziomie architektury systemu. Z jednej bowiem strony przeniesienie dotychczas zgromadzonych w systemie krajowym składek banku mającego uczestniczyć w unijnym systemie ochrony depozytów znacząco osłabi ten krajowy. Z drugiej zaś pozostawienie ich w systemie krajowym oddala moment osiągnięcia funkcjonalnej sprawności i zdolności do reakcji przez nową instytucję unijną. Warte rozważenia wydaje się pozostawienie środków w systemie krajowym do czasu skompensowania wpłatami *ex post* od pozostałych uczestników lokalnego rynku jego zmienionych parametrów, przy czym ustalenie długości tego okresu przejściowego byłoby w tym przypadku kluczowe (należałoby wziąć pod uwagę opinię instytucji o możliwym przez nie do udźwignięcia obciążeniu i ich preferencje co do liczby wpłat oraz konieczność jak najszybszej operacyjnej sprawności systemu

¹¹ Czyli, zgodnie z art. 6 ust. 4 przytoczonego rozporządzenia, byłyby to banki spełniające m.in. jeden z następujących warunków:

- posiadające aktywa przewyższające 30 mld EUR,
- stosunek wartości ich aktywów do PKB macierzystego państwa przekracza 20%, chyba że całkowita wartość ich aktywów jest niższa niż 5 mld EUR,
- uznane, na wniosek krajowego nadzoru, za systemowo istotne przez EBC,
- korzystające z lub ubiegające się o pomoc ze środków EISF (Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej) lub EMS (Europejskiego Mechanizmu Stabilności).

Zob. rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, Dz.U. L 287, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//0140310+ANN-22+DOC+XML+V0/PL&navigationBar=YES>, 12.05.2013.

unijnego). Alternatywnie, przeniesienie środków do instytucji ponadnarodowej można mitygować jej gwarancjami dla systemu krajowego podjęcia, na jego wniosek, interwencji w razie sytuacji kryzysowej w państwie członkowskim.

Wreszcie, spodziewana dwoistość systemu nie może podważyć zasady obowiązkowej przynależności do schematu gwarantującego depozyty, co wymaga staranności prac legislacyjnych. W celu zniwelowania pokusy nadużycia trzeba nie tylko zapewnić taki ogólny obowiązek, lecz także jasno wskazać sposób jego realizacji, nie pozostawiając bankowi możliwości wyboru między systemami krajowym i unijnym.

15.2. Zintegrowane zarządzanie bankami w sytuacji kryzysowej

Rola systemów gwarantowania depozytów w redukowaniu przenoszenia na strony trzecie kosztów bankructwa banków jest ustalona we współczesnym systemie finansowym. Globalny kryzys finansowy 2007 r. jednak ujawnił, że nie są one wystarczającym środkiem, co wynika z kilku czynników: 1) ograniczonego mandatu działania (zwłaszcza w przypadku wąskiego modelu, który nie pozwala na podjęcie innych niż wypłata gwarantowanych środków działań, zwłaszcza o charakterze sanacyjnym), 2) szczupłych środków wobec rozmiarów sektora¹², 3) występowania przy upadłości banku specyficznego rodzaju kosztów transakcyjnych¹³, grożących „zarażeniem” (*contagion*) innych instytucji. Dostrzeżono więc potrzebę uzupełnienia sieci bezpieczeństwa o dodatkowy mechanizm, niezależnie od prób zwiększenia wydolności i wiarygodności instytucjonalnej ochrony depozytów. Temu celowi ma służyć dyskutowany od czerwca 2012 r. system zarządzania instytucjami w sytuacji kryzysowej. W jego zakresie nie osiągnięto jeszcze w UE pełnego porozumienia; o prymat wciąż rywalizują dwie koncepcje. KE lansuje obecnie propozycję powołania unijnego ciała decydującego o uporządkowanej likwidacji i upadłości banków w skali UE i dysponującego wspólnym funduszem w wysokości 55 mld EUR, pochodzącym ze składek banków. Projekt cieszy się również poparciem Europejskiego Banku Cen-

¹² Współcześnie, w zależności od przyjętej definicji sektora finansowego, jego wkład do PNB szacuje się w gospodarkach rozwiniętych na 5–10% (z Luksemburgiem, Szwajcarią i Wielką Brytanią znacznie powyżej tego poziomu) – zob. *Bank of International Settlements Annual Report 2011*, rozdział 6, <http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2011e.pdf>, 10.09.2013. Efekt potęguje gwałtowny wzrost znaczenia sektora w gospodarce światowej. Jego tempo wzrostu znacznie przekracza tempo wzrostu produktu światowego (przykładowo, w latach 1996–2006 światowy PKB wzrósł o 60%, podczas gdy suma bilansowa największych 15 banków globalnych zwiększyła się o 210%). Zob. *Observatoire de la Finance*, 2008 (cyt. za: P. Dembiński, *Finanse po zawale*, Studio Emka, Warszawa 2011, s. 70 i 125).

¹³ T. Obal, *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” 2004, nr 2(23), s. 47–65.

tralnego. Niemcy natomiast przedstawiły konkurencyjną koncepcję utworzenia sieci krajowych systemów restrukturyzacyjnych, nawiązującą do oryginalnego projektu Komisji Europejskiej z 2010 r. Wobec oporu państw członkowskich przeciw aktualnej koncepcji komisarza ds. usług finansowych, szanse na realizację tej koncepcji rosną. Jednocześnie wcale nie musi być ona ostatnim głosem w dyskusji. Wydaje się, że sensowność zgłaszanych koncepcji najlepiej ocenić, rozważając, jakie instrumenty umożliwiają najpełniejszą realizację celu stawianego przed uporządkowaną likwidacją i restrukturyzacją – jak najpełniejszej ochrony podatników przed ponoszeniem kosztów sytuacji kryzysowych w sektorze bankowym.

Skuteczne zarządzanie kryzowe musi uwzględniać co najmniej trzy istotne aspekty, które dotychczas zawodziły: instrumenty dostosowane do charakterystyki sektora i jego wewnętrznych powiązań grożących przekształceniem partykularnego problemu w systemową zapaść, finansowanie oraz jednoznaczne wskazanie organów odpowiedzialnych za zarządzanie całością sytuacji kryzysowej.

Nie ulega wątpliwości, że należy jak najszybciej podjąć działania, a pierwszym ogniwem reakcji na niepokojące sygnały powinna być sama instytucja, która nie tylko najwcześniej je odbiera, lecz także powinna najlepiej znać własną specyfikę, co umożliwia przygotowanie odpowiedniego do jej potrzeb programu sanacyjnego. Dlatego przytoczony projekt z czerwca 2012 r. obejmuje wachlarz środków zapobiegawczych, w części do podjęcia przez bank (plan naprawy, umowy wsparcia w ramach grupy kapitałowej), w części zaś przez organ nadzoru (plany restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wezwanie zagrożonej instytucji do zmiany struktury prawnej lub organizacyjnej). Wraz z pogłębianiem się sytuacji kryzysowej, co może świadczyć o niewłaściwym zarządzaniu, powinna rosnąć rola nadzoru: w projekcie – od egzekwowania przyjętych planów naprawczych, żądania doprecyzowania ich w szczegółowe harmonogramy, po inspirowanie negocjacji z wierzycielami i zaangażowanie właścicieli w formie zgromadzenia akcjonariuszy zwoływanego w celu podjęcia pilnych decyzji. Dwa ostatnie w wyjątkowym stopniu wpisują się w logikę przeprowadzanej w Unii Europejskiej reformy: obciążenie właścicieli i wierzycieli banku koniecznością podejmowania decyzji co do działań naprawczych wraz z perspektywą ponoszenia ich konsekwencji (nieskuteczność działań może doprowadzić do przejęcia zarządzania instytucją przez nadzór lub do jej uporządkowanej likwidacji), co ze względu na fakt, iż właściciele i wierzyciele już wcześniej mieli dostęp do informacji niedostępnych publicznie (w tym dla klientów) i dysponowali niedostępnymi dla klientów środkami oddziaływania na strategię banku, wydaje się logiczne. Powstaje pytanie o dalsze kroki, w razie gdyby i ta grupa instrumentów (zakwalifikowanych przez projektodawcę jako środki wczesnej interwencji) zawiodła i doszło do bankructwa instytucji lub stało się ono bardzo prawdopodobne (co mogłoby się uwidocznić w któryś z określonych w projekcie sposobów). Rozważany projekt umożliwia organowi powołanemu do

nadzorowania procesów uporządkowanej likwidacji i restrukturyzacji: zbycie w sytuacji kryzysowej całego banku lub jego wyodrębnionej części, utworzenie instytucji pomocowej, separację aktywów lub dofinansowanie, jeśli organ ów uzna, że jest zagrożony interes publiczny, a żadne inne działania nie zapobiegną upadłości instytucji.

Tak szeroki mandat działania może budzić kontrowersje. Po pierwsze, sama możliwość przejścia kontroli przez organy państwowe (lub ponadnarodowe) nad instytucją prywatną stanowi daleko idące rozszerzenie uprawnień nadzoru¹⁴. Po drugie, w tym aspekcie pojawia się problem relacji między państwami macierzystymi instytucji dominującej a państwami goszczącymi jej jednostki zależne. Waga potencjalnego konfliktu interesów może być inna w zależności od przyjętego modelu zarządzania kryzysowego: krajowego lub wspólnego, ponadnarodowego. W przypadku sieci lokalnych systemów restrukturyzacyjnych zachodzi możliwość uprzywilejowania w zakresie uprawnień nadzorczych krajów macierzystych wobec krajów goszczących, a nawet przeniesienia kosztów sytuacji kryzysowej na zewnątrz. System na szczeblu unijnym, w zależności od realizacji, w tym zwłaszcza zakresu podmiotowego i konstrukcji organu odpowiedzialnego, w pewnym stopniu niweluje to ryzyko. Należy zauważyć, iż jego zintegrowanie z ochroną depozytów oznacza ograniczenie zastosowania do najistotniejszych systemowo w UE banków i pozostawienie innych, w tym również prowadzących działalność transgranicznie, pod siecią nadzorów krajowych, z jej zagrożeniami.

Zagadnienie finansowania zintegrowanego zarządzania kryzysowego nie prezentuje istotnych różnic wobec funduszu ochrony depozytów. Zasadne wydaje się więc zastosowanie analogicznego mechanizmu: funduszu *ex ante* zasilanego składkami banków działających na obszarze odpowiedzialności organu nim zarządzającego, skalkulowanych na podstawie: 1) ryzyka uruchomienia wobec danego banku postępowania naprawczego oraz 2) prawdopodobnych kosztów jego przeprowadzenia, z możliwością dofinansowania go *ex post*.

Podsumowanie

Zakresowo wspólny fundusz gwarantowania depozytów (uzupełniony siecią bliźniaczych instytucji krajowych działających na podstawie jednolitych zasad), w połączeniu z koncepcją zintegrowanego zarządzania instytucjami finansowymi w sytuacji kryzysowej, może się przyczynić do minimalizacji ponoszonych przez podatników

¹⁴ Wydaje się jednak, że ogromne koszty, jakie generują kryzysy finansowe, także przez daleko idące, negatywne efekty zewnętrzne, uzasadniają drastyczną ingerencję w sferę prywatną, niezgodną do samodzielnego ich poniesienia.

kosztów działań naprawczych w sektorze bankowym. Będzie to jednak wpływ pośredni (przez przywrócenie zaufania do sektora). Wydaje się natomiast wątpliwe, aby udało się całkowicie wyeliminować taką ewentualność ze względu na znikomą skalę obydwu funduszy w stosunku do wielkości zagrożonych aktywów¹⁵, znaczenie systemowe dużych banków, które prawdopodobnie wymuszą pomoc publiczną w razie całkowitego wykorzystania funduszy, oraz rosnącą wagę sektora finansowego we współczesnej gospodarce, dodatkowo wzmacniającą dwa poprzednie zjawiska.

Bibliografia

- Bank of International Settlements Annual Report 2011*, <http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2011e.pdf>, 10.09.2013.
- Dembiński P., *Finanse po zawale*, Studio Emka, Warszawa 2011.
- Holzer R., *Jak uniknąć kolejnego światowego kryzysu?*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/jak-uniknac-kolejnego-swiatowego-kryzysu-systemu-finansowego/>, 7.06.2013.
- Koleśnik J., *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011.
- Koleśnik J., *Pożądaný kształt europejskiego zintegrowanego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów*, w: *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2013.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Plan działania na rzecz unii bankowej*, COM(2012) 510 Final, 12.9.2012.
- Obal T., *Teoretyczne aspekty systemu gwarantowania depozytów*, „Bezpieczny Bank” 2004, nr 2(23).
- Pennacchi G..G., *Risk-based capital standards, deposit insurance, and procyclicality*, „Journal of Financial Intermediation” 2005, vol. 14, issue 4.
- Roubini N., Mihm S., *Ekonomia kryzysu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz.U.UE. L. 2013.176.1, <http://www.lex.pl/serial-akt/-/akt/dz-u-ue-l-2013-176-1>, 5.05.2014.
- Szczepańska O., *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2005, nr 1.

¹⁵ Zgodnie z propozycją z czerwca 2012 r. o unii bankowej, docelowo fundusze restrukturyzacyjne mają zgromadzić zasoby odpowiadające 1% gwarantowanych depozytów w danym krajowym sektorze bankowym. Kwota ta może się okazać niewystarczająca na pokrycie wszystkich zobowiązań w razie kryzysu o dużej skali.

Streszczenie

Kryzys finansowy 2007 r. przypominał, jak znaczący koszt dla podatników mogą stanowić zaburzenia stabilności sektora bankowego ze względu na wysokość środków koniecznych do ograniczania lub usuwania ich skutków. Dlatego są podejmowane próby ich internalizacji w ramach sektora. W UE temu celowi miałyby służyć unia bankowa, która, zgodnie z propozycją z czerwca 2012 r., ma się opierać na trzech filarach: 1) jednolitym modelu nadzoru nad instytucjami, 2) wspólnym systemie gwarantowania depozytów oraz 3) zintegrowanym zarządzaniu w sytuacji kryzysowej. Z perspektywy redukcji presji na pomoc ze środków publicznych szczególną rolę powinny odegrać dwa ostatnie filary, zwłaszcza z powodu uwzględnienia w ich konstrukcji dwóch funduszy, które mają odpowiednio: zapewnić wypłatę depozytów (do określonej wysokości) przez upadający bank, co przyczyni się do ograniczenia paniki, oraz pokryć koszty ewentualnej restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji instytucji. W konsekwencji, miałyby zostać zminimalizowane ryzyko przeniesienia na podatników kosztów działań naprawczych w sektorze bankowym. Jego całkowite wyeliminowanie wydaje się jednak wątpliwe wobec wielkości potencjalnie zagrożonych aktywów oraz systemowego znaczenia dużych banków.

Słowa kluczowe: regulacja systemu finansowego, unia bankowa, system gwarantowania depozytów, zintegrowane zarządzanie w sytuacji kryzysowej, kryzys bankowy, działania naprawcze, sieć bezpieczeństwa

Elements of banking union as mechanisms of internalising costs of a banking crisis

Summary

The financial crisis of 2007 reminded policy makers how costly for taxpayers any disturbance of stability of the banking sector can be. Therefore, attempts are being made to contain costs of a banking crisis within the sector. With this goal, the banking union was proposed in June 2012 by the European Council. It would be based on three pillars: (1) a EU-wide single rulebook for supervision of credit institutions and investment firms, (2) the common deposit guarantee scheme, and (3) an integrated crisis management. The last two will play the key role in reducing the pressure on support from taxpayers' money. Such an effect is being expected especially because the afore-mentioned mechanisms include two funds, which are designed to provide, respectively, the repayment of bank deposits (up to a certain amount) by the falling institution and to cover the cost of

bank recovery and resolution. This, in turn, would contribute both to the reduction of panic as well as minimising the risk of externalisation of costs of a crisis in the banking sector. Their complete internalisation seems unlikely due to the volume of potentially affected assets and the systemic importance of large banks.

Keywords: regulation of the financial system, banking union, deposit guarantee scheme, integrated crisis management, banking crisis, corrective actions, safety net

Rozdział 16

Rola władz samorządowych w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorczości

Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale wykorzystano wyniki badania zrealizowanego w 2013 r. w ośmiu gminach położonych w dwóch województwach: zachodniopomorskim (Czaplinek, Drawsko Pomorskie, Ostrowice Wierchowo i Złocieniec) i mazowieckim (Brudzeń Duży, Gozdowo i Mochowo). Jako główną metodę badawczą przyjęto wywiad bezpośredni z władzami gminy (sekretarz lub burmistrz/wójt). W niektórych przypadkach przeprowadzono dodatkowe wywiady z pracownikami urzędu (dotyczy to sytuacji, gdy udzielający wywiadu nie był pewien niektórych informacji), przedsiębiorcami lub liderami opinii (w sytuacji, gdy pewne informacje były niejasne). Do badania dobrano gminy znajdujące się w tym samym powiecie lub powiatach sąsiadujących ze sobą. Gminy zostały wybrane na podstawie liczby ludności, liczby podmiotów gospodarczych, położenia oraz dominującego typu działalności. W rozdziale odwołano się także do wcześniej prowadzonych badań (2011 r.) w gminie Gąbin z województwa mazowieckiego.

Głównym celem rozdziału jest analiza rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w gminach do 50 tys. mieszkańców. Rozpatrzono kwestię wpływu władz lokalnych na rozwój stowarzyszeń będących integralną częścią obywatelskich społeczeństw. Ważną częścią badania były korzyści płynące z rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, przekładające się na wzrost (lub nie) kapitału społecznego. Szczegółnej analizie poddano stowarzyszenia przedsiębiorców i rozwój firm, jaki nastąpił dzięki ich funkcjonowaniu.

* Uniwersytet Warszawski.

Za główny przejaw społeczeństwa obywatelskiego przyjęto działalność stowarzyszeń. Na podobnie kluczową rolę stowarzyszeń w społeczeństwie obywatelskim wskazuje definicja, którą można znaleźć na stronach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: „Społeczeństwo obywatelskie obejmuje w Polsce dwa obszary: obywatelską aktywność grupową – działalność organizacji pozarządowych, wspólnot lokalnych i samorządowych, nieformalnych grup i ruchów społecznych oraz świadomość obywatelską Polaków”¹. W rozdziale została przywołana koncepcja społeczeństwa obywatelskiego wg R. Putnama, którą tak opisuje M. Ziółkowski: „Zalicza on [tj. R. Putnam – przyp. P.K.] do społeczeństwa obywatelskiego tylko te dobrowolne stowarzyszenia, które generują kapitał społeczny, uczą i podtrzymują uczestnictwo, które wzmacniają więzi społeczne, normy wzajemności i zaufania, zwiększają umiejętności wspólnego działania, czyli współpracę i koordynację działań różnych podmiotów”².

16.1. Kapitał społeczny i przedsiębiorczość

W niniejszym rozdziale oparto się na definicji kapitału społecznego R.D. Putnama, z wykorzystaniem elementów teorii J. Colemana. R.D. Putnam zwracał uwagę na kapitał społeczny jako na czynnik ułatwiający współpracę i obniżający koszty transakcyjne³. Kluczowe w tej teorii są powiązania między ludźmi, ich budowa i stopień trwałości. Kapitał jest w tym przypadku czymś jednoznacznie pozytywnym. J. Bartkowski określił ten typ kapitału jako „paradygmat działania zbiorowego, kooperacji i sieci powiązań”⁴. Według tego autora: „kapitał społeczny w tym podejściu składa się z trzech głównych elementów:

- 1) wzorów współdziałania, społecznego uznania dla norm chroniących kooperację i wymianę oraz wartości uzasadniających zachowania prospołeczne, takie jak dobro wspólne,
- 2) sieci powiązań, pomostów między jednostkami i grupami,
- 3) aktywnych relacji między ludźmi: zaufania, zrozumienia, wspólnych wartości i wzorów zachowania.

¹ <http://www.mpips.gov.pl/spoleczenstwo-obywatelskie>, 7.09.2013.

² M. Ziółkowski, *Społeczeństwo obywatelskie, transformacja i tradycja we wspólnotach lokalnych*, w: *Państwo, samorząd i społeczności lokalne*, red. K. Bondyra, M. Szczepański, P. Śliwa, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2005, s. 35.

³ R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 1995.

⁴ J. Bartkowski, *Kapitał społeczny i jego oddziaływanie na rozwój w ujęciu socjologicznym*, w: *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, red. M. Herbst, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 69.

Czynniki te częściowo działają odrębnie, a częściowo we wzajemnej łączności. Dzięki współpracy, zaufaniu i więzom, różne odrębne zasoby i wzory zachowania mogą się ze sobą połączyć, dając efekt synergii⁵.

U R.D. Putnama można również znaleźć podział na kapitał *bonding*, czyli spajający (silne sieci łączące rodziny, przyjaciół) oraz kapitał *bridging*, czyli pomostowy (słabe powiązanie umożliwiające współpracę między sieciami)⁶. Ten właśnie podział jest szczególnie istotny dla niniejszego rozdziału.

J. Coleman definiuje kapitał społeczny jako funkcję⁷. Są to zasoby tkwiące w relacjach aktorów. Na elementy kapitału społecznego w tym ujęciu składają się: zaufanie, kapitał spajający, kapitał pomostowy, integracja, transfer informacji, poczucie wpływu na rzeczywistość, normy i wartości.

Przedsiębiorczość na terenie gminy jest odzwierciedleniem procesu rozwoju i wzrostu liczby podmiotów gospodarczych. Kluczowymi aktorami stają się przedsiębiorcy i lokalne społeczeństwo. Na podobny sposób rozumienia przedsiębiorczości wskazuje R. Griffin: „Przedsiębiorczość jest procesem organizowania i prowadzenia działalności gospodarczej oraz podejmowania związanego z nią ryzyka”⁸.

16.2. Wpływ władz lokalnych na stowarzyszenia; charakterystyka działających stowarzyszeń

Główne działania związane z pomocą dla stowarzyszeń dotyczą wsparcia lokalowego i obsługi prawnej. Taką formę wsparcia deklaruje większość władz gminnych. W gminie Drawsko Pomorskie na siedziby stowarzyszeń został przeznaczony cały budynek. Kolejną formą pomocy jest wsparcie przy składaniu wniosków o zewnętrzne dofinansowanie, a w niektórych przypadkach jest także oferowana pomoc w pisaniu wniosków o środki z gminy. Gminy, w miarę możliwości, udostępniają własne pomieszczenia stowarzyszeniom oraz pomagają w ich rejestracji. W gminie Drawsko Pomorskie utworzono w urzędzie specjalną komórkę ds. wspierania organizacji pozarządowych. Inną formą pomocy jest druk materiałów na koszt urzędu.

Na terenie każdej gminy jednym z ważniejszych stowarzyszeń jest ochotnicza straż pożarna. W niektórych gminach stowarzyszenie to jest dominujące. Ważnymi

⁵ Ibidem, s. 71.

⁶ R.D. Putnam, *Samotna gra w kregle*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

⁷ J. Coleman, *Perspektywa racjonalnego wyboru w socjologii ekonomicznej*, w: *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, red. L. Jasińska-Kania, M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 144–163.

⁸ Zob. R. Oleksyn, *Przedsiębiorczość jako kategoria złożona. Jak ją rozwijać?*, „Problemy Zarządzania. Młodzi przedsiębiorcy” 2012, nr 1(36), t. 2, s. 9.

elementami życia gminy są także kluby emerytów i rencistów oraz związki sportowe (były one częściej wymieniane przez gminy z województwa zachodniopomorskiego). Istotną rolę pełnią też organizacje charytatywne i zajmujące się walką z problemami społecznymi (np. Caritas).

Widocznym problemem, zwłaszcza w województwie zachodniopomorskim, jest brak stowarzyszeń związanych z aktywnością obywatelską. W dwóch gminach tego regionu, Czaplinku i Drawsku Pomorskim, funkcjonują Stowarzyszenia Miłośników Ziemi, ale w obu przypadkach są one bardzo związane z urzędem miasta. Można nawet postawić tezę, że gmina jest głównym inicjatorem ich działalności. Na Mazowszu tego typu związki są bardziej niezależne i pojawiają się w każdej gminie, w przypadku zaś Brudzenia Dużego dawny prezes stowarzyszenia został wójtem.

Ogromnym problemem wielu gmin jest mała liczba stowarzyszeń związanych z kulturą; w województwie zachodniopomorskim, poza respondentem z gminy Drawsko Pomorskie, nikt nie wspominał o tego typu organizacji. Na Mazowszu większą rolę przypisywano takim wydarzeniom, jak lokalny festyn czy dni miejscowości, ale wskazano także znaczną rolę promocji kultury. W gminie Gozdowo pojawiło się stowarzyszenie „Nasze Ostrowy”, nawiązujące do dawnej tradycji rolniczej. Również w tej gminie są organizowane dni pamięci o Janie Pawle II – respondent uznał je za kluczowe wydarzenie dla lokalnej społeczności.

Podsumowując, w obu województwach formy wsparcia stowarzyszeń są bardzo podobne. Badane gminy można różnicować wg skali wsparcia – trzy z nich można uznać za wyróżniające (dwie gminy z województwa zachodniopomorskiego, jedna gmina z województwa mazowieckiego), trzy za wspierające (dwie gminy z województwa mazowieckiego i jedna gmina z województwa zachodniopomorskiego), a pozostałe potraktować jako stosujące szczątkowe formy wsparcia (dwie gminy z województwa zachodniopomorskiego i jedna gmina z województwa mazowieckiego).

16.3. Lokalne stowarzyszenia przedsiębiorców jako ważny element społeczeństwa obywatelskiego

Kluczową rolę w budowie społeczeństwa obywatelskiego w małych gminach pełnią stowarzyszenia lokalnych przedsiębiorców. Skupiają one lokalną elitę i mają znaczny wpływ na życie mieszkańców. Stanowią często ważny element zmian politycznych i gospodarczych. Równocześnie na ich przykładzie można dostrzec korzyści gospodarcze ze społeczeństwa obywatelskiego, co jest szczególnie cenne dla władz gminy.

Tylko w dwóch badanych gminach pojawiły się takie stowarzyszenia. W obu wypadkach były silnie związane z przedsiębiorczością endogeniczną. Według władz gminy, przedsiębiorcy są niechętni do współpracy, ponieważ obawiają się działalności

politycznej. Jako przykład podano coroczne spotkania biznesowe z władzami gminy, które się odbywały dopóty, dopóki w roku wyborów samorządowych nie zostały odebrane jako gra polityczna. Podobnie było w innej gminie, gdzie tego typu spotkania nie cieszyły się zainteresowaniem, mimo wysłania listowych powiadomień. Część respondentów uznała, że właściciele firm są niechętni jakimkolwiek zrzeczeniom. Na słabą współpracę pomiędzy przedsiębiorcami wskazują badania zespołu J. Gardawskiego: „Podsumujemy problem sieci współdziałania: uczestniczy w nich nieco ponad 1/4 badanych firm, same sieci są z reguły niewielkie. Właściciele firm z pewnych branż mają większą skłonność do zawiązywania sieci współdziałania, inne mniejszą. Z analiz korelacji wynika, że ponadto trzy czynniki grają rolę najważniejszą: wykształcenie, kapitał ludzki oraz innowacyjny charakter przedsiębiorstw”⁹.

W gminie Złocieniec stowarzyszenie przedsiębiorców było nakierowane na wzajemną pomoc, ale ograniczało się do istniejących przedsiębiorców i nie pomagało nowym firmom w rozwoju. Organizacja ta bardzo silnie angażowała się w polityczne życie gminy. Reprezentanci tego stowarzyszenia wystartowali raz w wyborach do rady gminy i wygrali. Respondenci wskazali tę organizację jako jeden z głównych czynników odpowiedzialnych za porażkę burmistrza, kiedy starał się o reelekcję. Był to skutek obarczenia ówczesnych władz gminy odpowiedzialnością za zgodę na budowę sklepu wielkoprzemysłowego, który był konkurencją dla członków organizacji. Stowarzyszenie to zaczęło także organizować coroczne targi wystawowe dla przedsiębiorców, ale ze względu na brak środków było zmuszone zaprzestać tej działalności. Organizacja ta była skupiona na rozbudowie istniejących firm, zwiększaniu skali działalności, ale też blokowaniu wejścia nowych firm na swój rynek. Jej działalność opierała się głównie na kapitale pomostowym, wyrażającym się w budowie sieci kontaktów.

Stowarzyszenie w Gminie Gąbin również było nastawione na budowę słabych więzi (kapitał briding) i wspieranie przedsiębiorców w rozwoju działalności firm. Zaangażowało się w działalność polityczną, czego przykładem była promocja jednego ze swoich liderów. Odegrało ono najważniejszą rolę w okresie transformacji gospodarczej, stabilizując sytuację i wspierając łagodną zmianę systemową. Stowarzyszenie to angażowało się w wiele akcji społecznych i charytatywnych, także takich dających korzyści gospodarcze, jak założenie telefonów w gminie. Starano się wspierać nowo powstałych przedsiębiorców (na wagę więzi na początkowym etapie powstawania firmy zwracają uwagę B. Glinka i S. Gudkova: „Badania wskazują, że na początkowym etapie rozwoju przedsiębiorstwa wielkość sieci jest pozytywnie skorelowana z prawdopodobieństwem osiągnięcia sukcesu przez przedsiębiorcę”¹⁰). Na organizowanych przez

⁹ *Rzemieślnicy i biznesmeni. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw*, red. J. Gandawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 182.

¹⁰ B.Glinka, S. Gudkova, *Przedsiębiorczość*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 171.

nie spotkaniach można było znaleźć inwestorów i wspólników, wymieniano się także informacjami biznesowymi. Apogeum działalności tego stowarzyszenia przypadło na początek lat 90. XX w., kiedy to stało się inkubatorem lokalnej przedsiębiorczości. Tym, czym różni się to stowarzyszenie od złocienieckiego, jest duży wachlarz działalności społecznej i poczucie odpowiedzialności za gminę, generowane przez kapitał spajający, oraz włączenie do stowarzyszenia lokalnej elity, jak urzędnicy, lekarze, nauczyciele. W późniejszym okresie organizacja ta straciła na znaczeniu.

W obu przypadkach stowarzyszenia biznesowe dawały duże korzyści i stały się ważnym źródłem przede wszystkim kapitału pomostowego, pozwalającego na rozszerzenie skali działalności przedsiębiorców. Organizacje biznesowe, zarówno w Złocińcu jak i w Gąbinie, miały swój okres świetności, a potem zmierzchu. Był to rozwój falowy, zakończony spadkiem znaczenia i ograniczeniem działalności. Stowarzyszenia w obydwu gminach były zaangażowane w lokalną politykę, przy ich założeniu ówczesne władze odegrały rolę drugoplanową. Były one bardzo ważne dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, miały bowiem wpływ na decyzje podejmowane przez władze gminy.

16.4. Problemy i korzyści związane ze społeczeństwem obywatelskim

Istotnym zagadnieniem pozostaje ocena problemów działań stowarzyszeń i ich diametralnie różny odbiór w obu województwach. Jediną ważną kwestią dotyczącą badanych gmin z obydwu województw jest brak aktywności większości zarejestrowanych stowarzyszeń (wyjątek stanowi sytuacja, gdy w gminie liczba stowarzyszeń jest niewielka). Aktywnych jest w gminie przeciętnie ok. 30–40% zarejestrowanych stowarzyszeń.

Pozostałe problemy dotyczą tylko województwa zachodniopomorskiego. Pierwszym jest wspomniany już brak stowarzyszeń związanych z działalnością obywatelską (przede wszystkim na Pomorzu Zachodnim). Kolejny to przekonanie, zwłaszcza w gminach silnie wspierających organizacje pozarządowe, o słabości tychże stowarzyszeń i ich uzależnieniu od pomocy. Najważniejszym problemem jest przekonanie, że działalność stowarzyszeń nie przekłada się na wzrost kapitału społecznego, zwłaszcza zaufania, i nie wpływa istotnie na zmiany postaw obywateli (dotyczy województwa zachodniopomorskiego). Inaczej ujmując, inwestycje w stowarzyszenia dają niski zwrot w postaci rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Mimo podobnych nakładów i działań gmin z obu województw, gmina z Pomorza Zachodniego ma znacznie więcej problemów w tym obszarze; kluczowe staje się wyjaśnienie tego zjawiska. Problemy te znajdują oddźwięk w wypowiedziach respondentów: „Nie ma zainteresowania tym

życiem społecznym” lub „Będę samokrytyczny i powiem, że organizacji społecznej mającej idee społeczeństwa obywatelskiego to nie ma”¹¹.

Według wielu naukowców (np. R.D. Putnam), stowarzyszenia powinny przyczyniać się do wzrostu kapitału społecznego, zwłaszcza zaufania. Kapitał społeczny generuje wiele korzyści dla lokalnej społeczności, także takich, które przekładają się na gospodarkę regionu. Uzyskany i wzmacniany przez stowarzyszenia, wpływa na działalność gospodarczą także poprzez swój niski lub wysoki poziom w całej lokalnej wspólnotcie. Wysoki poziom zaufania obniża koszty transakcyjne, które można zdefiniować jako „koszty pomiaru wartości rzeczy podlegających wymianie, a także koszty ubezpieczeń, tworzenia chroniących praw i gwarantujących przestrzeganie zawartych umów kontraktowania”¹². Poza tym umożliwia lepszy przepływ informacji i daje poczucie wpływu na rzeczywistość. Te aspekty w badaniu uwidoczniły się zwłaszcza w gminie Gąbin, gdzie przedsiębiorcy wzajemnie się wspierali i sobie pomagali, np. promowali zakupy w lokalnych sklepach czy pomagali znajomym w rozpoczęciu działalności. Przedsiębiorczość na tym obszarze korzystała z kapitału społecznego generowanego zarówno przez stowarzyszenie, jak i przez samą lokalną wspólnotę.

Kwestia zmiany poziomu zaufania w badaniu była drażliwa dla respondentów z województwa zachodniopomorskiego (tabela 16.1). Co bardzo zaskakujące, w gminach przeżywających wyraźny rozwój i przekazujących środki na działalność stowarzyszeń z tego regionu nie zadeklarowano wzrostu zaufania do władz gminy. W przypadku zaś lokalnego lidera, jakim jest gmina Drawsko Pomorskie, można nawet mówić o jego odczuwalnym spadku. We wszystkich gminach z województwa mazowieckiego zadeklarowały wzrost zaufania do władz. K. Kietlińska stawia tezę, że społeczeństwo obywatelskie w Polsce rozwija się dzięki stowarzyszeniom: „Można zatem powiedzieć, że trzeci sektor w naszym kraju rozwija się, co jest potwierdzeniem istnienia społeczeństwa obywatelskiego”¹³. Tym bardziej więc zaskakują opinie władz lokalnych z województwa zachodniopomorskiego. Wypowiedzi respondentów wskazujące na spadek zaufania są następujące: „Wraz z rozwojem demokracji te relacje są coraz gorsze” (odpowiedź na pytanie o wzrost zaufania między ludźmi); „W latach 90. XX w. o wiele przyjemniej się pracowało i przygotowywało pewne sprawy niż to jest obecnie”; „Ginie wszystko to, co jest związane ze społecznikiem, to można już policzyć na palcach jednej ręki. Gdzie jest pieniądź, gdzie można dorobić, tam pojawiają się ludzie. Tam, gdzie jest to merkantylne, to tam się działa”.

¹¹ Wszystkie wypowiedzi respondentów cytowane w niniejszym rozdziale pochodzą z wywiadów przeprowadzonych w latach 2011 i 2013.

¹² P. Chmielewski, *Homo Agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Poltex, Warszawa 2011, s. 254.

¹³ K. Kietlińska, *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa 2010, s. 192.

Tabela 16.1. Poziom zaufania do władz w badanych gminach

Spadek poziomu zaufania	Poziom zaufania bez zmian	Wzrost poziomu zaufania
Złocieniec	Wierzchowo	Gozdowo
Ostrowice		Brudzeń Duży
Drawsko Pomorskie		Gąbin
Czaplinek		Mochowo

Źródło: Badanie własne.

Poproszeni o porównanie poziomu zaufania w swojej gminie z poziomem ogólnokrajowym, respondenci również podjęli próbę uniknięcia odpowiedzi (tabela 16.2). Jest zaskakujące, że żaden przedstawiciel władzy lokalnej z województwa zachodniopomorskiego nie zdecydował się na określenie swojej gminy jako gminy o wyższym poziomie zaufania do władz niż poziom krajowy. Trzy gminy z województwa mazowieckiego natomiast zaliczyły się do grona wspólnot mających wyższy poziom zaufania do władz niż występujący w pozostałych częściach kraju. Gmina Mochowo jest ciekawym przypadkiem, gdyż przeszła kryzys polityczny, który spowodował drastyczne podziały społeczności lokalnej.

Tabela 16.2. Poziom zaufania w poszczególnych gminach w odniesieniu do średniej krajowej

Poziom zaufania niższy od średniej krajowej	Poziom zaufania wyższy od średniej krajowej
Złocieniec	Gozdowo
Ostrowice	Brudzeń Duży
Drawsko Pomorskie	Gąbin
Czaplinek	
Mochowo	
Wierzchowo	

Źródło: Jak tabeli 16.1.

Niespodziewaną kwestią, która pojawiła się w badaniach, jest przekonanie o słabości stowarzyszeń i ich zależności od władz gminy w województwie zachodniopomorskim. Stowarzyszenia są postrzegane jako forma zarobku i droga kariery. Nie generują zaufania, co jest główną barierą ich rozwoju. Badane gminy w tym województwie mają zarówno więcej problemów, jak i mniej korzyści związanych z działalnością stowarzyszeń. Tworzy się zamknięte koło, gdzie główną barierą rozwoju kapitału społecznego staje się jego brak. Na wagę kapitału społecznego jako czynnika umożliwiającego współpracę władz lokalnych ze stowarzyszeniami wskazuje J. Wódz: „Bez kapitału społecznego partnerstwo jest prawie niemożliwe, sprowadza się bowiem do kolejnych

przykładów wyobcowania władz ze społeczeństwa¹⁴. W opinii respondentów: „Jak ktoś piastuje stanowisko kierownicze w takiej organizacji, to myślą, że on się tam nachapie, a on to przecież robi w czynie społecznym, za darmo”; „Niepotrzebnie jedni drugich próbują krytykować i tym samym zniechęcać do pracy w takiej organizacji”.

16.5. Przyczyny braku zaufania do władz gminy

Głównym problemem w rozwoju stowarzyszeń na terenie badanych gmin w województwie zachodniopomorskim jest brak zaufania do władz. Przyczyną takiego stanu jest wg respondentów brak tradycji oraz problemy związane z mentalnością i tożsamością mieszkańców.

Jedną z ważniejszych przyczyn wpływających na brak zaufania do władz gminy stanowi historia regionu. Województwo zachodniopomorskie zostało zasiedlone przez nowych osadników po II wojnie światowej, gdy doszło do prawie całkowitej wymiany ludności. Tak tę sytuację opisują A. Radziwiłł i W. Roszkowski: „Tereny nad Odrą i Bałtykiem stanowiły w pierwszych latach po wojnie raj dla ludzi wyrwanych z dawnego środowiska, często zdemoralizowanych przez wojnę i okupację. Przerzucali się oni od szabru i spekulacji do udziału w administracji i milicji¹⁵. Powstała całkiem nowa wspólnota, opierająca się na przybyszach z całej Polski. Nastąpił szybki rozpad słabych więzi, czyli kapitału spajającego. Nowi mieszkańcy, pozbawieni tożsamości lokalnej, nie ufali sobie nawzajem, brakowało powiązań rodzinnych i elementów spajających. Podziały te były zaskakujące trwałe. Respondenci wspominają, że część wsi z regionu zaczęła się integrować dopiero w latach 70. i 80. XX w., kiedy pojawiły się pierwsze mieszane (z osobami spoza wsi) małżeństwa. Istotną kwestią jest też przywiązanie do starej tradycji, przywiezionej z dawnych miejsc zamieszkania, a brak przywiązania do obecnego miejsca zamieszkania („Jest chyba więcej nieufności niż zaufania. Takiego zaufania nie ma. To wynika z chłopskiej mentalności, nie do końca można wszystkim ufać; to zostało przeniesione z Kresów i Polski B.”). Równocześnie, w przypadku większości obszarów, migracje w późniejszym okresie były rzadkie i raz powstałą społeczność ciężko było zmienić. Równie ważnym czynnikiem w opinii respondentów były niski poziom wykształcenia i brak kwalifikacji pierwszych osadników; w części gmin pojawiła się opinia o przestępcach osiedlanych na terenach

¹⁴ J. Wódz, *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka*, w: *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna*, red. A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański, IFiS PAN, Warszawa 2005, s. 235.

¹⁵ A. Radziwiłł, W. Roszkowski, *Historia 1945–1990*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 67.

PGR-ów, które po zmianie systemowej stały się źródłami problemów społecznych i barierą w rozwoju zaufania.

Innym ważnym czynnikiem utrudniającym wzrost kapitału społecznego były masowe upadłości zakładów przemysłowych na tym terenie. Skutkowało to dużym bezrobociem i rozwojem patologii społecznych. Jeden z respondentów zauważył, że w okresie komunizmu zakłady były miejscem nie tylko pracy, lecz także integracji.

Respondenci zwracają uwagę, że dopiero ostatnio pojawiła się stabilizacja i możliwość budowy społeczeństwa opartego na wspólnych wartościach i tożsamości. Upatrują szansę w młodym pokoleniu.

Podsumowanie

Spółeczeństwo obywatelskie i działalność stowarzyszeń to niezmiernie ważne aspekty współczesnego świata, dzięki którym rośnie kapitał społeczny, co przekłada się na korzyści gospodarcze. Problem pojawia się wówczas, gdy brak kapitału spajającego uniemożliwia lub utrudnia powstanie organizacji pozarządowych, tak jak to miało miejsce w omawianych przypadkach w województwie zachodniopomorskim. Według respondentów, działania władz lokalnych wspierające rozwój i powstawanie stowarzyszeń nie przekładają się wystarczająco na wzrost zaufania do nich. Podstawową barierą staje się brak kapitału spajającego, spowodowany wielkimi migracjami w przeszłości województwa.

Stowarzyszenia biznesowe mogą powstać we wspólnotach o kapitale spajającym zarówno dużym, jak i małym. W pierwszym omawianym przypadku dzięki kapitałowi spajającemu wspólnota miała większe korzyści (akcje charytatywne, powstanie większej liczby firm). Stowarzyszenia przedsiębiorców są elementem bardzo ważnym w życiu gmin, ponieważ nie tylko wspierają rozwój gospodarczy, lecz także pozwalają wpływać na działalność władz. Stają się ważnym elementem społeczeństwa obywatelskiego.

Bibliografia

- Bartkowski J., *Kapitał społeczny i jego oddziaływanie na rozwój w ujęciu socjologicznym*, w: *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, red. M. Herbst, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Chmielewski P., *Homo Agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Poltex, Warszawa 2011.

- Coleman J., *Perspektywa racjonalnego wyboru w socjologii ekonomicznej*, w: *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, red. L. Jasińska-Kania, M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Glinka B., Gudkova S., *Przedsiębiorczość*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- <http://www.mpips.gov.pl/spoleczenstwo-obywatelskie>, 7.09.2013.
- Kietlińska K., *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa 2010.
- Oleksyn R., *Przedsiębiorczość jako kategoria złożona. Jak ją rozwijać?*, „Problemy Zarządzania. Młodzi przedsiębiorcy” 2012, nr 1(36), t. 2.
- Putnam R.D., *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 1995.
- Putnam R.D., *Samotna gra w kręgle*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Radziwiłł A., Roszkowski W., *Historia 1945–1990*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Rzemieślnicy i biznesmeni. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw*, red. J. Gandawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.
- Wódz J., *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka*, w: *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna*, red. A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański, IFiS PAN, Warszawa 2005.
- Ziółkowski M., *Spółczesność obywatelska, transformacja i tradycja we wspólnotach lokalnych*, w: *Państwo, samorząd i społeczności lokalne*, red. K. Bondyra, M. Szczepański, P. Śliwa, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań 2005.

Streszczenie

Niniejszy rozdział jest próbą porównania sytuacji stowarzyszeń w ośmiu gminach z dwóch województw: mazowieckiego i zachodniopomorskiego. Autor, poprzez wywiady pogłębione z przedstawicielami władz gmin, zbadał działalność stowarzyszeń i wpływ władz gminy na ich funkcjonowanie. Wykazał zależności istniejące między obecnością kapitałów pomostowego i spajającego w społeczeństwie lokalnym a rozwojem stowarzyszeń obywatelskich. Regiony o burzliwej historii i niskim kapitale spajającym mają problemy z zaufaniem i rozwojem organizacji pozarządowych. Autor wskazał, jak zależności te wpływają na rozwój gospodarczy omawianych regionów.

Słowa kluczowe: stowarzyszenie, przedsiębiorczość, władza lokalna, gmina, rozwój, kapitał spajający, kapitał pomostowy

Role of governmental authorities in the development of civil society and entrepreneurship

Summary

This paper is an attempt to compare the situation of associations in eight municipalities of the two provinces Mazovia and West Pomeranian. Author, thanks to interviews with representatives of local associations, researches the associations' activity and impact of the municipal authorities on these associations. It shows the relationship between the presence of bridging and bonding capital in the local society and the development of civic associations. Regions with a violent history and low capital bonding have trust issues and problems with the development of non-governmental organisations. Author also indicates how these relationships affect the economic development of these regions.

Keywords: association, entrepreneurship, local authorities, municipality, development, bonding social capital, bridging social capital

Rozdział 17

Obywatelskie projekty ustaw w Polsce jako przykład aktywności obywatelskiej

Wprowadzenie

Institucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest jednym z instrumentów demokracji bezpośredniej. Oprócz inicjatywy konstytucyjnej, polegającej na możliwości wystąpienia obywateli z wnioskiem o przyjęcie nowej konstytucji oraz inicjatywy referendalnej, mającej służyć zgłoszeniu wniosku o przeprowadzenie referendum, inicjatywa ustawodawcza jest jednym z wyrazów inicjatywy ludowej¹.

17.1. Pojęcie, cele i formy obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Inicjatywa ludowa jest definiowana jako „instytucja partycypacji obywatelskiej, która pozwala określonej liczbowo grupie, wchodzącej w skład zbiorowego podmiotu suwerenności, przedstawić, legislaturze bądź bezpośrednio samemu ludowi, wniosek zawierający propozycję przyjęcia, zmiany lub odrzucenia aktu normatywnego”². Można rozumieć inicjatywę ludową także jako „uprawnienie określonej przez prawo grupy członków zbiorowego podmiotu [...] do przedłożenia właściwemu organowi państwa

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 31.

² M. Dane Waters, *The Initiative and Referendum Process in the United States*, Initiative and Referendum Institute, Washington 2002, s. 9–10 (cyt. za: P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, op.cit., s. 31).

projektu konstytucji lub do złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum czy też o podjęcie przez organ państwowy innych działań”³.

Inicjatywa ustawodawcza obywateli jako jeden z wyrazów inicjatywy ludowej może stanowić „instrument umożliwiający czynny udział w procesie legislacyjnym przez zbiorowy podmiot suwerenności”⁴. Daje możliwość bezpośredniego kształtowania swoich praw i obowiązków przez obywateli, umożliwia aktywizowanie się obywateli wokół spraw dla nich ważnych, siłom niereprezentowanym w parlamencie daje szansę przedstawienia własnych projektów ustaw⁵. Poszukując celów, dla których do systemów politycznych wprowadza się obywatelską inicjatywę ustawodawczą, należałoby stwierdzić, że będąc istotnym uzupełnieniem demokracji parlamentarnej⁶, inicjatywy te „są ważnym instrumentem oddziaływania opozycji na władzę”⁷, umożliwiają regularne uczestnictwo obywateli w decyzjach politycznych parlamentu⁸.

Należy podkreślić, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest jedynie uzupełnieniem demokracji bezpośredniej: „powinna [...] stanowić swego rodzaju alternatywę stosowaną w sytuacjach «nadzwyczajnych», kiedy nie ma politycznej woli uregulowania przez parlament określonej problematyki”⁹.

Ludowa inicjatywa ustawodawcza przybiera różne formy. Najczęściej wyróżnia się inicjatywy: bezpośrednią i pośrednią oraz sformułowaną i niesformułowaną. Bezpośrednia inicjatywa ustawodawcza występuje wówczas, gdy o ostatecznym uchwaleniu lub odrzuceniu projektu decyduje wyborca w głosowaniu ludowym. W przypadku gdy parlament odrzuci projekt obywatelski albo dokona w nim znaczących zmian, wyborcy, poprzez głosowanie, mogą zdecydować o ostatecznym przyjęciu lub nie projektu. Inną formą jest inicjatywa pośrednia, w której wyborcy, przedstawiając projekt swojego rozwiązania, tracą wpływ na jego dalsze losy, pozostawiając decyzję o uchwaleniu bądź odrzuceniu projektu właściwemu organowi przedstawicielskiemu. W tym przypadku „rola suwerena jest znacząco ograniczona”¹⁰. Obywatelskie projekty ustaw mogą mieć charakter sformułowany, wówczas projektodawcy są zobowiązani do

³ S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2005, s. 19.

⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 672.

⁵ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s. 157.

⁶ R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2000, s. 222 (cyt. za: S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej...*, op.cit., s. 82).

⁷ A.K. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 25.

⁸ W. Linder, *Blaski i cienie demokracji bezpośredniej*, w: *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, Semper, Warszawa 2011, s. 12.

⁹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, op.cit., s. 245.

¹⁰ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Hermann, *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2012, s. 10.

opracowania i przedstawienia gotowego aktu prawnego. Niesformułowana inicjatywa polega na złożeniu samego wniosku o prawne uregulowanie określonej kwestii¹¹.

17.2. Procedury zgłaszania obywatelskich projektów ustaw w Polsce

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Polsce jest realizowana na podstawie art. 118 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.¹², a szczegółowe uregulowania dotyczące inicjatywy obywatelskiej znajdują się w ustawie z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli¹³.

W Polsce obywatelska inicjatywa ustawodawcza ma charakter semibezpośredni. Obywatele wnoszą projekt ustawy do parlamentu i projekt ten jest traktowany „na równi z innymi projektami innych podmiotów mających inicjatywę ustawodawczą”¹⁴. Choć procedury uchwalania obywatelskiego projektu ustawy różnią się w kilku miejscach od tych wnoszonych przez inne podmioty, o semibezpośrednim charakterze tej inicjatywy decyduje fakt, że ostateczną decyzję o uchwaleniu bądź odrzuceniu projektu podejmuje Sejm we współpracy z Senatem.

Według artykułu 118 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawodawczy może zgłosić, poza innymi podmiotami, 100 tys. obywateli mających czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu. Liczba 100 tys. obywateli odpowiada 0,33% wszystkich uprawnionych do głosowania obywateli w Polsce. Wymóg ten, w porównaniu z innymi państwami, w których również obywatele mają prawo inicjatywy ustawodawczej, nie jest wygórowany. Przykładowo, w Austrii pod obywatelskim projektem ustawy jest wymagane 1,67% podpisów obywateli uprawnionych do głosowania, w Hiszpanii 1,49%, w Rumunii 1,39%, na Węgrzech 0,98%. Bardziej liberalne wymogi od polskich istnieją w Słowenii, gdzie do zgłoszenia obywatelskiego projektu ustawy jest wymaganych 5 tys. podpisów, co stanowi 0,31% osób uprawnionych do głosowania, oraz we Włoszech, gdzie jest wymaganych 50 tys. podpisów, tj. 0,11% osób uprawnionych do głosowania¹⁵.

Projekt ustawy wniesiony przez obywateli może dotyczyć wszystkich kwestii, które nie zostały zarezerwowane dla innych podmiotów. Z inicjatywą może wystąpić

¹¹ Ibidem, s. 13.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹³ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. Nr 62, poz. 688.

¹⁴ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009, s. 221.

¹⁵ *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, komentarz P. Uziębło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 56. Zob. także S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2009.

komitet inicjatywy ustawodawczej, który tworzy 15 obywateli¹⁶. Komitet ten wykonuje czynności związane z przygotowaniem projektu, jego rozpowszechnieniem, kampanią promocyjną i zbieraniem podpisów. Jednym z pierwszych zadań komitetu jest zebranie 1000 podpisów pod projektem, po ich zebraniu pełnomocnik komitetu zawiadomiam Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu inicjatywy ustawodawczej, do zawiadomienia jest dołączony projekt ustawy oraz lista podpisów obywateli popierających projekt ustawy¹⁷. W ciągu 14 dni od momentu zawiadomienia, jeżeli komitet spełnia wszystkie wymogi formalne, Marszałek Sejmu wydaje postanowienie o przyjęciu komitetu inicjatywy ustawodawczej. W ciągu trzech miesięcy od tego momentu komitet powinien wnieść do Marszałka Sejmu projekt ustawy poparty podpisami co najmniej 100 tys. obywateli mających czynne prawo wyborcze do Sejmu i popierającymi projekt. Jeśli komitet spełni ten warunek, projekt ustawy zostaje przekazany przez Marszałka Sejmu pod obrady izby niższej. Istotne jest ograniczenie czasowe rozpoczęcia obradowania nad projektem. W przypadku projektów obywatelskich pierwsze czytanie przeprowadza się w ciągu trzech miesięcy od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu. Jest to odmienne uregulowanie niż w przypadku innych podmiotów wnoszących projekty ustawy do parlamentu, gdzie nie jest określony czas od momentu wpłynięcia projektu do momentu rozpoczęcia nad nim prac. Jest to niewątpliwie rozwiązanie, które stawia w pozycji uprzywilejowanej projekty obywatelskie. Uprzywilejowanie to wynika ze „szczególnego trybu dochodzenia do skutku tego projektu. Trudno by było sobie [...] wyobrazić zmarnowanie zaangażowania obywateli oraz wyłożonych przez nich funduszy poprzez niepoddanie ich projektu w ogóle pod obrady parlamentu”¹⁸.

Obywatelski projekt ustawy jest poddany zwykłym procedurom uchwalania w parlamencie. Cechy, które wyróżniają projekt obywatelski od projektów innych podmiotów, to przede wszystkim nie stosowanie zasady dyskontynuacji prac parlamentu. Na podstawie art. 4 ustawy z 1999 r.¹⁹, obywatelskie projekty ustaw, których postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w danej kadencji, są rozpatrywane przez Sejm następnej kadencji bez konieczności ponownego wnoszenia projektu. Wśród innych różnic można także wymienić obowiązek przeprowadzenia pierwszego czytania obywatelskiego projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym Sejmu, a także wspomniany już obowiązek podjęcia prac parlamentarnych w ciągu trzech miesięcy od momentu wniesienia projektu do Marszałka Sejmu²⁰. Należy zauważyć, że projekt

¹⁶ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, op.cit.

¹⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op.cit., s. 673.

¹⁸ *Ibidem*, s. 675.

¹⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, op.cit.

²⁰ M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 154–155.

obywatelski nie może być rozpatrywany w trybie pilnym, taki tryb uchwalenia może być realizowany tylko w stosunku do projektów ustaw Rady Ministrów. Zawężona jest także tematyka obywatelskich projektów ustaw. Obywatelskie projekty ustaw nie mogą dotyczyć: ustawy budżetowej, ustawy o przewidywanym budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego, ustawy o udzieleniu gwarancji finansowych przez Państwo – inicjatywa tych ustaw przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów. Obywatele nie mają również prawa zgłosić projektu ustawy zmieniającego konstytucję, taki projekt wnieść może jedynie 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat oraz Prezydent²¹.

17.3. Praktyka stosowania prawa do zgłaszania obywatelskich projektów ustaw w Polsce

Pierwszy obywatelski projekt ustawy w Polsce został zgłoszony niedługo po wejściu w życie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Był to poparty 129 tys. podpisów projekt ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych. Przedmiotem uregulowań było ograniczenie możliwości zbywania przez państwo zasobów naturalnych. Inicjatywa została wniesiona do Marszałka Sejmu w dniu 4 października 1999 r. Projekt ten został uchwalony przez parlament w dniu 6 lipca 2001 r. w wersji, która była zbieżna z założeniami inicjatorów²²: „Wszystkie kluby parlamentarne odnosiły się do projektu z wyraźną atencją, podkreślając szczególny charakter tego projektu, mający swoje źródło w woli dziesiątek tysięcy wyborców”²³. W tej samej, III kadencji Sejmu, zostały wniesione jeszcze cztery obywatelskie projekty ustaw. Wśród nich tylko jeden został uchwalony przez parlament.

W trakcie obowiązywania ustawy regulującej wnoszenie obywatelskich projektów ustawy w Polsce, czyli od dnia 24 czerwca 1999 r., powstało w Polsce 116 komitetów inicjatywy ustawodawczej²⁴. Komitety te działały z różnymi skutkami, nie wszystkim udało się wnieść projekt ustawy pod obrady parlamentu. Spośród 116 komitetów projekt ustawy do Sejmu wniosło jedynie 39 komitetów, 11 spośród tych projektów

²¹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, op.cit., s. 124–125.

²² Zob. J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2007, s. 293; *Inicjatywa ustawodawcza...*, op.cit., s. 158.

²³ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, op.cit., s. 31.

²⁴ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Hermann, *Obywatele decydują...*, op.cit. Zob. także <http://www.obywateledecyduja.pl>, 7.09.2013.

zostało uchwalonych, chociaż nie wszystkie w takim kształcie, w jakim zgłosił je komitet inicjatywy ustawodawczej²⁵.

Wśród uchwalonych obywatelskich projektów ustawy znajdują się²⁶:

- ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, uchwalona dnia 6 lipca 2001 r.²⁷,
- ustawa o zmianie ustawy Karta Nauczyciela, uchwalona dnia 24 sierpnia 2001 r.²⁸,
- ustawa o zmianie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw²⁹ oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach³⁰, uchwalona dnia 18 lipca 2002 r.,
- ustawa o świadczeniach przedemerytalnych, uchwalona dnia 30 kwietnia 2004 r.³¹,
- ustawa o zmianie ustawy Prawo farmaceutyczne, ustawy o izbach aptekarskich oraz przepisy wprowadzające ustawę Prawo farmaceutyczne, ustawę o wyrobach medycznych oraz ustawę o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, uchwalona dnia 20 kwietnia 2004 r.³²,
- ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy Karta Nauczyciela, uchwalona dnia 27 lipca 2005 r.³³,
- ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw, uchwalona dnia 19 marca 2009 r.³⁴

Tematyka wnoszonych inicjatyw jest bardzo różna. Najwięcej wśród dotychczasowych projektów było inicjatyw dotyczących spraw społecznych, np. rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, wyrównywania szans dzieci z rodzin niezamożnych, wprowadzenia zakazu promowania przemocy, korzystania z ulgowych i darmowych przejazdów środkami publicznego transportu, funduszu alimentacyjnego, uznania za inwalidów wojennych, statusu bezrobotnego, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, ochronie płodu ludzkiego i warunków dopuszczalności przerywania ciąży (dziedziny tej dotyczyło ponad 15% inicjatyw). Około 14% inicjatyw obejmowało sprawy związane z działalnością gospodarczą, handlem i prywatyzacją, 13% inicjatyw dotyczyło spraw związanych z systemem ubezpieczeń społecznych, rentami

²⁵ Zob. <http://www.obywateledecyduja.pl>, 7.09.2013.

²⁶ Lista ustaw na podstawie: <http://www.obywateledecyduja.pl>, 7.09.2013; <http://www.sejm.gov.pl>, 7.09.2013. Tytuły ustaw są tytułami ostatecznymi, po uchwaleniu przez parlament.

²⁷ Dz.U. Nr 97, poz. 1051.

²⁸ Dz.U. Nr 128, poz. 1404.

²⁹ Dz.U. Nr 100, poz. 1085.

³⁰ Dz.U. Nr 62, poz. 628.

³¹ Dz.U. Nr 120, poz. 1252.

³² Dz.U. Nr 92, poz. 882.

³³ Dz.U. Nr 167, poz. 1397.

³⁴ Dz.U. Nr 56, poz. 458.

i emeryturami. Inicjatorzy podejmowali także tematy związane m.in. z wykonywaniem zawodu, zatrudnieniem i walką z bezrobociem, sprawami związanymi z finansami publicznymi i podatkami, a także ze sprawami dotyczącymi ustroju państwa i samorządu lokalnego, systemu wyborczego, statusu deputowanego³⁵.

Trudno mówić o zwiększającej się popularności obywatelskich projektów ustaw w Polsce. Można ogólnie przyjąć, że każdego roku pojawia się ok. 10 nowych inicjatyw związanych z obywatelskim projektem ustawy. Najwięcej, jak do tej pory, inicjatyw pojawiło się w 2011 r., było ich razem 14. Trudno jednak na tej podstawie wnioskować, że im dłuższy czas obowiązywania ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, tym tych inicjatyw pojawia się więcej. Już w latach 2002 i 2004 pojawiło się bowiem po 12 inicjatyw. W ciągu 13 lat obowiązywania ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli zdarzały się także lata, w których zgłoszono znacznie mniej niż 10 inicjatyw. W roku 2007 nie zgłoszono żadnej obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, w 2001 r. podjęto 4 inicjatywy, w latach 2005 i 2006 pojawiło się po 5 inicjatyw³⁶.

Największe trudności przy zgłaszaniu obywatelskich projektów ustawy występują na etapie zbierania podpisów pod przygotowanym projektem ustawy. Wymóg poparcia obywatelskiego projektu przez 100 tys. obywateli i zebranie podpisów pod projektem w ciągu trzech miesięcy okazuje się największą barierą, z którą większość komitetów nie jest w stanie sobie poradzić³⁷. Dużym problemem dla komitetów jest również sformułowany charakter inicjatywy obywatelskiej w Polsce. Konieczność wniesienia projektu spełniającego wszystkie wymogi formalne powoduje, że większość komitetów wnosi projekty zawierające formalne błędy, co skutkuje zwróceniem projektu wnioskodawcy. Praktyka pokazuje, że większość wnioskodawców nie poprawia swoich projektów, dlatego ich inicjatywy kończą się na tym etapie. Największe problemy sprawia wnioskodawcom przygotowanie właściwego uzasadnienia, a zwłaszcza wskazanie skutków finansowych proponowanych regulacji³⁸.

Wymogi dotyczące zarówno sformułowanej formy inicjatywy ustawodawczej, jak i zebrania 100 tys. podpisów w ciągu trzech miesięcy sprawiają, że obywatelskie inicjatywy ustawodawcze są w większości nowelizacjami już istniejących regulacji. Opracowanie takiego projektu jest bowiem łatwiejsze od opracowania nowej ustawy. Ponadto, skutkiem dość trudnego procesu wnoszenia obywatelskich projektów jest wnoszenie takich projektów głównie przez duże związki zawodowe, samorządy zawo-

³⁵ A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M. Hermann, *Obywatele decydują...*, op.cit., s. 73–74.

³⁶ Ibidem, s. 65–66.

³⁷ Ibidem, s. 64.

³⁸ Ibidem.

dowe i partie polityczne. Bardzo mało jest wśród tych projektów inicjatyw oddolnych, pochodzących od samych obywateli³⁹.

W VII kadencji Sejm zajmuje się m.in. następującymi projektami:

- obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży – po I czytaniu w Sejmie projekt został odrzucony⁴⁰,
- obywatelski projekt ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych – po I czytaniu w Sejmie projekt został skierowany do podkomisji⁴¹,
- obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty – po I czytaniu w Sejmie projekt został odrzucony⁴²,
- obywatelski projekt ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych – ustawa została uchwalona przez Sejm, ale nie uchwalona ponownie po wecie prezydenta⁴³,
- obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę – po I czytaniu w Sejmie projekt został skierowany do komisji⁴⁴,
- obywatelski projekt ustawy o ochronie zwierząt – po I czytaniu w Sejmie projekt został skierowany do komisji⁴⁵,
- obywatelski projekt ustawy o powrocie do Rzeczypospolitej Polskiej osób pochodzenia polskiego deportowanych i zesłanych przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich – po I czytaniu w Sejmie projekt został skierowany do komisji⁴⁶,
- obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego – po I czytaniu w Sejmie projekt został odrzucony⁴⁷,

³⁹ M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia...*, op.cit., s. 286.

⁴⁰ Druk sejmowy nr 1654, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1654>, 15.10.2013.

⁴¹ Druk sejmowy nr 1204, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1BE409BD-D03A3424C1257B36002A3C27>, 15.10.2013.

⁴² Druk sejmowy nr 895, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=9B68AA1BF05A-F42DC1257ABD003B6972>, 15.10.2013.

⁴³ Druk sejmowy nr 80, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=7C567C084D813F-32C1257A9A0034B9F9>, 15.10.2013.

⁴⁴ Druk sejmowy nr 28, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=59A45B56DB4A-4772C1257950004998EA>, 15.10.2013.

⁴⁵ Druk sejmowy nr 26, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=26>, 15.10.2013.

⁴⁶ Druk sejmowy nr 22 <http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomprocall?OpenAgent&7&22>, 15.10.2013.

⁴⁷ Druk sejmowy nr 18, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=59A45B56DB4A-4772C1257950004998EA>, 15.10.2013.

- obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – po I czytaniu w Sejmie projekt został skierowany do komisji⁴⁸.

17.4. Przykłady stosowania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w niektórych państwach europejskich

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza nie jest powszechnie stosowaną praktyką, niemniej jednak w wielu państwach istnieje taka forma demokracji bezpośredniej. Obywatele mogą wносить projekty ustaw w Szwajcarii, Austrii, we Włoszech, w Hiszpanii, a także w Słowenii, Rumunii, na Węgrzech, Litwie i Łotwie, w Macedonii i USA. Procedury zgłaszania obywatelskich projektów ustaw w tych państwach nie są jednolite. Różnią się zarówno liczbą wymaganych podpisów pod projektem, jak i stopniem sformułowania projektu, a także skutkiem, jaki pociąga za sobą inicjatywa.

W większości państw europejskich inicjatywa obywatelska ma charakter, podobnie jak w Polsce, sformułowany pośredni. Do państw stosujących takie rozwiązanie zalicza się Austrię, Hiszpanię, Holandię, Portugalię, Rumunię, Słowenię i Włochy⁴⁹. Postanowienia związane ze stosowaniem inicjatywy obywatelskiej są jednak różne. Na przykład we Włoszech parlament nie ma obowiązku rozpatrzenia obywatelskich projektów ustaw, co zniechęca obywateli do stosowania tego rozwiązania⁵⁰. W Austrii projekty obywatelskie mają pierwszeństwo przed projektami innych podmiotów, a wstępna dyskusja nad projektem musi się rozpocząć najwyżej miesiąc od wniesienia projektu przez obywateli. Na Litwie istnieje możliwość wniesienia obywatelskich inicjatyw bezpośrednio; obywatele, składając wniosek o przeprowadzenie referendum, wnoszą jednocześnie projekt nowej ustawy, który w drodze referendum może zostać przyjęty lub odrzucony. Rolą parlamentu w tym przypadku jest jedynie ustalenie daty referendum.

Inną formę inicjatywy obywatelskiej stosuje Łotwa, gdzie projekt obywatelski jest sformułowany i musi zostać przyjęty przez parlament. Jeżeli jednak Sejm uchwala projekt z istotnymi zmianami, jest przeprowadzane referendum, w którym obywatele głosują za przyjęciem bądź odrzuceniem projektu w wersji wniesionej przez obywateli⁵¹.

⁴⁸ Druk sejmowy nr 17, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=840FD857DA3B-5DE3C12579500049989A>, 15.10.2013.

⁴⁹ A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Hermann, *Obywatele decydują...*, op.cit., s. 12.

⁵⁰ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, op.cit., s. 65.

⁵¹ Ibidem, s. 75.

Niesformułowaną formę inicjatywy obywatelskiej stosuje się na Węgrzech. Inicjatywa obywatelska jest zgłaszana w tym kraju formie wniosku popartego przez 50 tys. obywateli. Wniosek ten musi zostać poddany dyskusji w parlamencie.

Podsumowanie

Instrument obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce jest wykorzystywany przez obywateli, chociaż w stopniu umiarkowanym. Podkreśla się, że obywatele chcący skorzystać z tego uprawnienia napotykać wiele trudności. Największą z tych trudności jest wymóg zebrania w ciągu trzech miesięcy 100 tys. podpisów osób popierających projekt. Ze względu na ten wymóg bardzo mało inicjatyw zostaje skierowanych do parlamentu, co może zniechęcać obywateli do angażowania się w przygotowywanie nowych rozwiązań. Dodatkowo obywatele może zniechęcać fakt, że instrument ten jest często wykorzystywany przez opozycyjne partie polityczne, które dysponując strukturami partyjnymi, mogą skutecznie wnieść projekt pod obrady parlamentu i wykorzystują ten fakt w celach promocyjnych⁵². Zniechęcać obywateli do podejmowania inicjatyw ustawodawczych może także niski procent uchwalonych przez parlament projektów obywatelskich. Jest to jednak instrument, który pozwala wyrazić sprzeciw wobec uchwalonych przez parlament uregulowań. Chociaż wydaje się, że byłby bardziej skuteczny, gdyby przybierał formę bezpośrednią, gdyby to obywatele w drodze głosowania decydowali o ostatecznym uchwaleniu bądź odrzuceniu projektu.

Podkreśla się również, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza, w ustroju polskim, nie jest powiązana z innymi formami demokracji obywatelskiej, co zdecydowanie osłabia skuteczność stosowania tej formy aktywności obywatelskiej⁵³.

O tym, że jest to bardzo ważny i potrzebny dla demokracji instrument, niech świadczy fakt, iż jest to społecznie akceptowana forma aktywności obywatelskiej, o czym mówi duża liczba komitetów inicjatywy ustawodawczej, a także pojawiające się inicjatywy, które promują ten rodzaj aktywności obywatelskiej, zachęcając do jej stosowania. Do takich inicjatyw można zaliczyć np. realizowaną przez Instytut Spraw Obywatelskich w Łodzi inicjatywę „obywatele decydują”.

⁵² M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia...*, op.cit., s. 276–277.

⁵³ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, op.cit., s. 237.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2009.
- Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2005.
- <http://www.obywateledecyduja.pl>
- <http://www.sejm.gov.pl>
- Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. z komentarzem*, komentarz P. Uziębło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Kuciński J., *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2007.
- Kuciński J., *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- Linder W., *Blaski i cienie demokracji bezpośredniej*, w: *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, Semper, Warszawa 2011.
- Piasecki A.K., *Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1.
- Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Oficyna Wydawnicza VERBA, Lublin 2004.
- Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- Rachwał M., *Inicjatywa ludowa a rozwój społeczeństwa Polsce w latach 1994–2005*, w: *Instytucje państwa a społeczeństwo obywatelskie*, red. A. Chadubski, L. Kacprzak, K. Pająk, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile, Piła 2009.
- Rytel-Warzocho A., Uziębło P., Hermann M., *Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2012.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. Nr 62, poz. 688.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.
- Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

Streszczenie

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza pojawiła się w Polsce na mocy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., zaczęła obowiązywać w 1999 r. po uchwaleniu ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Obywatele wnoszą do parlamentu gotowy projekt ustawy łącznie z uzasadnieniem i opisanym sposobem finansowania nowych rozwiązań. Projekt ustawy musi być poparty 100 tys. podpisów osób mających czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu. Przez 14 lat obowiązywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej powstało 116 komitetów mających na celu przedstawienie nowych projektów ustaw. Spośród tych komitetów 39 udało się wnieść projekt pod obrady parlamentu. Spośród tych projektów parlament uchwalił 11 ustaw. Wśród inicjatyw obywatelskich przeważały projekty dotyczące spraw społecznych oraz sprawy związane z działalnością gospodarczą. Największe trudności przy realizacji obywatelskich inicjatyw sprawia zbieranie w ciągu trzech miesięcy 100 tys. podpisów, a także sformułowany charakter inicjatywy ustawodawczej. Trudności te sprawiają, że większość projektów obywatelskich pochodzi nie od obywateli, ale od opozycyjnych partii politycznych oraz związków zawodowych.

Słowa kluczowe: obywatelska inicjatywa ustawodawcza, aktywność obywateli

Citizens law projects in Poland as an example of civil activity

Summary

Civil initiative came into existence in Poland after the implementation of the 1997 Constitution. It came into force in 1999, after the law of civil initiative had been enacted. Citizens present to the Parliament a bill along with the substantiation and a described way of financing the new proposals. The proposal must be supported with 100 thousand signatures of people holding the right to participate in the *Sejm* elections. Since the civil initiative was introduced 14 years ago, 116 initiative-creating committees have been created. Thirty nine of those committees were successful enough to make their initiatives subject to the Parliament's debates. Eleven of those initiatives were passed by the Parliament. Majority of them dealt with social or economic issues. The greatest obstacle to civil initiatives is the obligatory condition of collecting 100 thousand signatures in three months. It is also a formulated character of those initiatives that can make it problematic to endorse. As a result, those obstacles contribute to the fact that the majority of projects does not come from the citizens themselves but from parliamentary oppositions and trade unions.

Keywords: civil initiative, citizens' actions

Rozdział 18

Proobywatelski model państwa dobrobytu w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w Polsce

Wprowadzenie

Jedną z polityk publicznych państwa jest polityka w zakresie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Zaangażowanie państwa w ten obszar życia społecznego wiąże się z ekspansją w Europie po II wojnie światowej modelu państwa dobrobytu (*welfare state*). Ekspansja ta spowodowała wzrost interwencjonizmu państwa w takich dziedzinach, jak pomoc społeczna, ochrona zdrowia, edukacja oraz właśnie kultura. W państwie dobrobytu dostęp do tych dziedzin nie może być regulowany zasadami ekonomii, ale musi być zapewniony obywatelom przez państwo jako element bezpieczeństwa socjalnego i godziwego życia. Państwo dobrobytu bierze więc na siebie odpowiedzialność za powszechną dystrybucję wśród obywateli m.in. dóbr i usług kultury¹.

Wobec kryzysu tradycyjnie rozumianego i wdrażanego po II wojnie światowej modelu państwa dobrobytu (modelu socjalno-opiekuńczego) narodziła się w Europie idea „trzeciej drogi” między tradycyjną socjaldemokratyczną koncepcją państwa a państwem liberalnym: idea nowoczesnego państwa dobrobytu – proobywatelskiego państwa dobrobytu². Nowoczesne państwo dobrobytu ma być zdolne do osiągnięcia dobrobytu społecznego przy jednoczesnej likwidacji (zmniejszeniu) negatywnych

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ A. Kirpsza, *Skandynawski model welfare state na przykładzie Szwecji*, „Nauki Polityczne” z. 6, „Zeszyty Naukowe Koła Nauk Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Kraków 2010, s. 142–143.

² Charakterystykę tej drogi przedstawił A. Giddens w książce pt. *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji* i wydaje się, że właśnie ten kierunek wybierają europejscy reformatorzy państwa dobrobytu (A. Giddens, *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Książka i Wiedza, Warszawa 1999).

skutków gospodarczych tradycyjnego modelu państwa opiekuńczego, takich jak: obniżenie tempa wzrostu gospodarczego i konkurencyjności gospodarki, uzależnienie obywateli od państwa (od świadczeń socjalnych), zniechęcenie ludzi do pracy czy niewydolność finansów publicznych. Proobywatelski model państwa dobrobytu ma łączyć i wzmacniać pozytywne cechy państwa, społeczeństwa obywatelskiego i rynku w celu budowy dobrobytu społecznego w państwie demokratycznym.

We współczesnej Polsce tendencje do wdrażania tego modelu występują w opiece zdrowotnej, usługach społecznych, edukacji, a także w kulturze³. Zmiany systemowe, które nastąpiły w Polsce po 1989 r., przestawiły organizację kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na tory nowoczesnego proobywatelskiego modelu państwa dobrobytu. W rozdziale przedstawiono, w jaki sposób model ten się tworzył i jak działa on w obszarze kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego we współczesnej Polsce.

Niniejszy rozdział przygotowano na podstawie:

- 1) dostępnej literatury naukowej,
- 2) istniejących dostępnych raportów, informacji statystycznych i finansowych na temat wydatków publicznych, sektora kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz sektora organizacji pozarządowych w Polsce udostępnianych przez Radę Ministrów, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Najwyższą Izbę Kontroli, Główny Urząd Statystyczny, Stowarzyszenie Klon/Jawor,
- 3) analizy wydatków publicznych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2010–2011 na podstawie danych Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów⁴ (analizą objęto dział 921: Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz paragrafy wydatków klasyfikacji budżetowej – tablica 18.1, w której są księgowane dotacje dla organizacji pozarządowych, tj. § 236, § 281, § 282, § 619, § 258, § 263, § 623; sumę wydatków w tych paragrafach należy uznać za przybliżoną kwotę transferów środków publicznych do organizacji pozarządowych).

Tabela 18.1. Paragrafy wydatków klasyfikacji budżetowej, w której są księgowane dotacje dla organizacji pozarządowych

Paragraf	Objaśnienie
236	dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone w trybie art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego
281	dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom
282	dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom

³ D. Ilczuk, *Ekonomika kultury*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 41.

⁴ Zob. www.mf.gov.pl, 2010, 2011, 19.08.2013.

Paragraf	Objaśnienie
619	dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone w trybie art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, na dofinansowanie inwestycji w ramach zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego
258	dotacja podmiotowa z budżetu dla jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych
263	dotacja przedmiotowa z budżetu dla jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych
623	dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. Nr 38, poz. 207.

18.1. Proobywatelski model państwa dobrobytu

Europa postawiła na model państwa dobrobytu. W roku 2012 w krajach Unii Europejskiej wydatki państw wyniosły średnio 49,3% PKB⁵, podczas gdy 100 lat temu wydatki państwa w stosunku do wielkości dochodu narodowego w 16 najbardziej uprzemysłowionych krajach świata były równe średnio 13% PKB⁶. Nie ma jednego obowiązującego modelu *welfare state*. Wyróżnia się model państwa dobrobytu: liberalny (Wielka Brytania, Irlandia), konserwatywny (Włochy, Francja, Niemcy) oraz socjaldemokratyczny (Skandynawia). Ponadto, elementy tych modeli są wymieszane w różnych państwach i ewoluują w czasie, zwłaszcza pod wpływem dotyczących *welfare state* kryzysów (dwa największe kryzysy przypadają na lata 70. i 90. XX w.)⁷.

Podejmowane w wyniku kryzysów i krytyki zmiany w modelu *welfare state* polegały na⁸:

- reformie i decentralizacji administracji publicznej,
- demonopolizacji i dekoncentracji zadań społecznych w kierunku organizacji pozarządowych i komercyjnych,
- przeniesieniu większej odpowiedzialności na rodzinę i nieformalne grupy wsparcia,
- przekazaniu części kompetencji instytucjom ponadnarodowym.

⁵ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_main&lang=en, 20.08.2013.

⁶ W. Kwaśnicki, *Finanse publiczne – lekcja historii*, „Studia Ekonomiczne” 2012, nr 1(LXXII), s. 102.

⁷ A. Kirpsza, *Skandynawski...*, op.cit., s. 143.

⁸ M. Grewiński, *Jaka przyszłość państwa opiekuńczego? O przeobrażeniach welfare state*, w: *Polska polityka społeczna wobec wyzwań społeczno-ekonomicznych UE*, red. K. Głębicka, Politechnika Radomska, Radom 2007, s. 83.

Z tych zmian wyłonił się model nowoczesnego państwa dobrobytu, opierający się na czterech filarach⁹ (rysunek 18.1):

- 1) odpowiedzialne zdecentralizowane państwo, tworzące system *flexicurity*, pozytywny system świadczeń socjalnych, inwestycje społeczne zarządzające ryzykiem, oparte na skutecznej administracji,
- 2) aktywne skonsolidowane społeczeństwo obywatelskie (trzeci sektor włączony do realizacji zadań publicznych),
- 3) gospodarka mieszana, z szerokim wolnym rynkiem, dążąca do synergii między sektorem publicznym a sektorem prywatnym,
- 4) zdemokratyzowana demokracja polityczna (przejrzysta, z silnymi zabezpieczeniami przed korupcją, oparta na uczestnictwie, dialogu, bezpośrednim kontakcie i zaufaniu).

Rysunek 18.1. Filary nowoczesnego pro-obywatelskiego państwa dobrobytu



Źródło: Opracowanie własne.

18.2. Odpowiedzialne zdecentralizowane państwo w sferze kultury i dziedzictwa narodowego w Polsce

W dużym uproszczeniu wyróżnia się dwa podstawowe okresy w organizowaniu i finansowaniu kultury w Polsce po zakończeniu II wojny światowej. Pierwszy to okres Polski Ludowej, kiedy organizacja działalności kulturalnej była scentralizowana i instytucjonalizowana. Państwo centralnie sterowało i zarządzało instytucjami kultury i aktywnością sektora kultury; obowiązywał monopol własności państwowej. Udział

⁹ Zob. A. Giddens, *Trzecia droga...*, op.cit., s. 65–89; A. Kirpsza, *Skandynawski...*, op.cit., s. 142–153.

wydatków na kulturę w wydatkach budżetu państwa stanowił w 1982 r. 1,25% i wzrósł do 1989 r. do 1,81% (co w zamierzeniu miało sprzyjać legitymizacji władzy)¹⁰.

Drugi okres to lata po 1989 r. III Rzeczpospolita Polska przyjęła zaangażowanie w sferę kultury oraz odpowiedzialność za ochronę dziedzictwa narodowego, ale transformacja systemu polityczno-gospodarczego Polski zdecydowanie zmieniła model organizacji działalności kulturalnej i finansowania kultury. Państwo polskie po 1989 r. weszło na ścieżkę procesu decentralizacji. W roku 1990 nastąpiła restytucja samorządu terytorialnego i gminy przejęły większość placówek upowszechniania kultury: biblioteki, domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby, a także niektóre muzea. W roku 1996 zadaniem własnym „dużych miast” stało się prowadzenie instytucji kultury, a 43 miasta przejęły od administracji rządowej 79 takich instytucji¹¹. Wraz z reformą administracyjną w 1999 r. organizatorami większości dotychczasowych państwowych instytucji kultury stały się jednostki samorządu wojewódzkiego oraz – w nielicznych przypadkach – powiatowego¹². W roku 2012 z budżetu ministra kultury i dziedzictwa narodowego przekazano środki na działalność 316 jednostek budżetowych – dysponentów środków budżetu państwa (szkoły artystyczne, archiwa państwowe i inne) oraz 100 jednostek podległych i nadzorowanych przez ministra (52 państwowe instytucje kultury, 19 państwowych szkół wyższych artystycznych, 29 instytucji kultury współprowadzonych z jednostkami samorządu terytorialnego)¹³. W Polsce działało 15 605 instytucji kultury: biblioteki pedagogiczne, naukowe, fachowe, fachowo-beletrystyczne i ich filie (51,72% ogółu instytucji kultury), domy i ośrodki kultury (15%), ośrodki informacji naukowej, technicznej i ekonomicznej i biblioteki towarzystw naukowych (11,7%), kluby i świetlice (9,8%) oraz pozostałe (11,7%), tj. teatry dramatyczne i lalkowe, opery, teatry muzyczne, filharmonie, orkiestry, chóry, zespoły pieśni i tańca, muzea i instytucje paramuzealne, galerie, kina¹⁴.

Do roku 1998 większość środków publicznych przeznaczonych na kulturę pochodziła z budżetu centralnego państwa. Od roku 1 wydatki samorządów terytorialnych w tym obszarze stały się wyższe. W roku 2010 z budżetu centralnego (rządu) pochodziło już tylko 25% środków publicznych przeznaczonych na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, a pozostałe środki pochodziły z budżetów jednostek samorządu

¹⁰ D. Ilczuk, *Ekonomika kultury*, op.cit., s. 82.

¹¹ Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. Nr 141, poz. 692.

¹² J. Głowacki, J. Hausner, K. Jakóbiak, K. Markiel, A. Mitus, M. Żabiński, *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie–Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2008, s. 16–17.

¹³ Zob. *Kultura w 2012 r.*, GUS, Warszawa 2013, s. 94; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2012 rok*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2012, s. 1; *Rejestr instytucji kultury, dla których organizatorem jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego*, http://bip.mkidn.gov.pl/media/download_gallery/20130924instytucje_wrzesien_nowa.pdf, 21.10.2013.

¹⁴ *Kultura w 2012 r.*, op.cit., s. 94.

terytorialnego. W ostatnich dwóch latach (2011 i 2012) można zauważyć wzrost udziału środków pochodzących z budżetu centralnego w całości wydatków publicznych na kulturę. W roku 2012 udział wydatków budżetu centralnego w wydatkach ogółem na kulturę wyniósł 30% (tabela 18.2).

Tabela 18.2. Nominalna wartość wydatków publicznych na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w Polsce w latach 1995–2012

Rok	Wydatki budżetu centralnego państwa ^a		Wydatki budżetów JST ^b		Wydatki ogółem	
	w mln PLN	w %	w mln PLN	w %	w mln PLN	w %
1995	954	59	662	41	1 616	100
1996	1 141	57	865	43	2 005	100
1997	1 424	56	1 106	44	2 530	100
1998	1 574	54	1 324	46	2 897	100
1999	1 153	36	2 052	64	3 206	100
2000	1 298	35	2 405	65	3 703	100
2001	1 436	36	2 580	64	4 016	100
2002	1 347	34	2 609	66	3 956	100
2003	1 640	39	2 629	62	4 252	100
2004	1 780	37	2 997	63	4 777	100
2005	1 829	35	3 437	65	5 266	100
2006	1 966	32	4 239	68	6 205	100
2007	2 178	32	4 730	68	6 907	100
2008	2 220	29	5 412	71	7 632	100
2009	2 449	28	6 354	72	8 803	100
2010	2 342	25	7 006	75	9 348	100
2011	2 471	27	6 755	73	9 226	100
2012	2 886	30	6 847	70	9 733	100

^a W ramach części 24, której dysponentem jest minister kultury i dziedzictwa narodowego.

^b Wydatki w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Głowacki, J. Hausner, K. Jakóbiak, K. Markiel, A. Mituś, M. Żabiński, *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie–Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2008, s. 42; *Kultura w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011, s. 112; *Kultura w 2012 r.*, GUS, Warszawa 2013, s. 114; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2009 rok*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2010; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2010 rok*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2011; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2012 rok*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2012.

Wydatki publiczne państwa polskiego na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego stanowiły w 2012 r. 1,9% całkowitych wydatków publicznych (na szczeblach

centralnym i samorządu terytorialnego) – tabela 18.3. Wydatki publiczne na kulturę i dziedzictwo narodowe stanowią w przybliżeniu 0,9% wydatków budżetu państwa oraz 3,8% wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, miast na prawach powiatów, województw), a udział wydatków publicznych na kulturę i dziedzictwo narodowe w budżetach samorządów terytorialnych w ciągu ostatnich dziesięciu lat systematycznie wzrasta: od 3,2% ogółu wydatków w 2003 r. do 3,8% w 2012 r.

Tabela 18.3. Udział wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w wydatkach publicznych w latach 2003–2012 (w %)

Rok	Udział wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w:		
	wydatkach publicznych	wydatkach budżetu centralnego państwa	wydatkach budżetów JST
2003	1,6	0,9	3,2
2004	1,7	0,9	3,3
2005	1,7	0,9	3,3
2006	1,9	0,9	3,5
2007	1,9	0,9	3,7
2008	1,8	0,8	3,7
2009	1,9	0,8	3,8
2010	2,0	0,8	3,9
2011	1,9	0,8	3,7
2012	1,9	0,9	3,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Głowacki, J. Hausner, K. Jakóbiak, K. Markiel, A. Mituś, M. Żabiński, *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury*, op.cit., s. 42; *Kultura w 2012 r.*, op.cit., s. 114; sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego z odpowiednich lat.

Wydatki publiczne *per capita* na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego wyniosły w 2011 r. w Polsce 240 PLN (58 EUR); w 2009 r. na Węgrzech wydatki te były równe 56 EUR (co stanowiło 1,69% wydatków publicznych), w Finlandii zaś 177 EUR (0,99% wydatków publicznych); w 2007 r. w Niemczech wydatki te wyniosły 99 EUR¹⁵.

Największym dysponentem środków publicznych na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego są obecnie w Polsce gminy (tabela 18.4). Z ich budżetów pochodziło w 2011 r. 31% środków publicznych na kulturę (z budżetu centralnego wydatkowano 27%, z budżetów miast na prawach powiatu – 25%, z budżetów województw – 15% oraz z budżetów powiatów ziemskich – 1%).

¹⁵ D. Ilczuk, *Ekonomika kultury*, op.cit., s. 55, 65, 67.

Tabela 18.4. Udział budżetów poszczególnych szczebli administracji publicznej w wydatkach całkowitych państwa polskiego na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w latach 2003–2011 (w %)

Budżety	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Centralny państwa	38	37	35	32	32	29	28	25	27
Województw	16	16	16	17	17	17	18	14	15
Miast na prawach powiatów	20	21	23	23	24	26	26	27	25
Powiatów	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Gmin	25	24	25	27	26	27	27	33	31

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych i opracowań dotyczących realizacji budżetów państwa i jednostek samorządu terytorialnego, udostępnionych przez Ministerstwo Finansów, GUS oraz Najwyższą Izbę Kontroli.

Wśród samorządów lokalnych najwięcej na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w przeliczeniu na jednostkę samorządową przeznaczają miasta na prawach powiatów (tabela 18.5). Najmniejszy udział finansowy w działalności na rzecz kultury oraz ochrony dziedzictwa narodowego w Polsce mają powiaty.

Tabela 18.5. Wydatki publiczne na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w Polsce w 2011 r.

Budżety	Wydatki na kulturę (w PLN)	Udział (w %)	Liczba budżetów	Średnie wydatki (w PLN)
Centralny państwa	2 471 258 000	27	1	–
Województw	1 384 169 781	15	16	86 510 611
Miast na prawach powiatu	2 341 302 870	25	65	36 020 044
Powiatów	124 595 031	1	314	396 799
Gmin miejskich	765 786 048	8	306	2 502 569
Gmin miejsko-wiejskich	1 044 011 483	11	602	1 734 238
Gmin wiejskich	1 094 734 667	12	1 571	696 839
Gmin łącznie	2 904 532 198	31	2 479	1 171 655
Ogółem	9 225 857 879	100	×	×

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy wydatków jednostek samorządu terytorialnego w 2011 r., udostępnionej w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów RP, oraz *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2011 rok*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2012, s. 24.

18.3. Aktywne społeczeństwo obywatelskie w obszarze kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w Polsce

Po II wojnie światowej społeczeństwo obywatelskie w Polsce (oraz w innych państwach Europy Wschodniej) zostało wchłonięte przez państwo¹⁶. Polska Ludowa stworzyła próżnię między państwem a jednostką, którą socjolog S. Nowak nazwał „próżnią socjologiczną”. Instytucje państwa wypełniły niemal bez reszty przestrzeń życia publicznego, co w połączeniu z rozpowszechnionym klientelizmem skutecznie tłumilo formowanie się postaw obywatelskich. Rok 1989 przyniósł przełom: „Ukształtowanie się ładu liberalno-demokratycznego i gospodarki wolnorynkowej oraz odzyskana niepodległość fundamentalnie zmieniły charakter państwa”¹⁷. Państwo podzieliło się władzą ze społecznościami lokalnymi, restytuując samorząd terytorialny. Decentralizacja władzy postępuje z roku na rok – coraz więcej zadań władza centralna przekazuje samorządom terytorialnym. Przestrzeń publiczna otworzyła się na inicjatywy obywatelskie i zrzeszenia, które zaczęły wypełniać „próżnię socjologiczną”.

Do roku 1994 było w Polsce zarejestrowanych 17,5 tys. stowarzyszeń i fundacji¹⁸. W roku 2010 stowarzyszeń i fundacji było już 95,9 tys. (z czego aktywnych 80,4 tys.), w tym 32,2 tys. organizacji to typowe stowarzyszenia i organizacje społeczne, 18,4 tys. – stowarzyszenia kultury fizycznej i związki sportowe, 14,8 tys. – ochotnicze straże pożarne, 7,1 tys. – fundacje, 2,5 tys. – koła łowieckie, 3,6 tys. – samorząd gospodarczy i zawodowy oraz organizacje pracodawców (w tym 1,4 tys. to kółka rolnicze), 1,8 tys. – społeczne podmioty wyznaniowe¹⁹.

Jednym z ważniejszych obszarów działania organizacji pozarządowych jest obszar kultury, sztuki i ochrony dziedzictwa narodowego. Dziedziną tą zajmuje się ok. 11% wszystkich stowarzyszeń i fundacji: w 2008 r. 7,8 tys., w 2010 r. 9 tys., w 2012 r. zaś 10 tys. Ponadto, drugie tyle organizacji pozarządowych wymienia kulturę i sztukę jako dodatkową (poboczną) sferę swojego zaangażowania²⁰.

¹⁶ A. Giddens, *Trzecia droga...*, op.cit., s. 77–78.

¹⁷ E. Wnuk-Lipiński, X. Bukowska, *Stosunek Polaków do własnego państwa*, „Nauka” 2008, nr 2, s. 9–10.

¹⁸ B. Kłos, *Status, rola i miejsce organizacji pozarządowych realizujących zadania z zakresu polityki społecznej państwa*, Informacja nr 232, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Warszawa, lipiec 1994.

¹⁹ *Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2010 r.*, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia Urzędu Statystycznego w Krakowie, Warszawa 2013, s. 2.

²⁰ Zob. *Kultura w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2010, s. 158–159; *Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2013, s. 17–18; P. Adamiak, Z. Dworakowska, J. Herbst, J. Przewłocka, *Współpraca w obszarze kultury – samorzady, publiczne instytucje kultury, organizacje pozarządowe*, Stowarzyszenie Klon/Jawor–Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 13.

W omawianej dziedzinie najwięcej zrzeszeń działało w 2008 r. w obszarach²¹:

- ochrona zabytków i miejsc pamięci narodowej, podtrzymywanie tradycji narodowych, regionalnych i kulturowych (2,5 tys.),
- działalność sceniczna: teatr, muzyka i kinematografia (1,7 tys.),
- środki masowego przekazu, produkcja telewizyjna lub radiowa, wydawanie czasopism lub książek (1 tys.),
- sztuki plastyczne, malarstwo, rzeźba, fotografia, architektura, wzornictwo (0,8 tys.),
- działalność wystawiennicza, muzealna (0,3 tys.),
- prowadzenie bibliotek (0,1 tys.).

Większość organizacji pozarządowych zajmujących się kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego w 2010 r. miało swoją siedzibę w miastach (79%), w tym w miastach na prawach powiatu (53%). Na terenach wiejskich umieściło swoją siedzibę 21% takich organizacji. W przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców działało 2,3 organizacji „kulturalnej” Organizacje te zrzeszały na koniec 2010 r. łącznie blisko 923 tys. członków. Średnia liczba członków jednej organizacji wynosiła 104 osoby, ale połowa organizacji miała nie więcej niż 24 członków. W roku 2010 uzyskało przychody 91% tych organizacji, przy czym dla 75% z nich były to przychody o charakterze nierynkowym (ze źródeł publicznych, z funduszy europejskich, darowizn i zbiorów publicznych), a dla 44% – o charakterze rynkowym (z odpłatnej działalności statutowej i działalności gospodarczej). Średnie przychody organizacji „kulturalnej” w 2010 r. wyniosły prawie 225 tys. PLN, dominowały jednak podmioty, których budżet nie przekraczał 8% tej kwoty (mediana przychodów wyniosła 18 tys. PLN)²². W roku 2008 najwięcej, ponieważ 46%, organizacji deklaroowało, iż świadczą usługi na rzecz społeczności lokalnej (sąsiedztwo, gmina, powiat), prawie 18% – że ich działania obejmują województwo, 22% – że cały kraj, a 14% – iż ich działalność wykracza poza granice kraju²³.

18.4. Włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego do realizacji zadań publicznych w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego

Państwo polskie stworzyło prawne podstawy realizowania przez trzeci sektor zadań publicznych. W art. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ustanowiono, iż „organy administracji publicznej

²¹ *Kultura w 2009 r.*, op.cit., s. 163.

²² *Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2010 r.*, op.cit., s. 17–18.

²³ *Kultura w 2009 r.*, op.cit., s. 160.

prowadzą działalność w sferze zadań publicznych [...] we współpracy z organizacjami pozarządowymi [...], prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów”²⁴. Zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych może mieć dwie formy: „1) powierzania wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji oraz 2) wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji”²⁵.

Zarówno wspieranie, jak i powierzanie zadań publicznych odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. Ustawa przewiduje ponadto instytucję tzw. małych dotacji, przekazywanych z pominięciem otwartego konkursu ofert. Zasady współpracy finansowej między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi w związku z realizacją zadań publicznych reguluje także art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁶ oraz rozporządzenia do tej ustawy.

Organizacje pozarządowe od wielu lat współpracują finansowo z administracją publiczną. Sektor publiczny jest najważniejszym źródłem przychodów organizacji pozarządowych (tabela 18.6). Zadeklarowało, iż otrzymało w 2011 r. dofinansowanie z budżetów jednostek samorządu terytorialnego 49% organizacji, a 12% organizacji otrzymało dofinansowanie ze źródeł rządowych.

Tabela 18.6. Popularność publicznych źródeł finansowania działań organizacji pozarządowych (odsetek organizacji, które zadeklarowały otrzymanie dofinansowania z danego źródła)

Publiczne źródła finansowania	2003	2005	2007	2009	2011
Źródła samorządowe	45	43	50	51	49
Źródła rządowe i administracji centralnej	19	20	22	23	12
Fundusze Unii Europejskiej	–	3	7	9	12
Zagraniczne źródła publiczne spoza UE	4	3	6	5	2

Źródło: J. Przewłocka, P. Adamiak, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013, s. 104–105.

Najważniejszym źródłem zasilającym budżet trzeciego sektora były w 2011 r. jednostki samorządu terytorialnego (udział 19%), rząd i administracja centralna (18%) oraz fundusze Unii Europejskiej (12%) – tabela 18.7.

²⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Tabela 18.7. Udział poszczególnych publicznych źródeł finansowania w przychodach ogółem trzeciego sektora (w %)

Publiczne źródła finansowania	2003	2005	2007	2009	2011
Źródła samorządowe	17	15	12	16	19
Źródła rządowe i administracji centralnej	13	23	31	22	18
Fundusze Unii Europejskiej	–	3	9	6	12
Zagraniczne źródła publiczne spoza UE	4	1	5	4	2

Źródło: Jak tabeli 18.6, s. 115.

W roku 2010 współpracowało finansowo z samorządami terytorialnymi 51% organizacji pozarządowych zajmujących się kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego. Dla 31% z nich środki samorządowe stanowiły największy udział w przychodach ich budżetów²⁷. Zadeklarowało, iż uzyskało przychody ze źródeł samorządowych w 2011 r. 48% organizacji „kulturalnych”, a 15% – iż uzyskało przychody ze źródeł rządowych²⁸.

W roku 2011 minister kultury i dziedzictwa narodowego wydatkował na dotacje celowe dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (w tym fundacji i stowarzyszeń) na realizację zadań zleconych 16,7 mln PLN, co stanowiło 0,7% wydatków budżetu centralnego państwa na kulturę²⁹.

Jednostki samorządu terytorialnego przekazały organizacjom pozarządowym na działalność kulturalną w 2010 r. w przybliżeniu 119 mln PLN, w 2011 r. zaś 124 mln PLN (tabela 18.8). W roku 2011 stanowiło to 1,8% wszystkich wydatków przeznaczonych przez samorządy terytorialne na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego.

Tabela 18.8. Transfery z budżetów jednostek samorządu terytorialnego do organizacji pozarządowych w latach 2010 i 2011 w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (w PLN)

Paragraf	2010	2011
236 ^a	–	57 029 452
281	32 515 275	20 311 406
282	80 425 368	42 358 327
619 ^a	–	6 000
258	155 539	150 193
263	137 200	67 500
623	6 622 812	4 916 352
Ogółem	119 856 194	124 839 230

^a Paragrafy wprowadzone z dniem 1 stycznia 2011 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za lata 2010 i 2011, udostępnionych na stronie www Ministerstwa Finansów.

²⁷ J. Herbst, J. Przewłocka, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011, s. 82.

²⁸ P. Adamiak, Z. Dworakowska, J. Herbst, J. Przewłocka, *Współpraca w obszarze kultury...*, op.cit., s. 21.

²⁹ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2011 rok*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2012, s. 76.

Udział dotacji dla organizacji pozarządowych (OP) w wydatkach jednostek samorządu terytorialnego (JST) w dziale 921: Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w 2010 r. był równy 1,7%, w 2011 r. zaś 1,8%³⁰.

Wydatki na dotacje dla organizacji pozarządowych w 2011 r. w dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego poniosło: 100% województw, ok. 94% miast na prawach powiatu, 57% powiatów ziemskich, ponad 49% gmin miejskich, ok. 40% gmin miejsko-wiejskich oraz ok. 20% gmin wiejskich (tabela 18.9).

Tabela 18.9. Współpraca finansowa między jednostkami samorządu terytorialnego (JST) a organizacjami pozarządowymi (OP) w Polsce w 2011 r. w dziale 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

Wyszczególnienie	Liczba JST w Polsce	Liczba JST, które przekazały dotacje OP	Odsetek JST, które przekazały dotacje OP	Kwota wydatków w dziale 921	Kwota dotacji przekazanych przez JST dla OP	Udział dotacji dla OP w wydatkach JST w dziale 21 (w %)
				w PLN		
Województwa	16	16	100,0	1 384 169 781	19 549 102	1,4
Miasta na prawach powiatu	65	61	93,8	2 341 302 870	75 286 464	3,2
Powiaty	314	179	57,0	124 595 031	4 553 520	3,7
Gminy miejskie	306	151	49,3	765 786 048	10 075 433	1,3
Gminy miejsko-wiejskie	602	238	39,5	1 044 011 483	8 842 336	0,8
Gminy wiejskie	1 571	306	19,5	1 094 734 667	6 532 374	0,6
Gminy łącznie	2 479	695	28,0	2 904 532 198	25 450 143	0,9
Ogółem	×	×	×	6 754 599 879	124 839 230	1,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wydatków jednostek samorządu terytorialnego w 2011 r., udostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów.

Największą proobywatelskość w dziedzinie realizacji „kulturalnych” zadań publicznych wykazały miasta na prawach powiatu. Przeznaczyły one w 2011 r. 3,2% swoich budżetów na kulturę na projekty realizowane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego (75,3 mln PLN). Wysoki udział dotacji dla organizacji pozarządowych na projekty „kulturalne” w stosunku do całościowego budżetu na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego widać także w powiatach ziemskich (3,7%), ale jest to najmniejsza kwota (4,5 mln PLN). Należy zauważyć, iż zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, wraz z finansowaniem ze środków publicznych, w realizację „kulturalnych” zadań publicznych jest wyższe w miastach niż na wsi.

³⁰ Sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego za lata 2010 i 2011, udostępnione na stronie www Ministerstwa Finansów.

18.5. Urynkowanie sektora kultury w Polsce

Rok 1989 stworzył w Polsce możliwość powstawania prywatnych podmiotów działających w sektorze kultury. Na pierwszym etapie transformacji (lata 1989–1991) prywatyzacja objęła rynek książki i rynek muzyczny³¹. Z czasem inne towary i usługi kultury stały się przedmiotami obrotu rynkowego, a sektor kultury – jednym z sektorów tworzących polski wzrost gospodarczy. Obecnie przedmiotami obrotu rynkowego są książki, gazety, czasopisma, płyty muzyczne i z filmami, bilety do kin, teatrów i na koncerty, obrazy, rzeźby, zabytkowe budynki, artefakty i inne.

Na współczesny sektor kultury składa się:

- sektor nieprzemysłowy, obejmujący główne dziedziny sztuki: sztuki wizualne (malarstwo, rzeźba, fotografia, rękodzieło), sztuki performatywne (teatr, taniec, opera, filharmonia, orkiestry, festiwale, cyrk) oraz dziedzictwo kulturowe (muzea, biblioteki, miejsca zabytkowe i archeologiczne, archiwa),
- sektor przemysłowy (przemysły kultury), wytwarzający dobra i usługi kulturalne na skalę masową (film i wideo, telewizja, radio, gry wideo, muzyka, książki, prasa).

Sektor kultury jest łączony z sektorem kreatywnym, w którym kultura jest wkładem w produkcję dóbr nie zaliczanych do dóbr kultury (wzornictwo, architektura, reklama). Są one nazywane łącznie sektorem kultury i kreatywnym (*cultural and creative sector*), sektorem kreatywnym lub gospodarką kreatywną (*creative economy*)³².

W roku 2002 w Polsce w sektorze kultury było 90 233 małych firm, udział sektora kultury w PKB wynosił 4,5%, w wartości dodanej brutto zaś 5,2%. Podobny poziom tych wskaźników (średni udział w PKB i wartości dodanej brutto) występował w rozwiniętych państwach europejskich³³.

Sektor kultury i kreatywny jest współcześnie postrzegany jako rosnący i z ogromnym potencjałem, a nawet jako jeden z najbardziej dynamicznych sektorów gospodarki światowej. Światowy eksport kreatywnych dóbr i usług osiągnął w 2008 r. 592 mld USD (dwa razy więcej niż w 2002 r.), wykazując roczny wzrost o 14% przez sześć kolejnych lat. Gospodarka kreatywna stanowi ogromny potencjał dla krajów rozwijających się. Ludzie na świecie są żądni kultury, wydarzeń społecznych, rozrywki, czasu wolnego, doznań, produktów opartych na kreatywności. Kultura i produkty

³¹ J. Głowacki, J. Hausner, K. Jakóbiak, K. Markiel, A. Mituś, M. Żabiński, *Finansowanie kultury...*, op.cit., s. 16.

³² Zob. *The Economy of Culture in Europe*, KEA European Affairs, 2006, s. 3, http://www.keanet.eu/ecoculture/executive_summary_en.pdf, 5.05.2014; *Creative Economy Report 2008*, UNCTAD, New York 2008, s. 9 i dalsze, http://unctad.org/en/Docs/ditc20082cer_en.pdf, 5.05.2014.

³³ Zob. T. Słaby, *Rynek pracy w kulturze 1998–2002*, Instytut im. Adama Mickiewicza, Warszawa 2005, s. 7; *Narodowa strategia rozwoju kultury na lata 2004–2013*, Ministerstwo Kultury, s. 70, http://bip.mkidn.gov.pl/media/docs/Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury.pdf, 5.05.2014.

kreatywne stały się integralną częścią życia ludzi. Nawet podczas globalnej recesji ostatnich lat ludzie wciąż chodzili do kin i muzeów, słuchali muzyki, oglądali filmy wideo i produkcje telewizyjne, grali w gry wideo. Niektóre przemysły kultury okazują się bardziej odporne na ekonomiczne spadki i mogą się tym samym przyczyniać do bardziej zrównoważonej i inkluzywnej odbudowy gospodarki światowej³⁴.

Podsumowanie

Sposób, w jaki obecnie funkcjonuje sektor kultury i ochrona dziedzictwa narodowego w Polsce, jest wynikiem przystosowania do zmian zachodzących w ustroju administracyjnym państwa, w gospodarce i społeczeństwie, jakie nastąpiły po 1989 r. Powstał (czy też raczej powstaje) model, który jest postrzegany w Europie jako „trzecia droga” pozwalająca obecnie budować społeczeństwo dobrobytu: nowoczesny proobywatelski model państwa dobrobytu. Model ten opiera się na odpowiedzialnym zdecentralizowanym państwie, aktywnym skonsolidowanym społeczeństwie obywatelskim, gospodarce mieszanej oraz demokracji politycznej.

Analizując funkcjonowanie tego modelu w Polsce w obszarze kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, można mieć zastrzeżenia do poziomu odpowiedzialności państwa (wyrażającego się m.in. w wysokości nakładów publicznych), aktywności i konsolidacji społeczeństwa obywatelskiego, poziomu włączenia trzeciego sektora do realizacji „kulturalnych” zadań publicznych, poziomu synergii między publicznym a prywatnym sektorem kultury. Faktem jest jednak, iż państwo polskie może obecnie tworzyć politykę publiczną w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego na solidnej podstawie.

W perspektywie rozwoju proobywatelskiego modelu państwa dobrobytu w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego są potrzebne następujące działania:

- wypracowanie zgody i rozwiązań w kwestii odpowiedzialności za kulturę i dziedzictwo narodowe między sektorem publicznym (rządowym i samorządowym), pozarządowym (*non profit*) i prywatnym,
- rozwinięcie udziału sektora pozarządowego w realizacji zadań publicznych,
- rozwinięcie partnerstwa publiczno-prywatnego,
- włączenie zasobów kulturowych w proces rozwoju (lokalnego, regionalnego, państwa) jako czynników rozwoju,
- wzmacnianie świadomego społeczeństwa obywatelskiego i kapitału społecznego.

³⁴ D. Ilczuk, *Ekonomika kultury*, op.cit., s. 114–115.

Dalszy rozwój w Polsce proobywatelskiego modelu państwa dobrobytu w dziedzinie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (jak i w innych dziedzinach) będzie zależał od tego, czy zajdą szerokie zmiany w relacjach państwo–społeczeństwo–rynek, a w zasadzie politycy i urzędnicy–obywatele–przedsiębiorcy. Nowoczesny model państwa dobrobytu wymaga bowiem zmiany myślenia i działania – partnerstwa zamiast paternalizmu, przejrzystości zamiast zakulisowych ustaleń, obywatelskości zamiast klientelizmu, profesjonalizmu zamiast niefachowości, zaufania zamiast podejrzliwości. Podmioty sektora niepublicznego muszą się ugruntować nie tylko w rozwiązaniach prawnych, lecz także w świadomości społecznej jako profesjonalni i przejrzysti realizatorzy zadań publicznych. Państwo zaś (na każdym poziomie) musi zrezygnować ze swojej dominacji w realizowaniu zadań publicznych.

Bibliografia

- Adamiak P., Dworakowska Z., Herbst J., Przewłocka J., *Współpraca w obszarze kultury – samorządy terytorialne, publiczne instytucje kultury, organizacje pozarządowe*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2012.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2003 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, 9 czerwca 2004.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2004 roku*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, 25 maja 2005.
- Baza wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w 2010 r.*, Ministerstwo Finansów, IV kwartał 2010, <http://www.archbip.mf.gov.pl/11306.html#n>, 19.08.2013.
- Baza wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w 2011 r.*, Ministerstwo Finansów, IV kwartał 2011, <http://www.archbip.mf.gov.pl/11300.html>, 19.08.2013.
- Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003–2009*, GUS, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_818_PLK_HTML.htm, 20.08.2013.
- Creative Economy Report 2008*, UNCTAD, New York 2008, http://unctad.org/en/Docs/ditc20082cer_en.pdf, 5.05.2014.
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Dziedzictwo kulturowe – konteksty odpowiedzialności*, red. K. Gutowska, Kolegium Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2003.
- Gąsiorek K., *Klasyfikacja budżetowa 2012*, Infor, Warszawa 2012.
- Giddens A., *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Książka i Wiedza, Warszawa 1.
- Government revenue, expenditure and main aggregates. Total general government expenditure as a percentage of GDP*, Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_main&lang=en, 20.08.2013.

- Głowacki J., Hausner J., Jakóbiak K., Markiel K., Mituś A., Żabiński M., *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie–Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2008.
- Grewiński M., *Jaka przyszłość państwa opiekuńczego? O przeobrażeniach welfare state*, w: *Polska polityka społeczna wobec wyzwań społeczno-ekonomicznych UE*, red. K. Głębicka, Politechnika Radomska, Radom 2007.
- Gumkowska M., Herbst J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2004*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.
- Herbst J., Przewłocka J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2010*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.
- Iłczuk D., *Ekonomika kultury*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Kirpsza A., *Skandynawski model welfare state na przykładzie Szwecji*, „Nauki Polityczne” z. 6, „Zeszyty Naukowe Koła Nauk Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Kraków 2010.
- Kłos B., *Status, rola i miejsce organizacji pozarządowych realizujących zadania z zakresu polityki społecznej państwa*, Informacja nr 232, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Analiz ekonomicznych i Społecznych, Warszawa, lipiec 1994.
- Kuciński J., Wołpiuk W.J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wolter Kluwer business, Warszawa 2012.
- Kultura w 2003 r.*, seria „Informacje i opracowania statystyczne”, GUS, Warszawa 2004.
- Kultura w 2005 r.*, seria „Informacje i opracowania statystyczne”, GUS, Warszawa 2006.
- Kultura w 2006 r.*, seria „Informacje i opracowania statystyczne”, GUS, Warszawa 2007.
- Kultura w 2007 r.*, seria „Informacje i opracowania statystyczne”, GUS, Warszawa 2008.
- Kultura w 2008 r.*, seria „Informacje i opracowania statystyczne”, GUS, Warszawa 2009.
- Kultura w 2009 r.*, seria „Informacje i opracowania statystyczne”, GUS, Warszawa 2010.
- Kultura w 2010 r.*, seria „Informacje i opracowania statystyczne”, GUS, Warszawa 2011.
- Kultura w 2012 r.*, seria „Informacje i opracowania statystyczne”, GUS, Warszawa 2013.
- Kwaśnicki W., *Finanse publiczne – lekcja historii*, „Studia Ekonomiczne” 2012, nr 1(LXXII).
- Narodowa strategia rozwoju kultury na lata 2004–2013*, Ministerstwo Kultury, http://bip.mkidn.gov.pl/media/docs/Narodowa_Strategia_Rozwoju_Kultury.pdf, 5.05.2014.
- Nowak S., *System wartości społeczeństwa polskiego*, „Przegląd Socjologiczny” 1979, nr 4.
- Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2010 r.*, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia Urzędu Statystycznego w Krakowie, Warszawa 2013.
- Rejestr instytucji kultury, dla których organizatorem jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego*, http://bip.mkidn.gov.pl/media/download_gallery/20130924instytucje_wrzesien_nowa.pdf, 21.10.2013.

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. nr 38, poz. 207.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. Nr 244, poz. 1629.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U. Nr 24, poz. 279 z późn. zm.
- Słaby T., *Rynek pracy w kulturze 1998–2002*, Instytut im. Adama Mickiewicza, Warszawa 2005.
- Smolkowska U., *Środki publiczne przekazane stowarzyszeniom i fundacjom w latach 2000–2004*, Informacja nr 1177, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa, grudzień 2005.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2009 rok*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa, maj 2010.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2011 rok*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2012.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego za 2012 rok*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2013.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2013.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2010.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2012.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2013.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r. Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2009.
- Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2008.
- Szpringer Z., *Wydatki budżetu państwa*, Informacja nr 1161 (IP-108G), Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2005.
- The Economy of Culture in Europe*, KEA European Affairs, 2006, http://www.keanet.eu/ecoculture/executive_summary_en.pdf, 5.05.2014.

Throsby D., *Ekonomia i kultura*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. Nr 96, poz. 873.

Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. Nr 141, poz. 692.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Wnuk-Lipiński E., Bukowska X., *Stosunek Polaków do własnego państwa*, „Nauka” 2008, nr 2.

Wstępna informacja nt. wyników badania stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych (SOF-1) w 2009 r., GUS, Warszawa 2010.

Wydatki na kulturę w 2011 r., GUS, Kraków, 29.09.2012.

Zybała A., *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.

Streszczenie

Rok 1989 oznaczał dla Polski początek transformacji ustrojowej. Ukształtowanie się ładu liberalno-demokratycznego i gospodarki wolnorynkowej oraz odzyskana suwerenność zmieniły charakter państwa. W obszarze kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, adaptacyjnie do zmian zachodzących w naszym kraju, rozwinął i rozwija się proobywatelski model państwa dobrobytu. Model ten jest oparty na odpowiedzialnym zdecentralizowanym państwie, aktywnym skonsolidowanym społeczeństwie obywatelskim, gospodarce mieszanej oraz demokracji politycznej. W niniejszym rozdziale przedstawiono, w jaki sposób model ten funkcjonuje w Polsce w obszarze kultury i dziedzictwa narodowego.

Słowa kluczowe: polityki publiczne, państwo, państwo dobrobytu, *welfare state*, polityka społeczna, kultura, ochrona dziedzictwa narodowego, społeczeństwo obywatelskie, organizacje pozarządowe, samorząd terytorialny, gmina, powiat, miasto na prawach powiatu, województwo, finanse publiczne, instytucje, sektor kultury, sektor kreatywny

Pro-civic model of the welfare state in the field of culture and national heritage in Poland

Summary

The year 1989 was the beginning of the Polish system's transformation. The character of the state has been fundamentally changed by the formation of the liberal-democratic governance, free market economy and regained sovereignty. Pro-civic model of the *welfare state* in the area of culture and national heritage has developed as a response to the changes in the Polish state. This model is based on a responsible decentralised state, an active consolidated civil society, mixed economy and political democracy. The following paper presents how this model works in the field of culture and heritage in Poland.

Keywords: public policy, state, *welfare state*, social policy, culture, heritage, civil society, non-government organisations, local government, municipality, county, city with county rights, state, public finance, institutions, cultural sector, creative industries

Rozdział 19

Współpraca pomiędzy sądem a biegłym sądowym – uwagi na tle standardów społeczeństwa obywatelskiego

Wprowadzenie

W wyniku rozwoju nauk sądowych¹ biegli stosują nowe metody badawcze, które dotychczas nie były znane. W takiej sytuacji sąd może mieć problemy z oceną opinii przygotowanych przez biegłych². Powstały więc pytania: „Czy sąd i biegły sądowy są przygotowani do wzajemnej współpracy?”, „Czy sąd prawidłowo określa zakres pracy biegłego?” oraz „Czy biegły potrafi przygotować opinię o odpowiedniej wartości dowodowej?”. Sędzia nie może być biegłym, a biegły nie może być sędzią, tym bardziej *iudex et testis in causa sua* (sędzią i świadkiem we własnej sprawie). Rozważania przeprowadzone w niniejszym rozdziale będą dotyczyły postępowania cywilnego.

W prawie rzymskim świadka oraz biegłego określano pojęciem *testis*. W średniowieczu pojawiła się osobna funkcja „świadków-uczonych”, tj. *testes petri*, która przekształciła się w źródło dowodowe „biegły” – *peritus*. W prawie anglosaskim przyjmuje się koncepcję biegłych jako świadków – *expert witness*. W postępowaniu sądowym powód „samodzielnie” powołuje biegłego. Pozwany może powołać własnego biegłego, a przesłuchanie ekspertów może mieć charakter *cross examination*³. Istnieje również teoria, iż biegły jest

* Uniwersytet Gdański.

¹ Więcej na temat rozwoju nauk sądowych zob. H. Kołecki, *Zakres i sposób uprawiania kryminalistyki w Polsce*, w: *Kryminalistyka i nauki penalne wobec przestępczości. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Mirosławowi Ożogowi*, red. H. Kołecki, „Prace Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2008, t. XII, s. 397–418.

² A. Głazek, *Opiniowanie sądowo-lekarskie i jego znaczenie w świetle potrzeb prawnych*, „Archiwum Medycyny Sądowej i Kryminologii” 2007, nr 2, s. 184.

³ Część postępowania nazywana *cross examination* polega na przesłuchaniu eksperta przez stronę poprzez zadawanie „krzyżowego ognia pytań” i przedstawianie dowodów w ten sposób, aby nie mógł kontrolować własnych odpowiedzi.

„sędzią faktu”, którego opinia ma przymiot orzeczenia w indywidualnym aspekcie sprawy. W polskim porządku prawnym biegły jest „pomocnikiem procesowym sądu”⁴.

Współcześnie w poszczególnych państwach europejskich obowiązują różne regulacje modelu funkcji biegłego sądowego. Najbardziej optymalne jest rozwiązanie przyjęte w Austrii. Istnieją tam placówki certyfikujące, które prowadzą szkolenia i egzaminy na biegłych z zakresu prawa i wiadomości specjalnych. Komisja składa się z sędziego i dwóch ekspertów z danej dziedziny. Biegły musi mieć nienaganną opinię i doświadczenie zawodowe, jest powoływany na pięć lat i może pracować w całym kraju. Lista biegłych jest ogólnodostępna w Internecie. Biegły może przesyłać opinię z podpisem elektronicznym przez Internet. Biegli mają swój kodeks etyczny, za sporządzenie opinii odpowiadają całym majątkiem, są ubezpieczeni. Stowarzyszenie biegłych jest powołane ustawowo, ale członkostwo w nim jest dobrowolne⁵. W tym kierunku będą zmierzać rozwiązania projektowane w Polsce, o czym także będzie mowa w niniejszym rozdziale.

19.1. Biegły sądowy – organ pomocniczy sądu?

Przepisy dotyczące wpisu na listę biegłych w Polsce są niedoskonałe⁶. Prezes sądu okręgowego, dokonując wpisu biegłego na listę, bierze pod uwagę m.in. poświadczenie kwalifikacji aspiranta⁷. W praktyce się zdarza, iż żądano poświadczenia kwalifikacji samodzielnych pracowników nauki, kiedy indziej dyplom ukończenia kursu lub studiów podyplomowych był wystarczającym dokumentem potwierdzającym kwalifikację⁸. Brak kompetencji biegłych jest powiązany z brakiem ich odpowiedzialności

⁴ W. Szmidt uważa, iż biegły wyraża pogląd naukowy (W. Szmidt, *Biegły i jego opinia w procesie*, „Archiwum Medycyny Sądowej i Kryminologii” 2007, nr 2, s. 193).

⁵ Zob. *Analiza porównawcza przepisów dotyczących biegłych w państwach Austrii, Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii oraz analiza polskich regulacji dotyczących biegłych (I), analiza odpowiedzi polskich sądów na pytania zawarte w ankiecie (II) oraz ogólne zdefiniowanie zakresu rekomendacji mających na celu poprawę systemu obowiązującego w Polsce (III) (Sub-activity 1.5)*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2006, s. 3–11, http://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/ue_koop/Polen_Comprehensive_pl.pdf, 15.08.2013. W dokumencie tym przedstawiono rozwiązania istniejące w Austrii, Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. Pomiędzy poszczególnymi krajami istnieją różnice w normatywnym uregulowaniu funkcji biegłego, które wynikają z odmiennych kontekstów kulturowych i historycznych. Przedstawienie poszczególnych rozwiązań przekracza ramy niniejszego rozdziału.

⁶ Według § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych (Dz.U. Nr 15, poz. 133), zwane dalej rozp. MS 2005, biegłym może być ustanowiona osoba, która: korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich, ukończyła 25 rok życia, ma teoretyczne i praktyczne wiadomości specjalne w danej gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków biegłego.

⁷ Według § 12 ust. 2 rozp. MS 2005 posiadanie wiadomości specjalnych powinno być wykazane dokumentami lub innymi dowodami. Ocena, czy posiadanie wiadomości specjalnych zostało dostatecznie wykazane, należy do prezesa sądu okręgowego.

⁸ T. Widła, *Uwagi o przeprowadzeniu dowodu z opinii biegłego*, „Palestra” 2002, nr 3/4, s. 71.

i krytycyzmu, a także poczuciem nieomyślności podzielanym następnie przez sąd⁹. Wynikiem tego może być nierzetelna lub wręcz fałszywa opinia.

Zgodnie z art. 278 § 1 KPC¹⁰ sąd w przypadkach wymagających wykorzystania wiadomości specjalnych może dopuścić przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego¹¹. Przez wiadomości specjalne należy rozumieć wiadomości z zakresu najrozmaitszych dziedzin nauki, techniki, sztuki, rzemiosła czy handlu lub obrotu gospodarczego¹². Jeżeli sąd ma wiadomości specjalne, ułatwia to ocenę pracy biegłego, ale nie stanowi to dowodu¹³, ponieważ sąd nie może zastąpić biegłego, a strona powinna mieć możliwość zadania pytań biegłemu¹⁴. Sędzia przed sformułowaniem pytań do biegłego powinien zweryfikować ich czytelność¹⁵. Na podstawie art. 285 § 1 KPC opinia powinna zawierać m.in. opis metody i sposobu przeprowadzenia badań oraz wniosków stawianych przez biegłego wraz z ich uzasadnieniem¹⁶. Biegły przed przystąpieniem do sporządzenia opinii powinien sprawdzić, czy ma kwalifikacje oraz wiadomości specjalne, dysponuje pełnym materiałem, wykonanie opinii nie zlecono przedwcześnie, a zakres i kierunek zleconego opracowania został jasno określony¹⁷. Biegły powinien dążyć do opisania zdarzenia będącego przedmiotem opinii, odpowiedzieć na pytanie, czy zdarzenie – ewentualnie krzywda lub szkoda – w znaczeniu obiektywnym istnieje i jest właściwie zarysowana, ponieważ w świetle wiadomości specjalnych może nie istnieć¹⁸. Opinia musi być przygotowana osobiście przez biegłego, nie może jej sporządzenia zlecić innej osobie¹⁹. Biegły ma obowiązek uzasadnić wnioski opinii przepisami prawa, zasadami logiki oraz doświadczenia życiowego. Sąd musi znać przesłanki, które doprowadziły do wydania takiej, a nie innej opinii²⁰. Sąd nie może wniosków opinii przyjmować bezkrytycznie, ponieważ wówczas role biegłego i sądu by się odwróciły²¹. Kontrola sądu jest przeprowadzana z punktu widzenia zasad logicznego rozumowania, źródła

⁹ A. Głazek, *Opiniowanie...*, op.cit., s. 185.

¹⁰ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm. (zwany dalej KPC).

¹¹ B. Ustjanicz, *Pozycja i rola biegłego medyka w świetle oczekiwań organu procesowego*, „Archiwum Medycyny Sądowej i Kryminologii” 2002, nr 2, s. 189.

¹² W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998, s. 239.

¹³ Wyrok Sądu Najwyższego z 3 listopada 2009 r., I UK 138/09, Lex 570122.

¹⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z 11 września 1965 r., I PR 290/65, Lex 5865.

¹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z 3 lutego 2010 r., II PK 192/09, Lex 58473.

¹⁶ E. Wengerek, *Dowód z opinii biegłego*, w: *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, tom 1, red. J. Jodłowski, K. Piasecki, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1989, s. 466–467.

¹⁷ B. Ustjanicz, *Pozycja...*, op.cit., s. 191.

¹⁸ P. Kowalski, J. Składzień, *Opiniowanie w sprawach cywilnych i karnych jako problem w praktyce biegłego*, „Otolaryngologia” 2004, nr 3, s. 98–99.

¹⁹ T. Widła, *Uwagi...*, op.cit., s. 71.

²⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z 20 listopada 1973 r., I CR 646/73, Lex 7340.

²¹ Z. Resich, *Dowód z opinii biegłego*, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. Z. Resich, W. Siedlecki, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1969, s. 444.

poznania i stopnia zaufania do wiedzy biegłego, fachowości, rzetelności i logiczności z możliwością pominięcia oczywistych omyłek czy błędów²². Jeżeli sąd ma wątpliwości co do opinii lub strony podniosły zarzuty, biegły może się do tego ustosunkować w opinii dodatkowej²³ (zob. art. 286 KPC) lub w drodze ustnych wyjaśnień, których treść znajdzie odzwierciedlenie w protokole z rozprawy²⁴ (zob. art. 158 § 1 pkt 2 KPC). Sąd ma prawo swobodnej oceny dowodów (zob. art. 233 § 1 i § 2 KPC), ale nie dowolnej, oraz ma obowiązek uzasadnić, dlaczego nie dał wiary wnioskowi wskazanemu w opinii²⁵.

19.2. Problemy współpracy sądu i biegłego a prawo do sądu

Wśród sędziów przeprowadzono ankietę na temat biegłych i ich opinii. Wyniki okazały się zaskakujące. Sędziowie wyrazili opinię na temat obowiązującego systemu ustanowienia biegłych: 4% sędziów udzieliło odpowiedzi, że są „bardzo zadowoleni”, 33% – że „zadowoleni”, 55% – że „niezbyt zadowoleni” i 8% – że „niezadowoleni”. Ankietowani poproszeni o ocenę fachowości biegłych udzielili następujących odpowiedzi: tylko 6% sędziów stwierdziło, że jest ona „wysoka”, 92% – że „średnia”, a 2% – że „słaba”. Metodę i jasność opinii 8% sędziów oceniło jako „wysoką”, 86% – jako „średnią”, a 6% – jako „słabą”. Sędziowie zostali również zapytani o możliwość zrozumienia opinii biegłego: 12% dało ocenę „wysoką”, a 88% – „średnią”²⁶.

Opinie są specjalistyczne i skomplikowane. Ponieważ sąd nie może ich sprawdzić, tym samym obniża swoje aspiracje i nie jest partnerem dla biegłego, w następstwie czego biegli obniżają jakość opinii. Jeżeli sąd nie rozumie istoty opinii, dochodzi do zaniku wzajemnego oddziaływania i współdziałania²⁷. „Tylko bowiem pełne zrozumienie treści opinii, procesu badawczego, wniosków i ich uzasadnienia, umożliwi sądowi (sędziemu) ewentualną polemikę z zaprezentowanym poglądem.”²⁸ Instrumentalne traktowanie biegłych i narzucanie im własnej „optyki procesowej” powoduje pojawienie się rutyny u biegłych, a „złudza efektywności, oszczędności oraz rzekomej racjonalności działań całkowicie przesłania rzeczywiste cele”²⁹.

²² Wyrok Sądu Najwyższego z 15 czerwca 1970 r., I CR 224/70, Lex 6750.

²³ Wyrok Sądu Najwyższego z 2 lutego 2010 r., II UK 172/09, Lex 584202.

²⁴ I. Piotrowska, *Pozycja i rola biegłego sądowego w świetle oczekiwań organu procesowego*, „Archiwum Medycyny Sądowej i Kryminologii” 2007, nr 2, s. 199.

²⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z 3 marca 1981 r., IV KR 271/80, Lex 17325.

²⁶ *Analiza...*, op.cit., s. 69–87.

²⁷ A. Głazek, *Opiniowanie...*, op.cit., s. 186.

²⁸ W. Szmidt, *Biegły...*, op.cit., s. 195.

²⁹ A. Głazek, *Opiniowanie...*, op.cit., s. 186.

Prokuratorzy i sędziowie mają obowiązek podwyższać swoje kompetencje, tak aby rozumieć wnioski z różnych opinii z zakresu wyceny szkody majątkowej, wypadków drogowych, wypadków morskich, medycyny, wyceny nieruchomości i innych dziedzin.

Biegły sądowy, składając fałszywą opinię lub tłumaczenie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 (zob. art. 233 § 4 KK³⁰). „Odpowiedzialność karna biegłego za przestępstwo tzw. fałszu intelektualnego dotyczy tylko poświadczenia faktów, które poddają się weryfikacji z punktu widzenia ich prawdziwości lub fałszu”³¹ bez względu na to, czy miało to wpływ na wynik sprawy³². Ocena okoliczności, czy złożenie opinii przez biegłego ma znamiona czynu zabronionego, należy do sądu. Biegły ponosi również odpowiedzialność cywilnoprawną na podstawie art. 415 i 417 KC³³ w związku z art. 77 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁴ za szkodę, którą strona poniesie na skutek wydania przez biegłego fałszywej opinii.

Z przedstawionych rozważań wynikają krytyczne wnioski zarówno dla organów wymiaru sprawiedliwości, jak i dla biegłych sądowych. Otóż sędziowie i biegli nie są przygotowani do wzajemnej współpracy, tym samym obowiązek władzy publicznej zapewnienia realizacji konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP) może nie być zapewniony. Przyjęty w Polsce model funkcji biegłego sądowego jako pomocnika procesowego sądu należy uznać za właściwy, ale rozwiązania szczegółowe za wymagające zmiany. Sąd jest sądem, a biegły ma pozostać biegłym. Zmiany natomiast wymagają płaszczyzny współpracy między sądem a biegłym, tak aby sędziowie i biegli ze sobą współpracowali.

19.3. Rekomendacje projektu *Strengthening the Polish Justice System*

W ramach unijnego projektu *Strengthening the Polish Justice System*³⁵ wyróżniono następujące rekomendacje, które mogłyby poprawić współpracę między sądami a biegłymi. Wskazano, iż należy:

³⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm. (zwany dalej KK).

³¹ I. Piotrowska, *Pozycja...*, op.cit., s. 197.

³² Wyrok Sądu Najwyższego z 9 kwietnia 2008 r., IV KK 501/08, Lex 531260.

³³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

³⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (zwana dalej Konstytucją RP).

³⁵ Projekt był przeprowadzony w 2006 r. pod patronatem Ministerstwa Sprawiedliwości i miał na celu analizę możliwości usprawnienia polskiego wymiaru sprawiedliwości.

- 1) utrzymać zdecentralizowane listy prowadzone w sądach regionalnych, które mogą być publikowane w Internecie,
- 2) wprowadzić egzaminy kwalifikacyjne dla biegłych z zakresu prawa i wiadomości specjalnych przed komisjami, w składzie komisji zaś powinien być sędzia oraz eksperci,
- 3) przyjąć system ponawianej certyfikacji wykonywania funkcji biegłego poprzez kolejne składanie egzaminów z zakresu prawa i wiadomości specjalnych oraz system szkoleń doksztalających.

Wyróżniono ponadto inne zalecenia, tj. utworzenie stowarzyszenia biegłych sądowych, dopuszczenie przesyłania opinii drogą internetową z podpisem elektronicznym, wprowadzenie odpowiedzialności cywilnoprawnej biegłych za wydaną opinię wraz z obowiązkowym ubezpieczeniem biegłych³⁶. Przedstawione rekomendacje i zalecenia należy uznać za słuszne, ponieważ wynikają z „dobrych praktyk” stosowanych w innych państwach europejskich, takich jak Austria, Francja i Wielka Brytania.

19.4. Założenia projektu ustawy o biegłych sądowych

W założeniach projektu ustawy o biegłych sądowych zakłada się powołanie wysoko kwalifikowanego „korpusu” ekspertów³⁷. Biegły w zakresie przygotowywania opinii uzyska ochronę prawną przysługującą funkcjonariuszom publicznym. Tytułem „biegłego sądowego” będą mogły się posługiwać osoby wpisane na listę w celu przygotowania opinii oraz podania tego do informacji publicznej (w życiorysach, na stronach internetowych, w biogramach)³⁸.

Biegłym będzie mógł zostać obywatel polski lub kraju członkowskiego Unii Europejskiej, nie karany, znający język polski, mający pełną zdolność do czynności prawnych, teoretyczne i praktyczne wiadomości specjalne oraz dający rękojmię należytego wykonywania funkcji biegłego. Kandydat na biegłego będzie brał udział w kursie z zakresu przepisów o statusie, prawach i obowiązkach biegłego³⁹.

Biegły będzie zawieszony: obligatoryjnie – w przypadku prowadzenia przeciwko niemu sądowego postępowania o umyślne przestępstwo karnoskarbowe lub ścigania go z oskarżenia publicznego; fakultatywnie – w przypadku prowadzenia przeciwko niemu postępowania o nieumyślne przestępstwo karnoskarbowe, ścigania go z oskar-

³⁶ *MANUAL (Sub-activity 2.1)*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2006, s. 3–16, http://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/ue_kop/Manual_Polen_pl.pdf, 15.08.2013.

³⁷ Założenia projektu ustawy o biegłych sądowych z dnia 11 lipca 2013 r., Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2013, s. 1, <http://www.bip.ms.gov.pl/informacje/download,5203,0.html>, 15.08.2013.

³⁸ *Ibidem*, s. 1–2.

³⁹ *Ibidem*, s. 2.

zenia publicznego, prowadzenia postępowania dyscyplinarnego lub skutkującego odebraniem uprawnień zawodowych. Biegły będzie skreślony z listy na własny wniosek lub w przypadku stwierdzenia niespełnienia warunków wymaganych do ustanowienia biegłym – w chwili powołania lub w toku kadencji oraz z innych ważnych powodów, np. nienależytego wykonywaniu obowiązków biegłego⁴⁰.

Biegłego sądowego będzie ustanawiał prezes sądu okręgowego na 5-letnią kadencję w drodze decyzji administracyjnej dla określonej dziedziny naukowej, techniki, sztuki lub rzemiosła. Wcześniej prezes sądu okręgowego zasięgnie opinii o kandydacie w zakresie jego kompetencji i doświadczenia zawodowego w samorządzie zawodowym, stowarzyszeniu, organie sprawującym nad nim nadzór lub kontrolę albo podmiocie mogącym ocenić kandydata. W tym celu podmiot opiniujący otrzyma dokumentację kandydata, w uzasadnionym przypadku wezwie kandydata do jej uzupełnienia lub złożenia dodatkowych ustnych czy pisemnych wyjaśnień. Opinia o kandydacie ma wskazywać, czy kandydat na biegłego ma niekwestionowane kwalifikacje oraz daje gwarancję należytego wykonywania funkcji biegłego. W przypadku wydania przez wspomniane podmioty opinii nie określającej kwalifikacji kandydata, odmowy wydania opinii lub braku wspomnianych podmiotów, prezes sądu okręgowego będzie mógł powołać komisję lub indywidualnych ekspertów w celu przedstawienia opinii o kandydacie. Komisja złożona ze specjalistów z dziedziny, z której biegły ma być ustanowiony, wydawałaby opinię na podstawie dokumentów przedstawionych przez kandydata i rozmowy kwalifikacyjnej. Biegły przed objęciem funkcji będzie składał przyrzeczenie⁴¹.

Organ zlecający sporządzenie opinii będzie w każdym przypadku powiadamiał prezesa sądu okręgowego o rażącym uchybieniu wykonywania funkcji biegłego. Prezes sądu okręgowego przed powołaniem biegłego na kolejną kadencję będzie miał obowiązek pozyskania od podmiotów zlecających przygotowanie opinii wyczerpujących informacji o dotychczasowym przebiegu kadencji. Biegły, w przypadku ustanowienia na kolejną kadencję, będzie składał oświadczenie o spełnieniu warunków uprawniających do ustanowienia biegłym, a przedmiotem „udokumentowania” będą nowe uprawnienia lub doświadczenie zawodowe. Prezes sądu okręgowego będzie organem pierwszej instancji w sprawach wpisu, zawieszenia lub skreślenia biegłego z listy. Minister Sprawiedliwości będzie organem wyższej instancji⁴².

Zostanie utworzona centralna elektroniczna lista biegłych. Obowiązkiem biegłego będzie prowadzenie rejestru wydanych opinii, co ma ułatwić uzyskanie informacji o podmiotach zlecających opinię oraz liczbie wydanych opinii w celu oceny jej jakości⁴³.

⁴⁰ Ibidem, s. 2–3.

⁴¹ Ibidem, s. 3–4.

⁴² Ibidem, s. 4–5.

⁴³ Ibidem, s. 7.

Podsumowanie

Kierunek rozwiązań modelu funkcji biegłego sądowego należy uznać za oczekiwany i właściwy. Praktyka wymiaru sprawiedliwości wskazuje jednak na problemowe kwestie, które powinny być w sposób właściwy uregulowane w przyszłej ustawie. Można wskazać tylko te najważniejsze zagadnienia, które budzą wątpliwości już teraz na etapie prac przygotowawczych. Wprowadzenie scentralizowanej listy biegłych należy ocenić krytycznie. Praktyczniejszym rozwiązaniem jest wprowadzenie dwóch list – scentralizowanej listy biegłych prowadzonej przez ministra sprawiedliwości oraz zdecentralizowanych list prowadzonych przez prezesów sądów okręgowych. Nie ma potrzeby, aby biegły zamieszkujący w Rzeszowie przygotowywał opinię dla organów procesowych w Szczecinie, chyba że jest to uzasadnione szczególnymi okolicznościami.

Tytuł „biegły sądowy” powinien być używany wyłącznie w przypadku przygotowania opinii. Należy wykluczyć dopuszczalność sytuacji, w których tytuł biegłego sądowego mógłby być używany dla uwiarygodnienia pozycji zawodowej lub środowiskowej eksperta albo służyć jako komercyjna reklama w celu przyciągnięcia klientów do osoby posługującej się tym tytułem.

Prawomocne skazanie biegłego sądowego za każdy rodzaj czynu zabronionego, za wyjątkiem wykroczeń, powinien być podstawą do usunięcia go z „korpusu” ekspertów-biegłych sądowych.

Projekt nie przewiduje wprowadzenia zasady ponawianej certyfikacji wykonywania funkcji biegłego poprzez składanie kolejnych egzaminów. Rozwój nauk sądowych wręcz wymusza wprowadzenie takiego rozwiązania.

W przyszłej ustawie należy wprowadzić przepisy o obowiązkowym ubezpieczeniu biegłych sądowych od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z przygotowaniem opinii. Takie rozwiązanie wydaje się wręcz naturalną koniecznością w dobie gospodarki wolnorynkowej.

Należy podkreślić, że na władzy publicznej spoczywa obowiązek podjęcia dalszych prac nad normatywnym uregulowaniem modelu funkcji biegłego sądowego, które umożliwią realizację konstytucyjnego prawa do sądu.

Bibliografia

- Analiza porównawcza przepisów dotyczących biegłych w państwach Austrii, Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii oraz analiza polskich regulacji dotyczących biegłych (I), analiza odpowiedzi polskich sądów na pytania zawarte w ankiecie (II) oraz ogólne zdefiniowanie zakresu rekomendacji mających na celu poprawę systemu obowiązującego w Polsce (III) (Sub-activity 1.5)*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2006, http://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/ue_koop/Polen_Comprehensive_pl.pdf, 15.08.2013.
- Glązek A., *Opiniowanie sędowo-lekarskie i jego znaczenie w świetle potrzeb prawnych*, „Archiwum Medycyny Sądowej i Kryminologii” 2007, nr 2.
- Kołecki H., *Zakres i sposób uprawiania kryminalistyki w Polsce*, w: *Kryminalistyka i nauki penalne wobec przestępczości. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Mirosławowi Ożogowi*, red. H. Kołecki, „Prace Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2008, t. XII.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Kowalski P., Składzień J., *Opiniowanie w sprawach cywilnych i karnych jako problem w praktyce biegłego*, „Otolaryngologia” 2004, nr 3.
- MANUAL (Sub-activity 2.1)*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2006, http://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/ue_kop/Manual_Polen_pl.pdf, 15.08.2013.
- Piotrowska I., *Pozycja i rola biegłego sądowego w świetle oczekiwań organu procesowego*, „Archiwum Medycyny Sądowej i Kryminologii” 2007, nr 2.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z 20 listopada 1973 r., I CR 646/73, Lex 7340.
- Resich Z., *Dowód z opinii biegłego*, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. Z. Resich, W. Siedlecki, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1969.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych, Dz.U. Nr 15, poz. 133.
- Siedlecki W., Świeboda Z., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998.
- Szmidt W., *Biegły i jego opinia w procesie*, „Archiwum Medycyny Sądowej i Kryminologii” 2007, nr 2.
- Tomaszewski T., *Instytucja biegłego sądowego – węzłowe problemy na dziś i jutro*, materiały na I Kongres Nauk Sądowych, Warszawa, 27 listopada 2010 (niepublikowane).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

- Ustjanicz B., *Pozycja i rola biegłego medyka w świetle oczekiwań organu procesowego*, „Archiwum Medycyny Sądowej i Kryminologii” 2002, nr 2.
- Wengerek E., *Dowód z opinii biegłego*, w: *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, tom 1, red. J. Jodłowski, K. Piasecki, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1989.
- Widła T., *Uwagi o przeprowadzeniu dowodu z opinii biegłego*, „Palestra” 2002, nr 3/4.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 września 1965 r., I PR 290/65, Lex 5865.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 1970 r., I CR 224/70, Lex 6750.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 1981 r., IV KR 271/80, Lex 17325.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2008 r., IV KK 501/08, Lex 531260.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 2009 r., I UK 138/09, Lex 570122.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2010 r., II UK 172/09, Lex 584202.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2010 r., II PK 192/09, Lex 584735.
- Założenia projektu ustawy o biegłych sądowych z dnia 11 lipca 2013 r., Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2013, <http://www.bip.ms.gov.pl/informacje/download,5203,0.html>, 15.08.2013.

Streszczenie

Rozwój nauki wprowadza nowe techniki i metody badawcze, które pozostają poza percepcją sądu, dla którego ich wartość dowodowa jest trudna do oceny. Zatem powstają pytania: „Czy sąd i biegły są przygotowani do wzajemnej współpracy?”, „Czy sąd prawidłowo określa zakres pracy biegłego?”, „Czy biegły potrafi przygotować opinię o odpowiedniej wartości dowodowej?” oraz „Czy obywatele mają zapewnione wykonywanie prawa do sądu?”. Sędzia nie może być biegłym, biegły – sędzią, tym bardziej *iudex et testis in causa sua*. Biegły sądowy, przygotowując opinię, ma obowiązek wykonywać swoją funkcję w realiach standardów społeczeństwa obywatelskiego. Niniejszy rozdział jest głosem krytycznym w dyskusji na temat założeń projektu ustawy o biegłych sądowych.

Słowa kluczowe: biegły, sąd, współpraca, opinia, konstytucja, społeczeństwo obywatelskie

The cooperation between ‘court’ and ‘legal expert’ – comments on the background of civil society’s standards

Summary

Scientific development introduces new techniques and research methods, which remain outside the ‘perception’ of the court, as to their probative value. Hence the question: are the court and a legal expert prepared for mutual cooperation? Does the court properly define the scope of the work of an expert? Is an expert able to prepare an opinion on the relevant probative value? Are citizens assured to exercise the right to a court? A judge will not be a legal expert a legal expert will not be a judge, the more ‘iudex et testis in sua causa’. If a legal expert prepares an opinion, he will be required to perform its function in the realities of civil society’s standards. The article is a critical voice in discussion of the principles of the draft law on legal experts.

Keywords: expert, court, cooperation, opinion, constitution, civil society

Część III

**SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE
W ROZWOJU
SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM PAŃSTWA**

Rozdział 20

Wpływ bankowości mobilnej na funkcjonowanie instytucji mikrofinansowych

Wprowadzenie

Ewolucja formy pieniądza z postaci fizycznej do elektronicznej dostarcza wielu argumentów do rozpatrywania usług finansowych jako usług informacyjnych. Długoterminowa perspektywa, w której większość społeczeństwa dysponuje tanim, wygodnym i szerokim dostępem do usług finansowych, staje się bardziej prawdopodobna, jeśli weźmie się pod uwagę szybki rozwój nowoczesnych technologii. W gospodarce bezgotówkowej, opartej na cyfrowym modelu pieniężnym, dostęp do formalnych usług finansowych może zostać upowszechniony dzięki m.in. bankowości mobilnej. Wykluczona finansowo, tzw. nieubankowiona część populacji, to wg szacunków Banku Światowego 2,5 mld osób, co stanowi ponad połowę dorosłej ludności Ziemi¹. Według analiz, 75% ubogich nie ma rachunku bankowego nie tylko ze względu na biedę, lecz także z uwagi na koszty, odległość od instytucji finansowej oraz wymagania dokumentacyjne związane z założeniem rachunku².

Celem niniejszego rozdziału jest odpowiedź na pytanie, czy bankowość mobilna, pokonując bariery przestrzenne dzięki telefonii komórkowej, jest w stanie ograniczyć skalę wykluczenia finansowego. Warto się zastanowić, w jakich obszarach geograficznych rozwój tego sektora mikrofinansów ma szanse na najszybszy wzrost i dlaczego. W rozdziale przedstawiono dostępne rozwiązania bankowości mobilnej w mikrofinansach oraz przeprowadzono analizę wyzwań i czynników sukcesu ich wdrożenia.

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ Liczba ludności świata (stan na dzień 2.09.2013 r.): 7 175 668 202.

² A. Demerguc-Kunt, L. Klapper, *Measuring Financial Inclusion*, The Global Findex Database, World Bank Policy Research Working Paper 6025, Washington 2012.

20.1. Poziom ubankowienia społeczeństwa

W celu właściwej analizy celów, funkcji oraz przybliżenia charakterystyki rozwiązań bankowości mobilnej należy w pierwszej kolejności skoncentrować się na zagadnieniu poziomu ubankowienia społeczeństwa, przez który należy rozumieć odsetek osób korzystających z usług formalnego lub półformalnego sektora finansowego. Poziom formalizacji podmiotów finansowych zależy od stopnia prowadzonego nadzoru przez instytucje państwowe, a także modelu zarządzania, struktury organizacyjnej i właścicielskiej samej instytucji finansowej. Podstawowym wskaźnikiem poziomu ubankowienia społeczeństwa jest dostęp do rachunku bankowego. Posiadanie rachunku w formalnej instytucji finansowej pozwala na dalszą analizę społeczeństwa pod kątem zachowań związanych z oszczędzaniem i pożyczaniem pieniędzy, dokonywaniem płatności (gotówkowych i bezgotówkowych), a także zarządzaniem ryzykiem.

Próby podniesienia poziomu ubankowienia społeczeństw wiążą się ściśle z budową zintegrowanego systemu finansowego, zwanego inkluzywnym (*inclusive financial system*). Inkluzywność systemu finansowego polega na tym, że usługi sektora finansowego docierają do wszystkich klientów, a nie tylko do tych względnie zamożnych. Oznacza to świadczenie osobom o niskich dochodach usług finansowych dostosowanych do ich potrzeb i możliwości³. Rozwiązania mikrofinansowe sprzyjają rozwojowi poziomu ubankowienia ze względu na skierowanie oferty do ubogiej części społeczeństwa.

Jedną z najczęściej cytowanych definicji bankowości mobilnej jest ujęcie opublikowane w 2006 r. przez R. Tiwari, S. Buse'a i C. Herstatt, które brzmi: „Bankowość mobilna odnosi się do świadczenia i udostępniania za pośrednictwem urządzeń telekomunikacji mobilnej usług bankowych i finansowych. Zakres oferowanych usług może zawierać ułatwienia w dokonywaniu transakcji bankowych i giełdowych, w zarządzaniu kontami, a także w dostępie do spersonalizowanych informacji”⁴. Usługi bankowości mobilnej umożliwiają dostęp do rachunku bankowego dzięki technologiom WAP, SMS, IVR lub Internetu. Modele bankowości mobilnej są oparte na sieci placówek bankowych lub pomijają je w obsłudze transakcji.

Największy potencjał wzrostu poziomu ubankowienia w krajach rozwijających się mają te modele bankowości mobilnej, które nie są oparte na technologiach internetowych. W większości tych krajów łącza internetowe nie są bowiem tak powszechne

³ P. Zetterstrom, *What is inclusive finance?*, United Nations Development Programme, China Country Office, 2005.

⁴ R. Tiwari, S. Buse, C. Herstatt, *Mobile Banking as Business Strategy: Impact of Mobile Technologies on Customer Behaviour and its Implications for Banks*, Technology Management for the Global Future – Proceedings of PICMET '06, s. 73–74.

jak telefonia komórkowa⁵. Z badania MasterCard wynika, że 66% badanych osób wykluczonych finansowo ma standardowy telefon komórkowy⁶.

20.2. Relacje między poziomem ubankowienia a poziomem ubóstwa

Dwoma głównymi źródłami danych na temat poziomu ubankowienia jest raport firmy McKinsey pt. *Half the World is Unbanked* z 2009 r., napisany we współpracy z badaczami z uniwersytetów New York University, Harvard, Yale oraz organizacji Innovation for Poverty Action w ramach inicjatywy *Financial Access Initiative*⁷, oraz projekt pod auspicjami Banku Światowego pt. *Global Findex (Global Financial Inclusion Database)*⁸, sponsorowany przez Fundację Billa i Melindy Gates od 2011 r. Oba źródła wskazują, że połowa dorosłej populacji świata nie ma dostępu do konwencjonalnych usług finansowych. Z 4,7 mld osób (światowa populacja dorosłych) mniej niż połowa (2,2 mld) jest objęta zasięgiem usług formalnych⁹. Na rysunku 20.1 łatwo można dostrzec, że prawie wszystkie nieubankowane osoby mieszkają w Azji, Afryce i Ameryce Łacińskiej (98%).

Obszar nieubankowienia faktycznie pokrywa się z zasięgiem światowego ubóstwa. Osób żyjących poniżej granicy ubóstwa, czyli poniżej 1,25 USD dziennie, jest 1,3 mld, a kolejne 1,7 mld to osoby utrzymujące się poniżej 2 USD dziennie w krajach Azji Południowej (Indie, Bangladesz, Chiny, Pakistan, Mongolia) oraz Afryki (Mali, Niger, Demokratyczna Republika Kongo, Uganda, Madagaskar, Etiopia), które skupiają największą część globalnego ubóstwa¹⁰. Produkty oferowane przez instytucje mikrofinansowe są skierowane właśnie do tej najuboższej grupy społecznej.

⁵ C. Pénicaut, *State of the Industry: Results from the 2012 Global Mobile Money Adoption Survey*, GSMA, London 2012, s. 10.

⁶ *Road to Inclusion. A Look at the Financially Underserved and Excluded across Europe*, MasterCard, Ipsos MORI, 16.09.2013, s. 17.

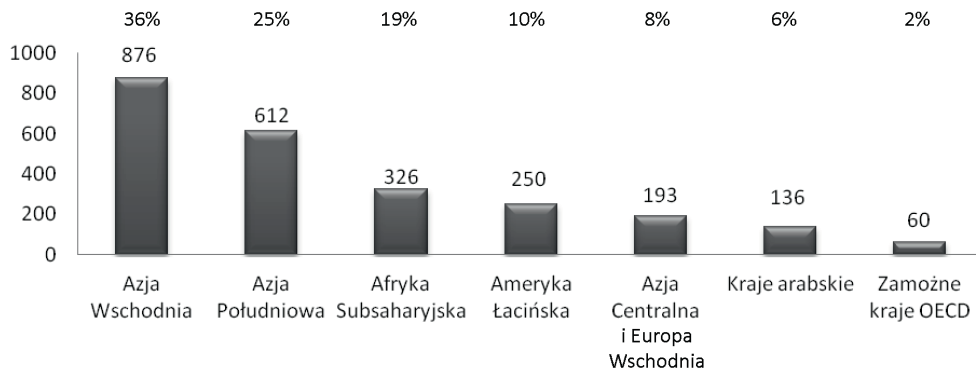
⁷ A. Chaia, T. Goland, R. Schiff, *Half the World is Unbanked*, McKinsey's Social Sector, Financial Access Initiative, October 2009.

⁸ http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTFINRES/EXTGLOBALFIN/0_cotentMDK:23147627~pagePK:64168176~piPK:64168140~theSitePK:8519639,00.html, 22.05.2014.

⁹ A. Chaia, T. Goland, R. Schiff, *Half...*, op.cit., s. 4.

¹⁰ *Poverty gap*, World Bank (stan na dzień 6.10.2013), <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GAPS>

Rysunek 20.1. Dorosła część populacji bez dostępu do usług formalnego sektora finansowego (w mln osób oraz procentach liczby 2,5 mld)



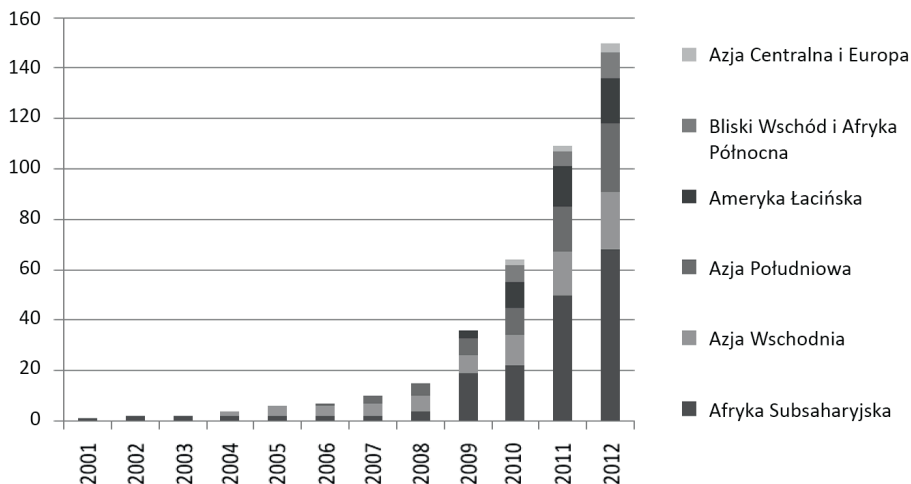
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: P. Honohan, *Cross-country variation in household access to financial services*, „Journal of Banking and Finance” 2008, no. 32, s. 2493–2500 oraz danych Human Development Index i World Bank.

Instytucjami mikrofinansowymi (*microfinance institution*, MFI) są instytucje, których grupą docelową usług finansowych są ubogie gospodarstwa domowe oraz mikroprzedsiębiorstwa. Na rynku usługodawców mikrofinansowych funkcjonują podmioty różnych typów. Należą do nich banki (komercyjne, rolnicze, pocztowe, wiejskie, stanowe), agendy rządowe, spółdzielnie kredytowe, unie kredytowe, organizacje pozarządowe, fundacje i inne. Jednym z najszybciej rozwijających się typów instytucji finansowych są organizacje oparte na bankowości mobilnej. Na koniec 2012 r., wg raportu C. Pénicaua pt. *State of the Industry: Results from the 2012 Global Mobile Money Adoption Survey*¹¹, na świecie działało 150 usługodawców w 72 krajach (rysunek 20.2), oferujących pieniądź mobilny osobom nieubankowionym; 41 z nich powstało w 2012 r., a na kolejne lata planowanych jest dodatkowych 109 wdrożeń.

Na rysunku 20.2 warto zaobserwować, że w początkowych trzech latach objętych analizą usługi oparte na mobilnym przepływie pieniądza były dostępne wyłącznie w Afryce Subsaharyjskiej. W latach 2004–2009 rozwiązania te uruchomiono na terenie Azji Wschodniej i Południowej. Od roku 2009 obserwuje się dynamiczny wzrost zastosowania bankowości mobilnej jako sektora – w 2009 r. wyniósł on 58%, w 2010 r. – 80%, w 2011 r. – 68%, w 2012 r. – 38%.

¹¹ C. Pénicaua, *State of the Industry...*, op.cit.

Rysunek 20.2. Liczba aktywnych usług opartych na pieniądzu mobilnym, skierowanych do osób nieubankowionych wg regionu w latach 2001–2012



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: C. Pénicaud, *State of the Industry: Results from the 2012 Global Mobile Money Adoption Survey*, GSMA, London 2012; P. Honohan, *Cross-country variation in household access to financial services*, „Journal of Banking and Finance” 2008, no. 32, s. 2493–2500.

20.3. Bankowość mobilna w mikrofinansach

W celu właściwej analizy potencjału bankowości mobilnej w sektorze mikrofinansów należy wziąć pod uwagę czynniki związane z infrastrukturą bankową oraz siecią telekomunikacyjną. Dostęp do usług bankowych zależy od gęstości i zasięgu geograficznego sieci placówek mikrofinansowych oraz działalności agentów bankowych w terenie. Sieć telekomunikacyjna, w tym komórkowa, jest rozpatrywana pod kątem czasu i zakresu dotarcia do użytkowników. Potencjał bankowości mobilnej tkwi w jej trzech podstawowych przewagach konkurencyjnych nad bankowością tradycyjną¹²:

- 1) niskie koszty funkcjonowania systemu – koszty dotyczą inwestycji technologicznych oraz utrzymania systemu, koszty ludzkie stanowią bowiem niewielki procent kosztów obsługi klienta; koszty nie są powiększone o koszty wynajmu/zakupu nieruchomości placówek finansowych ani o koszty pracowników (systemy transakcyjne i księgowość są wymagane w obu modelach bankowości);
- 2) ograniczenie wpływu odległości geograficznej – nakłady czasowe i finansowe poświęcane na dotarcie do placówki przez klientów mikrofinansowych znacznie

¹² X. Faz, T. Moser, *Advancing Financial Inclusion through Use of Market Archetypes*, Focus Note No. 86, April, CGAP, Washington 2013, s. 3.

obniżają atrakcyjność produktów i podwyższają koszty ich użytkowania; w przypadku modeli mikrofinansowych opartych na działaniu agentów w terenie koszty dotarcia do użytkowników są ponoszone przez instytucje mikrofinansowe (koszty związane z rozproszeniem geograficznym bazy klientów są stałym elementem funkcjonowania systemu bankowości tradycyjnej);

- 3) szybkość dokonywania transakcji – czas transakcji mierzony od jej wprowadzenia, przez weryfikację i autoryzację aż do finalnego rozliczenia jest wyraźnie niższy w technologii mobilnej niż w modelu tradycyjnym.

W klasycznym procesie obsługi mikrokredytobiorców i mikrooszczędzających można wyodrębnić poszczególne etapy, których inicjatorem jest jedna ze stron: instytucja mikrofinansowa lub mikro klient. W tabeli 20.1 szarym kolorem wyróżniono etapy, na których MFI najczęściej wykorzystują dzisiejsze rozwiązania bankowości mobilnej.

Tabela 20.1. Etapy procesu mikrokredytowego

Lp.	Etap	Strona inicjująca	Strony zaangażowane
1	Pozyskiwanie klientów	MFI	MFI, mikro klient
2	Wniosek kredytowy	mikro klient	MFI, mikro klient
3	Analiza i decyzja kredytowa	MFI	MFI, mikro klient
4	Gromadzenie środków	mikro klient	MFI, mikro klient
5	Wypłata transzy mikrokredytowych	MFI	MFI, mikro klient
6	Splata mikropożyczki	mikro klient	MFI, mikro klient
7	Monitorowanie jakości portfela kredytowego	MFI	MFI
8	Wznowienie mikropożyczki/zamknięcie programu mikrokredytowego	MFI	MFI, mikro klient

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Hanouch, S. Rotman, *Microfinance and Mobile Banking: Blurring the Lines?*, Focus Note No. 88, August, CGAP, Washington 2013, s. 3.

W literaturze można spotykać dwa rodzaje strategii wykorzystania rozwiązań mobilnych przyjęte przez MFI. Każda z nich ma inne wymagania inwestycyjne oraz funkcjonalności udostępniane klientom. Pierwsza strategia jest oparta na rachunkach już przypisanych przez dostawcę usług komórkowych, wykorzystujących bankowość mobilną. W systemie pieniądza cyfrowego przedsiębiorstwa otrzymują kody produktowe umożliwiające transferowanie płatności na ich rachunek mobilny. Dostawcy gazu, wody, prądu otrzymują płatności za wystawione rachunki poprzez sieć mobilną. MFI stosują swój odrębny kod produktowy do otrzymywania płatności (splata mikropożyczki przez klienta) oraz wysyłania płatności (wypłata transzy mikropożyczek). Nakłady inwestycyjne MFI są wymagane jedynie do rozpoznawania wpłat, ich tzw. rekonyliacji. Identyfikacji wpłat można dokonywać manualnie lub, wraz ze wzrostem skali operacji, stosując narzędzia przyporządkowujące płatnika/odbiorcę do płatności. Automatyzacja oraz inwestycja w systemy identyfikacji i rekonyliacji wpłat jest drugą strategią stosowaną przez MFI w ramach wdrażania usług mobilnych. W tej

strategii konieczna jest inwestycja w technologię łączącą mobilne portfele klientów (tzw. *m-wallets*) z ich faktycznymi rachunkami w MFI. Część rozwiązań informacyjnych umożliwia również gromadzenie oszczędności, a także przesyłanie środków między *m-wallet*, rachunkiem kredytowym i rachunkiem depozytowym.

Przedstawione strategie są najszybszą i najprostszą metodą wdrożenia usług mobilnych w schemat instytucji mikrofinansowej. Powstają jednak MFI, które wykorzystują bankowość mobilną w dużo szerszym zakresie. Innowacyjność, konkurencja oraz poszukiwanie nowych metod dotarcia do biednych w celu świadczenia im usług finansowych „owocuje” nowymi schematami obsługi mikroklienta. Takie MFI, jak BankO i mBank na Filipinach czy M-Shwari w Kenii, oferują rozwiązania mobilne na wszystkich etapach obsługi procesu mikrokredytowego, oprócz monitorowania jakości portfela, który pozostaje procesem wewnętrznym MFI.

BankO z Filipin wykorzystuje aplikacje mobilne do pozyskiwania klientów, umożliwia składanie oraz procesowanie wniosków kredytowych za pomocą technologii mobilnych. Podstawą zaciągnięcia mikrokredytu jest uprzednie zgromadzenie oszczędności. Rachunek oszczędnościowy klienta jest połączony z systemem mobilnych płatności, produktami ubezpieczeniowymi i docelowo z kredytem.

Filipiński mBank opiera swój model biznesowy na podobnym schemacie jak BankO. mBank we współpracy z operatorem komórkowym SMART Communications oferuje swoim klientom dostęp do *m-wallet* wyposażonego w możliwość dokonywania i otrzymywania płatności oraz oszczędzania środków. Na podstawie dokonywanych transakcji jest budowana historia mikroklienta i dostosowany do jego profilu scoring kredytowy. W momencie wniosku kredytowego złożonego przez mikroklienta, pracownik mBanku wprowadza zapytanie do systemu informacyjnego i czeka na dostarczenie skanu dokumentów rejestrujących mikroklienta u operatora komórkowego. Weryfikacja klienta nie jest więc w tym modelu dublowana.

Kenijski M-Shwari jest rozwinięciem usług oferowanych przez M-PESA w Kenii; to jeden z prekursorów i obecnie najbardziej rozwinięty system bankowości mobilnej na świecie z bazą ponad 17 mln użytkowników. System M-Shwari, założony wspólnie przez Safaricom (operator komórkowy, jeden z twórców usługi M-PESA) i Commercial Bank of Kenya (CBA), pozwala na oferowanie ubogim niskowartościowych pożyczek. W M-Shwari klienci są automatycznie rejestrowani przez system M-PESA, niezależnie od posiadania rachunku w banku CBA. Dane przekazywane przez Safaricom pozwalają na utworzenie scoringu kredytowego użytkowników oraz udostępnienie im linii kredytowej w telefonie. W ramach rozwiązania M-Shwari oszczędzanie środków jest promowane oprocentowaniem rachunku w wysokości 2–5% bez ograniczeń związanych z kwotą oszczędności¹³.

¹³ M. Hanouch, S. Rotman, *Microfinance and Mobile Banking: Blurring the Lines?*, Focus Note No. 88, August, CGAP, Washington 2013, s. 13–15.

20.4. Możliwości wykorzystania potencjału rozwoju bankowości mobilnej

Definiując obszar o największym potencjale rozwoju bankowości mobilnej, należy powrócić do analizy współczesnego poziomu ubankowienia na świecie. Zbiorczą analizę tego poziomu pod względem typu zamożności gospodarki przedstawiono w tabeli 20.2. Poziomy zamożności poszczególnych typów gospodarki są wyznaczone wskaźnikiem dochodu narodowego *per capita*. W gospodarce nisko zamożnej jest to wartość 1005 USD i poniżej, w gospodarce średnio zamożnej – 1005–12 276 USD, w gospodarce wysoko zamożnej – powyżej 12 276 USD. Dla pogłębienia analizy do zestawienia włączono czynnik przynależności do OECD oraz unii monetarnej krajów Unii Europejskiej. Można zauważyć wyraźne wprost proporcjonalne powiązanie poziomu ubankowienia ze wzrostem zamożności kraju. W przeważającej większości przypadków ludność z terenów miejskich charakteryzuje wyższy poziom ubankowienia niż tę z terenów wiejskich. Korelacja ujemna natomiast charakteryzuje poziom zamożności kraju i typ kredytowania. W ubogich gospodarkach trzy razy częściej pożyczają się pieniądze ze źródeł nieformalnych (rodzina, przyjaciele) niż z formalnych instytucji finansowych. W najbogatszych gospodarkach tylko niecałe 8% badanych korzystało z pożyczki od znajomych i rodziny, przy ponad 30% kredytujących się tą metodą w ostatnim roku w gospodarkach biednych.

Tabela 20.2. Poziom ubankowienia oraz bankowość mobilna wg zamożności gospodarki (wiek 15+, w %)

Typ gospodarki	Rachunek w formalnej instytucji finansowej			Pożyczka otrzymana w ostatnim roku		Telefon komórkowy używany do:		
	ogółem	tereny wiejskie	tereny miejskie	z formalnej instytucji finansowej	od rodziny lub znajomych	płacenia rachunków	otrzymywania pieniędzy	wysyłania pieniędzy
Nisko zamożna	23,7	21,9	34,8	11,4	30,3	2,6	9,1	7,1
Średnio zamożna	43,3	40,0	50,5	7,6	24,7	1,8	2,4	1,6
Wysoko zamożna: nie OECD	74,5	77,5	73,1	8,0	16,4	...	...	...
Wysoko zamożna	89,5	87,6	88,8	13,8	12,2	...	...	...
Wysoko zamożna: OECD	90,5	88,1	90,8	14,2	11,9	...	...	...
Obszar EUR	90,5	89,0	86,8	11,8	7,8	...	...	...

Uwaga: Znak „...” oznacza, że dane były niedostępne lub zgromadzone dane uniemożliwiły kalkulację wyznaczonych agregatów ze względu na ich niedostateczny wolumen.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *The Little Data Book on Financial Inclusion 2012*, World Bank, Washington 2012.

Rosnąca liczba usługodawców rozwiązań mobilnych przedstawiona w tabeli 20.2 sugeruje istnienie utrzymującego się, niezaspokojonego popytu w krajach skupiających przeważającą część globalnego ubóstwa, klasyfikowanych jako nisko zamożne. To właśnie w tych krajach średni poziom korzystania z produktów bankowości mobilnej do dokonywania transakcji to ok. 3% dla opłacania zobowiązań detalicznych, 9% w celu otrzymywania środków finansowych (od podmiotów rządowych w formie świadczeń socjalnych, jak również od członków rodziny pracujących na poczet utrzymania rodziny) oraz 7% w celu transferu wychodzącego środków.

W tabeli 20.3 zestawiono poziom ubankowienia w 148 krajach i terytoriach, wraz z poziomem zastosowania rozwiązań mobilnych w rozliczeniach. Warto zauważyć, że kraje afrykańskie charakteryzuje najwyższy procent stosowania rozwiązań mobilnych na świecie. W pierwszej piętnastce krajów, gdzie bankowość mobilna znajduje swoje zastosowanie do otrzymywania środków, są prawie wyłącznie kraje afrykańskie: Kenia (66,7%), Gabon (46,6%), Sudan (44,7%), Algieria (39,0%), Somalia (32,2%), Kongo (32%), Uganda (25,2%), Tanzania (19,6%), Angola (19,3%), Liberia (16,6%), Suazi (16,4%), Mauretania (16%) i Czad (15,5%). Przy czym takie kraje, jak Kongo, Uganda, Sudan i Czad, znajdują się na liście najbiedniejszych krajów świata. Wzrostowa tendencja do stosowania rozwiązań mobilnych niesie ze sobą szansę na wzrost dostępności rozwiązań mikrofinansowych na tych obszarach, a wraz z nim na wzrost poziomu życia.

Tabela 20.3. Poziom ubankowienia oraz bankowość mobilna wg krajów (wiek 15+, w %)

Kraj/Terytorium	Rachunek w formalnej instytucji finansowej			Pożyczka w ostatnim roku		Telefon komórkowy używany do		
	ogółem	tereny wiejskie	tereny miejskie	z formalnej instytucji finansowej	od rodziny lub znajomych	płacenia rachunków	otrzymywania pieniędzy	wysyłania pieniędzy
Afganistan	9,0	5,6	26,8	7,4	30,2	0,0	6,9	3,0
Albania	28,3	24,2	32,9	7,5	10,7	22,7	26,1	24,2
Algieria	33,3	23,6	35,6	1,5	24,8	9,7	39,0	21,1
Angola	39,2	33,9	56,5	7,9	26,2	13,6	19,3	11,7
Arabia Saudyjska	46,4	46,6	45,5	2,1	26,2	15,0	5,6	6,5
Argentyna	33,1	44,4	31,0	6,6	7,1	1,1	0,0	0,1
Armenia	17,5	15,4	20,4	18,9	32,4	0,8	2,0	3,0
Australia	99,1	99,5	99,0	17,0	12,6	...	...	...
Austria	97,1	97,7	96,0	8,3	6,0	...	...	...
Azerbejdżan	14,9	12,4	22,6	17,7	26,9	0,1	0,1	0,0
Bahrajn	64,5	...	...	21,9	20,7	15,1	3,4	4,1
Bangladesz	39,6	38,5	45,9	23,3	10,5	1,7	1,2	1,0
Belgia	96,3	96,1	96,7	10,5	5,4	...	...	...
Benin	10,5	8,5	34,4	4,2	32,5	0,2	0,4	0,2

Kraj/Terytorium	Rachunek w formalnej instytucji finansowej			Pożyczka w ostatnim roku		Telefon komórkowy używany do		
	ogółem	tereny wiejskie	tereny miejskie	z formalnej instytucji finansowej	od rodziny lub znajomych	płatności rachunków	otrzymywanie pieniędzy	wysyłanie pieniędzy
Białoruś	58,6	49,3	68,6	16,1	38,7	4,0	1,0	1,5
Boliwia	28,0	20,4	34,4	16,6	8,4	1,6	6,8	4,0
Bośnia i Hercegowina	56,2	54,7	59,7	13,0	15,6	0,8	1,3	1,4
Botswana	30,3	21,8	49,2	5,6	46,5	2,2	8,0	5,1
Brazylia	55,9	51,9	59,3	6,3	15,6	1,3	0,8	0,0
Bułgaria	52,8	45,4	62,0	7,8	21,6	0,8	0,2	0,2
Burkina Faso	13,4	11,8	35,4	3,1	31,2	0,3	0,6	0,2
Burundi	7,2	7,0	24,6	1,7	43,9	0,8	4,7	4,0
Chile	42,2	30,7	47,4	7,8	9,4	1,0	0,9	0,5
Chiny	63,8	58,0	82,1	7,3	25,0	1,3	0,5	0,6
Chorwacja	88,4	88,0	89,3	14,4	19,6	4,4	0,7	0,8
Cypr	85,2	83,2	87,4	27,0	12,0	...	...	...
Czad	9,0	6,4	19,4	6,2	30,8	2,8	15,5	5,7
Czarnogóra	50,4	48,8	54,2	21,8	35,3	1,9	1,9	2,0
Czechy	80,7	79,4	82,4	9,5	18,1	9,1	1,9	6,5
Dania	99,7	99,7	99,8	18,8	12,2	...	...	...
Demokratyczna Republika Konga	3,7	2,3	10,6	1,5	30,1	0,1	2,0	1,5
Dominikana	38,2	28,0	46,3	13,9	15,4	2,5	5,2	1,9
Dżibuti	12,3	8,1	13,8	4,5	18,3	2,8	5,8	3,5
Egipt	9,7	5,6	16,3	3,7	25,3	0,4	0,3	0,1
Ekwador	36,7	35,3	38,3	10,6	15,4	1,2	0,4	0,1
Estonia	96,8	96,8	96,9	7,7	24,8	5,6	1,6	2,1
Filipiny	26,6	19,5	37,1	10,5	39,0	2,1	12,5	7,3
Finlandia	99,7	99,6	99,7	23,9	15,1	...	...	...
Francja	97,0	97,4	96,4	18,6	4,8	...	...	...
Gabon	18,9	7,6	26,2	2,3	27,4	4,9	46,6	41,1
Ghana	29,4	25,2	52,5	5,8	28,8	0,9	1,5	1,0
Grecja	77,9	75,4	80,3	7,9	20,1	1,3	0,6	0,3
Gruzja	33,0	29,2	40,7	11,0	14,0	0,7	1,0	0,7
Gwatemala	22,3	...	...	13,7	10,0	0,0	3,7	2,5
Gwinea	3,7	1,6	10,5	2,4	35,0	1,1	5,7	3,5
Haiti	22,0	15,3	38,2	8,3	36,0	1,0	12,9	6,1
Hiszpania	93,3	92,8	93,8	11,4	11,9	...	...	...
Holandia	98,7	98,6	98,7	12,6	7,1	...	...	...
Honduras	20,5	14,2	32,8	7,1	10,8	1,1	1,8	1,0

Kraj/Terytorium	Rachunek w formalnej instytucji finansowej			Pożyczka w ostatnim roku		Telefon komórkowy używany do		
	ogółem	tereny wiejskie	tereny miejskie	z formalnej instytucji finansowej	od rodziny lub znajomych	płatności rachunków	otrzymywanie pieniędzy	wysyłanie pieniędzy
Hongkong	88,7	79,6	89,3	7,9	12,1	...	...	...
Indie	35,2	33,1	41,0	7,7	19,7	2,2	2,0	0,6
Indonezja	19,6	16,2	28,9	8,5	42,3	0,2	0,6	0,6
Irak	10,6	7,6	12,2	8,0	41,5	1,8	7,0	2,4
Iran	73,7	71,1	75,7	30,7	50,1	...	...	...
Irlandia	93,9	93,9	93,8	15,7	11,3	...	...	...
Izrael	90,5	83,8	92,9	16,7	19,9	12,6	1,3	1,9
Jamajka	71,0	69,8	76,3	7,9	20,7	3,0	4,5	1,2
Japonia	96,4	95,0	98,9	6,1	5,1	...	...	...
Jemen	3,7	2,9	6,6	0,9	45,5	0,8	1,3	1,3
Jordania	25,5	26,6	24,8	4,5	26,1	0,0	0,0	0,0
Kambodża	3,7	2,4	10,2	19,5	38,9	0,1	0,6	0,4
Kamerun	14,8	14,2	17,4	4,5	45,0	0,6	8,8	3,3
Kanada	95,8	97,0	94,8	20,3	16,0	...	...	...
Katar	65,9	53,1	67,8	12,6	30,6	...	...	...
Kazachstan	42,1	37,4	49,5	13,1	31,3	4,3	2,5	2,5
Kenia	42,3	37,9	76,0	9,7	58,2	13,4	66,7	60,5
Kirgistan	3,8	2,6	8,1	11,3	25,5	1,1	0,8	0,3
Kolumbia	30,4	25,7	33,6	11,9	18,3	1,8	1,4	1,2
Kongo	9,0	4,7	12,6	2,8	26,8	1,6	32,0	20,1
Korea Południowa	93,0	84,8	94,6	16,6	17,0	...	...	...
Kosowo	44,3	42,0	52,4	6,1	17,0	8,5	13,9	9,2
Kostaryka	50,4	46,5	54,7	10,0	7,0	0,0	0,0	0,0
Kuwejt	86,8	...	86,7	20,8	18,3	9,5	2,4	2,2
Komory	21,7	19,6	28,4	7,2	25,3	0,3	3,5	0,5
Laos	26,8	20,2	32,0	18,1	15,6	0,0	0,0	0,0
Lesotho	18,5	14,5	36,2	3,0	50,8	4,6	6,7	5,7
Liban	37,0	29,8	39,1	11,3	12,0	0,3	0,2	0,0
Liberia	18,8	15,8	23,6	6,5	41,5	5,2	16,6	7,3
Litwa	73,8	73,1	74,8	5,6	25,4	1,8	0,5	0,2
Luksemburg	94,6	96,8	89,1	17,4	5,7	...	...	...
Łotwa	89,7	86,4	92,6	6,8	19,2	2,5	1,6	0,9
Macedonia	73,7	72,6	74,7	10,6	23,6	12,9	6,8	4,8
Madagaskar	5,5	4,3	9,7	2,3	57,7	0,0	0,7	0,8
Malawi	16,5	15,2	30,4	9,2	44,0	0,8	0,7	0,5
Malezja	66,2	51,8	77,6	11,2	19,9	2,4	0,4	0,5
Mali	8,2	7,3	17,7	3,7	24,1	0,3	1,0	0,3

Kraj/Terytorium	Rachunek w formalnej instytucji finansowej			Pożyczka w ostatnim roku		Telefon komórkowy używany do		
	ogółem	tereny wiejskie	tereny miejskie	z formalnej instytucji finansowej	od rodziny lub znajomych	płatności rachunków	otrzymywanie pieniędzy	wysyłanie pieniędzy
Malta	95,3	95,0	95,7	10,0	5,0	...	...	...
Maroko	39,1	...	...	4,3	40,9	2,8	7,0	5,1
Mauretania	17,5	16,7	18,9	7,9	34,5	7,5	16,0	7,1
Mauritius	80,1	81,7	77,8	14,3	6,0	1,8	7,3	6,8
Meksyk	27,4	10,9	36,7	7,6	14,8	3,9	3,1	1,5
Moldawia	18,1	14,9	30,0	6,4	42,1	0,9	4,2	2,3
Mongolia	77,7	77,1	78,7	24,8	15,6	3,6	5,0	6,9
Mozambik	39,9	40,1	39,3	5,9	35,3	1,3	1,4	1,0
Nepal	25,3	22,3	50,6	10,8	33,2	0,3	0,3	0,4
Niemcy	98,1	...	...	12,5	8,6	...	...	...
Niger	1,5	0,8	8,7	1,3	43,0	0,4	2,6	0,9
Nigeria	29,7	23,0	58,7	2,1	44,1	1,4	11,2	9,9
Nikaragua	14,2	9,6	18,6	7,6	4,3	0,8	1,0	0,2
Nowa Zelandia	99,4	99,2	99,6	26,6	17,1	...	...	...
Oman	73,6	74,2	73,3	9,2	33,1	...	...	...
Pakistan	10,3	7,2	15,4	1,6	23,1	1,5	1,5	1,4
Panama	24,9	18,5	28,2	9,8	17,3	0,0	0,0	0,0
Paragwaj	21,7	10,2	29,3	12,9	14,9	1,3	5,7	4,3
Peru	20,5	13,3	24,3	12,7	14,5	1,6	1,8	1,4
Polska	70,2	69,0	72,4	9,6	13,4	1,8	0,9	0,7
Portugalia	81,2	84,2	77,4	8,3	6,9	...	...	...
Republika Środkowoafrykańska	3,3	1,8	10,6	0,9	20,4	0,2	1,6	0,3
Rosja	48,2	45,5	53,0	7,7	23,5	1,7	1,8	1,5
RPA	53,6	46,3	67,7	8,9	34,3	4,4	9,4	5,4
Rwanda	32,8	31,4	42,4	8,4	27,8	1,1	2,9	2,0
Rumunia	44,6	37,4	56,0	8,4	18,3	0,9	0,5	0,5
Salwador	13,8	10,9	17,6	3,9	6,3	0,0	1,3	0,3
Senegal	5,8	4,6	9,0	3,5	26,2	0,2	0,9	0,5
Serbia	62,2	55,7	72,3	12,3	28,9	2,4	0,8	0,5
Sierra Leone	30,7	25,6	52,2	12,3	86,4	1,4	3,8	2,9
Singapur	98,2	...	98,2	10,0	15,6	9,8	1,4	5,8
Słowacja	79,6	78,5	82,5	11,4	17,9	3,6	4,3	3,9
Słowenia	97,1	97,1	97,3	12,8	12,9	...	...	...
Somalia	31,0	10,9	57,0	1,6	26,2	26,2	32,2	31,7
Sri Lanka	68,5	67,7	72,4	17,7	12,7	2,4	0,7	1,9
Suazi	28,6	27,6	41,6	1,8	47,4	4,0	44,7	30,5

Kraj/Terytorium	Rachunek w formalnej instytucji finansowej			Pożyczka w ostatnim roku		Telefon komórkowy używany do		
	ogółem	tereny wiejskie	tereny miejskie	z formalnej instytucji finansowej	od rodziny lub znajomych	płatności rachunków	otrzymywanie pieniędzy	wysyłanie pieniędzy
Sudan	6,9	7,0	6,7	11,5	50,7	4,7	16,4	16,2
Syria	23,3	21,7	26,7	13,1	20,1	0,0	0,0	0,0
Szwecja	99,0	99,2	98,7	23,4	12,2	...	...	...
Tadżykistan	2,5	1,7	9,9	4,8	25,4	25,7	11,9	2,1
Tajlandia	72,7	70,0	81,7	19,4	7,7	0,5	1,9	2,4
Tajwan	87,3	84,9	88,9	9,6	6,9	...	...	...
Tanzania	17,3	14,2	40,6	6,6	46,0	5,5	19,6	14,0
Togo	10,2	7,1	19,6	3,8	19,3	0,4	1,1	0,2
Trinidad i Tobago	75,9	74,3	81,2	8,4	11,2	3,6	1,4	3,0
Tunezja	32,2	26,4	35,5	3,2	21,2	0,0	0,0	0,0
Turcja	57,6	56,0	58,5	4,6	43,0	4,3	2,1	2,2
Turkmenistan	0,4	0,0	1,7	0,8	26,0	0,0	0,0	0,0
Uganda	20,5	20,2	26,9	8,9	46,5	3,3	25,2	20,0
Ukraina	41,3	34,8	53,0	8,1	37,3	1,7	7,8	9,0
Urugwaj	23,5	14,4	27,4	14,8	6,4	0,3	0,4	0,4
USA	88,0	86,6	89,5	20,1	17,2	...	...	...
Uzbekistan	22,5	22,6	22,1	1,5	11,7	5,3	0,5	0,2
Wenezuela	44,1	41,2	45,6	1,7	9,8	1,3	1,9	0,3
Węgry	72,7	69,7	78,4	9,4	9,5	2,2	1,8	1,4
Wielka Brytania	97,2	..	..	11,8	13,9	..	..	..
Wietnam	21,4	16,5	29,8	16,2	31,0	3,6	3,4	2,8
Włochy	71,0	74,1	67,6	4,6	3,3	...	...	...
Zachodni Brzeg i Strefa Gazy	19,4	22,4	18,3	4,1	41,8	2,6	1,4	0,4
Zambia	21,4	22,4	13,9	6,1	41,6	2,4	3,5	3,0
Zimbabwe	39,7	40,3	37,8	4,9	57,4	2,6	1,8	1,5
Zjednoczone Emiraty Arabskie	59,7	74,6	59,9	10,8	23,5	11,7	6,2	8,3

Uwaga: Znak „...” oznacza, że dane były niedostępne lub zgromadzone dane uniemożliwiły kalkulację wyznaczonych agregatów ze względu na ich niedostateczny wolumen.

Źródło: Jak tabeli 20.2.

Zaskakująca może być natomiast lista krajów, gdzie bankowość mobilna jest do tychczas nierozpowszechniona lub niedostępna. Należą do niej kraje najwyżej rozwinięte, m.in. Austria, Australia, Belgia, Dania, Hiszpania, Hongkong, Japonia, Kanada, Luksemburg, Niemcy, Nowa Zelandia, Portugalia, USA, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy. Można oczekiwać, że rozwiązania mobilne będą typowe dla gospodarek

o najwyższej innowacyjności. W tym przypadku jest odwrotnie. Kraje rozwinięte funkcjonują przy wykorzystaniu modelu rozwiniętej bankowości tradycyjnej i internetowej, podczas gdy kraje biedne, które włączają się do światowej gospodarki, rozpoczynają swój rozwój z wyższego technologicznie poziomu bankowości. Rozwiązania, z których korzystają, charakteryzują niższe koszty i znacznie krótszy czas rozliczenia transakcji. Zjawisko to obrazuje tzw. korzyść zapóźnienia, czyli adoptowanie najnowocześniejszych rozwiązań. To właśnie w krajach rozwijających się należy upatrywać szans na największy wzrost bankowości mobilnej, a z nim na wzrost poziomu ubankowienia dzięki dostosowanym do ubogiej klienteli produktom mikrofinansowym, pozabawionym bariery dostępności geograficznej.

Podsumowanie

Bankowość mobilna stwarza szansę na wzrost zastosowania rozwiązań mikrofinansowych w krajach najbiedniejszych, gdzie infrastruktura bankowości tradycyjnej napotyka bariery geograficzne, kosztowe i instytucjonalne. Dzięki wdrożeniu rozwiązań mobilnych w instytucjach mikrofinansowych możliwe jest uzyskanie potrójnych korzyści: udostępnienie produktów mikrofinansowych szerszej bazie klientów, wzrost efektywności MFI poprzez znaczne ograniczenie kosztów oraz poprawa jakości obsługi mikrokredytobiorców i mikrooszczędzających.

Obszarem najszybszego wzrostu tego sektora bankowości jest Afryka Subsaharyjska oraz Azja Południowo-Wschodnia – obszary najbiedniejsze. Wzrost poziomu ubankowienia na tych terytoriach dzięki rozwiązaniom mobilnym może się przyczynić do spadku światowego poziomu biedy.

Bibliografia

- Adamek J., *Mikrofinanse islamskie – założenia, produkty, praktyka*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010.
- Chaia A., Goland T., Schiff R., *Half the World is Unbanked*, McKinsey's Social Sector, Financial Access Initiative, October 2009.
- Demerguc-Kunt A., Klapper L., *Measuring Financial Inclusion*, The Global Findex Database, World Bank Policy Research Working Paper 6025, 2012.
- Faz X., Moser T., *Advancing Financial Inclusion through Use of Market Archetypes*, Focus Note No. 86, April, CGAP, Washington 2013.
- Hanouch M., Rotman S., *Microfinance and Mobile Banking: Blurring the Lines?*, Focus Note No. 88, August, CGAP, Washington 2013.

- Helms B., *Access for All. Building Inclusive Financial Systems*, CGAP–The World Bank, Washington 2006.
- Honohan P., *Cross-country variation in household access to financial services*, „Journal of Banking and Finance” 2008, no. 32.
- Jack W., Suri T., *The Economics of M-PESA*, 2010, August, <http://www.mit.edu/~tavnet/M-PESA.pdf>, 5.05.2014.
- Kumar K., McKay C., Rotman S., *Microfinance and Mobile Banking: The Story So Far*, Focus Note No. 62, July, CGAP, Washington 2010.
- McKay C., Pickens M., *Branchless Banking 2010: Who's Served? At What Price? What's Next?*, Focus Note No. 66, September, CGAP, Washington 2010.
- Pénicaud C., *State of the Industry: Results from the 2012 Global Mobile Money Adoption Survey*, GSMA, London 2012.
- Poverty gap*, World Bank (stan na dzień 6.10.2013), <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GAPS>.
- Road to Inclusion. A look at the Financially Underserved and Excluded across Europe*, MasterCard, Ipsos MORI, 16.09.2013.
- Rutherford S., *The Poor and Their Money*, Practical Action Publishing, Manchester 2009.
- Safaricom Limited Annual Report*, March 2013.
- The Little Data Book on Financial Inclusion 2012*, World Bank, Washington 2012.
- Tiwari R., Buse S., Herstatt C., *Mobile Banking as Business Strategy: Impact of Mobile Technologies on Customer Behaviour and its Implications for Banks*, Technology Management for the Global Future – Proceedings of PICMET '06.
- Zetterstrom P., *What is inclusive finance?*, United Nations Development Programme, China Country Office, 2005.

Streszczenie

Poziom ubankowienia społeczeństw jest jednym ze wskaźników inkluzywności systemu finansowego. Najczęściej bywa, że wykluczeni finansowo znajdują się w tzw. zamkniętym kręgu ubóstwa. Wykluczenie finansowe przyczynia się do wykluczenia społecznego, które powoduje biedę. Oferta instytucji mikrofinansowych jest skierowana do najbardziej ubogich warstw społecznych. Dostęp do produktów finansowych jest jednak utrudniony ze względów kosztowych i geograficznych. Bariery te mogą być ograniczone dzięki bankowości mobilnej. Obszarem, który charakteryzuje największy wzrost liczby użytkowników i usługodawców rozwiązań mobilnych, jest Afryka Subsaharyjska i Azja Południowo-Wschodnia. Regiony te skupiają ponad połowę ubogiej ludności świata

i praktycznie całą dorosłą nieubankowaną populację. W rozdziale omówiono etapy procesu mikrokredytowego oraz gdzie bankowość mobilna znajduje zastosowanie i wzmacnia dostępność dla mikroklientów. Przedstawiono także najbardziej innowacyjne rozwiązania umożliwiające zarządzanie mikrośrodkami finansowymi przez klientów. Zakończono analizą rozwoju bankowości mobilnej oraz wskazaniem obszarów umożliwiających najszybszy wzrost światowego poziomu ubankowienia.

Słowa kluczowe: mikrofinanse, bankowość mobilna, poziom ubankowienia, wykluczenie finansowe

Influence of mobile banking on the functioning of microfinance institutions

Summary

The level of a population's banking penetration ratio is one of the indicators of inclusiveness of the financial system. In most cases, financially excluded find themselves in a so-called vicious circle of poverty. Financial exclusion causes social exclusion which causes poverty – or the other way around. Microfinance institutions offer addresses the poorest in the society. Access to microfinance products is impeded for cost and geographic reasons. These barriers can be reduced through the adoption of mobile banking. Sub-Saharan Africa and Southeast Asia are areas of the largest and most dynamic growth of users and providers of mobile solutions. These regions account for over half of the world's poverty and virtually all adult population that use no banking services.

The article presents the microfinance process stages where mobile banking is used and strengthens the availability for microclients. It also discusses the most innovative solutions for microfunds management. The paper ends with an analysis of development of mobile banking and suggests areas where the fastest growth can be achieved to increase the level of the world's banking penetration ratio.

Keywords: microfinance, mobile banking, banked, unbanked, financial inclusion

Rozdział 21

Pozarządowe agencje zatrudnienia osób niepełnosprawnych – szanse i wyzwania

Wprowadzenie

Od początku lat 90. ubiegłego stulecia w Polsce do instytucji rynku pracy poza publicznymi urzędami pracy należą także prywatne i pozarządowe agencje zatrudnienia. Podmioty te niekiedy specjalizują się w udzielaniu wsparcia osobom niepełnosprawnym jako jednej z grup znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, która została określona w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹. Zapowiadane na najbliższe lata reformy mają zwiększyć zarówno znaczenie wsparcia dla tej grupy, jak i udział agencji zatrudnienia w aktywnej polityce rynku pracy.

W niniejszym rozdziale omówiono teoretyczne podstawy współpracy publicznych służb zatrudnienia (PSZ) z agencjami prowadzonymi przez organizacje pozarządowe (*non-governmental organisation*, NGO) oraz wybrane wyniki badania własnego², zrealizowanego przez autora w 2013 r. w ramach Fundacji SocLab jako część projektu Fundacji Pomocy Matematykom i Informatykom Niepełnym Ruchowo pt. *Centrum Edukacji i Aktywizacji Zawodowej Osób Niepełnosprawnych – Oddziały Bydgoszcz i Łódź*.

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. Nr 99, poz. 1001.

² Zob. A. Klimczuk, M. Siedlecki, P. Sadowska, M. Sydow, *Niepubliczne agencje zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Możliwości i dylematy rozwoju w sektorze pozarządowym*, FPMiNR–Fundacja SocLab, Warszawa–Białystok 2013.

21.1. Rola organizacji pozarządowych w lokalnej polityce aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych

Do osób niepełnosprawnych zalicza się, za konwencją Organizacji Narodów Zjednoczonych³ z 2006 r., osoby o długotrwale naruszonej sprawności fizycznej, umysłowej, intelektualnej lub sensorycznej, przy czym stan ten może utrudniać pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu społecznym na równych zasadach z ludźmi zdrowymi. Eksperti Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. przyjęli dwa kryteria podziału tej grupy: prawne (obiektywne), które dotyczy osób mających aktualne orzeczenie o niepełnosprawności wydane przez organ do tego uprawniony, oraz biologicznie (subiektywne), które obejmuje osoby nie dysponujące orzeczeniami, ale mające całkowicie lub poważnie ograniczoną zdolność do wykonywania czynności podstawowych stosownie do swojego wieku⁴. Według spisu w Polsce żyje 4,69 mln osób niepełnosprawnych, co stanowi 12,2% wszystkich zameldowanych mieszkańców kraju, przy czym osób niepełnosprawnych prawnie jest 3,13 mln, a niepełnosprawnych biologicznie 1,57 mln. Zauważa się niewielką nadreprezentację kobiet, których jest 2,53 mln (53,9%) wobec 2,167 mln mężczyzn (46,1%). Większość z tych osób żyje w miastach (64%), co jest zbliżone do stanu w populacji generalnej (61%). Należy zaznaczyć, iż liczba osób niepełnosprawnych prawnie zmniejszyła się w stosunku do poprzedniego spisu z 2002 r. o 1,3 mln z uwagi na zmiany prawne i zaostrzenie kryteriów przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy. Stan ten może ulec niekorzystnej zmianie chociażby z uwagi na proces starzenia się ludności: prognoza demograficzna na lata 2008–2035 wskazuje oczekiwany wzrost liczby osób w wieku 65+ w analizowanym okresie z 5,1 mln (13,5% ogółu ludności) do 8,3 mln (23,2%)⁵.

Osób niepełnosprawnych zarejestrowanych na koniec 2012 r. w powiatowych urzędach pracy (PUP) jako bezrobotne było 111 tys. spośród 2,1 mln ogółem bezrobotnych (5,2%)⁶. Pełniejszy obraz dają wyniki badania aktywności ekonomicznej ludności. Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 16–64 lata w 2011 r. wynosił 20,7% w porównaniu do 59,3% w populacji generalnej⁷. Współczynnik aktywności zawodowej (udział aktywnych zawodowo – pracujących i bezrobotnych) wynosił

³ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 1169, art. 1.

⁴ *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników*, GUS, Warszawa 2012, s. 63.

⁵ *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009, s. 204, 219.

⁶ *Bezrobocie rejestrowane w Polsce. Raport miesięczny – grudzień 2012*, MPiPS, Warszawa 2012, s. 3.

⁷ *Niepełnosprawność w liczbach. Rynek pracy. BAEL*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosc-w-liczbach-/bael/>, 25.07.2013.

24,4% i był 2-krotnie niższy niż w populacji generalnej (65,7%). Stopa bezrobocia osób niepełnosprawnych wynosiła 15,2% wobec 9,8% dla ludności ogółem.

Można zaryzykować twierdzenie, iż PSZ wymagają wsparcia w realizacji zadań z zakresu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, rozumianej jako pobudzanie aktywności na rynku pracy poprzez: zachęty finansowe, promowanie wartości lub stylu życia sprzyjających aktywności, usuwanie barier (np. ułatwienia służące godzeniu pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi, likwidację barier architektonicznych i form dyskryminacji), kształcenie i doksztalcanie zawodowe oraz zachęcanie pracodawców do tworzenia nowych lub przystosowywania istniejących miejsc pracy⁸. A. Sienicka i J. Tyrowicz wskazują, iż NGO realizują zadania polityki rynku pracy wówczas, gdy pełnią funkcje: 1) agencji zatrudnienia (pośrednictwo pracy w kraju i za granicą; poradnictwo zawodowe; doradztwo personalne; praca tymczasowa), 2) instytucji szkoleniowych (edukacja pozaszkolna), 3) dialogu społecznego (współpraca z PSZ i Ochotniczymi Hufcami Pracy), 4) partnerstwa lokalnego (inicjowanie i wdrażanie działań z innymi podmiotami ze wsparciem samorządu terytorialnego)⁹. Na rynku pracy można też wyróżnić funkcje NGO jako: 1) usługodawców (usługi szkoleniowe, poradnictwa, pośrednictwa), 2) pracodawców (tworzenie miejsc pracy dla grup wykluczonych), 3) pracodawców w przedsiębiorstwach społecznych, 4) instytucji wspierających zatrudnienie (inkubatory przedsiębiorczości, otoczenie biznesu), 5) rzeczników (występowanie w imieniu grup wykluczonych), 6) instytucji podnoszącej aktywność zawodową w obszarach niskich kwalifikacji, 7) alternatywę polityk wdrażanych przez PSZ i jednostki pomocy społecznej, 8) tworzenie konkurencji ofertowej i zatrudnieniowej w niszach rynkowych¹⁰. M. Frączek i N. Laurisz wskazują dodatkowo idealne cele NGO na rynku pracy: 1) promocja postaw aktywnych, 2) aktywizacja osób biernych zawodowo, 3) wspieranie wychodzenia z bezrobocia i bierności zawodowej, 4) przeciwdziałanie wydłużaniu się okresu trwania bezrobocia, 5) przeciwdziałanie powrotom do bezrobocia, 6) promocja zatrudnienia osób z grup defaworyzowanych oraz ich reintegracja zawodowa i społeczna¹¹.

W literaturze przedmiotu wskazuje się także atuty NGO w zakresie aktywizacji zawodowej, takie jak: indywidualne podejście do potrzeb klientów, relatywnie niski poziom biurokratyzacji, łatwość wykorzystywania innowacyjnych rozwiązań, silne zakorzenienie w społeczności lokalnej, standaryzacja usług (taki sam, minimalny

⁸ D. Możdżeńka-Mrozek, *Aktywność, aktywni, aktywizacja zawodowa*, w: *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa 2001, s. 15.

⁹ A. Sienicka, J. Tyrowicz, *Publiczne służby zatrudnienia a organizacje pozarządowe w realizacji usług rynku pracy – uwarunkowania prawne*, FISE, Warszawa 2006, s. 6.

¹⁰ Zob. I. Gosk, M. Huszcza, M. Klaus, K. Likhtarovich, *Ekonomia społeczna jako aktor rynku pracy*, FISE, Warszawa 2006, s. 4.

¹¹ M. Frączek, N. Laurisz, *Ekonomia społeczna a rynek pracy*, w: *Wokół ekonomii społecznej*, red. M. Frączek, S. Mazur, J. Hausner, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2012, s. 162–163.

poziom usług dla klientów), kodyfikacja działań w celu promocji dobrych praktyk¹². Z badania NGO zajmujących się rehabilitacją społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych, zrealizowanego przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) w 2010 r., wynika, że podmioty te przede wszystkim prowadzą: warsztaty psychologiczno-motywacyjne (21% organizacji, 92 podmioty), doradztwo zawodowe (20%), szkolenia i kursy zawodowe (16%) oraz staże i praktyki u pracodawców (15%)¹³. Tylko 9% (nominalnie 40 podmiotów) zajmuje się pośrednictwem pracy. Według bazy organizacji pozarządowych Stowarzyszenia Klon/Jawor w Polsce działa 8572 NGO ukierunkowanych na pomoc osobom niepełnosprawnym, z czego 1960 dąży do integracji i reintegracji zawodowej, a 267 działa na rynku pracy na rzecz osób niepełnosprawnych¹⁴. Według Krajowego Rejestru Agencji Zatrudnienia w Polsce działa 4184 agencji zatrudnienia, w tym 207 jest prowadzonych przez stowarzyszenia i fundacje¹⁵. Analizy podjęte na potrzeby doboru próby do prezentowanych badań własnych pozwoliły ustalić 95 agencji działających na rzecz osób niepełnosprawnych¹⁶.

Jeśli chodzi o współpracę PUP z NGO, to należy stwierdzić, iż ma niewielki zakres. Z badań przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z 2008 r. wynika, iż tylko 9% PUP dofinansowywało działania NGO, a 5% kontraktowało zadania zlecone¹⁷. Obszary współpracy to pośrednictwo pracy w Polsce, za granicą i praca tymczasowa. Badania Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych z 2007 r. dowodzą dodatkowo, że kooperacja polega na przekazywaniu przez agencje do PUP ofert pracy i na wspólnej organizacji giełd/targów pracy. W projektach finansowanych ze środków europejskich agencje mogą być zarówno podwykonawcami PUP, jak i ich konkurentem. Klientami 2/3 agencji są średnie i duże przedsiębiorstwa wymagające kompleksowej obsługi projektów rekrutacyjnych. Do głównych barier współpracy agencji z PUP należą: doraźne relacje zadaniowe, deficyt środków finansowych skomplikowane procedury regulujące relacje przekonanie o braku znajomości cech i potencjału NGO¹⁸.

¹² Zob. A. Urbanik, *Urzędy pracy w kontekście współpracy z organizacjami rynku pracy*, FISE, Warszawa 2008, s. 5; M. Rogaczewska, J. Tyrowicz, *Organizacje pozarządowe na rynku pracy...*, op.cit., s. 9.

¹³ G. Żuchowski, B. Góral, M. Kaźmierska, *Działalność organizacji pozarządowych w zakresie integracji, rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych*, PFRON, Warszawa 2010, s. 40.

¹⁴ *Bazy.ngo.pl*, <http://bazy.ngo.pl/>, 25.03.2013.

¹⁵ *Statystyki i zestawienia – czynne agencje z uwzględnieniem formy prawnej*, KRAZ, www.kraz.praca.gov.pl, 25.03.2013.

¹⁶ A. Klimczuk, M. Siedlecki, P. Sadowska, M. Sydow, *Niepubliczne agencje...*, op.cit., s. 71–72.

¹⁷ M. Grabowski i wsp., *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, MPiPS, Warszawa 2008, s. 35.

¹⁸ R. Chrabąszcz, *Publiczne służby zatrudnienia a organizacje pozarządowe*, w: *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy*, red. S. Mazur, A. Pacut, FISE, Warszawa 2008, s. 213.

21.2. Szanse i wyzwania agencji zatrudnienia w świetle wyników badania własnego

W tym punkcie rozdziału zostaną przedstawione wybrane wyniki badania przeprowadzonego przez autora w 2013 r. w ramach Fundacji SocLab jako część projektu Fundacji Pomocy Matematykom i Informatykom Niesprawnym Ruchowo pt. *Centrum Edukacji i Aktywizacji Zawodowej Osób Niepełnosprawnych – Oddziały Bydgoszcz i Łódź*. Projekt został zrealizowany dzięki dofinansowaniu ze środków PFRON. Głównym celem badania było sformułowanie odpowiedzi na następujące pytania: „Jakie są najważniejsze czynniki określające rolę agencji zatrudnienia osób niepełnosprawnych prowadzonych przez NGO w Polsce?” oraz „Jakie są główne potrzeby i bariery rozwojowe osób niepełnosprawnych?”. Podstawowe przesłanki realizacji badania stanowiły dotychczasowe i spodziewane zmiany dotyczące agencji zatrudnienia osób niepełnosprawnych prowadzonych przez NGO. Z jednej strony nie prowadzono do tej pory ich szczegółowej analizy w skali ogólnopolskiej, tymczasem podmioty te przy wykorzystaniu środków europejskich prowadziły innowacyjne projekty aktywizacyjne, dążyły do profesjonalizacji, specjalizacji i standaryzacji. Z drugiej strony ich działalność będzie musiała się dostosować do zmian wynikających z ratyfikacji w 2012 r. przez Polskę konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, która wprowadza na państwo obowiązek usuwania barier w dostępie tych osób do realizacji swoich praw także w kwestii pracy i zatrudnienia, monitorowania ich realizacji oraz upowszechniania wiedzy o konwencji wśród obywateli. Zmiany wynikają też z programowania nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020, w tym kształtu środków Europejskiego Funduszu Społecznego w powiązaniu z przyjęciem *Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020*¹⁹. Dodatkowo, w życie mają wejść nowe krajowe przepisy dotyczące agencji zatrudnienia, które zapowiada rządowy projekt zmian w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁰. Zgodnie z tym projektem m.in. zwiększy się zakres możliwości zlecania przez PSZ zadań podmiotom zewnętrznym, profilowania usług dla bezrobotnych oraz wyboru usług aktywizacyjnych.

¹⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 15 listopada 2010 r. – Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier, COM(2010)636, Bruksela 2010.

²⁰ Projekt założeń ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, MPiPS, 13 lutego 2013 r., s. 2, www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktowprawnych/projekty-ustaw/rynek/pracy/ustawa-o-zmianie-ustawy-o-promocji-zatrudnienia-i-instytucjach-rynku-pracy-oraz-niektorych-innych-ustaw, 25.07.2013.

Analiza obejmowała krytyczny jakościowy przegląd źródeł wtórnych (prac teoretycznych, zaleceń międzynarodowej i krajowej polityki społecznej, sprawozdań merytorycznych agencji zatrudnienia) oraz realizację badania ilościowego indywidualnych telefonicznych wywiadów kwestionariuszowych z NGO prowadzącymi agencje zatrudnienia działające na rzecz osób niepełnosprawnych. Podstawę dalszego wnioskowania stanowi 31 zrealizowanych wywiadów z próby celowej liczącej 95 podmiotów. Odpowiedzi udzielali pracownicy NGO odpowiedzialni za prowadzenie agencji. W Warszawie i okolicach było zlokalizowanych 11 podmiotów. Inne istotne punkty koncentracji agencji to Lublin (3 podmioty) i Łódź (2 podmioty). Podział ze względu na regiony zwraca uwagę na dominację województw: mazowieckiego (35,5% ogółu próby) oraz dolnośląskiego, lubelskiego i łódzkiego (po 9,7%). Jeśli chodzi o zasięg terytorialny działań, to obszar lokalny (miasto i powiat) stanowi średnio 29,8% aktywności wszystkich badanych podmiotów, regionalny – 38,8%, krajowy – 29,3%, a międzynarodowy – 0,9%. Jednocześnie po wykluczeniu przypadków skrajnych stwierdza się, iż agencje zatrudniają średnio po ok. 30 pracowników. Zbliżona część pozarządowych agencji zatrudnienia osób niepełnosprawnych prowadzi działalność w zakresie poradnictwa zawodowego (32,1%), pośrednictwa pracy na terenie kraju (29,8%) i doradztwa personalnego (27,4%). Agencje te sporadycznie zajmują się usługami pracy tymczasowej i pośrednictwem do pracy za granicą.

Podstawowym wyzwaniem sektora agencji zatrudnienia osób niepełnosprawnych prowadzonych przez NGO jest jego silne zróżnicowanie wewnętrzne pod względem potencjału, skali działania i liczby klientów, co nie sprzyja integracji i podejmowaniu wspólnych działań z PSZ. Przeciętna agencja w ciągu roku rejestruje 374 osób niepełnosprawnych poszukujących pracy (rozpiętość od kilku tysięcy do kilku osób), pozyskuje miesięcznie 6 ofert (w ciągu roku 74), za jej pośrednictwem 5 klientów miesięcznie (61 rocznie) znajduje zatrudnienie. Agencje są dość skuteczne, gdyż poszukują pracy dostosowanej do potrzeb i możliwości klientów – tak po stronie pracodawców, jak i pracobiorców. Znajduje to odzwierciedlenie w wykorzystywanych narzędziach. Do najpopularniejszych form pomocy klientom należą: diagnoza i ocena predyspozycji i kompetencji zawodowych oraz pomoc w sporządzaniu dokumentów aplikacyjnych (po 96,8%), doradztwo zawodowe oraz indywidualne i grupowe poradnictwo zawodowe (po 93,5%). Formy te są uznane także przez respondentów za najskuteczniejsze.

Wyzwaniem agencji jest zwiększenie udziału wsparcia dla osób z niepełnosprawnością sensoryczną, które obecnie stanowią 35,5% ich klientów (wobec 77,4% osób z ograniczoną sprawnością fizyczną i 74,2% z niepełnosprawnością psychiczną). Personalizacja usług powinna także w większym stopniu uwzględniać charakterystykę klientów ze względu na płeć i wiek. Obecnie nieznacznie więcej klientów stanowią kobiety. Jednocześnie w przypadku grup o szczególnej pozycji na rynku pracy więcej

jest osób w wieku 50+ (58%) niż w wieku 25– (48,4%). Zasadne jest więc dostosowanie usług agencji do potrzeb klientów i nawiązanie współpracy z podmiotami specjalizującymi się w tematyce starzenia społeczeństwa, chociażby z instytucjami szkoleniowymi prowadzącymi programy z zakresu kształcenia przez całe życie. Jednocześnie należy zauważyć, iż w ocenie respondentów agencje mają do czynienia z klientami trudnymi, tj. wymagającymi uzyskania najbardziej podstawowych informacji o zawodach, rynku pracy oraz możliwościach szkolenia i kształcenia (70%).

Wyzwaniem agencji jest oddziaływanie na zwiększenie zatrudnienia w poszczególnych branżach. Większość ofert (36%) pochodzi od podmiotów prowadzących pozostałą działalność usługową, czyli innych NGO i przedsiębiorstw społecznych. Po 11,6% zgłoszeń pochodzi z firm budowlanych, handlowych i hotelarsko-gastronomicznych. Deficytowe są głównie administracja publiczna, rolnictwo, obsługa rynku nieruchomości oraz kultura, rozrywka i rekreacja. Agencje powinny podjąć działania na rzecz popularyzacji zatrudnienia osób niepełnosprawnych na stanowiskach podważających stereotypy. Obecnie najbardziej dostępne oferty są opisywane jako: sprzątanie, usługi porządkowe, ochrona mienia, praca biurowa i informatyczna oraz e-praca (grafik komputerowy, informatyk, telemarketing). Właściwie nie występują ogłoszenia dla osób niepełnosprawnych na stanowiska zarządcze, administracyjne, techniczne, wymagające dużej dyspozycyjności i mobilności. Pracodawcy przy wyborze pracowników kierują się głównie stopniem i rodzajem niepełnosprawności (96,8%), a dopiero w dalszej kolejności zwracają uwagę na posługiwanie się technologiami komunikacyjnymi (93,5%), ukończenie kursów specjalistycznych (84%), prawo jazdy i certyfikaty branżowe (po 81%). Wyzwaniem jest promocja kompetencji osób niepełnosprawnych wobec obecnie stosowanego instrumentalnego wykorzystywania zachęt w postaci dostępu firm do dotacji za ich zatrudnienie.

Podstawową szansą rozwoju agencji zatrudnienia jest ich wewnętrzny potencjał. Ogólnie respondenci wysoko oceniają swoje NGO, średnio na 4 pkt przy zastosowaniu 6-punktowej skali (gdzie 6 pkt oznacza „celująco”, a 1 pkt – „niedostatecznie”). Najwięcej – 4,6 pkt – przyznano poszczególnym aspektom sfery infrastruktury organizacji (biuro, dostępność dla klientów, brak barier architektonicznych), a następnie umiejętnościom i zasobom własnych pracowników (w tym lojalności dano 4,9 pkt). Pozytywnie oceniono także siłę marketingową, działalność doradczą, zarządzanie jakością i ogólne aspekty zarządzania agencją. Na tym tle największym wyzwaniem są finanse agencji. Dobrze oceniono zdobywanie przez agencje środków zewnętrznych (4,1 pkt) i jakość pozyskujących je kadr (3,9 pkt), ale już średnio stabilność finansową podmiotu (3,5 pkt) i możliwość korzystania ze środków własnych (3,2 pkt). Agencje zwracają uwagę, iż często aktywizacja klientów jest możliwa tylko w zależności od dofinansowania zewnętrznego, co prowadzi do silnej konkurencji o granty bez troski o jakość składanych projektów („granotoza”). Jednocześnie, gdy działa fundraising

są słabo rozwinięte, następuje uzależnienie od środków europejskich i krajowych. Główne problemy z pozyskiwaniem zewnętrznych funduszy stanowią skomplikowane procedury i niskie dotacje (po 32,3% odpowiedzi) oraz brak wsparcia ze strony władz lokalnych (wg 29% badanych).

W procesie standaryzacji swoich usług agencje upatrują efektów w postaci ciągłego doskonalenia tych usług (4,4 pkt), podwyższenia wymagań stawianych wobec swoich pracowników i ich kontaktów z otoczeniem (4,3 pkt) oraz promowania agencji poprzez tworzenie dobrej praktyki (4,3 pkt). Respondentów poproszono także o ocenę barier rozwoju agencji. Najwyższe wartości uzyskały deficyty znajdujące się po stronie publicznych służb zatrudnienia: zainteresowanie współpracą, opracowania dotyczące dobrych praktyk zatrudniania osób niepełnosprawnych, wypracowanie kontaktów z agencjami, działania wspierające agencje zatrudnienia typu szkolenia i wspólne projekty z władzami lokalnymi.

Jeśli chodzi o współpracę agencji z innymi instytucjami, to ocenie poddano ich relacje z 30 typami szeroko rozumianych instytucji rynku pracy oraz pomocy społecznej i otoczenia biznesu. Z analizy wynika, że agencje praktycznie nie mają kontaktu z centrami transferu technologii i funduszami inwestycyjnymi. Ich stosunki są neutralne z parkami technologicznymi, instytucjami dialogu społecznego, naukowymi i badawczo-rozwojowymi oraz ze szkołami wyższymi. Współpraca obejmuje powiatowe centra pomocy rodzinie, PSZ, pozarządowe ośrodki wsparcia i warsztaty terapii zajęciowej. Faktycznymi konkurentami są natomiast: kluby integracji społecznej, Ochotnicze Hufce Pracy, instytucje szkoleniowe, partnerstwa lokalne i pozarządowe ośrodki wsparcia. Agencje mają głównie doświadczenie współpracy z PSZ przy realizacji projektu partnerskiego (67,7%), projektu finansowanego z funduszy europejskich (64,5%) oraz wspólnych działań informacyjnych i promocyjnych (61,3%). Respondenci uznali, iż współpraca mogłaby przynosić korzyści w postaci aktywizacji społecznej bezrobotnych i wykluczonych oraz ich kompleksowego wsparcia. Jej barierami zaś są brak woli współpracy instytucji rynku pracy oraz pomocy społecznej i otoczenia biznesu, formalizm, brak tradycji i niedostatek finansów.

Podsumowanie

Sektor pozarządowy odgrywa coraz większą rolę w realizacji usług skierowanych do osób z grup znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Agencje zatrudnienia osób niepełnosprawnych mogą stanowić przykład daleko idącej profesjonalizacji, specjalizacji i standaryzacji usług. Przedstawione dane pozwalają sądzić, iż powinny w większym stopniu: dostosować je do osób w wieku 50+, kłaść nacisk na doskonalenie obecnie zanieganych narzędzi (np. giełdy pracy, grupy samopomocy,

prace interwencyjne i roboty publiczne, centrum pracy osób niepełnosprawnych, e-learning, praca zdalna), promować się, prowadzić działalność gospodarczą w celu budowy niezależności finansowej, zwracać uwagę na aspekty pomiaru i ewaluacji wykorzystania standardów oraz zwiększać świadomość swoich oczekiwań i zdolność współpracy z innymi instytucjami. Następnymi badaniami naukowymi należy objąć problemy: efektywności usług agencji, budowy modeli finansowania agencji oraz koordynacji współpracy podmiotów działających na rzecz osób niepełnosprawnych, w tym powiązań agencji zatrudnienia i podmiotów gospodarki społecznej.

Bibliografia

- Bazy.ngo.pl, <http://bazy.ngo.pl>, 25.03.2013.
- Bezrobocie rejestrowane w Polsce. Raport miesięczny – grudzień 2012*, MPiPS, Warszawa 2012.
- Chrabąszcz R., *Publiczne służby zatrudnienia a organizacje pozarządowe*, w: *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy*, red. S. Mazur, A. Pacut, FISE, Warszawa 2008.
- Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy*, red. S. Mazur, A. Pacut, FISE, Warszawa 2008.
- Frączek M., Laurisz N., *Ekonomia społeczna a rynek pracy*, w: *Wokół ekonomii społecznej*, red. M. Frączek, S. Mazur, J. Hausner, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2012.
- Gosk I., Huszcza M., Klaus M., Likhhtarovich K., *Ekonomia społeczna jako aktor rynku pracy*, FISE, Warszawa 2006.
- Grabowski M. i wsp., *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po włączeniu ich do administracji samorządowej*, MPiPS, Warszawa 2008.
- Klimczuk A., Siedlecki M., Sadowska P., Sydow M., *Niepubliczne agencje zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Możliwości i dylematy rozwoju w sektorze pozarządowym*, FPMiINR–Fundacja SocLab, Warszawa–Białystok 2013.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 15 listopada 2010 r. – Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier, COM(2010)636, Bruksela 2010.
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r. poz. 1169.
- Kukulak-Dolata I., *Współpraca między urzędami pracy a agencjami zatrudnienia w obsłudze rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 2008, nr 1.
- Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa 2001.

- Możdżeńska-Mrożek D., *Aktywność, aktywni, aktywizacja zawodowa*, w: *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa 2001.
- Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników*, GUS, Warszawa 2012.
- Niepełnosprawność w liczbach. Rynek pracy. BAEL*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosc-w-liczbach-/bael/, 25.07.2013.
- Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009.
- Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw*, MPiPS, 13.02.2013, www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-ustaw/rynek-pracy/ustawa-o-zmianie-ustawy-o-promocji-zatrudnienia-i-instytucjach-ryнку-pracy-oraz-niektorych-innych-ustaw-/, 25.07.2013.
- Rogaczewska M., Tyrowicz J., *Organizacje pozarządowe na rynku pracy: unikatowe grupy czy uniwersalne kompetencje?*, FISE, Warszawa 2006.
- Sienicka A., Tyrowicz J., *Publiczne służby zatrudnienia a organizacje pozarządowe w realizacji usług rynku pracy – uwarunkowania prawne*, FISE, Warszawa 2006.
- Statystyki i zestawienia – czynne agencje z uwzględnieniem formy prawnej*, KRAZ, www.kraz.praca.gov.pl, 25.03.2013.
- Urbanik A., *Urzędy pracy w kontekście współpracy z organizacjami rynku pracy*, FISE, Warszawa 2008.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. Nr 99, poz. 1001.
- Wokół ekonomii społecznej*, red. M. Frączek, S. Mazur, J. Hausner, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2012.
- Żuchowski G., Góral B., Kaźmierska M., *Działalność organizacji pozarządowych w zakresie integracji, rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych*, PFRON, Warszawa 2010.

Streszczenie

Współczesnej polityce rynku pracy udział biorą nie tylko takie podmioty publiczne, jak urzędy pracy, lecz także niepubliczne agencje zatrudnienia prowadzone przez podmioty komercyjne i organizacje pozarządowe. Agencje zatrudnienia, mając zróżnicowane cele, struktury i formy zarządzania, podejmują w znacznej mierze działalność aktywizacyjną, zaadresowaną do grup znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, w tym do osób niepełnosprawnych. Niniejszy rozdział ma na celu przybliżenie potencjału

krajowych agencji zatrudnienia osób niepełnosprawnych, które są prowadzone przez organizacje pozarządowe. Zwrócono uwagę na teoretyczne koncepcje współpracy publicznych i niepublicznych służb zatrudnienia na poziomie lokalnym i regionalnym. Przybliżono także wybrane wyniki badania własnego, w którym przeprowadzono analizę źródeł wtórnych i indywidualnych telefonicznych wywiadów kwestionariuszowych. W Podsumowaniu przedstawiono rekomendacje praktyczne i potencjalne kierunki dalszych badań.

Słowa kluczowe: agencje zatrudnienia, organizacje pozarządowe, niepełnosprawność, osoby niepełnosprawne, współpraca międzysektorowa, polityka rynku pracy, polityka aktywizacji

Non-governmental employment agencies for disabled people – opportunities and challenges

Summary

Contemporary labour market policy involves not only the public sector as labour offices, but also private employment agencies run by commercial entities and non-governmental organisations. Employment agencies have different objectives, structures and forms of management. They take a large extent of activation services addressed to people in a specific situation on the labor market, including disabled persons. Paper aims to introduce the capacity of national employment agencies for disabled people, which are run by non-governmental organisations. Paper draws attention to theoretical concepts of cooperation between public and private employment services at local and regional level. The chapter also shows selected results of research conducted on the basis of an analysis of secondary sources and individual questionnaire telephone interviews. Summary contains practical recommendations and possible directions for further research.

Keywords: employment agencies, non-governmental organizations, disability, persons with disabilities, cross-sectoral cooperation, labor market policy, activation policy

Rozdział 22

Zjawisko przedsiębiorczości społecznej. Ekonomiczna typologia modeli przedsiębiorstw społecznych

Wprowadzenie

Tematem niniejszego rozdziału jest zjawisko przedsiębiorczości społecznej, a *in concreto* przedsiębiorstwa społeczne oraz ich modele organizacyjne. Zakres przypisywanego zjawisku znaczenia obejmuje społecznie użyteczną działalność podmiotów gospodarczych, które podejmują ją w sposób zyskowy bądź też z pominięciem tego motywu¹. Stosowany w rozdziale termin „przedsiębiorstwa” oznacza organizacje należące do wszystkich trzech sektorów gospodarki, tj. prywatnego, państwowego oraz obywatelskiego. Przesłanką pozwalającą zaklasyfikować te podmioty do kategorii przedsiębiorstw jest fakt, że albo prowadzą one działalność gospodarczą, albo też na inne przedsiębiorcze sposoby gromadzą i angażują posiadane przez siebie środki. Termin „użyteczność społeczna” oznacza pozytywny wpływ wywierany przez te przedsiębiorstwa na jednostki ludzkie znajdujące się w ich wnętrzu oraz otoczeniu². Chociaż zwyczajowo użyteczność taką kojarzy się z korzyściami osiąganymi z wymian ekwiwalentnych, tj. z płac ich pracowników czy konsumpcji oferowanych przez nie dóbr, to w tym przypadku większy akcent kładzie się na korzyści uzyskiwane z transakcji nieekwiwalentnych, czyli całkowicie lub częściowo darowanych. W praktyce, drugi sposób rozumienia użyteczności społecznej stanowi istotę przedsiębiorstw społecznych i zwykle jest ona określana jako zysk społeczny³. Osiągnięciu profitów

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ K. Lech, *Przedsiębiorczość społeczna. Tradycje, szkoły i modele organizacyjne*, „Zarządzanie Zmianami” 2013, nr 1, s. 58–59.

² Ibidem, s. 39–42.

³ K. Lech, *Przedsiębiorczość społeczna*, „Zarządzanie Zmianami” 2010, nr 2, s. 50–54.

ma służyć prowadzenie działalności *stricte* lub quasi-gospodarczej, z których przychody można również częściowo wypłacać podejmującym ją przedsiębiorcom jako dywidendy.

Na podstawie jednego z aksjomatów nauk o zarządzaniu przyjmuje się założenie, że powodzenie realizacji wyznaczanych przez przedsiębiorstwa celów zależy od dobranych do nich elementów oraz zestawienia ich w odpowiedniej na potrzeby czasu i miejsca strukturze⁴. Ponieważ empiria gospodarcza wskazuje na istnienie co najmniej kilku takich struktur, a ponadto prawie w ogóle nie są one rozpoznane, to właśnie wypełnienie tej luki wyznacza się jako cel niniejszego rozdziału. Stosownie do znaczenia terminu „struktura”, wbrew teorii organizacji wiąże się go nie z rodzajami istniejących w przedsiębiorstwach działów czy departamentów, jak produkcja, marketing, zasoby ludzkie, finanse itd., ale z formą wyznaczaną przez podstawowe kategorie ekonomii, tj. popytem, podażą, kosztami, przychodami, zyskami itd. Ze względu bowiem na odmienne relacje zachodzące między tymi kategoriami można wskazać przedsiębiorstwa, które różnią się między sobą pod względem istotnych cech. Tym samym jako przedmiot eksploracji wyznacza się takie właśnie struktury, których poznanie umożliwi prowadzenie w przyszłości bardziej precyzyjnych badań, niż jest to obecnie możliwe. Praktycznym wyrazem tego zamiaru jest dokonanie przeglądu dwóch jedynych i niemal identycznych typologii takich struktur, poddanie ich krytyce, a ponadto zaproponowanie nowej typologii, wolnej od mankamentów poprzednich podziałów.

Ze względu na wskazane zamiary, rozdział składa się z dwóch części, którym odpowiadają następujące punkty: uwarunkowania teoretyczne modeli przedsiębiorstw społecznych oraz rekonstrukcja mikroekonomiczna modeli przedsiębiorstw społecznych. Wykorzystane w nich metody to analiza i krytyka piśmiennictwa oraz metoda heurystyczna, tj. transfer pojęć, transpozycji, definicji, reszt oraz przeniesienia analogicznego z ontologii i aksjologii gospodarki do mikroekonomii. Za pomocą tych metod argumentuje się na rzecz prawdziwości tezy, że solenne badania zjawiska powinny uwzględniać wszystkie jego przejawy, a te przecież istnieją także w wymiarze przedsiębiorczości tradycyjnej. Proponowana w niniejszym rozdziale typologia pozwala względnie precyzyjnie rozróżnić dwie odmiany przedsiębiorczości, co w efekcie zwiększa szanse na usprawnienie zarządzania odpowiadającymi im przedsiębiorstwami.

⁴ J. Marcus, N. van Dam, *Organisation and Management*, Wolters-Noordhoff B.V., Groningen 2007, s. 27–59.

22.1. Uwarunkowania teoretyczne modeli przedsiębiorstw społecznych

W literaturze występują dwie wiodące klasyfikacje przedsiębiorstw społecznych; są to typologia E. Abdou, A. Fahmy i D. Greenwald oraz Schwab Foundation for Social Entrepreneurship. Pierwszą z nich tworzą cztery modele organizacyjne, tj. organizacje „lewarowane *non-profit*”, „przedsiębiorcze *non-profit*”, „przedsiębiorstwa hybrydowe” oraz „społeczne biznesy”⁵. Drugi podział tworzą pomniejszone o „przedsiębiorczy *non-profit*” trzy rozwiązania, będące raczej powtórzeniem modeli pierwszej klasyfikacji niż wyrazem nowej. Zgodnie z tymi typologiami, przedsiębiorstwo realizujące ideę przedsiębiorczości społecznej wykorzystuje zawsze któryś z tych modeli i zależnie od uwarunkowań instytucjonalnych przyjmuje mniej lub bardziej dopasowane do nich formy prawne.

22.1.1. Typologia E. Abdou, A. Fahmy i D. Greenwald

Według E. Abdou, A. Fahmy i D. Greenwald, cztery wspomniane modele organizacyjne stanowią odmienne połączenia elementów składowych dwóch innych modeli, tj. typowych organizacji *non-profit* oraz przedsiębiorstw tradycyjnych. Naturę tych pierwszych autorzy znajdują w wyznaczaniu przez nie celów społecznych i realizowaniu ich za pomocą środków gromadzonych sposobami pozagospodarczymi, czyli poprzez np. zbieranie datków, przyjmowanie spadków, grantów czy darowizn. W przypadku przedsiębiorstw komercyjnych ich istotą ma być wyznaczanie celów ekonomicznych lub finansowych oraz realizacja tych celów przez prowadzenie standardowej działalności gospodarczej.

Jako pierwszy rodzaj przedsiębiorstw omawiana typologia przyjmuje model „lewarowany *non-profit*”, który polega na nieposiadaniu strategii zarobkowej, realizowaniu celów społecznych oraz finansowaniu tej działalności za pomocą ciągłych i pewnych partnerstw z innymi instytucjami. Uznaje się przy tym, że przedsiębiorstwa lewarowane mają większe zasoby finansowe i długoterminową pewność ich posiadania, czego bezpośrednią konsekwencją jest większy potencjał społeczny organizacji oraz większe szanse ich stabilnego rozwoju⁶.

Modelem bardziej zaawansowanym pod względem gospodarczym od poprzedniego ma być „przedsiębiorczy *non-profit*”, który podobnie jak omówiony już model

⁵ E. Abdou, A. Fahmy, D. Greenwald, J. Nelson, *Social entrepreneurship in the Middle East*, Wolfensohn Centre For Development at Brookings, Washington 2010, s. 1–3.

⁶ Ibidem, s. 18 i dalsze.

odrzuca wszelkie aspiracje zarobkowe. Pomimo jednak tego, że zamiast ambicji ekonomicznych występują w nim jedynie dążenia społeczne, to w praktyce sam generuje część uzyskiwanych przychodów, np. z wynajmu posiadanych lokali czy z oprocentowania depozytów bankowych. Wpływy z tytułu tej aktywności przeznaczają się w pełni na finansowanie kosztów umożliwiających realizację celów społecznych⁷.

Kolejną pozycją w typologii jest „model hybrydowy” przedsiębiorstw, który stanowi twór powstały z połączenia dwóch innych rozwiązań, tj. organizacji *non-profit* oraz biznesów komercyjnych. Model ten pozwala wyznaczać cele społeczne i ekonomiczne, przy czym te pierwsze są nadrzędne, a drugie – instrumentalne i gwarantowane prawem⁸. Ponieważ realizujące go podmioty wciąż są organizacjami *non-profit*, to mają prawo do pozyskiwania dotacji, darowizn, grantów itp.

Ostatnim modelem w typologii jest „społeczny biznes”, którego w aspekcie aspiracji nadrzędnych realizują organizacje *for-profit* mające misję osiągnięcia celów społecznych. Inaczej jak w przypadku modelu „biznesów komercyjnych”, cele prowadzące do zaspokajania aspiracji zarobkowych są przede wszystkim społeczne, a nie ekonomiczne.

22.1.2. Typologia Schwab Foundation for Social Entrepreneurship

Typologia ta została opracowana przez międzynarodowe centrum rozwoju i promowania przedsiębiorczości społecznej, tj. Schwab Foundation for Social Entrepreneurship. Zgodnie z propozycją złożoną przez centrum w 2012 r., pierwszym modelem przedsiębiorstw społecznych jest „lewarowany *non-profit*”, który polega na wyznaczaniu przez przedsiębiorstwa celów społecznych i osiągnięciu ich za pomocą środków gromadzonych sposobami pozagospodarczymi. Sposoby te to pozyskiwanie grantów, datków, darowizn itp. oraz korzystanie ze stałego finansowania przez różnorodne instytucje czy przedsiębiorstwa⁹.

Drugim modelem typologii jest model „hybrydowy *non-profit*”, którego cechą konstytutywną, podobnie jak w poprzednim modelu i identycznym modelu wg typologii E. Abdou, A. Fahmy i D. Greenwald, jest wyznaczanie celów społecznych. Oprócz możliwości osiągnięcia tych celów sposobami pozagospodarczymi, model stwarza sposobność generowania przychodów z działalności gospodarczej, czyli wytwarzania dóbr oraz ich sprzedaży. Efektem rozszerzenia aktywności przedsiębiorstw na typowe inicjatywy gospodarcze ma być zwiększenie ich potencjału finansowego, a tym samym intensyfikowanie działalności społecznie użytecznej. Wszelkie bowiem

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ *Outstanding Social Entrepreneurs 2012*, Schwab Foundation for Social Entrepreneurship, Geneva 2012, s. 19.

przychody pozyskiwane z tytułu realizacji przedsięwzięć gospodarczych są z zasady przeznaczane na cele społeczne, co znaczy, że istnieje całkowity zakaz finansowania za ich pomocą przedsiębiorców społecznych¹⁰.

Realizację finansowania z przychodów pozyskiwanych z tytułu realizacji przedsięwzięć gospodarczych przedsiębiorców społecznych umożliwia trzeci model, tj. „społeczny biznes”. Nadrzędnym celem w tym modelu jest osiąganie zysków ekonomicznych oraz ich podział pomiędzy przedsiębiorców, czyli finansowanie ich prywatnych dochodów. Czynnikiem pozwalającym odróżnić go od typowych przedsiębiorstw *for-profit* jest wyznaczanie i realizacja celów społecznych. Istotną różnicę stanowi także odejście od zasady maksymalizacji zysku ekonomicznego, co w praktyce polega na przeznaczaniu większych niż w tradycyjnych przedsiębiorstwach środków finansowych na cele społeczne¹¹.

* * *

Z tego, co powiedziano, wynika, że opracowane przez badaczy typologie modeli cechuje wieloznaczność, co stwarza możliwość ich interpretacji na różne i sprzeczne sposoby. W praktyce zakresy oraz znaczenia typologii wzajemnie się krzyżują, czego konsekwencją jest ich niewielka konkluzywność. Oprócz tego, mają one wiele defektów, jak np. izomorfizm, zachodzący w przypadku organizacji *non-profit* i lewarowanych. O ile badacze głoszą w ich przypadku, że drugie od pierwszych różni predykat lewarowania, o tyle przecież pierwsze także go najczęściej posiadają. Jako główną przyczynę tych niedoskonałości uznaje się oparcie typologii na siatkach potocznych i zmiennych znaczeniach pojęć oraz wykorzystywanie do budowy modeli dowolnie indukowanych cech. Inną jeszcze tego przyczyną jest tworzenie ich za pomocą jednego tylko kryterium różnicującego, tzn. źródeł finansowania. W rzeczywistości badacze nie wnikają w morfologię przedsiębiorstw, a koncentrując się na wskazanej kwestii, dokonują jej analizy pod kątem efektywności, stabilności itd. Reasumując, przedstawione typologie mają metodologiczne usterki, a zdawane za ich pomocą relacje ze stanu przedmiotu badań nie wyczerpują tematu. Niezależnie od tego, typologie stanowią ważne źródło wiedzy o niektórych obszarach funkcjonalnych przedsiębiorstw społecznych, które także trzeba brać pod uwagę w pracach nad pełniejszymi typologiami. Reakcją na to jest kolejny etap badań, na którym wskazane problemy zostaną rozwiązane za pomocą rekonstrukcji mikroekonomicznej.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

22.2. Rekonstrukcja mikroekonomiczna modeli przedsiębiorstw społecznych

Jednym z narzędzi umożliwiających utworzenie typologii organizacyjnej przedsiębiorstw społecznych jest rekonstrukcja mikroekonomiczna, przez którą rozumie się dokonanie za pomocą wybranych składników jej teorii opisu podejmowanych w nich decyzji. Chociaż oczywistą w tym rolę pełni decyzja dotycząca postępowania firmy, to jednak odpowiednie dla przedmiotu badań ustalenia mogą zostać dokonane także za pomocą teorii wyboru konsumenta czy równowagi ogólnej. Ponieważ największą ich koherencję osiągnięto w szkole neoklasycznej ekonomii, to w pierwszej kolejności tę właśnie się do tego stosuje, aby następnie dokonane w ten sposób ustalenia skonfrontować zarówno z nią samą, jak i z alternatywnymi nurtami w ekonomii.

22.2.1. Neoklasyczna teoria postępowania firmy

Zgodnie z tą teorią, przedsiębiorstwo jest to organizacja pod jednym zarządem, wyodrębniona ekonomicznie i prawnie, której celem jest działalność gospodarcza przynosząca zyski poprzez sprzedaż dóbr i usług¹². Wszelki sens działalności gospodarczej takich przedsiębiorstw teoria ta znajduje w osiągnięciu przez nie zysków lub – dokładniej – ich maksymalizacji. W praktyce, aktywność tę sprowadza się do zatrudniania czynników wytwórczych, które stosownie do wybranej techniki przekształca się dalej w produkty i po odpowiednich cenach oferuje na rynku¹³. Jeśli na produkowane przez przedsiębiorstwa dobra istnieje popyt, to powinna nastąpić ich sprzedaż, z której tytułu osiąga się odpowiednie do wielkości podaży i ceny jej jednostek przychody. Jeśli przychody te są większe niż koszty wytworzonych dóbr, to przedsiębiorstwo osiąga zyski, a maksymalizuje je przy cenach pokrywających się z ich kosztami krańcowymi¹⁴.

Stosownie do tej konwencji przedsiębiorstwem społecznym jest organizacja analogiczna do przedsiębiorstwa neoklasycznego, ale z dwoma zastrzeżeniami: odnośnie do zysku i działalności gospodarczej. Po pierwsze, zakres zwyczajowej denotacji pojęcia „działalność gospodarcza” rozszerza się na wszelką aktywność spełniającą przesłankę zaangażowania ograniczonych zasobów w celu realizacji odpowiednich zadań. Po drugie, zysk identyfikuje się także jako ten społeczny, tzn. zmiany wielkości konsumpcji

¹² L. Białoń, *Przedsiębiorstwo*, w: *Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy*, red. J. Marciniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 266 i dalsze.

¹³ E. Czarny, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2006, s. 63–66.

¹⁴ P. Saumelson, W. Nordhaus, *Ekonomia 1*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 232–238.

dóbr spowodowane podażą odpowiadającą jej potencjalnemu popytowi, co odnosi się zwłaszcza do potrzeb znajdujących się w dolnych częściach piramidy Masłowa. Odpowiednio do założeń i na podstawie mikroekonomii przechodzi się kolejno do próby nadania modelowego charakteru empirycznym symptomom różnych typów przedsiębiorstw.

22.2.2. Mikroekonomiczna rekonstrukcja typologii przedsiębiorstw społecznych

W przypadku pierwszego modelu proponowanej typologii, tj. „quasi-przedsiębiorstw społecznych”, analogicznym do neoklasycznego nie jest cel w postaci zaspokajania aspiracji maksymalizacji zysku, ale motyw nieodpłatnego bądź częściowo nieodpłatnego oferowania dóbr i usług konsumentom, którzy zgłaszają na nie jedynie popyt potencjalny. Koszt pozyskiwanych do tego dóbr przedsiębiorstwa pokrywają z przychodów pochodzenia niegospodarczego, czyli nie (jak to było w przypadku typowych przedsiębiorstw) z ich produkcji i sprzedaży, ale z uzyskiwanych datków, darowizn, grantów, dotacji itp. W tym przypadku maksymalizacja zysku nie polega na ograniczaniu wielkości podaży dóbr ceną, która zrównuje się z ich kosztami krańcowymi, ale oznacza możliwe do zrealizowania przy danych ograniczeniach budżetowych preferencje zaspokojenia związanego z nimi popytu potencjalnego konsumentów. Chociaż decyzje i działania prowadzące do nabywania dóbr nie wymagają właściwych dla typowej aktywności gospodarczej działań, to jednak quasi-przedsiębiorstwa społeczne są zmuszane do angażowania posiadanych czynników wytwórczych w ramach tworzenia przychodów ze wskazanych źródeł. Część z tych przychodów jest przeznaczana na pokrycie kosztów zarówno stałych, jak i tych uzależnionych od wielkości podaży oferowanych przez przedsiębiorstwa dóbr. Oprócz więc wymian nieekwiwalentnych, quasi-przedsiębiorstwa społeczne dokonują również transakcji ekwiwalentnych, których jeszcze inny przykład stanowi zatrudnianie pracowników realizujących wyznaczone cele.

Adekwatnie do drugiego modelu nowej typologii, czyli „przedsiębiorstw ekonomicznych”, zostały one częściowo opisane w punkcie 22.2.1 i stanowią ilustrację postulatów głoszonych przez neoklasyczną teorię firmy. Należy dodać, że zgodnie z tą teorią przedsiębiorstwa takie wyznaczają jedynie cele ekonomiczne, tj. maksymalizację zysku, i tylko temu są podporządkowane wszelkie podejmowane przez nie decyzje oraz działania *stricte* gospodarcze. Jest jednak istotne, że chociaż przedsiębiorstwa tego rodzaju nie wyznaczają celów społecznych w sensie, w jakim czynią to quasi-przedsiębiorstwa społeczne, to wywierają również wpływ na ich pracowników i konsumentów, co czynią za pomocą wynagrodzeń oraz dóbr i usług. Wszelkie trans-

akcje cechuje jednak ekwiwalentność, co oznacza, że np. płace wymienia się w nich na pracę, a produkty na osiągane z tytułu ich sprzedaży przychody.

Trzecim modelem omawianej typologii są „przedsiębiorstwa społeczne”, których aspiracjami, podobnie jak w przypadku quasi-przedsiębiorstw społecznych, są cele społeczne, a więc zaspokajanie popytu potencjalnego konsumentów, co swą maksymalizację znajduje w preferencjach przedsiębiorców oraz ich ograniczeniach budżetowych. Popyt ten jest zaspokajany przez podaż dóbr, których koszty wytworzenia z jednej strony finansuje się identycznie jak w quasi-przedsiębiorstwach społecznych, tj. z darowizn, grantów itp., z drugiej zaś również z przychodów ze sprzedaży wytwarzanych produktów, na które istnieje popyt efektywny. Inaczej jednak jak jest to w przedsiębiorstwach neoklasycznych, zyski osiągane z tytułu sprzedaży dóbr i usług nie finansują dochodów ich właścicieli, ale w całości są przeznaczane na realizację celów społecznych. Należy dodać, że ta typowa działalność gospodarcza przedsiębiorstw społecznych, a więc osiąganie zysków ekonomicznych, może w pełni podlegać neoklasycznemu postulatowi ich maksymalizacji. Tym niemniej, ponieważ cele ekonomiczne charakteryzuje tylko funkcja instrumentalna, to determinantą wielkości podaży dóbr oferowanych na rynkach potencjalnych są ostatecznie preferencje przedsiębiorców oraz bieżące możliwości budżetowe, częściowo zależne od przychodów ze sprzedaży dóbr. Ze względu więc na to, że przedsiębiorstwa społeczne stanowią faktyczne źródło dwóch rodzajów strumieni podaży, mianowicie kierowanych do konsumentów potencjalnych i efektywnych, wywierany na nich wpływ odbywa się za pośrednictwem transakcji ekwiwalentnych oraz nieekwiwalentnych. Podobne dwa rodzaje transakcji zachodzą między tymi przedsiębiorstwami a ich pracownikami lub przedsiębiorstwami ekonomicznymi.

Czwartym modelem omawianej typologii są „przedsiębiorstwa społecznie odpowiedzialne”, czyli przedsiębiorstwa tradycyjne realizujące ideę społecznej odpowiedzialności biznesu. Co do zasady są to przedsiębiorstwa neoklasyczne, które główny motyw swego istnienia określają w postaci maksymalizacji zysku i w tym celu podejmują działalność gospodarczą w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc wytwarzają i sprzedają produkty, na które istnieje popyt efektywny. Przeciwnie jednak do przedsiębiorstw ekonomicznych, ten rodzaj firm stanowi również źródło podaży produktów oferowanych konsumentom potencjalnym. Niezależnie od przyczyn zawierania z nimi transakcji nieekwiwalentnych, tj. tego, czy są one motywowane celami społecznymi, czy też ekonomicznymi, jako takie podlegają ograniczeniom tych ostatnich, tzn. mają charakter instrumentalny i są od nich zależne. Źródłem przychodów finansujących związane z ich podażą koszty jest sprzedaż dóbr i usług oferowanych konsumentom na rynkach efektywnych. Adekwatnie do tych rynków, społecznie odpowiedzialny charakter tych przedsiębiorstw jest w dużej mierze wymuszany przez preferencje

konsumentów efektywnych, oczekujących od przedsiębiorstw zachowań społecznie użytecznych.

Ostatnim modelem omawianej typologii są przedsiębiorstwa „społeczno-ekonomiczne” lub „ekonomiczno-społeczne”, których nadrzędnymi aspiracjami są cele zarówno ekonomiczne, jak i społeczne. Przedsiębiorstwa te aspirują do osiągnięcia na tym samym poziomie zysków ekonomicznych i społecznych. Z jednej strony, firmy w celu maksymalizacji swych zysków ekonomicznych wytwarzają i sprzedają konsumentom efektywnym produkty zaspokajające ich potrzeby, z drugiej zaś stanowią także źródło podaży produktów kierowanych do konsumentów zgłaszających tylko popyt potencjalny. Oprócz osiągniętych z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej przychodów, przedsiębiorstwa te wykorzystują także źródła właściwe dla quasi-przedsiębiorstw społecznych i przedsiębiorstw społecznych, tzn. datków, grantów itp. Istotną cechą omawianych przedsiębiorstw jest przeznaczanie części zysków na finansowanie dochodów ich właścicieli oraz na ponoszenie kosztów podaży produktów, na które konsumenci zgłaszają popyt potencjalny. Inaczej jak to jest w przedsiębiorstwach społecznie odpowiedzialnych, cele społeczne w ich przypadku nie zależą jedynie od celów ekonomicznych, ale na równo ważą z preferencjami przedsiębiorców i ich danymi możliwościami budżetowymi. Podobnie jak to jest w przedsiębiorstwach społecznie odpowiedzialnych, realizacja celów społecznych wpływa na decyzje konsumentów efektywnych zakupu produktów oferowanych przez te przedsiębiorstwa.

Reasumując, istnieje pięć typów przedsiębiorstw, których formy określają takie czynniki, jak zysk ekonomiczny, zysk społeczny i zachodzące między nimi relacje, tj. podrzędności bądź równorzędności, oraz ściśle gospodarcze i niegospodarcze sposoby ich realizacji. Zależnie od celów, przedsiębiorstwa te stanowią źródło podaży kierowanej na rynki efektywne, rynki nieefektywne bądź na oba jednocześnie. Adekwatnie do rynków, popyt tworzących je konsumentów jest zaspokajany na drodze wymiany ekwiwalentnej, nieekwiwalentnej lub dwoma sposobami naraz. Aktywność wszystkich tych przedsiębiorstw można scharakteryzować za pomocą narzędzi mikroekonomii, w czym ważną rolę odgrywa neoklasyczna teoria postępowania firmy. Z jednej strony, teorię krańcowych stanów zjawisk można by wykorzystać do optymalizacji obu rodzajów podaży, ale należałoby ustalić wielkości wszystkich rodzajów kosztów przedsiębiorstw oraz poziomów cen wytwarzanych i oferowanych przez nie dóbr, z drugiej zaś teorię tę cechuje mała realność założeń, np. co do maksymalizacji zysku i posiadania przez przedsiębiorców doskonałej informacji¹⁵. Na niekorzyść takiej ewentualnej próby optymalizacji produkcji może także przemawiać ryzyko

¹⁵ E. Czarny, *Mikroekonomia*, op.cit., s. 109–114.

podważenia w ten sposób filozofii celów społecznych, które co najmniej musiałyby utracić prymat równorzędności.

Adekwatnie do przedsiębiorstw ekonomicznych oraz określonych w kanonie literatury ekonomicznej słabości analizy neoklasycznej jako praktykę wskazuje się odchodzenie od determinanty zysku z podjętej produkcji oraz coraz częściej branie w tym pod uwagę corocznego, zdyskontowanego na jeden punkt czasowy strumienia zysków z całego okresu istnienia przedsiębiorstwa, czyli maksymalizacji wartości bieżącej firmy¹⁶. Przedstawione typy przedsiębiorstw i odpowiadające im cele w postaci tych strumieni można wtedy spróbować osadzić na gruncie innych istniejących teorii przedsiębiorstwa, np. teorii behawioralnej, pokazującej jak przedsiębiorstwo działa w warunkach niepewności. Teoria ta traktuje przedsiębiorstwo jako zbiór podmiotów, w którego skład wchodzi m.in. udziałowcy lub akcjonariusze, pracownicy, dostawcy, nabywcy, kredytodawcy oraz kooperanci. W tym ujęciu podkreśla się, że wszelkie zamierzenia firmy realizuje nie ona sama, ale wymienione właśnie jednostki, a ponieważ ich cele są wzajemnie sprzeczne, przedsiębiorstwa bardziej dążą do osiągnięcia zadowalających zysków niż do ich maksymalizacji¹⁷.

Ukazane modele przedsiębiorstw bardziej przystają więc do tej teorii, a główny tego powód stanowi dopuszczenie przez nią innych celów niż tylko te ekonomiczne. Przy takim dwojakim sposobie ich rozumienia, ważną rolę w pomiarze osiągniętych przez przedsiębiorstwa wyników odgrywają instrumenty właściwe dla dziedziny finansów, czyli narzędzia rachunkowości i analizy finansowej. Kluczowe przy tym będzie rozstrzygnięcie analitycznego paradoksu, który wiąże się z koniecznością rozpatrywania podaży kierowanej na rynki popytowo nieefektywne równocześnie pod kątem kosztów i zysków, a także nie mniej istotne włączanie do poszczególnych elementów sprawozdań finansowych nowych pozycji właściwych dla tej społecznej kategorii zysków.

Podsumowanie

W niniejszym rozdziale omówiono przedsiębiorstwa społeczne lub – dokładniej – ich modele organizacyjne, które zostały przedstawione wg typologii już występujących w literaturze ekonomicznej oraz zaproponowano nową ich typologię. Tworzy ją pięć typów przedsiębiorstw, które różnią się pod względem celów oraz zachodzących między nimi relacji. Stosownie do nich ustalono, że: 1) wszystkie stanowią typy podmiotów przedsiębiorczości społecznej, a jeden tylko – „ekonomiczny” – nie wchodzi w zakres

¹⁶ Ibidem, s. 110.

¹⁷ Ibidem, s. 6.

jej wąskiego znaczenia; 2) cztery pozostałe przypadki można opisać za pomocą teorii neoklasycznej, co nie jest równoznaczne z ich włączeniem do niej, ale za to możliwe do przeprowadzenia; 3) wszystkie pięć modeli konsekwentnie wpisuje się w dyskurs ekonomii behawioralnej oraz 4) w zasadzie żaden z kierunków nauki nie wyłączył jeszcze zjawiska przedsiębiorczości społecznej do swego kanonu. Nadzieją jest więc objęcie badaniami ekonomicznymi chociażby tylko niewielkich fragmentów tego zjawiska.

Bibliografia

- Abdou E., Fahmy A., Greenwald D., Nelson J., *Social entrepreneurship in the Middle East*, Wolfensohn Centre For Development at Brookings, Washington 2010.
- Białoń L., *Przedsiębiorstwo*, w: *Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy*, red. J. Marciniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Czarny E., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2006.
- Frank R., *Mikroekonomia*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2007.
- Lech K., *Przedsiębiorczość społeczna. Prolegomena: termin i definicje zjawiska*, „Zarządzanie Zmianami” 2012, nr 3–4.
- Lech K., *Przedsiębiorczość społeczna. Tradycje, szkoły i modele organizacyjne*, „Zarządzanie Zmianami” 2013, nr 1.
- Marcus J., Dam van N., *Organisation and Management*, Wolters-Noordhoff B.V., Groningen 2007.
- Saumelson P., Nordhaus W., *Ekonomia 1*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Streszczenie

W rozdziale przedstawiono modele organizacyjne przedsiębiorstw społecznych lub – dokładniej – odmiany podmiotów gospodarczych realizujących ideę przedsiębiorczości społecznej. Miejsce centralne zajmuje próba utworzenia ujęcia modelowego tych podmiotów i kolejno zestawienie ich podług jednej typologii. W ramach tego czyni się użytek z metod analizy i krytyki piśmiennictwa oraz heurystycznej, co jako wynik daje wydzielenie pięciu typów przedsiębiorstw. Inny tego efekt stanowi też konstatacja, że ekonomiści niewiele zajmują się zjawiskiem przedsiębiorczości społecznej, czego pokłosiem jest luka w wiedzy o nim. W odpowiedzi zaleca się włączenie do badań za pomocą aparatury ekonomicznej działań realizowanych przez cztery typy przedsiębiorstw społecznych.

Słowa kluczowe: przedsiębiorczość, przedsiębiorczość społeczna, typologia przedsiębiorstw społecznych, społeczna użyteczność przedsiębiorstw

The phenomenon of social entrepreneurship; economic typology of social enterprises models

Summary

The paper is devoted to the organisational models of social enterprises or, more accurately, to forms of business entities implementing the idea of social entrepreneurship. Its vital interest is paid on the attempt to create a conceptualisation model of such entities and their successive juxtaposition in accordance with one typology. Within this scope, one uses the methods of analysis and criticism of literature, as well as heuristics, which results in the evolvement of five types of enterprises. The other outcome pertains to the ascertainment that economists are not constructively engaged in the title aspect of economy, the aftermath of which is a significant knowledge gap in this matter. The solution to this situation would be a recommendation to introduce into a scientific debate decisions made by four types of enterprises, different from neoclassical ones.

Keywords: entrepreneurship, social entrepreneurship, typology of models of social enterprises, corporate's social utility

Rozdział 23

Sytuacja sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2010–2013

Wprowadzenie

W polskim sektorze przedsiębiorstw wyraźnie dominują małe i średnie podmioty gospodarcze. Ich rola w gospodarce jest niezwykle istotna, nie tylko z uwagi na liczbę podmiotów z sektora MSP, lecz także na ich wkład w tworzenie PKB oraz zdolność generowania miejsc pracy. Poprzez wzrost PKB małe i średnie przedsiębiorstwa przyczyniają się do wzrostu dobrobytu społecznego, co jest jednym z najważniejszych celów polityki społeczno-gospodarczej. Definicja dobrobytu społecznego oraz sposoby jego mierzenia są jednak rozbieżnie ujmowane w literaturze przedmiotu. Najczęściej stosowanym wskaźnikiem dobrobytu jest produkt krajowy brutto (PKB), postulowane jest jednak stworzenie miernika bardziej kompleksowego, uwzględniającego m.in. ochronę zdrowia, szeroko rozumianą jakość życia, dostępność edukacji, poziom bezrobocia, wpływ jednostki na życie polityczne czy poczucie bezpieczeństwa¹.

Wśród syntetycznych mierników wykorzystywanych do obrazowania poziomu dobrobytu społecznego warto wymienić *Human Development Index* (HDI), opracowany w 1990 r. na potrzeby Organizacji Narodów Zjednoczonych. Uwzględniono w nim kwestie edukacji, zdrowia (długość życia) oraz dochodu narodowego *per capita*. Na gruncie teorii zrównoważonego rozwoju powstały: indeks trwałego dobrobytu ekonomicznego ISEW (*Index of Sustainable Economic Welfare*, inaczej wskaźnik ekologicznych bogactw naturalnych Dały'ego i Cobba), indeks rzeczywistego postępu GPI (*Genuine Progress Indicator*) oraz indeks trwałych korzyści netto SNBI (*Sustainable*

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ D. Mierzyńska, *Wielowymiarowa analiza dobrobytu społeczno-ekonomicznego w Polsce*, http://zif.wzr.pl/pim/2011_4_8_34.pdf, s. 4.

Net Benefis Index)². Jak zauważa J. Godłów-Legiędź, stworzenie jednolitego, syntetycznego wskaźnika dobrobytu jest niezwykle trudne z uwagi na praktyczną niemożność obiektywizacji wartości, które odpowiadają za zaspokojenie ludzkich potrzeb³.

W niniejszym rozdziale omówiono najważniejsze zagadnienia dotyczące rozwoju sektora MSP w Polsce i ich roli w kształtowaniu sytuacji gospodarczej Polski oraz przedstawiono perspektywy rozwoju tego sektora.

23.1. Ogólna charakterystyka sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce

Zgodnie z definicją Komisji Europejskiej (2006 r.), jako małe przedsiębiorstwa określa się podmioty gospodarcze zatrudniające mniej niż 50 pracowników, których roczny obrót i/lub całkowity bilans roczny nie przekracza 10 mln EUR. Mikroprzedsiębiorstwo zatrudnia mniej niż 10 pracowników, a jego obrót/całkowity bilans roczny nie przekracza 2 mln EUR. Do MSP zalicza się również przedsiębiorstwa średnie, czyli te podmioty, które zatrudniają mniej niż 250 osób, a ich roczny obrót nie przekracza 50 mln EUR i/lub ich całkowity bilans roczny wynosi nie więcej niż 43 mln EUR⁴. Zgodnie z definicją GUS (2013 r.), przedsiębiorstwa małe zatrudniają do 49 osób, podmioty mikro – do 9 osób, średnie – 50–249 osób, a przedsiębiorstwa duże to podmioty o więcej niż 249 pracujących⁵.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w 2011 r. działalność gospodarczą w Polsce prowadziło 1785 tys. przedsiębiorstw niefinansowych⁶, z czego małe podmioty stanowiły 98,9%. W grupie tej można wyodrębnić mikropodmioty, do których GUS zalicza przedsiębiorstwa zatrudniające do 9 osób. Mikroprzedsiębiorstwa w 2011 r. stanowiły 95,9% ogółu podmiotów, podmioty średnie – 0,9%, a duże – 0,2%.

Co trzecie polskie przedsiębiorstwo prowadziło w 2011 r. działalność handlową. W tej grupie również dominowały przedsiębiorstwa mikro (96,2% przedsiębiorstw ogółem), przedsiębiorstwa małe stanowiły 2,9%, średnie – 0,6%, a duże – jedynie 0,1%.

² Więcej na ten temat zob. J. Godłów-Legiędź, *Kontrowersje wokół pomiaru dobrobytu społecznego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 4, s. 103–104.

³ *Ibidem*, s. 107–108.

⁴ *Nowa definicja MSP. Poradnik dla użytkowników i wzór oświadczenia*, Wspólnoty Europejskie 2006, s. 14, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/sme_definition/sme_user_guide_pl.pdf, 5.05.2014.

⁵ *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2011 r.*, GUS, Warszawa, 22.02.2013, s. 11.

⁶ Do tej kategorii nie wlicza się działalności w rolnictwie, łowiectwie, rybactwie, finansowej i ubezpieczeniowej oraz administracji publicznej, obrony narodowej i obowiązkowego zabezpieczenia społecznego. Zob. *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych...*, *op.cit.*, s. 23.

Małe przedsiębiorstwa (grupa ta w opracowaniach GUS *de facto* obejmuje przedsiębiorstwa definiowane jako małe oraz mikroprzedsiębiorstwa) dominowały również w pozostałych działach gospodarki, takich jak budownictwo, przemysł oraz działalność profesjonalna, naukowa i techniczna.

Do cech charakterystycznych polskiego sektora przedsiębiorstw należy jego znaczne rozproszenie, o czym świadczy fakt, że 92% podmiotów należało do osób fizycznych, a spośród nich 98,3% stanowiły mikroprzedsiębiorstwa. Ta tendencja w polskiej gospodarce trwa nadal – spośród ogólnej liczby przedsiębiorstw założonych w 2011 r. przedsiębiorstwa mikro stanowiły 99,7%⁷.

Porównując dane statystyczne dotyczące liczby podmiotów małych, dużych i średnich w Polsce i Unii Europejskiej, można zauważyć, że wyraźnie większy jest udział mikrofirm w Polsce (w UE – 91,8%). Udział przedsiębiorstw średnich i dużych jest zbliżony do średniej unijnej, mniejsza jest natomiast w Polsce niż w UE liczba małych przedsiębiorstw (nie wliczając w to mikroprzedsiębiorstw – w Polsce małe podmioty to ok. 3% populacji, w Unii zaś – ok. 7%)⁸.

23.2. Rola małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce

Zgodnie z opracowaniem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP, 2012 r.), wkład MSP w tworzenie PKB Polski wynosi 47,6%⁹. Największy jest udział mikroprzedsiębiorstw, które tworzą 29,6% PKB; przedsiębiorstwa małe mają udział w PKB w wysokości 7,7%, przedsiębiorstwa średnie – w wysokości 10,4%, a duże – w wysokości 24%¹⁰. Dowodzi to, że wpływ MSP na sytuację polskiej gospodarki jest bardzo duży, a mikroprzedsiębiorstwa, pomimo swojego rozproszenia, ze względu na ich dużą liczbę, w większym stopniu przyczyniają się do tworzenia PKB niż przedsiębiorstwa duże. Warto jednak zauważyć, że jednocześnie udział MSP w tworzeniu wartości dodanej brutto wytworzonej przez sektor przedsiębiorstw jest w Polsce niższy niż średni w Unii Europejskiej – w Polsce wynosi 16,3% dla sektora MSP, podczas gdy średnia wartość dla państw UE to 21,6%. Pomimo tendencji wzrostowej, przeciętne polskie mikroprzedsiębiorstwo generuje jedynie 1/4 wartości dodanej brutto wytworzonej przez przeciętną mikrofirmę w Unii Europejskiej.

⁷ Ibidem, s. 25.

⁸ *Przedsiębiorczość w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, lipiec 2010, s. 34.

⁹ J. Łapiński, M. Nieć, G. Rzeźnik, R. Zakrzewski, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce*, w: *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2010–2011*, PARP, Warszawa 2012, s. 18.

¹⁰ Ibidem, s. 19.

Rola sektora małych i średnich przedsiębiorstw w polskiej gospodarce przejawia się nie tylko w ich istotnym wpływie na tworzenie PKB, lecz także na rynku pracy: 6,2 mln osób pracuje w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, co odpowiada 69,6% ogółu pracujących w sektorze przedsiębiorstw¹¹. Warto zauważyć, że zgodnie z badaniami Komisji Europejskiej, aczkolwiek liczba małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce odpowiada mniej więcej unijnej średniej, oferują one więcej miejsc pracy niż średnio takie przedsiębiorstwa w UE¹².

Małe i średnie przedsiębiorstwa są motorem rozwoju polskiej gospodarki. Zapewniają miejsca pracy, jak również przyczyniają się w znacznym stopniu do tworzenia PKB. Tworzenie nowych przedsiębiorstw przeciwdziała wzrostowi bezrobocia oraz sprzyja ożywieniu gospodarczemu. Przedsiębiorczość i aktywność przyczynia się do aktywizacji społecznej i obywatelskiej, pozwalając na tworzenie świadomego społeczeństwa. Najmniejsze podmioty gospodarcze są znacznie bardziej elastyczne, dzięki czemu łatwiej przystosowują się do utrudnionych w wyniku niedawnego kryzysu gospodarczego warunków funkcjonowania.

23.3. Finansowanie MSP w Polsce

Na wybór źródła finansowania przez przedsiębiorstwo ma wpływ przede wszystkim jego dostępność i koszt. Polski sektor przedsiębiorstw, głównie z uwagi na zdecydowaną dominację małych i średnich przedsiębiorstw, w największym stopniu jest finansowany ze środków własnych (71,4%), w następnej kolejności źródłem finansowania są krajowe kredyty i pożyczki (12,8%), w mniejszym stopniu środki zagraniczne (6,5%), niesfinansowane nakłady (3,9%) i środki budżetowe (2,5%)¹³.

Bardzo niski udział zagranicznych źródeł zewnętrznych w finansowaniu działalności inwestycyjnej małych i średnich przedsiębiorstw w dużej mierze wynika z awersji do ryzyka, związanego z korzystaniem z kapitału obcego. Istotnym problemem jest również koszt kredytu, nie tyle ze względu na wysokość prowizji czy odsetek, ile przede wszystkim z uwagi na wymagane zabezpieczenia, którymi MSP po prostu nie dysponują. Na niski udział finansowania zewnętrznego w postaci kredytów wpływ ma również postawa banków, które niezbyt chętnie udzielały pożyczek mikroprzedsiębiorstwom.

¹¹ *Think small first. Program „Small Business Act” dla Europy. Działania PARP w zakresie SBA*, prezentacja PARP, 2011.

¹² http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/craft/sme_perf_review/doc_08/spr08_fact_sheet_pl_en.pdf

¹³ Inne źródła stanowią 2,9% źródeł finansowania – zob. J. Łapiński, *Przychody i sytuacja finansowa MSP*, w: *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008–2009*, PARP, Warszawa 2010, s. 61.

Tendencja ta ulega powolnemu odwróceniu, nadal jednak wiele mikroprzedsiębiorstw ma utrudniony dostęp do zewnętrznego finansowania kredytowego. Często sami mali przedsiębiorcy deklarują, że najchętniej korzystają z finansowania własnego, najbardziej dla nich dostępnego i obciążonego najmniejszym ryzykiem. Porównanie dostępności poszczególnych źródeł finansowania, najczęściej wykorzystywanych przez przedsiębiorstwa, przedstawiono w tabeli 23.1.

Tabela 23.1. Dostępność źródeł finansowania zależnie od wielkości podmiotu

Źródło finansowania	MSP	Duże przedsiębiorstwa
Poręczenia kredytowe, pożyczki z funduszy pożyczkowych, środki unijne	bardzo dobra	raczej niedostępne
Dotacje budżetowe, pożyczki od rodziny i znajomych	dobra	słaba
Środki własne, kredyty krótkoterminowe, leasing, kredyty od dostawców, franchising	jednakowa dostępność	
Kredyty długoterminowe, kredyty od odbiorców, venture capital, factoring, emisje na rynku pozagiełdowym	słaba	dobra
Emisje obligacji, emisje giełdowe	raczej niedostępne	bardzo dobra

Źródło: Z. Gromiec, M. Nawrot, *Wpływ wejścia Polski do strefy euro na sektor MSP*, Politechnika Łódzka, Łódź 2010 (publikacja pokonferencyjna).

Dostępność dotacji budżetowych oraz środków unijnych jest stosunkowo duża w sektorze MSP, skorzystanie jednak z tych źródeł niesie za sobą zobowiązania w postaci konieczności przedstawienia biznesplanu, zużytkowania uzyskanych środków na z góry określone cele oraz wymóg współfinansowania inwestycji ze środków własnych. Często MSP, a zwłaszcza podmioty mikro, najczęściej jednoosobowe lub rodzinne, nie dysponują wystarczającą wiedzą, aby stworzyć biznesplan. Jednocześnie, ich środki własne są niewystarczające, aby pozwolić na przeprowadzenie innowacyjnych zmian. Ze względu na dużą awersję do ryzyka, dominujące w sektorze konserwatywne podejście do prowadzenia firmy oraz sposób pozyskiwania środków, większość kapitału jest zużywana na inwestycje odtworzeniowe, amortyzując czy zakup używanych środków trwałych, co stanowi pewnego rodzaju hamulec wzrostu.

Polscy przedsiębiorcy wyróżniają liczne bariery utrudniające im prowadzenie działalności gospodarczej. W opracowaniu pt. *Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości 2010* PKPP Lewiatan dzieli występujące w Polsce utrudnienia dla przedsiębiorców przede wszystkim na bariery podatkowe (wynikające ze stosunków pracy, związane z pozyskaniem środków z funduszy strukturalnych i ochroną środowiska) oraz bariery branżowe (dotyczące branży energetycznej, telekomunikacyjnej i medialnej, sektora budowlanego oraz banków i instytucji kredytowych)¹⁴. Liczne bariery

¹⁴ *Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości 2010*, PKPP Lewiatan, kwiecień 2010.

podatkowe można sprowadzić do wspólnego mianownika, jakim jest, zdaniem PKPP Lewiatan, niska jakość obowiązujących w Polsce przepisów. Wadliwe konstrukcje przedsiębiorcy widzą w przepisach dotyczących VAT, podatków dochodowych, ordynacji podatkowej i opłat za nieruchomości¹⁵.

23.4. Innowacyjność MSP

Według Innovation Union Scoreboard (IUS), Polska została zaliczona do grupy „umiarkowanych innowatorów” (*moderate innovators*) w Unii Europejskiej, oprócz Czech, Grecji, Węgier, Włoch, Malty, Portugalii oraz Słowacji i Hiszpanii. Wyniki uzyskane przez te kraje są poniżej średniej dla UE-27. IUS zwraca uwagę na spadek innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym, a także na słabą współpracę innowacyjnych firm z sektora MSP z innymi¹⁶.

Według wyników badania CIS (*Community Innovation Survey*) opublikowanego przez Eurostat (2010 r.)¹⁷, odsetek przedsiębiorstw przejawiających aktywność innowacyjną w latach 2006–2008 wyniósł średnio 52% w całej Unii Europejskiej. Wśród państw członkowskich pierwsze miejsce zajęły Niemcy (80% innowacyjnych przedsiębiorstw), a na następnych pozycjach sytuowały się: Luksemburg (65%) oraz Belgia i Portugalia (po 58%). Najmniej innowacyjnych przedsiębiorstw zanotowano na Łotwie (24%), w Polsce (28%), na Węgrzech (29%) i Litwie (30%). Jak więc widać, niski wynik był notowany przede wszystkim w nowych państwach członkowskich UE, co może wynikać z odmiennego stadium rozwoju ich gospodarek.

Jak zauważa J. Łapiński (2010 r.), polska gospodarka znajduje się obecnie w stadium pośrednim, między budowaniem przewag konkurencyjnych opartych na kosztach pracy (których znaczenie maleje) a zwiększaniem roli działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej¹⁸. Może to być wytłumaczeniem relatywnie niskiego wyniku polskich przedsiębiorstw w omawianym badaniu. Gospodarki krajów będących na pierwszych miejscach zestawienia przeszły już tę ewolucję, dzięki czemu mogły zbudować lepsze zaplecze dla rozwoju działalności badawczo-rozwojowej, a ich przedsiębiorstwa w większym stopniu przykładają wagę do innowacyjności. Ze względu na charakteryzujący gospodarkę polską proces „doganiania”, można się spodziewać,

¹⁵ Ibidem, s. 5–1.

¹⁶ <http://www.proinno-europe.eu/inno-metrics/page/innovation-union-scoreboard-2010>

¹⁷ Badanie obejmuje innowacje zarówno procesowe i produktowe, jak i marketingowe oraz organizacyjne; zob. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/9-10112010-AP/EN/9-10112010-AP-EN.PDF

¹⁸ J. Łapiński, *Przychody...*, op.cit., s. 9.

że w następnych zestawieniach CIS polskie przedsiębiorstwa będą zajmować systematycznie lepsze miejsca.

23.5. Perspektywy rozwoju polskich MSP

Zgodnie z danymi GUS i PARP, widoczny jest wzrost liczby przedsiębiorstw w Polsce. Nadal jednak przeważają najmniejsze podmioty, chociaż tempo przyrostu mikroprzedsiębiorstw zostało nieco zahamowane. Firmy z sektora MSP nie dysponują przewagami predestynującymi je do konkurencji cenowej, mogą jednak z sukcesem konkurować na rynku, pod warunkiem odnalezienia odpowiedniej dla swojej działalności niszy.

Z badania przeprowadzonego przez PARP na grupie mikroprzedsiębiorstw (poniżej 9 osób zatrudnionych) wynika, że 98,5% badanych podmiotów działało w niszach¹⁹. W zdecydowanej większości przypadków fakt ten nie wynikał ze świadomej decyzji przedsiębiorstwa, ale niejako „przy okazji” dostosowywania się do warunków rynku samoczynnie następowało ulokowanie w niszy. Wiele badanych mikrofirm nie miała ponadto żadnej strategii konkurowania, a świadome jej kształtowanie występowało „sporadycznie”²⁰.

Działalność w niszach, nawet nieświadoma, może jednak być szansą dla polskiego sektora MSP na utrzymanie pozycji na rynku lokalnym. Dostosowywanie się do potrzeb rynku, z uwagi na niewielki zakres działalności, decyduje o elastyczności MSP. Opłacalne dla mikroprzedsiębiorstw jest podejmowanie działań, które dla dużych konkurentów są nierentowne ze względu na ich znacznie większy zakres działalności i udział w rynku. Część MSP, w przypadku możliwości wyjścia poza niszę, podejmuje taką decyzję, pod warunkiem jednak, że nie wymaga to od nich podjęcia znacznych przygotowań i zmiany modelu działania (np. poniesienia dużych nakładów inwestycyjnych). Wynika to z faktu, że priorytetem dla wielu z nich jest nie tyle sukces ekonomiczny, ile zapewnienie finansowego bezpieczeństwa oraz z cechującej MSP niechęci do ryzyka. Warto jednak dodać, że firmy, które odniosły sukces na rynku, podejmują decyzję o specjalizacji (a więc wybierają swoistą niszę) w celu lepszego konkurowania z większymi podmiotami²¹.

Podsumowując, mały zakres działalności jest swoistą przewagą konkurencyjną przedsiębiorstw sektora MSP, który w połączeniu z elastycznością może im zapewnić

¹⁹ Zidentyfikowano cztery rodzaje nisz – nisze produktowe, terytorialne, grup docelowych oraz marki (*Strategia niszy rynkowej jako specyficzny element potencjału rozwojowego mikroprzedsiębiorstw. Raport końcowy*, PARP, Olsztyn, 17.12.2010, s. 4).

²⁰ Ibidem, s. 54.

²¹ Ibidem, s. 58–76.

sukces w obronie pozycji na rynku lokalnym. Trudna może się okazać sytuacja, kiedy większy konkurent podejmie działalność w zajmowanej przez nie niszy rynkowej. Podejście minimalistyczne nie pozwala jednak liczyć na możliwość podejmowania ekspansji na rynek poza lokalnym, w większości nie jest to ambicją mikroprzedsiębiorstw.

Działalność w niszach rynkowych wydaje się być dobrym sposobem na budowanie przewagi konkurencyjnej, w tym ekspansji na nowe rynki. Najkorzystniejsze dla mikroprzedsiębiorstw mogłoby się okazać podjęcie na większą skalę formalnej współpracy w ramach zrzeszenia, co mogłoby im pozwolić na zwiększenie korzyści skali oraz zakresu podejmowanej działalności.

Podsumowanie

Zdecydowana większość polskich przedsiębiorstw to małe i średnie podmioty gospodarcze. Mikroprzedsiębiorstwa stanowią najliczniejszą grupę rodzimych firm. Ich rola w tworzeniu PKB jest bardzo istotna – niemal połowa wytworzonego PKB pochodzi z działalności małych i średnich przedsiębiorstw. MSP przyczyniają się również do wzrostu dobrobytu społecznego poprzez tworzenie miejsc pracy, a więc redukcję bezrobocia. Możliwość samozatrudnienia stanowi często zachętę do kształcenia, sprzyjając podnoszeniu jakości kapitału ludzkiego.

Przedsiębiorczość jest jednym z istotnym czynników pozwalających na wykształcenie społeczeństwa obywatelskiego, świadomego swoich praw. Jak wskazują badania M.N. Georgiou (2009 r.), przedsiębiorczość przyczynia się także do poprawy wskaźnika HDI²². Polskie MSP mają przed sobą szerokie możliwości rozwoju. Poziom samoświadomości mikroprzedsiębiorców jest wciąż niski, przez co wielokrotnie nie wykorzystują oni w pełni szans oferowanych przez rynek. Utrudniony dostęp do kapitału oraz liczne bariery, głównie wynikające z nadmiaru zawiłych przepisów, nadal utrudniają pełny rozwój przedsiębiorczości w Polsce. Należy się jednak spodziewać, że wraz z postępującą globalizacją i zacieśnianiem integracji europejskiej, polskie przedsiębiorstwa będą się dalej rozwijać, pozwalając na podniesienie jakości życia polskiego społeczeństwa.

²² M.N. Georgiou, *Entrepreneurship and Human Development Index: A Panel Data Analysis for Western Europe, Japan and the United States (1980–2006)*, „Social Science Research Network” 15.12.2009, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1523605

Bibliografia

- Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości 2010, PKPP Lewiatan, kwiecień 2010.
- Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2011 r., GUS, Warszawa 2012.
- Georgiou M.N., *Entrepreneurship and Human Development Index: A Panel Data Analysis for Western Europe, Japan and the United States (1980–2006)*, „Social Science Research Network” 15.12.2009, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1523605
- Godłów-Legiędź J., *Kontrowersje wokół pomiaru dobrobytu społecznego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 4.
- Goleński W., *Polityka społeczna i ekonomia społeczna. Kilka uwag o sprawiedliwości społecznej*, „Ekonomia Społeczna” 2013, nr 2.
- Gromiec Z., Nawrot M., *Wpływ wejścia Polski do strefy euro na sektor MSP*, Politechnika Łódzka, Łódź 2010 (publikacja pokonferencyjna).
- Łapiński J., *Przychody i sytuacja finansowa MSP*, w: *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008–2009*, PARP, Warszawa 2010.
- Łapiński J., Nieć M., Rzeźnik G., Zakrzewski R., *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce*, w: *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2010–2011*, PARP, Warszawa 2012.
- Mierzyńska D., *Wielowymiarowa analiza dobrobytu społeczno-ekonomicznego w Polsce*, http://zif.wzrpl/pim/2011_4_8_34.pdf
- Nowa definicja MSP. Poradnik dla użytkowników i wzór oświadczenia*, Wspólnoty Europejskie 2006, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/sme_definition/sme_user_guide_pl.pdf, 5.05.2014.
- Przedsiębiorczość w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, lipiec 2010.
- Strategia niszy rynkowej jako specyficzny element potencjału rozwojowego mikroprzedsiębiorstw. Raport końcowy*, PARP, Olsztyn, 17.12.2010.
- Think small first. Program „Small Business Act” dla Europy. Działania PARP w zakresie SBA*, prezentacja PARP, 2011.

Streszczenie

W niniejszym rozdziale omówiono rolę małych i średnich przedsiębiorstw w tworzeniu dobrobytu społecznego w Polsce. MSP stanowią najliczniejszą grupę wśród polskich przedsiębiorstw, przyczyniając się w znacznym stopniu do tworzenia PKB, jak również oferując liczne miejsca pracy. W rozdziale omówiono także sytuację przedsiębiorstw z sektora MSP, trudności, z którymi muszą się zmierzyć, oraz przedstawiono perspektywy ich rozwoju.

Słowa kluczowe: małe i średnie przedsiębiorstwa, gospodarka Polski, sektor przedsiębiorstw, dobrobyt społeczny

**The situation of small and medium enterprises
sector in Poland in 2010–2013**

Summary

This text aims to show the role of small and medium enterprises in creating social welfare in Poland. SMEs are the most numerous group among Polish firms, contributing a large amount to GDP creation as well as offering various workplaces. The paper presents the situation of SME sector, describes the most important difficulties for SMEs in Poland and shows future prospects for SMEs sector.

Keywords: small and medium enterprises, polish economy, private sector, social welfare

Rozdział 24

Efektywność zatrudnieniowa projektów aktywizacji osób bezrobotnych w Polsce w kontekście trendów zagranicznych

Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale przedstawiono wnioski z analizy efektywności zatrudnieniowej dotychczas stosowanych instrumentów aktywizacji bezrobotnych w Polsce i za granicą. Dokonano przeglądu dostępnych opracowań, przede wszystkim działań finansowanych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) i funduszu pracy. Odwołano się również do wyników wywiadów z osobami prowadzącymi projekty aktywizacji zawodowej bezrobotnych¹. Ponadto, odniesiono się do eksperckich analiz zagranicznych.

Za pomocą wskaźnika efektywności zatrudnieniowej jest mierzony odsetek uczestników projektu, którzy znaleźli zatrudnienie w określonym czasie po zakończeniu uczestnictwa w programie (dostępne dane i analizy dotyczą trzech i sześciu miesięcy). Efektywność zatrudnieniowa stanowi istotną kwestię zarówno z punktu widzenia planowania działań, jak i rezultatów (konieczne jest bowiem oszacowanie oczekiwanej efektywności zatrudnieniowej wsparcia), a następnie jest jednym z kluczowych wskaźników oceny skuteczności podjętych działań. Opracowanie wiarygodnego sposobu obliczania efektywności zatrudnieniowej jest tym bardziej

* Uniwersytet Warszawski.

¹ Przeprowadzono wywiady z przedstawicielami urzędów pracy, ośrodków pomocy społecznej oraz organizacji pozarządowych z województw: wielkopolskiego, małopolskiego i podkarpackiego. Zostały również przeprowadzone uzupełniające wywiady telefoniczne w województwach: mazowieckim, warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim i śląskim. Jako kryterium doboru województw wzięto pod uwagę województwa o różnej stopie bezrobocia i odmiennych osiągniętych wartościach wskaźnika efektywności zatrudnieniowej. Łącznie zostało przeprowadzonych 26 wywiadów indywidualnych oraz 5 wywiadów grupowych z koordynatorami projektów w okresie II półrocze 2012 r.–I półrocze 2013 r.

istotne, że w przyszłym okresie programowania należy zapewnić najwyższą możliwą efektywność zatrudnieniową działań, gdyż wysokość dotacji będzie zależeć od efektywności działań (odsetka bezrobotnych, których udało się w wyniku wsparcia wprowadzić na rynek pracy).

Jak wynika z badań jakościowych, wymóg efektywności zatrudnieniowej wzbudza duże obawy projektodawców. Skarżą się oni na nieprzewidywalność wskaźnika ze względu na dużą zależność od czynników zewnętrznych (sytuacji na rynku pracy, zachowań pracodawców). Czynniki wewnętrzne (organizacja/formy wsparcia, postawa i przygotowanie projektodawców) i zewnętrzne (strukturalne), warunkujące osiąganą wartość wskaźnika efektywności zatrudnieniowej, zostaną omówione w kolejnych punktach rozdziału.

24.1. Wnioski z analizy efektywności zatrudnieniowej dotychczas stosowanych instrumentów aktywizacji bezrobotnych w Polsce

24.1.1. Wskaźniki efektywności projektów aktywizacji zawodowej

Występują różne warianty wskaźników mających na celu pomiar efektywności instrumentów aktywizacji zawodowej. Można wyróżnić²:

- wskaźnik produktu, np. liczba zrealizowanych szkoleń;
- wskaźnik rezultatu, np. liczba osób, które skorzystały z danej formy wsparcia (szkolenia, stażu, doradztwa itd.);
- wskaźnik efektywności zatrudnieniowej brutto, tj. relacja liczby osób, które znalazły pracę, do liczby osób, które ukończyły projekt (skorzystały z danej formy wsparcia);
- wskaźnik efektywności zatrudnieniowej netto I, tzn. stosunek liczby osób, które znalazły pracę na stanowisku wymagającym kwalifikacji/umiejętności, które nabyły podczas trwania projektu, do liczby osób, które ukończyły projekt (skorzystały z danej formy wsparcia); wskaźnik ten bada się poprzez zadawanie respondentom pytań, na ile znalezienie przez nich zatrudnienia wynikało z udziału w projekcie³;

² R. Szarfenberg, *Nowy priorytet EFS – promowanie włączenia/integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, czerwiec 2012, ekspertyza zamówiona przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/ekspertyzaMRR.pdf>, 24.09.2013.

³ Przykładowe pytania: „Na ile udział w projekcie przyczynił się do znalezienia przez Pana(ią) obecnie wykonywanej pracy?”; „Na ile udział w projekcie przyczynił się do tego, że obecnie lepiej umie Pan(i) szukać pracy?”; „Na ile udział w projekcie przyczynił się do tego, że obecnie lepiej umie Pan(i)

występują jednak poważne wątpliwości, na ile (subiektywne) autodeklaracje wpływu projektu na sytuację zawodową można traktować jako wiarygodny wskaźnik; poza tym, nawet gdyby uznać odpowiedzi respondentów wskazujące na taki wpływ, nie wiadomo, czy bez udziału w projekcie wynik nie byłby podobny;

- wskaźnik efektywności zatrudnieniowej netto II, tj. relacja liczby osób, które znalazły pracę na stanowisku wymagającym kwalifikacji/umiejętności, które nabyły podczas trwania projektu, do liczby osób, które znalazły pracę, ale nie brały udziału w projekcie (grupa podobna do tej, która bierze udział w programie, ale nie jest nim objęta, tzw. grupa kontrolna); danych takich prawie nie ma, gdyż w Polsce nie prowadzi się eksperymentalnych badań (z grupą kontrolną) wpływu projektów aktywizacji zawodowej.

W przypadku funduszy unijnych na lata 2007–2013 (Program Operacyjny Kapitał Ludzki) pod uwagę były brane przede wszystkim wskaźniki produktu oraz rezultatu. W latach tych wprowadzono wymóg efektywności zatrudnieniowej, który był w gruncie rzeczy wskaźnikiem efektywności zatrudnieniowej brutto.

24.1.2. Analiza efektywności zatrudnieniowej dotychczas stosowanych instrumentów aktywizacji bezrobotnych w Polsce

Z dotychczas przeprowadzonych analiz wynika, iż wartość wskaźnika efektywności zatrudnieniowej różni się ze względu na:

- 1) rodzaj grupy docelowej,
- 2) formy wsparcia,
- 3) koniunkturę na rynku pracy,
- 4) inne czynniki.

Rodzaj grupy docelowej. Osoby, którym jest udzielane wsparcie, różnią się przede wszystkim pod względem⁴:

- wykształcenia – wskaźnik efektywności zatrudnieniowej osiąga wyższe wartości w przypadku osób z wykształceniem wyższym;
- płci – łatwiej jest wprowadzić na rynek pracy mężczyzn, dla kobiet wartość wskaźnika efektywności zatrudnieniowej jest z reguły niższa;

wykonywać pracę?” (zob. *Badanie wskaźnika „Udział osób, które podjęły pracę w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie w łącznej liczbie osób, które zakończyły udział w projektach (O/K/M), w tym udział osób, które podjęły samozatrudnienie (O/K/M)”*, GHK, grudzień 2010).

⁴ *Badanie ewaluacyjne dotyczące zidentyfikowania najbardziej efektywnych zatrudnieniowo form wsparcia w odniesieniu do wybranych grup docelowych wspieranych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie małopolskim*, Agrotec Polska, 2012, http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/Opracowanie_zal_metod_realizacja_badania_najbardziej_efektywne_zatrud_formy_wsparcia_EFS_malopolskie_7062013.pdf, 4.09.2013.

- wieku – trudniejsze do wprowadzenia na rynek pracy są osoby powyżej 45 roku życia oraz osoby młode;
- czasu trwania bezrobocia/bierności zawodowej – im czas ten dłuższy, tym trudniej dane osoby wprowadzić na rynek pracy; ponadto, osoby bierne zawodowo trzeba w większym stopniu aktywizować niż osoby bezrobotne;
- niepełnosprawności – im większy stopień niepełnosprawności, tym trudniej daną osobę wprowadzić na rynek pracy; ponadto, występuje różnorodność ze względu na typ i stopień niepełnosprawności;
- miejsca zamieszkania (miasto/wieś) – wskaźnik efektywności zatrudnieniowej jest niższy w przypadku osób zamieszkałych na wsi.

Statystyki ukazują również dane odnośnie do aktywizacji osób niezaliczających się do żadnej z grup znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy. Są oni znacznie łatwiejsi do wprowadzenia na rynek pracy (wskaźnik efektywności zatrudnieniowej w wysokości 70–75%), zatem mogą stanowić istotny punkt odniesienia wskazujący na górną granicę, jaką może przyjąć omawiany wskaźnik. Przyjęcie tego założenia skutkuje konkluzją, że nie jest możliwe znalezienie zatrudnienia niezależnie od prowadzonych działań przeciętnie dla 25–30% uczestników projektów. Należy mieć to na uwadze przy ustalaniu wartości docelowych wskaźnika efektywności zatrudnieniowej w przyszłości.

Formy wsparcia. Opierając się na danych PO KL⁵ i MPiPS⁶, dotacje charakteryzuje największa efektywność zatrudnieniowa (90–100%). Wynika to ze specyfiki samej formy – obowiązku rocznego utrzymania działalności. Do efektywnych form wsparcia należą także prace interwencyjne (efektywność zatrudnieniowa w wysokości ponad 70%), roboty publiczne (ok. 50%) oraz staże (45–55%), czyli formy oferujące bezpośrednią styczność z pracodawcą. Szkolenia, tj. różne formy podnoszenia kwalifikacji, mają współczynniki efektywności zatrudnieniowej w wysokości 35–40%⁷.

⁵ *Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL, etap V. Raport końcowy*, Policy & Action Group Uniconsult, Warszawa 2012, http://www.efs.gov.pl/analizyraportypodsumowania/documents/badanie_osiagnietych_wartosci_wskaznikow_raport_koncowy.pdf, 4.09.2013.

⁶ *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 roku*, MPiPS, Warszawa, maj 2012, <http://www.mpips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/rok-2011/efektywnosc-podstawowych-form-aktywizacji-zawodowej-realizowanych-w-ramach-programow-na-rzecz-promocji-zatrudnienia/λagodzenia-skutkow-bezrobocia-i-aktywizacji-zawodowej-w-2011-roku/>, 11.10.2012.

⁷ Ze względu na inną metodologię liczenia wskaźnika (odmienny okres i sposób pomiaru), wartości wskaźników odnośnie do działań finansowanych z Funduszu Pracy osiągają wyższe wartości niż te podejmowane w ramach PO KL. Dane MPiPS przedstawiają efektywność zatrudnieniową obliczoną jako stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w 2011 r. w określonej formie aktywizacji wyrejestrowały się z PUP lub jeżeli w okresie do trzech miesięcy od czasu zakończenia udziału w programach nie zarejestrowały się w PUP, do liczby osób, które w 2011 r. zakończyły udział w aktywizacji. Według PO KL bierze się pod uwagę tylko te osoby, które w okresie do trzech miesięcy następujących po dniu, w którym uczestnik zakończył udział w projekcie, zostały zatrudnione minimum na okres trzech

Ponieważ w większości projektów aktywizacji zawodowej bezrobotni z reguły korzystają z kilku form wsparcia (standardowa ścieżka to bowiem doradztwo zawodowe, szkolenia, staż, pośrednictwo pracy itd.), byłoby wskazane ustalenie, na ile efektywność zatrudnieniowa różni się w zależności od liczby i rodzaju oferowanych form wsparcia. Nie prowadzono takich analiz ani w Polsce, ani nawet za granicą. Jest badana nie efektywność pakietów, ale co najwyżej udział uczestnika w kilku projektach⁸. Przy czym z badań jakościowych oraz z dostępnych danych wynika, że efekt zatrudnieniowy byłby większy, gdyby uczestnik brał udział w większej liczbie form wsparcia/projektów.

Dostępne analizy⁹ również wskazują, że – niezależnie od formy wsparcia – im dłuższy czas upłynął od zakończenia projektu¹⁰, tym większy odsetek uczestników znalazł zatrudnienie¹¹. Efekt wsparcia ma więc przeważnie charakter odroczonego, a formy wsparcia nie różnicują trwałości zatrudnienia uczestników projektów. Na podobne wnioski wskazują badania zagraniczne¹² – ewaluacje przeprowadzane po dłuższym okresie wskazują na bardziej znaczące efekty w zakresie zatrudnienia uczestników. Co prawda, w ramach prowadzonych badań nie kontrolowano tego, czy badane osoby uczestniczyły w innych projektach i na ile efekt tych działań się kumulował, a warto by to w prowadzonych analizach uwzględnić.

Koniunktura na rynku pracy. Warto zdawać sobie sprawę, jak istotny wpływ na możliwości wprowadzania bezrobotnych na rynek pracy ma koniunktura na rynku pracy. Skuteczność wsparcia skierowanego do osób bezrobotnych rośnie wówczas, gdy stopa bezrobocia, a co za tym idzie – liczba bezrobotnych, spada. Z opracowań zagranicznych wynika, że efektywność polityki rynku pracy zależy w dużej mierze od poprawnej diagnozy przyczyn występowania bezrobocia na danym terenie¹³. Istotna

miesiący (weryfikacji okresu trwania umowy należy dokonać na podstawie dokumentacji przedłożonej przez uczestnika).

⁸ Przykładowo, z analiz przeprowadzonych w Katalonii wynika, iż efektywność wsparcia osób uczestniczących w dwóch projektach wynosiła 54%, w jednym zaś 47% – zob. R. Ramos, J. Surinach, M. Artís, *The Effectiveness of Regional Active Labour Market Policies to Fight against Unemployment: An Analysis for Catalonia*, IZA Discussion Paper No. 4649, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, December 2009.

⁹ *Badanie osiągniętych wartości wskaźników...*, op.cit.

¹⁰ W badaniach PO KL trwałość wsparcia zmierzono na 12 i 30 miesięcy po zakończeniu projektu.

¹¹ Nie dotyczyło to jedynie osób samozatrudnionych, w ich przypadku odsetek zatrudnionych w miarę upływu czasu ulegał zmniejszeniu.

¹² A. Dyke, C. Heinrich, P. Mueser, K. Troske, *The Effects of Welfare-to-Work Program Activities on Labor Market Outcomes*, IZA Discussion Paper No. 1520, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, March 2005.

¹³ Zob. B. Cockx, *The Design of Active Labour Market Policies. What Matters and What Doesn't?*, IRES and Department of Economics, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve 1, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.195.4529&rep=rep1&type=pdf>, 4.09.2013; J. de Koning, *Active labour market policies: relevance, expenditure and effectiveness*, SEOR Working Paper 2005/2, Rotterdam,

jest tzw. chłonność rynku pracy – najwyższe wskaźniki efektywności zatrudnieniowej występują przeważnie w miastach wojewódzkich oraz powiatach skupionych wokół dużych aglomeracji (zatem występuje regionalne zróżnicowanie efektywności)¹⁴. Uznaje się, że typ bezrobocia występujący w danym kraju może być nawet ważniejszy od specyfiki poszczególnych grup docelowych¹⁵.

Inne czynniki. Należy zwrócić uwagę, że w świetle prowadzonych analiz¹⁶, co potwierdzają również wyniki badań jakościowych, na wielkość wskaźnika efektywności zatrudnieniowej mają wpływ także inne czynniki, np. zaangażowanie beneficjenta realizującego projekt – im większe zaangażowanie, tym wyższa efektywność. Z różnych opracowań bowiem wynika, że istotna jest motywacja kadry, a także jej odpowiednie przeszkolenie np. w zakresie coachingu. Taka kadra jest szczególnie niezbędna w przypadku pracy z grupami osób będących w najtrudniejszej sytuacji¹⁷. Ważny jest też rodzaj relacji między kadrą a osobami bezrobotnymi – jest wskazane, aby zachodziła między nimi tzw. efektywna komunikacja¹⁸.

24.2. Trendy zagraniczne

Kraje zachodnie (do liderów należą Szwecja, Holandia i Niemcy) znacznie więcej wydają na aktywne polityki rynku pracy (APRP; ang. ALMP – *active labour market policy*) niż Polska, która należy do jednego z krajów przeznaczających najmniejsze fundusze na aktywizację bezrobotnych¹⁹. Porównując jednak oferowane formy wsparcia za granicą oraz w Polsce, widać wyraźnie, że nie występują zasadnicze różnice. Z analiz międzynarodowych bowiem wynika, że istnieje zaledwie kilka typów aktywnych polityk rynku pracy stosowanych na świecie, które są uznawane za najskuteczniejsze²⁰.

November 2005, <http://www.seor.nl/media/publications/active-labour-market-policies-relevance-expenditur.pdf>, 1.08.2013.

¹⁴ A. Reichelt, *Regionalne zróżnicowanie efektywności aktywnych programów rynku pracy w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 3.

¹⁵ A. Spevacek, *Effectiveness of Active Labor Market Programs: A Review of Programs in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, 23 December 2009, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADM044.pdf, 1.08.2013.

¹⁶ *Badanie osiągniętych wartości wskaźników...*, op.cit.

¹⁷ B. Cockx, *The Design...*, op.cit.

¹⁸ K. Bell, M. Smerdon, *Deep Value. A literature review of the role of effective relationships in public services*, Community Links, February 2011, <http://www.hpac.cdd.nhs.uk/HPAC/ClickCounter?action=d&resourceId=13383&url=%27uploads/hpdurhamdarlington/pdf/B096091.pdf%27>, 1.08.2013.

¹⁹ A. Spevacek, *Effectiveness...*, op.cit.

²⁰ Zob. A. Daguerre, D. Etherington, *Active labour market policies in international context: What works best? Lessons for the UK*, Working Paper 59, Department for Work and Pensions, London 2009; D. Card, J. Kluge, A. Weber, *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*, Discussion Paper No. 4002, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, February 2009, <http://ftp.iza.org/dp4002.pdf>, 1.08.2013; J. de Koning, *Active labour market policies...*, op.cit.

Do głównych typów ALMP zalicza się działania, których celem jest wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia dzięki bezpośredniemu oddziaływaniu na szanse znalezienia pracy przez osoby nimi objęte, poprzez zwiększanie popytu na pracę (subsydiowanie zatrudnienia, roboty publiczne), a także poprzez usprawnienie funkcjonowania samego rynku (takie formy wsparcia, jak pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe, szkolenia)²¹. Różnice między poszczególnymi krajami polegają więc przede wszystkim na pewnych modyfikacjach stosowania/organizacji wsparcia.

Większość państw stosuje podejście „na pierwszym miejscu praca” („*work-first approach*”). Podejście to zakłada, iż najważniejsze jest szybkie wprowadzenie bezrobotnego na rynek pracy. Opiera się na założeniu, że bezrobotni nie powinni odrzucać ofert pracy, gdyż każda praca jest lepsza od bezrobocia czy też bierności zawodowej²². Stosowane za granicą rozwiązania opierają się na metodzie „kija i marchewki”: „kijem” są finansowe sankcje w przypadku niespełnienia określonych warunków, marchewką zaś finansowe zachęty do powrotu do pracy. W krajach europejskich coraz popularniejsze staje się monitorowanie poszukiwania pracy przez uczestników oraz stosowanie sankcji wobec osób nie wywiązujących się z nałożonych na nich zobowiązań (np. nie poszukujących aktywnie pracy, odmawiających udziału w ALMP) w postaci obniżenia wysokości zasiłku lub nawet odebrania uprawnień do jego otrzymywania²³.

Występują istotne różnice w częstotliwości obowiązkowego składania raportów o postępie w poszukiwaniu pracy (od wymogu sprawozdań raz na dwa tygodnie do raz na pół roku). Polska należy do grupy krajów (oprócz Grecji, Włoch i Turcji), które w ogóle nie zakładają weryfikacji poszukiwania pracy przez bezrobotnych²⁴. Co się zaś tyczy stosowania sankcji, w Polsce jedynie prace społecznie użyteczne są jednym z bardziej klarownych implementacji idei „coś za coś” w polityce zasiłkowej – zasiłki w zamian za pracę, a także idei *workfare*, czyli możliwości zastosowania sankcji w postaci wstrzymania finansowej pomocy społecznej dla osób, które odmówiły uczestnictwa w tej formie wsparcia bądź złamały jego zasady²⁵.

Warto tego typu rozwiązania w większym zakresie stosować w Polsce, gdyż uważa się (co zresztą nie powinno dziwić), że spersonalizowane wsparcie wraz z określonymi warunkami udziału w programie (obwarowanymi sankcjami) są nie tylko efektywne

²¹ *Badanie ewaluacyjne...*, op.cit.

²² A. Daguerre, D. Etherington, *Active labour...*, op.cit.

²³ Zob. A. Bergemann, G. van den Berg, *Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe: A Survey*, IZA Discussion Paper No. 2365, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, October 2006, <http://ftp.iza.org/dp2365.pdf>, 1.08.2013; J. Bieliński, M. Bober, M. Sarzalska, J. Zawistowski, *Aktywne polityki na elastycznym rynku pracy*, w: *Zatrudnienie w Polsce 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, red. M. Bukowski, MPiPS, Warszawa 2008.

²⁴ *Activating the Unemployed: What Countries Do*, OECD Employment Outlook, Paris 2007, <http://www.oecd.org/els/emp/40777063.pdf>, 1.08.2013.

²⁵ R. Szarfenberg, *Nowy priorytet EFS...*, op.cit.

zatrudnieniowo²⁶, lecz także bardziej efektywne pod względem kosztów²⁷. Wskazuje się również, że fakt zastosowania sankcji przynosi pozytywne efekty nawet wówczas, gdy danemu uczestnikowi zostały przywrócone wszystkie uprawnienia – sama groźba, że mogłoby mu coś znowu zostać odebrane w przyszłości, ma pozytywny wpływ na poszukiwanie/podejmowanie przez niego pracy.

Podsumowanie

Z analizy efektywności zatrudnieniowej dotychczas stosowanych instrumentów aktywizacji bezrobotnych w Polsce oraz analiz międzynarodowych wynika, iż ustalenie (przewidywanie) wartości docelowych wskaźnika efektywności zatrudnieniowej jest zadaniem złożonym, trzeba bowiem wziąć pod uwagę wiele czynników. Należy zwłaszcza uwzględnić, do jakich grup docelowych jest kierowane wsparcie (występuje zróżnicowanie ze względu na wiek, płeć, wykształcenie, niepełnosprawność, długość bezrobocia itp.); dla poszczególnych podgrup warto wyznaczyć podwskaźniki. Istotne jest również, jakiego typu wsparcie (formy wsparcia/pakiety form) zostało zaoferowane, a także odpowiednie nastawienie i przygotowanie kadry. Poza tym występuje jeden ważny czynnik zewnętrzny, który również należy wziąć pod uwagę – jest nim koniunktura na rynku pracy.

Warto jednak mieć świadomość, iż mimo pewnych tendencji statystycznych – wymóg zagwarantowania określonej efektywności zatrudnieniowej dla koordynatorów projektów aktywizacji zawodowej stanowi duże wyzwanie – występują powszechne obawy, czy na koniec projektu, pomimo włożonych starań, uda się osiągnąć zakładaną wartość wskaźnika efektywności zatrudnieniowej.

Aby zwiększyć efektywność wsparcia, Polska – wzorem krajów zagranicznych – powinna rozważyć weryfikowanie poszukiwania pracy przez osoby bezrobotne i wprowadzenie pewnego rodzaju sankcji, gdy takich starań nie dokładają. Należy przy tym pamiętać, iż sankcje w działaniach współfinansowanych ze środków unijnych nie mają zastosowania, niemniej mogłyby się stać w większym stopniu elementem polityki państwa w zakresie przeciwdziałania bezrobociu.

²⁶ J. Kluge, *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*, IZA Discussion Paper No. 2018, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, 23 February 2006, <http://ftp.iza.org/dp2018.pdf>, 1.08.2013.

²⁷ A. Daguerra, D. Etherington, *Active labour...*, op.cit.

Bibliografia

- Activating the Unemployed: What Countries Do*, OECD Employment Outlook, Paris 2007, <http://www.oecd.org/els/emp/40777063.pdf>, 1.08.2013.
- Badanie ewaluacyjne dotyczące zidentyfikowania najbardziej efektywnych zatrudnieniowo form wsparcia w odniesieniu do wybranych grup docelowych wspieranych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w województwie małopolskim*, Agrotec Polska, 2012, http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/Opracowanie_zal_metod_realizacja_badania_najbardziej_efektywne_zatrud_formy_wsparcia_EFS_malopolskie_7062013.pdf, 4.09.2013.
- Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL, etap V. Raport końcowy*, Policy & Action Group Uniconsult, Warszawa 2012, http://www.efs.gov.pl/analizyraportypodsumowania/documents/badanie_osiagnietych_wartosci_wskaznikow_raport_koncowy.pdf, 4.09.2013.
- Badanie wskaźnika „Udział osób, które podjęły pracę w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie w łącznej liczbie osób, które zakończyły udział w projektach (O/K/M), w tym udział osób, które podjęły samozatrudnienie (O/K/M)”*, GHK, grudzień 2010.
- Bednarz M., *Polska polityka rynku pracy na tle europejskim*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2011, nr 4.
- Bell K., Smerdon M., *Deep Value. A literature review of the role of effective relationships in public services*, Community Links, February 2011, <http://www.hpac.cdd.nhs.uk/HPAC/ClickCounter?action=d&resourceId=13383&url=%27uploads/hpdurhamdarlington/pdf/B096091.pdf%27>, 1.08.2013.
- Bergemann A., Berg van den G., *Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe: A Survey*, IZA Discussion Paper No. 2365, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, October 2006, <http://ftp.iza.org/dp2365.pdf>, 1.08.2013.
- Bieliński J., Bober M., Sarzalska M., Zawistowski J., *Aktywne polityki na elastycznym rynku pracy*, w: *Zatrudnienie w Polsce 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, red. M. Bukowski, MPiPS, Warszawa 2008.
- Błądowski P., Błaszczuk B., Fedorczyk M., Kliszko C., Kubicki P., *Kierunki modyfikacji rozwiązań prawno-organizacyjnych w celu zwiększenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych*, 2007, http://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/Departament%20Rynku%20Pracy/Raport_31.12.07.pdf, 4.09.2013.
- Card D., Kluge J., Weber A., *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*, IZA Discussion Paper No. 4002, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, February 2009, <http://ftp.iza.org/dp4002.pdf>, 1.08.2013.

- Cockx B., *The Design of Active Labour Market Policies. What Matters and What Doesn't?*, IRES and Department of Economics, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve 1, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.195.4529&rep=rep1&type=pdf>, 4.09.2013.
- Daguerre A., Etherington D., *Active labour market policies in international context: What works best? Lessons for the UK*, Working Paper 59, Department for Work and Pensions, London 2009.
- Dyke A., Heinrich C., Mueser P., Troske K., *The Effects of Welfare-to-Work Program Activities on Labor Market Outcomes*, IZA Discussion Paper No. 1520, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, March 2005.
- Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 roku*, MPiPS, Warszawa, maj 2012, <http://www.mpips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/rok-2011/efektywnosc-podstawowych-form-aktywizacji-zawodowej-realizowanych-w-ramach-programow-na-rzecz-promocji-zatrudnienia-lagodzenia-skutkow-bezrobocia-i-aktywizacji-zawodowej-w-2011-roku/>, 11.10.2012.
- Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, red. K. Zawadzki, Z. Wiśniewski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2011.
- Góra M., Sztanderska U., *Wprowadzenie do analizy lokalnego rynku pracy. Przewodnik*, MPiPS, Warszawa 2006, <http://wup.mazowsze.pl/new/images/warszawa/WRPRP/partlok/Partnerstwo/Podrecznik-Przewodnik.pdf>, 4.09.2013.
- Kluve J., *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*, IZA Discussion Paper No. 2018, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, 23 February 2006, <http://ftp.iza.org/dp2018.pdf>, 1.08.2013.
- Koning de J., *Active labour market policies: relevance, expenditure and effectiveness*, Rotterdam, SEOR Working Paper 2005/2, November 2005, <http://www.seor.nl/media/publications/active-labour-market-policies-relevance-expenditur.pdf>, 1.08.2013.
- Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts*, OECD Employment Outlook, Paris 2005, <http://www.oecd.org/els/emp/36780874.pdf>, 1.08.2013.
- Ramos R., Surinach J., Artís M., *The Effectiveness of Regional Active Labour Market Policies to Fight against Unemployment: An Analysis for Catalonia*, IZA Discussion Paper No. 4649, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, December 2009.
- Reichelt A., *Regionalne zróżnicowanie efektywności aktywnych programów rynku pracy w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 3.
- Spevacek A., *Effectiveness of Active Labor Market Programs: A Review of Programs in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, 23 December 2009, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADM044.pdf, 1.08.2013.

Szarfenberg R., *Nowy priorytet EFS – promowanie włączenia/integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, czerwiec 2012, ekspertyza zamówiona przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/ekspertyzaMRR.pdf>, 24.09.2013.

Zubovic J., Subic J., *Reviewing Development of Active Labour Market Policies and the Evaluation Techniques*, w: *The Role of Labour Markets and Human Capital in the Unstable Environment*, eds J. Andrei, D. Cvijanovic, J. Zubovic, Karta Graphic Publishing House, Ploiesti 2011.

Streszczenie

Ponieważ w perspektywie lat 2014–2020 jest planowane uzależnienie wysokości dotacji od odsetka bezrobotnych, których udało się w wyniku wsparcia wprowadzić na rynek pracy, kluczowa jest świadomość czynników wpływających na osiąganą wartość wskaźnika efektywności zatrudnieniowej. W rozdziale przedstawiono warianty oraz uwarunkowania tego wskaźnika, które należy brać pod uwagę przy szacowaniu zakładanych rezultatów, a zwłaszcza różnice w osiąganey wartości wskaźnika w zależności od poszczególnych grup docelowych (bezrobotnych) oraz form wsparcia. Wnioski wynikające z analiz dostępnych danych statystycznych zostały usytuowane w kontekście wypowiedzi przedstawicieli urzędów pracy oraz organizacji pozarządowych, prowadzących projekty aktywizacji zawodowej bezrobotnych i wskazujących zagrożenia stosowania wskaźnika efektywności zatrudnieniowej. Oprócz analizy tendencji krajowych, przedstawiono również trendy istniejące za granicą w zakresie najczęściej stosowanych i uznawanych za najskuteczniejsze instrumentów rynku pracy, w tym omówiono zastosowanie sankcji w przypadku osób nieposzukujących aktywnie pracy i/lub odmawiających udziału we wsparciu.

Słowa kluczowe: efektywność zatrudnieniowa, formy wsparcia, aktywizacja bezrobotnych

Employment effectiveness of activation projects of unemployment in Poland in the context of global trends

Summary

As in the 2014-2020 programming period the funding of programs against unemployment is going to be based on the percentage of the unemployed people who – thanks to support – entered the labour market, it is essential to be aware of the factors affecting program effectiveness (participants' employment probability). The article provides an overview of the variants and conditions of labour market effectiveness to increase the employment, which should be taken into account when estimating the expected results, in particular differences in the rate achieved between various target groups (the unemployed people) and forms of support. Conclusions from the analysis of available statistical data have been placed in the context of the statements of representatives of labour offices and non-governmental organisations engaged in projects for unemployed people and indicating the risk of the use of the index of labour market effectiveness. In addition to the analysis of Polish trends, the final section discusses international trends concerning the most widely used and recognised as the most effective labour market measures, including the application of sanctions for these unemployed ones who do not actively seek work and/or refuse to participate in the support.

Keywords: labor market effectiveness, labor market measures, forms of support, activating the unemployed

Rozdział 25

Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego w czynszowym budownictwie mieszkaniowym jako instrument społecznej gospodarki rynkowej

Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale przedstawiono podstawowe przesłanki znaczenia partnerstwa publiczno-prywatnego w czynszowym budownictwie mieszkaniowym jako instrumentu społecznej gospodarki rynkowej, podkreślając wyzwania i okoliczności istniejące w tym zakresie w Polsce. Rozdział ten ma na celu zasygnalizowanie problematyki związanej z mieszkalnictwem i jego powiązań z rozwojem społeczno-gospodarczym. Jako ilustrację tzw. problemu mieszkaniowego przyjęto dane statystyczne Eurostat-u dotyczące porównań sytuacji mieszkaniowej w Polsce i państwach Europy Zachodniej oraz innych europejskich. Dane te powiązано z badaniami Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) oraz z wynikami *Narodowego Spisu Powszechnego* z 2011 r., wskazującymi istnienie zależności między sytuacją mieszkaniową a zachowaniami społecznymi. Opisano również zakres problemów społecznych związanych z sytuacją mieszkaniową lokatorów mieszkań socjalnych w Europie Zachodniej. Uwzględniono w tym kontekście m.in. poziom bezrobocia w odniesieniu do pozostałej części społeczeństwa, a także aktywność podejmowaną w celu poprawy warunków życiowych czy też dalsze uzależnienie się od pomocy społecznej.

Poza wykazaniem zależności między czynnikami wpływającymi na rozwój społeczno-ekonomiczny a mieszkalnictwem, zadaniem niniejszego rozdziału jest zwrócenie uwagi na skalę zaniedbań w sektorze mieszkaniowym oraz postulowanie adaptacji skutecznych rozwiązań zachodnich, stosowanych w dziedzinie mieszkalnictwa,

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

zwłaszcza z wykorzystaniem mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego. Zwrócono uwagę na istnienie sprawdzonych wzorców współpracy międzysektorowej w tym zakresie w krajach niemieckojęzycznych, ze szczególnym uwzględnieniem praktyki i regulacji austriackich, dopuszczających do inwestycji w zasób społeczny także sektor prywatny oraz organizacje pozarządowe.

25.1. Rozwój społeczno-gospodarczy a zrównoważona przestrzeń zamieszkiwania

Pojęcie „rozwój społeczno-gospodarczy” zastępuje powoli paradygmat wzrostu PKB jako wskaźnika stopnia rozwoju danej gospodarki i społeczeństwa. Zauważono bowiem, że sama wartość wytworzonych na danym obszarze dóbr i usług nie zawsze przekłada się na rozwój społeczny. Doceniając wagę rozwoju pozagospodarczego, stworzono wiele wskaźników, w tym publikowany przez ONZ wskaźnik HDI (*Human Development Index*), zwany także wskaźnikiem rozwoju społecznego. Na termin „rozwój społeczno-gospodarczy” składają się elementy zarówno policzalne, jak i w zasadzie niepoliczalne. Elementy policzalne odnoszą się do stanu gospodarki, np. wartość PKB *per capita*, dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych i jego siły nabywczej. Znacznie trudniej jest zdefiniować i opisać, a zwłaszcza wyrazić w wymierny sposób pojęcie „rozwój społeczny”. Mimo jednak odmiennego charakteru, oba pojęcia w centralnym punkcie stawiają ludzi i tworzone przez nie gospodarstwa domowe. Obliguje to badaczy do wnikliwej analizy warunków bytowania ludności jako jednego z podstawowych katalizatorów rozwoju osobistego i zawodowego, wielkości budżetu gospodarstw domowych, a także czynnika kształtującego ważne decyzje życiowe, dotyczące budowania rodziny, pracy, migracji itp.

Powiązanie między zjawiskami demograficznymi a stanem gospodarki jest szczególnie widoczne w świetle obecnego kryzysu gospodarczego dojrzałych gospodarek europejskich i starzejących się społeczeństw, które nie mogą zapewnić wystarczającej podaży pracy¹. W Polsce niski wskaźnik przyrostu naturalnego, a w ostatnich dwóch dekadach w zasadzie stagnacji liczby ludności i udziału w niej ludności miejskiej, może być wprost powiązany z występującym problemem mieszkaniowym². Według

¹ Zob. M. Cesarski, *Starzenie się społeczeństw a mieszkalnictwo i rozwój miast*, „Problemy Rozwoju Miast” 2005, nr 1–2, s. 36–45; M. Cesarski, *Mieszkanie i warunki mieszkaniowe jako wyznacznik procesów demograficznych – Polska na tle powojennej Europy Zachodniej*, w: *Współczesne problemy demograficzne – rzeczywistość i mity. Ujęcie krajowe, regionalne i globalne*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 121–142.

² W badaniach CBOS z 2010 r., zleconych przez Kongres Budownictwa, aż 50% respondentów uznało, że głównym problemem polskich rodzin jest brak mieszkań, a 70% respondentów było zdania,

badan z 2007 r., typowe gospodarstwo domowe korzystające z zasobu gminnego czy spółdzielczego musiałyby mieć dochody przewyższające obecną średnią dla tych grup, aby być w stanie na bieżąco regulować opłaty wynikające z użytkowania zajmowanych mieszkań³. Podobna, niekorzystna zależność istnieje nawet w zasobie TBS (Towarzystwa Budownictwa Społecznego⁴) – z założenia kierowanym do średnio zamożnych gospodarstw domowych. Oznacza to, że statystyczne gospodarstwo domowe, utrzymujące się z pracy, często nie byłoby w stanie regulować kosztów swojego zamieszkiwania w zasobie spełniającym obowiązujące standardy. Dlatego część z nich popada w wielomiesięczne zaległości w uiszczaniu czynszu (odpowiednio 7% zamieszkujących mieszkania spółdzielcze i aż 16% – mieszkania komunalne)⁵. Inne gospodarstwa domowe o dochodzie przeciętnym i poniżej przeciętnego muszą się zadowolić zasobem mieszkaniowym niskiej jakości. Te niekorzystne zjawiska znajdują swoje odzwierciedlenie w statystykach przeludnienia, braku samodzielności zamieszkiwania i stopnia korzystania z zasobu substandardowego⁶.

25.2. Miejsce mieszkania w hierarchii potrzeb – warunki mieszkaniowe a funkcje życiowe i społeczne

Brak zrównoważonego rynku mieszkań w skali lokalnej (np. osiedle i zespół mieszkaniowy) oraz makroprzestrzennej (np. region, obszar państwa) prowadzi do negatywnych zjawisk społecznych i sprzężonych z nimi zjawisk gospodarczych, osłabia więc rozwój społeczno-gospodarczy. Niewystarczający poziom samodzielności zamieszkiwania, przeludnienie mieszkań, ich niski standard, a także trudna dostępność finansowa wpływają negatywnie na rozwój rodzin, wysokość dochodu rozporządzalnego i poziom zadłużenia gospodarstw domowych czy, w efekcie, na zdecydowanie negatywne saldo migracji oraz zdeformowaną reprodukcję ludności.

Zależności między rodzajem zamieszkiwania a takimi zjawiskami społecznymi, jak poziom bezrobocia lub mobilności ludności, są bardzo widoczne. We Francji

iz brak perspektyw na samodzielne lokum jest główną przyczyną kryzysu demograficznego (zob. http://www.kamienica.pl/files/CBOS_z_komentarzem.pdf, 27 09 2011).

³ L. Deniszczyk, *Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki*, IPISS, Warszawa 2007, s. 107–110.

⁴ Towarzystwo Budownictwa Społecznego – organizacja mająca na celu budowę domów mieszkalnych oraz ich eksploatację na zasadzie najmu, świadczenie usług zarządzania i administrowania oraz prowadzenie działalności związanej z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą, działająca na podstawie ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.

⁵ L. Deniszczyk, *Bieda mieszkaniowa...*, op.cit., s. 107.

⁶ M. Cesarski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988–2005 – dziedzictwo i przemiany*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 187–199, 205–210.

różnica poziomu bezrobocia wśród młodzieży ogółem a pochodzącej z obszarów miejskich szczególnie zagrożonych przestępczością i innymi negatywnymi zjawiskami społecznym (*zone urbaine sensible*, ZUS) jest prawie 2-krotna i zwiększa się na przestrzeni lat (tablica 25.1).

Tabela 25.1. Bezrobocie wśród młodzieży francuskiej ogółem i pochodzącej z obszarów miejskich szczególnie zagrożonych przestępczością i innymi negatywnymi zjawiskami społecznym (*zone urbaine sensible*, ZUS) w latach 1990 i 1999 (w %)

Wiek	Francja ogółem		ZUS	
	1990	1999	1990	1999
Mężczyźni				
15–19 lat	16,3	24,1	26,4	44,0
20–24 lata	14,8	22,5	23,5	37,2
Kobiety				
15–19 lat	28,6	35,1	36,3	50,7
20–24 lata	25,3	28,4	33,0	39,5

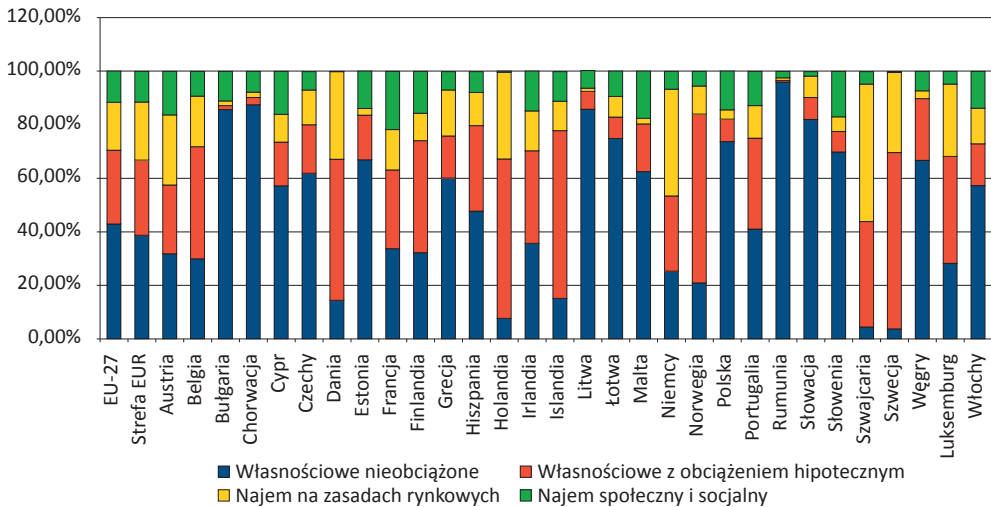
Źródło: A.G. Hargreaves, *Multi Ethnic, Immigration, Politics, Culture and Society*, Routledge, New York 2005, s. 55.

Posiadacze mieszkań własnościowych w Wielkiej Brytanii o 13% rzadziej zmieniają miejsce zamieszkania niż lokatorzy zasobów prywatnych czynszowych. Właściciele spłacający kredyt hipoteczny są przy tym nieco bardziej mobilni niż właściciele mieszkań nieobciążonych, z uwagi na dodatkowy bodziec do szybszego znalezienia nowego zatrudnienia. Lokatorzy mieszkań społecznych czynszowych przeprowadzają się średnio 6% rzadziej niż lokatorzy mieszkań prywatnych czynszowych. Powodem może być brak chęci do oddania mieszkania z preferencyjnymi warunkami najmu. Jednym z krajów o największej mobilności gospodarstw domowych jest Austria, gdzie ludzie przeprowadzają się 2-krotnie częściej niż średnio w innych krajach OECD (12% wobec 6%) i istnieje zdecydowanie wyższy niż średnia udział ludzi wynajmujących mieszkania (najwyższy w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego po Szwajcarii i Niemczech, ok. 40%), przy czym Austria ma jeden z najwyższych z państw EOG poziom udziału mieszkań społecznych – ok. 24%⁷.

Na rysunku 25.1 przedstawiono udział różnego rodzaju mieszkań (własnościowe nieobciążone lub obciążone kredytem hipotecznym oraz mieszkania wynajmowane na zasadach rynkowych lub mieszkania społeczne i socjalne) w mieszkaniach ogółem w poszczególnych krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego w 2011 r.

⁷ Report European Covered Bond Council, 2011, <http://www.ecbc.eu/uploads/attachements/8/65/Austria.pdf>, 8.09.2013.

Rysunek 25.1. Struktura użytkowników mieszkań w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego w 2011 r.



Źródło: Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/archive/a/a0/20130903125229%21Population_by_tenure_status%2C_2011_%28%25_of_population%29.png, 8.09.2013.

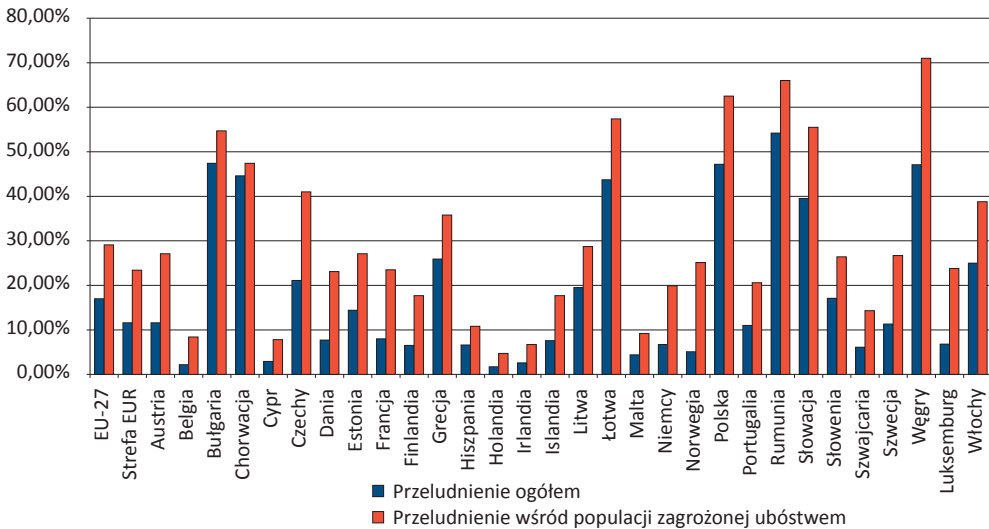
Osoby korzystające z budownictwa socjalnego są beneficjentami usług mieszkaniowych znacznie wyższej wartości niż płacony przez nie czynsz. Jest to czynnik w znacznym stopniu utrudniający przejście na czynsz rynkowy i w rezultacie uzależnia mieszkańców od dalszej pomocy państwa. Statystycznie, ludność uzyskująca dostęp do usług mieszkaniowych w zasobach społecznych np. we Francji ubożeje i nie podejmuje wysiłków w celu zmiany sytuacji mieszkaniowej. Średnio 10% pozaparyskich mieszkań społecznych zmienia lokatora w ciągu roku, a w Paryżu, gdzie różnica między czynszami społecznym a rynkowym jest najbardziej wyraźna, jedynie 5%⁸. Polityka mieszkaniowa w zakresie *stricte* publicznej stymulacji podaży społecznych mieszkań czynszowych wywołuje – jak pokazuje powojenne doświadczenie gospodarek rynkowych – długotrwałe negatywne w sumie efekty w postaci wzniesienia obiektów wymagających konserwacji i unowocześniania ze środków publicznych przez kolejne kilkadziesiąt lat.

⁸ C. Levy-Vroelant, Ch. Tutin, *Social Housing in France*, w: *Social housing in Europe*, eds C. Whitehead, K. Scanlon, London School of Economics and Political Science, London 2007, s. 82–83.

25.3. Potrzeby mieszkaniowe w Polsce i stan ich zaspokojenia

Mimo trwającej depopulacji kraju, wynikającej z emigracji, niskiej dzietności kobiet i starzenia się społeczeństwa, Polska ma jedno z najgorszych w Unii Europejskiej wskaźników przeludnienia mieszkań (rysunek 25.2). W roku 2011 w państwach UE-27 ok. 16,9% mieszkań było przeludnionych (więcej niż dwie osoby na izbę). W Polsce ten wskaźnik wynosi w tym samym czasie aż 47,2%, jest bardzo zbliżony do tego wskaźnika w Bułgarii (47,4%) i gorszy jedynie od wskaźnika w Rumunii (54,2%). Wśród populacji zagrożonej ubóstwem, o dochodach do 60% lokalnej mediany, udział mieszkań przeludnionych w Polsce wynosi aż 62,5%, jest jedynie gorszy od wskaźnika na Węgrzech (71%) i w Rumunii (66%)⁹. Średni udział mieszkań przeludnionych wśród populacji zagrożonej ubóstwem w państwach UE-27 wynosi 29%, a w strefie EUR niewiele przekracza 20%.

Rysunek 25.2. Udział mieszkań przeludnionych w ogólnej liczbie mieszkań w poszczególnych krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego w 2011 r., z uwzględnieniem przeludnienia w populacji zagrożonej ubóstwem



Źródło: Jak rysunku 25.1.

⁹ Eurostat Housing Statistics, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Housing_statistics, 8.09.2013.

Obecnie dystans ekonomiczny i społeczny, dzielący Polskę i kraje Europy Zachodniej o rozwiniętej gospodarce, jest wciąż znaczny i w dalszym ciągu się powiększa. W naszym kraju średnio na 1000 mieszkańców przypada 352,4 mieszkania, ich powierzchnia użytkowa na mieszkańca wynosi średnio 25,1 m², mają przeciętnie 3,7 izby i są zamieszkiwane przez 2,84 osoby. Statystycznie, mieszkania na terenach wiejskich są znacznie większe (87,8 m² wobec 62,7 m²), mają więcej izb, ale są gęściej zaludnione (3,48 osoby wobec 2,56 osoby), przez co powierzchnia użytkowa na mieszkańca jest bardzo zbliżona (25,7 m² wobec 24,5 m²). W państwach Europy Zachodniej analogiczne wskaźniki kształtują się na znacznie bardziej korzystnych poziomach¹⁰. W większości tych państw przeciętne mieszkanie ma 80–130 m² (np. Dania – 114 m², Luksemburg 133 m²). Już w 2002 r. rynki mieszkaniowe państw zachodnich wykazywały wskaźniki nasycenia na poziomie 470–500 mieszkań na 1000 mieszkańców (Dania, Finlandia, Francja, Szwecja) lub nieznacznie niższym (Austria, Holandia, Wielka Brytania). W tym czasie w Polsce na 1000 osób przypadało zaledwie 325 mieszkań. Do roku 2008 zasób mieszkaniowy w najchłonniejszych rynkach zachodnich wzrósł do poziomu 530–545 mieszkań na 1000 osób w Finlandii i Hiszpanii, podczas gdy w Polsce urósł do skromnych 345 mieszkań. Jest to wskaźnik gorszy od takiego wskaźnika w Rumunii (387) i znacznie gorszy od odnotowanego w Estonii.

Polskie mieszkania są też znacznie gęściej zaludnione. W rozwiniętych państwach UE na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. wskaźnik zaludnienia był równy ok. 2,1 osoby w mieszkaniu (Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Szwecja), 2,3 osoby w Austrii, Belgii, Francji oraz 2,4 osoby we Włoszech. Podobne do polskich wskaźniki odnotowują Rumunia, Słowacja i Hiszpania. Powierzchnia przypadająca na mieszkańca w Polsce jest też znacznie mniejsza niż w krajach zachodnich. W latach 2008–2009 w Danii przypadało 51,4 m² na osobę, w Finlandii 38,9 m², Holandii 31 m², w Szwecji zaś 45,2 m². Poziom zbliżony do polskiego notują: Bułgaria, Litwa i Łotwa. Odczuwalnie gorsza sytuacja jest jedynie w Rumunii – 15 m². Znacznie mniejsza niż w krajach Europy Zachodniej jest też liczba mieszkań w stosunku do liczby ludności. Wskaźnik samodzielności zamieszkiwania jasno wskazuje znaczne zaległości w dziedzinie mieszkalnictwa. W Polsce aż 30% gospodarstw zamieszkuje niesamodzielnie (dwa lub więcej gospodarstw w mieszkaniu). Ponadto, tempo przyrostu zasobu mieszkaniowego wynosi w 2011 r. Polsce 3,9 mieszkania na 1000 osób, oscylując wokół średniej unijnej, pozostając w tyle za takimi krajami, jak Hiszpania, Francja, Austria czy Włochy.

¹⁰ M. Cesarski, *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 217–220.

25.4. Partnerstwo publiczno-prywatne w społecznym budownictwie mieszkaniowym w Europie Zachodniej jako wzór dla polskich rozwiązań

W Polsce istnieją prawno-podatkowe bariery limitujące podaż mieszkań na wynajem. Efektem jest niekorzystna sytuacja na rynku najmu mieszkań. W przeważającej części jest on rynkiem szarej strefy, gdzie nie obowiązują żadne przepisy mające chronić lokatorów, a wysoki udział czynszu rynkowego w wydatkach gospodarstw domowych (ok. 30%) plasuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc w Unii Europejskiej. Tymczasem trwałym i skutecznym sposobem przeciwdziałania negatywnym tendencjom na rynku najmu mieszkań może być zwiększenie podaży przy zachowaniu efektywności wykorzystania kapitału, typowej dla sektora prywatnego. Działanie takie wymaga głębokiej modyfikacji otoczenia prawnego i podatkowego, umożliwiającej legalne i dochodowe inwestycje instytucjonalne w tym segmencie i ograniczającej nadmierne ryzyko inwestycyjne, wynikające z przepisów.

W Austrii polityka państwa skupia się głównie na wspieraniu rynkowej podaży mieszkań na wynajem, a nie własnościowych, bądź na subsydiowaniu konsumentów usług mieszkaniowych. Ponadto, w coraz większym stopniu korzysta się tam ze środków inwestorów prywatnych w celu rozbudowy społecznego zasobu mieszkaniowego. Rola państwa sprowadza się do zapewnienia mechanizmów ułatwiających zbilansowanie inwestycji. Austriacy, podobnie jak Szwajcarzy, stworzyli też mechanizm gwarantowania wypłacalności obligacji projektowych. W efekcie wartość zobowiązań hipotecznych liczona w stosunku do PKB jest równa w Austrii ok. 20%, podczas gdy w Wielkiej Brytanii 74%, Holandii 68%, Niemczech 43%. Ponadto, udzielane pożyczki mają stosunkowo niewielki wskaźnik LTV¹¹, wynoszący ok. 60%, co oznacza wnoszenie przez nabywców średnio 40% wkładu własnego. Skutkiem takiej polityki jest względna stabilność rynku nieruchomości. Austria od lat 70. XX w. nie doświadczyła faz nasilonego boomu i kryzysu na rynku mieszkaniowym.

Podsumowanie

Sytuacja społeczno-gospodarcza tworzy sprzężenie zwrotne ze stopniem zaspokojenia popytu na usługi mieszkaniowe. W rezultacie, jakość i dostępność usług mieszkaniowych stanowi jeden z najbardziej podstawowych wyznaczników poziomu życia

¹¹ LTV (*loan to value*) – stosunek wysokości kredytu do wartości zabezpieczenia tego kredytu (na ogół hipotecznego).

(oprócz ochrony zdrowia, przeciętnego trwania życia czy dochodów rozporządzalnych). Jakość tych usług i ich dostępność nierzadko przesądzą o postrzeganiu przez społeczeństwo swojego statusu i identyfikowaniu się jako określona grupa społeczna (mieszkańcy przedmieść, dzielnic-sypialni, centrów czy pracowników dojeżdżających). Przy niskiej, w odniesieniu do średniej unijnej, jakości usług mieszkaniowych i niewystarczającej ich dostępności występują silne bodźce negatywnie wpływające na rozwój społeczno-gospodarczy regionów. Przy braku samodzielności zamieszkiwania gospodarstw domowych, przeludnieniu mieszkań, ich niskim standardzie i zarazem – nieadekwatnie do dochodów – wysokich cenach, standard życia ich mieszkańców jest zaniżony w stosunku do wysiłku włożonego w pozyskanie dochodu. Jak wykazano, może stanowić to przyczyny utrzymującej się wysokiej stopy emigracji czy niskiej dzietności kobiet (oczywiście, oprócz innych czynników).

W Polsce polityka mieszkaniowa od 1989 r. (a także przed) jest prowadzona w oderwaniu od mechanizmów rynkowych, co przyczynia się do powtarzania błędów niektórych gospodarek zachodnich, chociaż w mniejszej skali. Obecne próby stymulacji rynku mieszkaniowego w dalszym ciągu wspierają stronę popytu na rynku mieszkań własnościowych, przyczyniając się do niekorzystnej, w porównaniu z gospodarkami europejskimi, relacji ceny mieszkania do średnich wynagrodzeń, podczas gdy rynek najmu pozostaje w dalszym ciągu regulowany w sposób zniechęcający do inwestycji prowadzonych legalnie (na korzyść obrotu w szarej strefie). Współpraca w ramach modelu partnerstwa publiczno-prawnego, zbliżonym do rozwiązań austriackich, umożliwiłaby nie tylko zatrudnienie części kapitału prywatnego do realizacji zadań publicznych, lecz także wprowadziła elementy kalkulacji ekonomicznej do sektora publicznego, obecnie pomijanej w polityce mieszkaniowej. Rola kapitału prywatnego jako czynnika kształtującego podaż rynkową mieszkań na wynajem jest również marginalizowana. Pozorna dbałość o zabezpieczenie podmiotów strony popytu doprowadziła do prawie całkowitego zaniku podmiotów zawodowo zajmujących się dostarczaniem mieszkań na wynajem, np. firm ubezpieczeniowych czy funduszy inwestycyjnych, które działają na rynkach szwajcarskich, niemieckich czy austriackich, gdzie regulacje najmu są zdecydowanie mniej restrykcyjne. Liberalizacja rynku najmu mieszkań jest postulowana przez deweloperów mieszkaniowych, również jako alternatywa dla wprowadzanego obecnie w życie, kolejnego programu stymulacji popytu na mieszkania własnościowe (*Mieszkanie dla młodych*)¹². Wśród postulowanych zmian są też propozycje umożliwienia podmiotom zawodowo zajmującym się wynajmem nieruchomości zawierania transakcji „najmu okazjonalnego”, minimalizujących ryzyko konieczności utrzymywania nie płacących lokatorów, dotychczas

¹² Niech rząd troszczy się o bezdomnych, http://wyborcza.biz/finanse/1,108340,13798650,Niech_rzad_zatroszczy_sie_o_bezdomnych.html, 31.10.2013.

zarezerwowanego jedynie dla prywatnych właścicieli mieszkań, którzy nie prowadzą działalności gospodarczej w tym zakresie.

Próby urynkowania zasad najmu mieszkań nie przełożyły się na zauważalne zmiany przepisów prawnych. Krytyka dotyczyła głównie zwiększonego ryzyka emisji wśród zalegających z czynszem lokatorów oraz podwyżki czynszów, jakie wynikałyby z uwzględnienia faktycznych kosztów eksploatacji komunalnego zasobu mieszkaniowego.

Bibliografia

- Ashton T., *The industrial revolution 1760–1830*, Oxford University Press, Oxford 1997.
- Balchin P.N., *Housing policy in Europe*, Routledge, London 1996.
- Bar M., Leukhina O., *Demographic Transition and Industrial Revolution: A Macroeconomic Investigation*, „Review of Economic Dynamics” 2010, no. 13(2).
- Burnett J., *A Social History of Housing, 1815–1958*, Routledge, Oxford 1986.
- Cesarski M., *Mieszkanie i warunki mieszkaniowe jako wyznacznik procesów demograficznych – Polska na tle powojennej Europy Zachodniej*, w: *Współczesne problemy demograficzne – rzeczywistość i mity. Ujęcie krajowe, regionalne i globalne*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Cesarski M., *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
- Cesarski M., *Starzenie się społeczeństw a mieszkalnictwo i rozwój miast*, „Problemy Rozwoju Miast” 2005, nr 1–2.
- Cesarski M., *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988–2005 – dziedzictwo i przemiany*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
- Deniszczuk L., *Bieda mieszkaniowa i wykluczenie analiza zjawiska i polityki*, IPISS, Warszawa 2007.
- Economic policy reforms. Going for growth*, OECD, Paris 2011.
- Greenhalgh S., Moss J., *Principles for social housing reform*, Localis Think Tank, London.
- Hargreaves A.G., *Multi Ethnic, Immigration, Politics, Culture and Society*, Routledge, New York 2005.
- Kaliński J., *Historia gospodarcza XIX i XX wieku*, PWE, Warszawa 2008.
- Levy-Vroelant C., Tutin Ch., *Social Housing in France*, w: *Social housing in Europe*, eds C. Whitehead, K. Scanlon, London School of Economics and Political Science, London 2007.
- Lindert P., Williamson J., *English workers living standards During the Industrial Revolution. A New Look*, „The Economic History Review” 1983, vol. XXXVI, no. 1.

Lis P., *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, C.H. Beck, Warszawa 2008.

Niech rząd troszczy się o bezdomnych, http://wyborcza.biz/finanse/1,108340,13798650,Niech_rzad_zatroszczy_sie_o_bezdomnych.html, 31.10.2013.

Report European Covered Bond Council, 2011, <http://www.ecbc.eu/uploads/attachments/8/65/Austria.pdf>, 8.09.2013.

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.

Streszczenie

Termin „rozwój społeczno-gospodarczy” jest zorientowany na gospodarstwa domowe, które dominują w społeczeństwie. Podstawową infrastrukturę materialną w ich wymiarze stanowi mieszkanie, w skali makroekonomicznej zaś braki w tym zakresie przyczyniają się do powstania problemów społeczno-gospodarczych. Negatywna sytuacja mieszkaniowa w Polsce niekorzystnie wpływa na rozwój rodzin, kształtowanie dochodu rozporządzalnego, poziom zadłużenia, prowadząc w efekcie do zdecydowanie ujemnego salda migracji i bilansu urodzeń. Poprawę sytuacji wstrzymuje niski, wykazujący tendencję do spadku, poziom budownictwa, wynikający z wyczerpania się możliwości absorpcji mieszkań własnościowych przez rynek z powodu umiarkowanej siły nabywczej ludności. Zaniedbuje się alternatywę dla mieszkań własnościowych w postaci rynku najmu, obecnie regulowanego w sposób niesprzyjający inwestycjom sektora publicznego i prywatnego. A przecież istnieją sprawdzone modele rozwoju tego rynku, odznaczających się wysokim udziałem mieszkań wynajmowanych. Są to realizacje w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, umożliwiające skorzystanie z efektywności ekonomicznej sektora prywatnego dla realizacji celów publicznych. Stanowi to cenne źródło inspiracji dla polskiego prawodawstwa i stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego.

Słowa kluczowe: przestrzeń zamieszkiwania, rozwój społeczno-gospodarczy, polityka mieszkaniowa, czynszowe budownictwo mieszkaniowe, partnerstwo publiczno-prywatne, otoczenie prawne rynku najmu

Public private partnerships in affordable rental housing as a tool for Social Market Economy

Summary

The term socio-economic development focuses on society-dominant households whose primary infrastructure consists of dwellings and where deficiencies strongly affect socio-economical development. The housing problem in Poland has a negative impact on disposable income, family expansion, household's debt level etc. It results in a negative migration rate and negative balance of births. Possible improvements are being hindered by low and decreasing, residential construction level, probably resulting from market's low freehold absorption rate at given dispensable income. At the same time, rental markets are being neglected and over-regulated, unsuitable for private investments. In other countries in Europe, one can find existing market models, demonstrating much higher rental dwellings share, strongly influenced by public-private partnerships. They might become a priceless source of inspirations for domestic housing policy.

Keywords: area of residence, socio-economic development of housing, rental housing, public-private partnership, the regulatory environment of the rental market

Część IV

SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE W PERSPEKTYWIE MIĘDZYNARODOWEJ

Rozdział 26

Uwarunkowania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Japonii

Wprowadzenie

Japonia przez wiele stuleci rozwijała się we względnej izolacji od wpływów zewnętrznych, zwłaszcza spoza Azji. Ukształtowane wówczas specyficzne zwyczaje i system wartości nie mogły zostać zupełnie przekreślone w wyniku pośpiesznej modernizacji, jaka dokonała się w epoce Meiji (lata 1868–1912). Dlatego idee płynące z Europy oraz USA były przyjmowane nie tyle entuzjastycznie, ile powierzchownie. Można powiedzieć, iż zachodnie formy wypełniano japońskim duchem. Nie inaczej stało się z koncepcją społeczeństwa obywatelskiego. Zrozumienie jego obecnej specyfiki i kierunków rozwoju wymaga zaznajomienia się z japońską interpretacją pewnych podstawowych terminów, stworzonych pierwotnie w kręgu kultury Zachodu¹.

Istnieje wiele definicji społeczeństwa obywatelskiego, ale na użytek prowadzonych rozważań warto przywołać definicję dostępną na oficjalnej stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: „[społeczeństwo obywatelskie można rozumieć] jako przestrzeń rozciągającą się między rodziną, państwem i rynkiem, w której działają oddolne organizacje społeczne. W tej przestrzeni obywatele prowadzą wolną debatę, która prowadzi do wypracowania rozwiązań społecznych, które można następnie traktować jako dobro wspólne”². Samo pojęcie przestrzeni, w której działa społeczeństwo obywatelskie, a więc przestrzeni publicznej, jest dość oczywiste i intuicyjne dla

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ Odniesienie kondycji współczesnego społeczeństwa obywatelskiego do standardów przyjętych w kręgu kultury europejskiej wydaje się uzasadnione, gdyż to stąd wywodzi się sama idea społeczeństwa obywatelskiego (zob. *The State of Civil Society in Japan*, eds F.J. Schwartz, S.J. Pharr, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 2).

² <http://www.mpips.gov.pl/spoleczenstwo-obywatelskie/>, 7.09.2013.

badacza z zachodniego kręgu kulturowego. W Japonii jednak odkrywanie jego sensu to kwestia ostatnich lat. Od epoki Meiji dla określenia „publiczny” przyjmowano termin *ooyake/kō*, którego etymologia nasuwa skojarzenia z instytucjami państwa oraz biurokracją. Na przeciwnym biegunie umieszczano pojęcie „prywatny” (*shi*), z silnym wskazaniem na podporządkowanie interesu prywatnego dobru ogólnemu. Pola aktywności strefy *kō* i *shi* wyraźnie rozgraniczono, przy czym aktywność w sferze publicznej należała zasadniczo do organów państwa, a obowiązkiem obywateli było skrupulatne wypełnianie nakazów tworzonych przez rządzących. W literaturze japońskiej dopiero od lat 90. XX w. zaczęto stosować termin *kōkyō* dla określenia strefy publicznej, obejmującej niezależną od struktur państwowych działalność zrzeszonych jednostek³.

Komentarza wymaga również samo pojęcie *shimin shakai* (społeczeństwo obywatelskie). *Shimin* oznacza „mieszkańca miasta”, a *shakai* – „społeczeństwo”. Pierwotnie używano tego sformułowania w stosunku do nowoczesnego społeczeństwa ukształtowanego w wyniku Rewolucji Francuskiej (lata 1789–1799)⁴. Następnie termin ten został upowszechniony (w Japonii) przez japońskich marksistów⁵, co sprawia, że niejednokrotnie budzi negatywne skojarzenia. Dlatego też część autorów stosuje raczej angielskie *civil society* (*shibiru sosaeti*) niż japońskie *shimin shakai*⁶.

26.1. Etapy rozwoju japońskiego społeczeństwa obywatelskiego

Większość badaczy zgodnie twierdzi, iż społeczeństwo obywatelskie we współczesnym rozumieniu narodziło się w Japonii dopiero w ostatnich latach. Nie oznacza to jednak, że wcześniej Japończycy nie wykazywali żadnej aktywności w sferze publicznej. Jako przykłady podać można powstania chłopskie w epoce Edo (lata 1603–1868)⁷, działalność edukacyjną i dobroczynną prowadzoną najczęściej przez organizacje re-

³ T. Nagasaka, *Kōkyō tetsugaku to Nihon no shimin shakai (NPO) sekutaa 'kō/kōkyō/shi' sangenron to san sekutaa moderu ni tsuite*, „Kokusai Bōeki to Tōshi” 2007, no. 68, s. 103–105.

⁴ R. Shaw, K. Goda, *From Disaster to Sustainable Civil Society. The Kobe Experience*, „Disasters” 2004, no. 1, s. 19.

⁵ T. Carver, S. Chiba, R. Matsumoto, J. Martin, B. Jessop, F. Iida, A. Sugita, ‘Civil society’ in Japanese politics. Implications for contemporary political research, „European Journal of Political Research” 2000, vol. 37, issue 4, s. 546.

⁶ *The State of Civil Society in Japan*, op.cit., s. 4.

⁷ K. Hirata, *Civil Society in Japan: The Growing Role of NGOs in Tokyo's Aid and Development Policy*, St. Martin's Press, New York 2002, s. 15.

ligijne czy też różne inicjatywy sąsiedzkie⁸. Należy wszakże podkreślić, iż w tamtym okresie nie istniała koncepcja społeczeństwa obywatelskiego, a pozycja obywateli była niezwykle słaba w zestawieniu z siłą aparatu państwowego. Dlatego za początek kształtowania się nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego można przyjąć drugą połowę XX w. Warto przy tym wyodrębnić trzy etapy jego rozwoju.

Pierwszy okres przypada na lata 60. ubiegłego stulecia. Powstał wówczas masowy ruch sprzeciwu wobec podpisania przez Japonię w dniu 19 stycznia 1960 r. Nowego Japońsko-Amerykańskiego Układu o Bezpieczeństwie i Wzajemnej Współpracy, zakładającego zależność militarną od USA. Protesty trwały wiele miesięcy. Znaczące rozmiary przyjęły też demonstracje przeciwko wojnie w Wietnamie. Ponadto, na szerszą skalę zaczęły prowadzić działalność ruchy ekologiczne i kobiece. Inicjatywy te nie dotyczyły jednak całego społeczeństwa, ale głównie środowisk studenckich⁹.

Kolejny etap formowania się społeczeństwa obywatelskiego w Japonii przypada na okres od szoków naftowych w latach 70. aż do początku lat 90. XX w., kiedy to doszło do pęknięcia bańki spekulacyjnej na rynkach nieruchomości oraz akcji. Dobrobyt i poczucie bezpieczeństwa sprawiły, że coraz więcej osób zaczęło się domagać realnego wpływu na te aspekty polityki państwa, które bezpośrednio ich dotyczą. Szczególną siłę przybrał ruch na rzecz aktywnego udziału obywateli w decyzjach samorządu terytorialnego¹⁰. W latach 80. ubiegłego stulecia powstały też pierwsze rysy na niezachwianym dotychczas powszechnym zaufaniu do biurokracji i polityków. W największym stopniu wpłynęło na to ujawnienie kolejnych skandali korupcyjnych¹¹. W tym samym czasie w mediach zaczął się pojawiać termin NGO (*non-governmental organization*)¹².

Trzeci etap rozwoju japońskiego społeczeństwa obywatelskiego rozpoczął się w latach 90. ubiegłego stulecia i to dopiero od tego czasu można mówić o rosnącej świadomości samej idei *shimin shakai* wśród przeciętnych Japończyków. Proces ten został znacznie przyspieszony w wyniku powszechnego spadku zaufania do elit rządzących i biurokracji, trzęsienia ziemi w Kobe (1995 r.) oraz wprowadzenia nowych regulacji prawnych dotyczących organizacji pozarządowych (1998 r.)¹³.

⁸ *Japanese Civil Society at a Crossroad. CIVICUS Civil Society Index Report for Japan*, Center for Nonprofit Research and Information, Osaka School of International Public Policy, Osaka University, Osaka 2011, s. 10.

⁹ J. Nishikawa, *Nihon ni okeru shimin shakai to kōkyō kūkan*, The Waseda Society of Political Science and Economics, Waseda University, Tokyo 2007, s. 4.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ R. Pekkanen, *After the Developmental State: Civil Society in Japan*, „Journal of East Asian Studies” 2004, no. 4, s. 365.

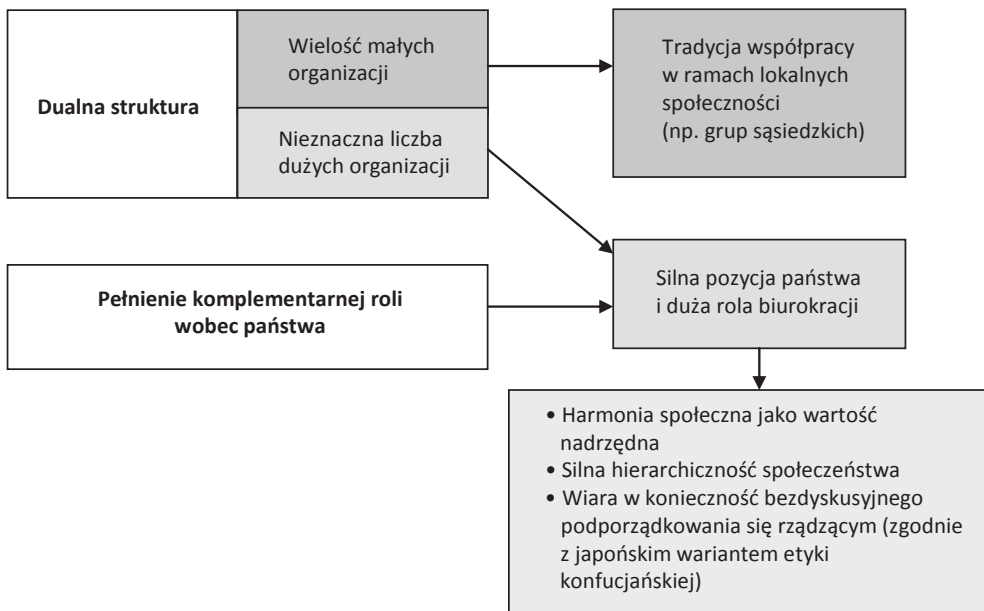
¹² Y. Tsujinaka, J.-Y. Choe, T. Ohmoto, *Exploring the Realities of Japanese Civil Society through Comparison*, „ASIEN” 2007, no. 105, s. 17.

¹³ J. Nishikawa, *Nihon...*, op.cit., s. 4.

26.2. Cechy charakterystyczne społeczeństwa obywatelskiego w Japonii i ich źródła

Spółeczeństwo obywatelskie w Japonii ulega obecnie znacznym przeobrażeniom, ale dwie najbardziej dla niego charakterystyczne cechy pozostają niezienne. Są to dualna struktura oraz pełnienie komplementarnej roli wobec państwa. Obydwe wymienione cechy wraz z ich źródłami zostały przedstawione na rysunku 26.1.

Rysunek 26.1. Cechy charakterystyczne społeczeństwa obywatelskiego w Japonii



Źródło: Opracowanie własne.

Pomimo pewnych korzystnych zmian, jakie dokonały się w ostatnich latach, twierdzenie o dualnej strukturze japońskiego społeczeństwa obywatelskiego jest wciąż prawdziwe. Oznacza to, iż istnieje bardzo wiele małych organizacji (najczęściej w ogóle nie zatrudniających pracowników), nieliczne są natomiast organizacje duże, z rozbudowaną strukturą¹⁴. Co więcej, zarówno małe, jak i duże podmioty niezwykle

¹⁴ W roku 2002 mniej niż 5% organizacji zatrudniało 100 lub więcej osób, a tylko nieco powyżej 5% zatrudniało 30–99 osób. Dla porównania, w USA było to odpowiednio: ok. 12% i ok. 14% (zob. R. Pekkanen, *After the Developmental State...*, op.cit., s. 368).

rzadko wyrażają sprzeciw wobec polityki państwa, skupiając się raczej na aktywnej pomocy w jej realizacji.

Ogromna liczba niewielkich organizacji wynika z ukształtowanej od wieków tradycji współpracy w ramach małych społeczności (np. grup sąsiedzkich). Ich inicjatywy mają jednak charakter lokalny i brak im wystarczającej siły przebiccia, aby móc stanowić liczący się głos w ogólnonarodowej debacie nad kwestiami ważnymi dla Japończyków jako ogółu. Rolę tę powinny przyjąć duże i silne organizacje, których jest w Japonii bardzo niewiele w porównaniu z innymi państwami rozwiniętymi. Prowadzi to do rozdźwięku między dużym kapitałem społecznym (w postaci powszechnej gotowości do brania udziału w inicjatywach służących dobru ogólnemu) a słabą reprezentacją interesów obywateli na poziomie kraju.

Zarówno dualna struktura, jak i przyjmowanie komplementarnej roli względem państwa świadczą o słabości społeczeństwa obywatelskiego w Japonii. Najbardziej oczywistą przyczyną takiego stanu rzeczy jest siła państwa i duża rola biurokracji. Poszukując ich źródeł, należy się odwołać do tradycyjnego systemu wartości, sięgającego swymi korzeniami czasów feudalnych i w pewnym stopniu funkcjonującego nawet współcześnie. Jednym z jego kluczowych elementów jest harmonia społeczna, której zachowanie wymaga od wszystkich przestrzegania tych samych norm, niezależnie od tego, czy ktoś faktycznie się z nimi zgadza. Utrzymaniu harmonii sprzyja ściśle hierarchiczna struktura społeczeństwa, oznaczająca, że ci, którzy znajdują się w hierarchii niżej, mają obowiązek bezwzględnego podporządkowania się tym, którzy zajmują wyższą pozycję. Na samym szczycie tej drabiny znajdują się rządzący i to oni narzucają społeczeństwu reguły postępowania. Przeciętny Japończyk bez trudu porusza się w takim świecie, ponieważ wie, iż najważniejszą kwestią pozostaje zachowanie pozorów, że zgadza się ze wszystkimi powszechnie przyjętymi normami. Prawdziwe uczucia są skrzętnie ukrywane. W ten sposób nie dochodzi do konfliktów. Brak jednak możliwości oparcia własnych przekonań na wartościach uniwersalnych i rozpoczęcia otwartej dyskusji nad koniecznością zmian¹⁵. To ograniczenie nie tylko utrudnia jednoczenie się ludzi w imię innego niż dominujący systemu wartości, lecz także daje siłę elicie rządzącej, która nie musi się liczyć ze zdaniem ogółu. Dlatego właśnie Japończycy przyjęli tak łatwo najpierw nakaz budowy silnej Japonii pod rządami militarystycznymi, a następnie tworzenia mocarstwa ekonomicznego po II wojnie światowej. Ludzie byli skłonni do wielu wyrzeczeń i poskromienia własnych pragnień ze względu na niezłomną wiarę w nieomylność władz państwowych.

Sukcesy gospodarcze po II wojnie światowej zdawały się potwierdzać ten tok rozumowania. W ogromną siłę urosła wówczas biurokracja. Jej niezachwiana pozycja,

¹⁵ M. Matsuba, *Civil Society and Contemporary Japanese Economy. Between Civil Society and Corporation-centered Society*, „Ritsumeikan Social Sciences Review” 2003, no. 1, s. 32–33.

wzmacniana jeszcze przez zaufanie społeczne, stanowiła ogromną przeszkodę dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Skoro bowiem urzędy państwowe miały regulować i kontrolować wszystkie dziedziny życia, nie było miejsca na swobodną działalność niezależnych organizacji. Na straży takiej sytuacji stało samo prawo, podporządkowując największe i najbardziej wpływowe organizacje (o statusie *Public Interest Legal Person*, PIP) odpowiednim ministerstwom i agencjom. Ponadto, urzędnicy dysponowali potężnymi narzędziami, pozwalającymi swobodnie monitorować działania podległych organizacji oraz nakładać na nie różne sankcje, z rozwiązaniem włącznie. W związku z tym organizacje pozarządowe stały się ofiarą tych samych praktyk, co przedsiębiorstwa prywatne. Najważniejsze z nich to *gyōseishidō* („naprowadzanie administracyjne”) i *amakudari* („zstępowanie z niebios”). Pierwszy termin odnosi się do nieformalnych zaleceń płynących ze strony administracji państwowej, teoretycznie niewiążących, ale w praktyce przestrzeganych w obawie przed karą (często w postaci braku nagrody). Drugi termin natomiast dotyczy obejmowania przez emerytowanych wyższych urzędników państwowych ważnych stanowisk w przedsiębiorstwach lub organizacjach, które podlegały wcześniej ich kontroli. Obydwe wymienione praktyki doprowadziły do tego, że wzrost niezależnych organizacji był ograniczony, a dużym organizacjom było trudno zachować niezależność¹⁶.

26.3. Czynniki stymulujące rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Japonii

Spadek poziomu tolerancji dla wszechwładzy biurokracji w latach 90. XX w. ułatwił przeprowadzenie zmian w prawie, które pozwoliły organizacjom pozarządowym na uzyskanie większej niezależności. W roku 1998 wprowadzono dla nich nową formę prawną, w skrócie NPO (*non-profit organization*). Celem było wyeliminowanie możliwości nacisków ze strony biurokracji. W efekcie bardzo dynamicznie zaczęły powstawać organizacje o statusie NPO¹⁷ – w 2005 r. było ich 20 tys.¹⁸ Należy zauważyć, że również strona rządowa bierze aktywny udział w formowaniu tego typu organizacji, przede wszystkim w obszarach związanych z pomocą społeczną¹⁹. Dzieje się tak ze

¹⁶ R. Pekkanen, *After the Developmental State...*, op.cit., s. 368–369.

¹⁷ O sukcesie nowego prawa świadczy również fakt, że w 2004 r. 90% z 3902 przypadkowych osób (w wieku 15–79 lat), które wzięły udział w sondzie ulicznej, znało termin NPO bądź jego japoński odpowiednik *minkan hieiri dantai* – zob. K. Hasegawa, Ch. Shinohara, J.P. Broadbent, *The Effects of 'Social Expectation' on the Development of Civil Society in Japan*, „Journal of Civil Society” 2007, vol. 3, no. 28, s. 184.

¹⁸ A. Ogawa, *When the NPO Law Sinks*, w: *Japanese Civil Society and Neoliberalism*, USJP Occasional Papers, Program on U.S.–Japan Relations, Harvard University, Cambridge, MA 2005, s. 1.

¹⁹ *Ibidem*, s. 4.

względu na to, że działalność instytucji państwowych w tym zakresie jest niewystarczająca, zwłaszcza w obliczu szybko postępującego starzenia się ludności²⁰.

Wielu badaczy przyjmuje, iż wydarzeniem przełomowym dla przeniknięcia do powszechnej świadomości koncepcji społeczeństwa obywatelskiego było trzęsienie ziemi w Kobe w 1995 r. Do akcji ratunkowej przystąpiło ok. 1,3 mln wolontariuszy, co określono mianem rewolucji (*Volunteer Revolution*). W pomocy poszkodowanym bardziej efektywne od dużych organizacji okazały się małe instytucje, nie mające statusu prawnego. Wspomniane wcześniej wprowadzenie formy prawnej NPO było realizowane właśnie z myślą o takich niedużych organizacjach²¹.

Oprócz przedstawionych wewnętrznych czynników wpływających na kształtowanie się i kierunek rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Japonii, ważną rolę odegrały także bodźce płynące z zagranicy. Podczas wielu konferencji i szczytów międzynarodowych na przedstawicieli Japonii naciskano, aby zbliżyli swój sektor organizacji pozarządowych do standardów reprezentowanych przez inne kraje rozwinięte. Zaowocowało to różnymi inicjatywami ze strony rządu japońskiego, które doprowadziły do powstania bardzo wielu japońskich organizacji pozarządowych²², zaangażowanych w międzynarodową współpracę rozwojową, wspieranie demokracji i pomoc humanitarną (tzw. *international non-governmental development organizations*, INGDO). Niebagatelną rolę odegrały też japońskie korporacje, które w wyniku ekspansji poza granice kraju zetknęły się po raz pierwszy z tamtejszym społeczeństwem obywatelskim, co skłoniło je do promowania podobnych inicjatyw w Japonii²³.

26.4. Przykłady aktywności japońskiego społeczeństwa obywatelskiego

Od lat 90. XX w. Japończycy coraz pewniej podejmują działalność w sferze publicznej, wkraczając na obszar zarezerwowany do tej pory dla biurokracji państwowej. Aktywność tę można dostrzec na wszystkich poziomach. Obywatele zaczęli bowiem odważniej zabierać głos w kwestiach politycznych i gospodarczych dotyczących zarówno całej Japonii, jak i wybranych jej regionów.

Zgodnie z wcześniejszym wywodem, impulsem do głośnego wyrażania sprzeciwu i krytyki państwa była jego nieudolność w zwalczaniu skutków kryzysu gospodarczego oraz ujawnienie afer korupcyjnych z udziałem polityków i biurokratów. Japończycy

²⁰ M. Rohde, *Nihon ni okeru shimin shakai to seijiteki sanku*, http://www.lit.osakacu.ac.jp/UCRC/2006/ja/issue/pdf/pdf_0310hamburg/09rohde.pdf, s. 2, 8.09.2013.

²¹ *Japanese Civil Society at a Crossroad. CIVICUS Civil Society Index Report for Japan*, op.cit., s. 10.

²² W roku 2004 było ich ok. 300.

²³ R. Pekkanen, *After the Developmental State...*, op.cit., s. 375–377.

przestali wykazywać gotowość do ulegania w każdej dziedzinie, co bardzo dobrze obrazuje budząca do dziś emocje sprawa Juki Net²⁴. Jest to system rejestracji obywateli, zawierający ich prywatne dane, wdrożony w 2003 r. Wywołał on ogromne kontrowersje związane z obawą o możliwość wycieku danych oraz ich niewłaściwego wykorzystania przez państwo. Bardzo wiele osób, a także część samorządów lokalnych złożyła w związku z tym pozwy do sądów. Władze niektórych miast wprost odmówiły współpracy ze stroną rządową. Dyskusja nie ustaje do dziś, pomimo wyroku Sądu Najwyższego, który w marcu 2008 r. uznał system rejestracji za zgodny z konstytucją²⁵.

Tego typu sprawy pokazują pewną zmianę świadomości, jaka nastąpiła w społeczeństwie japońskim. Należy jednak podkreślić, że dla społeczeństwa obywatelskiego w tym kraju nadal bardziej charakterystyczne jest przyjmowanie roli komplementarnej wobec państwa niż występowanie przeciwko niemu. Stąd też sukces w promowaniu przez rząd NPO działających w obszarze opieki społecznej.

Tradycja współpracy i wzajemnej pomocy w ramach niewielkich społeczności sprawiła, że zarówno w przeszłości, jak i obecnie Japończycy wykazują największą aktywność właśnie w inicjatywach na poziomie lokalnym. Uderzająca jest wręcz liczba stowarzyszeń sąsiedzkich (*neighborhood association*, NHA)²⁶ w porównaniu do liczby innych organizacji. Ich działalność obejmuje w dużej mierze akcje mające na celu rozwiązanie problemów najbliższego otoczenia. Nierzadkie jest jednak zaangażowanie w kampanie wyborcze konkretnych kandydatów²⁷.

Nie tylko rząd centralny i władze lokalne zostały zmuszone do liczenia się ze zdaniem obywateli. Podobny los spotkał wielkie korporacje. Katastrofy ekologiczne (np. zanieczyszczenie rtęcią wód w miejscowości Minamata) czy też afery dotyczące wprowadzania do sprzedaży produktów przeterminowanych doprowadziły do podniesienia świadomości konsumentów, którzy zaczęli skutecznie wywierać naciski na przedsiębiorstwa. Nie będzie przesadą stwierdzenie, iż firmy stanęły do wyścigu w pozyskiwaniu certyfikatów z serii ISO 14000 i we wdrażaniu strategii rozwoju opartej na zasadach społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility*, CSR)²⁸. Co więcej, zarówno krajowe, jak i międzynarodowe doświadczenia skłoniły przedsiębiorstwa do aktywnego wspomaganie organizacji pozarządowych

²⁴ I. Ducke, A. Moerke, *Aging Population, Knowledge Spill-Over and Civil Society*, Working Paper 05/2, German Institute for Japanese Studies, Tokyo 2005, s. 21.

²⁵ *Top court: Juki Net not against the Constitution*, „The Japan Times” 2008, March, <http://www.japantimes.co.jp/news/2008/03/07/news/top-court-juki-net-not-against-the-constitution/>, 8.09.2013.

²⁶ W roku 1998 było ich ponad 300 tys. (zob. R. Pekkanen, *Japan. Social Capital without Advocacy, w: Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space*, ed. M. Alagappa, Stanford University Press, Stanford, CA 2004, s. 225).

²⁷ H. Yamamoto, *Nihon no shimin shakai kōzō to seiji sanko*. *Jichitai, Shakaidantai, NPO no zentaizō to sono seiji kanyo*, „Leviathan” 2007, no. 41, s. 35.

²⁸ J. Nishikawa, *Nihon...*, op.cit., s. 9.

i inicjatyw społecznych. W roku 1990 Keidanren (Federacja Organizacji Gospodarczych) utworzył Klub Jednego Procenta (*One Percent Club*), a także powołał komitet do spraw wspierania przedsięwzięć obywatelskich²⁹.

Należy podkreślić, że Japończycy zaczęli nie tylko otwarcie wносить żądania i propozycje względem rządzących oraz przedsiębiorstw, lecz także przeprowadzać samodzielne projekty na dużą skalę. Niezwykle popularne są przedsięwzięcia mające na celu promowanie energii odnawialnej. W tym przypadku bardzo często dochodzi do współpracy między przedsiębiorstwami a organizacjami *non-profit*³⁰.

Podsumowanie

Z pewnością ostatnie dwie dekady były przełomowe, jeśli chodzi o kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego w Japonii. Zmiana powszechnej świadomości nastąpiła nie tyle ewolucyjnie, ile była skutkiem serii szokujących wydarzeń, takich jak skandale na szczytach władzy czy katastrofy ekologiczne i naturalne. Z jednej strony ujawniły one nieudolność państwa, z drugiej zaś pokazały, że w społeczeństwie tkwi siła do podejmowania skutecznych akcji na dużą skalę. Na to wszystko nałożyły się impulsy i inspiracje płynące z zagranicy i przenikające coraz łatwiej do Japonii w wyniku postępującej globalizacji oraz rozwoju Internetu.

Wymienione czynniki przygotowały dobry grunt pod rozwój społeczeństwa obywatelskiego na podobieństwo innych państw rozwiniętych. O gotowości Japończyków do podejmowania działań w ramach organizacji pozarządowych świadczy entuzjastyczna odpowiedź na zmiany w prawie służące promocji inicjatyw obywatelskich. A jednak wciąż nie można mówić o w pełni dojrzałym społeczeństwie obywatelskim, świadomym swojej roli i siły. Jego najważniejszą wartością pozostaje kapitał społeczny, a słabością – brak charyzmatycznych liderów, będących w stanie wykorzystać ten potencjał. Obecnie czerpie z niego samo państwo, ukierunkowując energię drzemącą w obywatelach na wybrane przez siebie obszary. Trwająca od stuleci dominacja państwa została jednak w ostatnich dekadach poważnie naruszona. Większość badaczy przewiduje, że japońskie społeczeństwo obywatelskie będzie się w kolejnych latach zbliżało do standardów zachodnich. Pozostaje tylko pytanie, w jakim tempie i do jakiego stopnia. Zapewne jeszcze bowiem przez długi czas zachowa ono swą specyfikę, zwłaszcza w tych aspektach, które wynikają z tradycyjnego systemu wartości, wciąż żywego w Japonii.

²⁹ M. Imada, *Civil Society in Japan. Democracy, Voluntary Action, and Philanthropy*, w: *Civic Engagement in Contemporary Japan. Established and Emerging Repertoires*, eds H. Vinken, Y. Nishimura, B.L.J. White, M. Deguchi, Springer, New York 2010, s. 35.

³⁰ J. Nishikawa, *Nihon...*, op.cit., s. 10.

Bibliografia

- Carver T., Chiba S., Matsumoto R., Martin J., Jessop B., Iida F., Sugita A., 'Civil society' in *Japanese politics. Implications for contemporary political research*, „European Journal of Political Research” 2000, vol. 37, issue 4.
- Ducke I., Moerke A., *Aging Population, Knowledge Spill-Over and Civil Society*, Working Paper 05/2, German Institute for Japanese Studies, Tokyo 2005.
- Hasegawa K., Shinohara Ch., Broadbent J.P., *The Effects of 'Social Expectation' on the Development of Civil Society in Japan*, „Journal of Civil Society” 2007, vol. 3, no. 28.
- Hirata K., *Civil Society in Japan: The Growing Role of NGOs in Tokyo's Aid and Development Policy*, St. Martin's Press, New York 2002.
- <http://www.mpips.gov.pl/spoleczenstwo-obywatelskie/>, 7.09. 2013.
- Imada M., *Civil Society in Japan. Democracy, Voluntary Action, and Philanthropy*, w: *Civic Engagement in Contemporary Japan. Established and Emerging Repertoires*, eds H. Vinken, Y. Nishimura, B.L.J. White, M. Deguchi, Springer, New York 2010.
- Japanese Civil Society at a Crossroad. CIVICUS Civil Society Index Report for Japan*, Center for Nonprofit Research and Information, Osaka School of International Public Policy, Osaka University, Osaka 2011.
- Matsuba M., *Civil Society and Contemporary Japanese Economy. Between Civil Society and Corporation-centered Society*, „Ritsumeikan Social Sciences Review” 2003, no. 1.
- Nagasaka T., *Kōkyō tetsugaku to Nihon no shimin shakai (NPO) sekutaa 'kō/kōkyō/shi' sanganron to san sekutaa moderu ni tsuite*, „Kokusai Bōeki to Tōshi” 2007, no. 68.
- Nishikawa J., *Nihon ni okeru shimin shakai to kōkyō kūkan*, The Waseda Society of Political Science and Economics, Waseda University, Tokyo 2007.
- Ogawa A., *When the NPO Law Sinks*, w: *Japanese Civil Society and Neoliberalism*, USJP Occasional Papers, Program on U.S.–Japan Relations, Harvard University, Cambridge, MA 2005.
- Pekkanen R., *After the Developmental State: Civil Society in Japan*, „Journal of East Asian Studies” 2004, no. 4.
- Pekkanen R., *Japan. Social Capital without Advocacy*, w: *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space*, ed. M. Alagappa, Stanford University Press, Stanford, CA 2004.
- Rohde M., *Nihon ni okeru shimin shakai to seijiteki sanku*, http://www.lit.osakacu.ac.jp/UCRC/2006/ja/issue/pdf/pdf_0310hamburg/09rohde.pdf, s. 2, 8.09.2013.
- Shaw R., Goda K., *From Disaster to Sustainable Civil Society. The Kobe Experience*, „Disasters” 2004, no. 1
- The State of Civil Society in Japan*, eds F.J. Schwartz, S.J. Pharr, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

Top court: Juki Net not against the Constitution, „The Japan Times” 2008, March, <http://www.japantimes.co.jp/news/2008/03/07/news/top-court-juki-net-not-against-the-constitution/>, 8.09.2013.

Tsujinaka Y., Choe J-Y., Ohtomo T., *Exploring the Realities of Japanese Civil Society through Comparison*, „ASIEN” 2007, no. 105.

Yamamoto H., *Nihon no shimin shakai kōzō to seiji sanko. Jichitai, Shakaidantai, NPO no zentaizō to sono seiji kanyo*, „Leviathan” 2007, no. 41.

Streszczenie

W rozdziale przedstawiono uwarunkowania rozwoju współczesnego społeczeństwa obywatelskiego w Japonii, jego znaczenie w wymiarze politycznym i gospodarczym, a także krótką charakterystykę czynników historycznych i kulturowych, mających wpływ na kształtowanie się kapitału społecznego w tym kraju. Analizę przeprowadzono w odniesieniu do standardów zachodnich, co usprawiedliwia tezę o niedojrzałości japońskiego społeczeństwa obywatelskiego oraz o jego ewolucji w kierunku modelu funkcjonującego w innych krajach rozwiniętych. Omówiono historyczne i kulturowe źródła odmienności japońskiego społeczeństwa obywatelskiego. Analizie poddano również jego najważniejsze cechy, ze szczególnym naciskiem położonym na dualną strukturę. Polega ona na tym, że w Japonii istnieje bardzo wiele grup o zasięgu lokalnym i znikoma liczba dużych organizacji, stanowiących niezależną reprezentację obywateli na poziomie kraju. Taka sytuacja wynika z czynników kulturowych, a także ma ścisły związek z instytucjami i praktykami, których korzenie sięgają czasów feudalnych. Do najbardziej znamienitych przykładów należą praktyki *amakudari* („zstąpienie z niebios”) i *gyōseishidō* („naprowadzanie administracyjne”). Wśród wniosków płynących z analizy przeprowadzonej w niniejszym rozdziale ważne miejsce zajmuje stwierdzenie, iż japoński tradycyjny system wartości okazał się silniejszy niż międzynarodowe naciski, co sprawia, że tamtejsze społeczeństwo obywatelskie prawdopodobnie jeszcze długo zachowa swą odmiennosc.

Słowa kluczowe: społeczeństwo obywatelskie, Japonia, NPO, NHA, PIP, *gyōseishidō*, *amakudari*, organizacje pozarządowe

Determinants of the growth of Japan's civil society

Summary

The main aim of this article is to show the determinants of the rise of civil society in modern Japan and to investigate its prominence both in the political and economic areas. It includes also a short description of the historical and cultural factors, which influenced the development of social capital in Japan. The state of Japanese civil society is analysed with reference to Western standards, which allows to define it as 'immature civil society' evolving towards the Western model. The article examines historical and cultural factors related to the uniqueness of Japanese civil society. It looks also at its main characteristics with special attention to Japan's dual structure in civil society. This means that Japan has a great number of small local groups and only few large independent advocacy organisations. There are many causes of this problem, including cultural and institutional factors as well as bureaucratic practices such as *amakudari* ('descent from heaven') and *gyōseishidō* ('administrative guidance'). One of the most important conclusions drawn from this analysis is that traditional Japanese values turned out to be more powerful than international pressure. And this means that Japanese civil society will probably preserve its uniqueness for the years to come.

Keywords: civil society, Japan, NPO, NHA, PIP, *gyōseishidō*, *amakudari*, non-governmental organizations

Rozdział 27

Chińscy obywatele w cyberprzestrzeni

Wprowadzenie

Internet odgrywa szczególną rolę w badaniu chińskiego społeczeństwa obywatelskiego oraz zmian, jakie w nim zachodzą. Po pierwsze, jest on platformą relatywnie swobodnej komunikacji różnych jego segmentów. Po drugie, za pomocą sieci kształtują się, na podstawie tradycyjnych struktur społecznych, nowe rodzaje ruchów obywatelskich. Przede wszystkim jednak jest to głos społeczeństwa, z którym władza się liczy.

27.1. Rozwój Internetu w ChRL

Liczbę użytkowników Internetu w Chińskiej Republice Ludowej (ChRL)¹ w 2013 r. szacowano na 564 mln osób, co stanowi niemal tyle, ile łączna populacja USA i Europy. W porównaniu z 2012 r. wzrost wyniósł 10%, tj. 51 mln osób – więcej niż populacja Hiszpanii lub Ukrainy. W ten sposób 42,1% całej populacji najludniejszego kraju świata uzyskało dostęp do sieci. Sytuacja ta ma znaczenie w kontekście zarówno krajowym, jak i międzynarodowym.

Wraz z rosnącą zamożnością Chińczyków oraz próbami ze strony państwa zwiększenia popytu wewnętrznego², z chińskim konsumentem coraz bardziej się liczą producenci globalni. W roku 2013 ponad połowa chińskich użytkowników Internetu

* Polska Akademia Nauk, Instytut Studiów Politycznych.

¹ W niniejszym rozdziale termin „ChRL” i „Chiny” używam jako synonimy, bez uwzględnienia specyfiki Tajwanu, Hongkongu i Makao.

² 2012 *Spillover Report*, International Monetary Found, 9 July 2012, s. 13, 20, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/070912.pdf>, 5.05.2014.

(tj. 242 mln) wykorzystywała go do robienia zakupów *on-line*. Aktywność Chińczyków może potencjalnie spowodować sinizację znacznego segmentu Internetu³.

Znacznie ciekawsza i istotniejsza z punktu widzenia sytuacji wewnętrznej jest aktywność w postaci mikroblogów. Za pomocą smartfonów i tabletów łączy się z Internetem 74,5% chińskich internautów (tj. 420 mln). Pozwala to na aktywność w sieci również mieszkańcom prowincji. Wszyscy użytkownicy tych nowoczesnych akcesoriów mogą korzystać z aplikacji Weixin, służącej aktywności blogerskiej. Ponadto, 54,8%, czyli 309 mln internautów prowadzi mikroblogi – przede wszystkim na Sina Weibo, na którym umieszcza ponad 100 mln wpisów dziennie. Ich liczba wzrosła o 6% w porównaniu do 2012 r.⁴ O tym, jak ważnym medium jest Weibo, może świadczyć fakt, że stanowi on główne źródło informacji o kraju i świecie dla ponad 40% chińskich użytkowników Internetu. Zatem ważny obieg informacji funkcjonuje poza zinstytucjonalizowanymi kanałami przekazu, jak agencje informacyjne czy gazety i ich strony internetowe.

27.2. Aktywność obywatelska w Chinach

Dzięki upowszechnieniu się Internetu bezprzewodowego, szeroki dostęp do Internetu zyskała ludność zamieszkująca prowincję. Internet w tym kraju szybko przestał być elitarny, zdominowany przez wielkomięjską inteligencję. Liczba użytkowników łączących się z siecią za pomocą telefonu komórkowego przewyższa obecnie liczbę użytkowników stacjonarnych. Chociaż większość rolników wykorzystuje sieć w celu uzyskania praktycznych informacji (np. prognozy pogody) oraz rozrywki, nie należy zapominać, że to pod ich wpływem zostały wprowadzone demokratyczne wybory na poziomie gminnym i powiatowym⁵. Mieszkańcy wsi coraz częściej stają się uczestnikami debat obywatelskich i włączają się w inicjowane przez „miastowych” dyskusje o sytuacji społecznej, politycznej i gospodarczej. Internet daje możliwość dość otwartego wyrażania swoich poglądów i krytykę rządu (w tym również rządów lokalnych). Jednocześnie, w przeważającej części daje gwarancje bezkarności⁶.

³ P. Mozur, *Coming Soon: A Truly Chinese Internet*, „Wall Street Journal” 1.09.2013, <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2013/04/10/coming-soon-a-truly-chinese-internet/>

⁴ *Chinese internet users grow by 51 million*, „China News” 1.09.2013, <http://meanwhileinchina.news.com/?p=2571>

⁵ T. Heberer, *Pomiędzy kryzysem a szansą: nowe społeczne wyzwania ze szczególnym uwzględnieniem wiejskich Chin*, w: *Chiny. Przemiany państwa i społeczeństwa w okresie reform 1978–2000*, red. K. Tomala, ISP PAN/TRIO, Warszawa 2003, s. 84–87.

⁶ *China and the China's Internet. A Giant Cage*, „The Economist” 28.08.2013, <http://www.economist.com/news/special-report/21574628-internet-was-expected-help-democratise-china-instead-it-has-enabled>

Szczególnie istotne zagadnienia z punktu widzenia aktywności obywatelskiej są związane z zanieczyszczeniem środowiska naturalnego, korupcją i nadużyciami władzy oraz konfliktami na linii państwo–obywatel⁷. Dzięki mikroblogom na Weibo (oraz Weixin) można obserwować „narodziny” nowego typu społeczeństwa obywatelskiego. Chińscy internauci doskonale zrozumieli siłę nowych mediów w wywieraniu presji na rządzących. Armia obywateli, których pasją stało się patrzeć politykom na ręce, niejednokrotnie skuteczniej kontroluje przedstawicieli władzy niż komisje dyscyplinarne czy organy ścigania⁸.

Ujawnienie skali zanieczyszczenia powietrza w Pekinie w styczniu i lutym 2013 r. spowodowało natychmiastową reakcję rządzących⁹. Nie jest to jedyny przypadek, gdy po internetowej publikacji wysokiej rangi funkcjonariusze państwa czuli się zmuszeni zająć stanowisko. Rosyjska moda na fotografowanie kosztownych zegarków na rękach dostojników państwowych przysłała z Chin, gdzie na tym tle panowało istne szaleństwo. Zaczęło się ono od zupełnie innego rodzaju wpadki lokalnego urzędnika. Początkowo uwagę internautów przykuł jego brak powagi na miejscu tragedii, potem jednak coraz więcej osób zauważyło na jego ręku luksusowy zegarek, niewspółmiernie drogi w porównaniu do jego skromnej pensji. Wkrótce po tym w sieci pojawiły się kolejne zdjęcia tego dygnitarza, na których nosił on inne kosztowne zegarki. Dzięki temu otrzymał on przydomek „Brat Zegarek” i zyskał ogólnochińską sławę¹⁰. Zamieszanie wokół jego osoby nie wpłynęło dobrze na jego karierę, gdyż przyciągnęło uwagę organów antykorupcyjnych, w wyniku czego urzędnik został skazany na 14 lat więzienia¹¹. Sprawa ta zapoczątkowała w Internecie falę publikacji zdjęć urzędników i ich luksusowych zegarków, co potem rozciągnęło się na ogólną dokumentację życia ponad stan funkcjonariuszy partyjnych. Reakcja władz szła dwutorowo: nastąpiła ofensywa cenzury i aresztowanie kilku internautów, ale jednocześnie organy ścigania i komisje dyscyplinarne nie mogły ignorować naruszeń prawa¹². Świadomość o tym, że kadry partyjne są przerażone, dotarła do internautów, którzy stwierdzili, że nastąpiło przesunięcie „bilansu sił”. Według ankiety przeprowadzonej przez organ Partii,

⁷ H. Taneja, A. Xiao Wu, *How Does the Great Firewall of China Affect Online User Behavior? Isolated 'Internets' as Culturally Defined Markets on the WWW*, s. 4–5, <http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1305/1305.3311.pdf>

⁸ B. Pedroletti, *China's citizen journalists finding the mouse is mightier than the pen*, „The Guardian” 28.08.2013, http://uschina.usc.edu/w_usci/showarticle.aspx?articleID=18855&AspxAutoDetectCookieSupport=1

⁹ *China and the China's Internet...*, op.cit.

¹⁰ *China's 'Brother Watch' Jailed for Corruption*, „Sky News” 7.09.2013, <http://news.sky.com/story/1137421/chinas-brother-watch-jailed-for-corruption>

¹¹ *China and the China's Internet...*, op.cit.

¹² E. Potaka, *Who's Watching The Watch Men?*, „The Global Mail” 8.09.2013, <http://www.theglobal-mail.org/feature/whos-watching-the-watch-men/463/>

dziennik „Renminribao”, 70% respondentów stwierdziło, że samorządowcy ucierpieli na skutek „internetowego terrorku”¹³.

Narastający gniew społeczeństwa spotkał się reakcją władz centralnych. Nowy przywódca ChRL, Xi Jinping, ogłosił walkę z korupcją, czego skutkiem miał być zakaz epatowania bogactwem przez urzędników, organizowania przez nich wystawnych bankietów, budowy nowych obiektów rekreacyjnych itp.¹⁴ Prawdopodobnie działania administracji centralnej mają na celu ochronę wizerunku KPCh jako całości. Jednocześnie dają one zezwolenie na skupienie energii społecznego niezadowolenia na urzędnikach lokalnych. Przedstawiciele rządowi niższych szczebli mają zwykle wśród Chińczyków znacznie gorszą opinię niż władze centralne. Dzieje się tak nie tylko z powodu polityki propagandowej władz centralnych, które często ich działalności nie są w stanie skontrolować. Równie istotne jest to, że „niebo jest wysoko, a cesarz daleko”¹⁵ i to władze lokalne mają realny wpływ na życie ludzi. Dopóki internetowe akcje przeciwko urzędnikom nie przybierają zorganizowanej formy, dopóty sieciowi detektywi i szyderycy mają dużą swobodę działania. Jeśli jednak obywatelscy blogerzy poruszają problemy ponadregionalne, ich wpisy mogą być czytane przez miliony internautów. Wówczas również władze centralne muszą się liczyć z ich opiniami, nawet jeśli utrudniają im aktywność¹⁶.

W sieci narodził się też nowy typ dysydenta. Prof. B. Callahan, porównując sylwetki Liu Xiaobo¹⁷ i Ai Weiweia¹⁸, zauważył: „Liu Xiaobo jest kwintesencją XX-wiecznego dysydenta. Szkicuje manifesty, domagając się radykalnych zmian, i działa w sposób racjonalny i poważny. [...] Łatwo jest państwu-Partii stłamsić takiego dysydenta poprzez wsadzenie go do więzienia. Ai Weiwei ma XXI-wieczne podejście, które zamazuje granice pomiędzy sztuką, życiem, polityką i aktywizmem. Zamiast pisać poważne eseje, które domagają się rozumnych rządów, Ai odwołuje się do oburzenia ludzi, szydzi z rządu i działa głównie przez Internet. Jest znacznie trudniej państwu kontrolować luzackie, ironiczne protesty Aia, które trwały nawet po jego aresztowaniu w 2011 r.”¹⁹.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Jest możliwe, że skromny ubiór pierwszej damy podczas pierwszej podróży zagranicznej Xi był również wynikiem nowej polityki. *Nota bene*, niemarkowe ubrania i dodatki Peng Liyuan wzbudziły sensację w Chinach do tego stopnia, że kopie elementów jej garderoby osiągnęły zawrotne ceny, a w ostateczności takie terminy, jak „płaszcz” czy „torebka”, stały się terminami podlegającymi cenzurze.

¹⁵ Stare przysłowie chińskie, niezwykle popularne i aktualne również współcześnie.

¹⁶ *China and the China's Internet...*, op.cit.

¹⁷ Liu Xiaobo – pisarz, były profesor literatury na Pekinjskim Uniwersytecie Pedagogicznym, laureat Pokojowej Nagrody Nobla w 2010 r.

¹⁸ Ai Weiwei – artysta, architekt, performer, współtwórca m.in. Ptasięgo Gniazda w Pekinie oraz miasta Kangbashi na Ordosie.

¹⁹ T. Orlik, *Eight Questions: Bill Callahan, 'China Dreams'*, „Wall Street Journal” 27.08.2013, <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2013/04/03/eight-questions-china-dreams/>

27.3. Nierówność obywateli wobec prawa

Poza kwestiami środowiskowymi i skandalami korupcyjnymi, silne emocje budzi również praca wymiaru sprawiedliwości. Do erupcji gniewu społecznego może wystarczyć jeden impuls. Znany przykładem, który przykuł uwagę opinii, była sprawa sądowa w sprawie oskarżonego o gwałt 17-letniego syna generała Chińskiej Armii Ludowo-Wyzwoleńczej. Pojawiły się przypuszczenia sfałszowania metryki urodzenia podejrzanego, aby odpowiadał za czyn jako młodociany. Jego udział w gangu gwałcicieli został przez linię obrony określony jako członkostwo w (nielegalnej skądinąd) grupie hedonistycznej. Uzasadniano, że chłopak jest niewinny, gdyż ofiara nie była porządną kobietą. Największą jednak furię internautów wywołała wypowiedź profesora prawa prestiżowego Uniwersytetu Qinghua, że gwałt na dobrej dziewczynie jest większą szkodą dla niej niż podobny czyn dokonany na złej kobiecie. Internauci zwracali uwagę, że ludzie powinni być równi wobec prawa²⁰.

W przytoczonej dyskusji widoczne są przeobrażenia w myśleniu, jakie przeszła pewna część wielkomijskiej społeczności. Koncepcje równości obywateli są bowiem na gruncie dalekowschodnim zupełną nowością, nie osadzoną w kulturze i systemie myślenia. Również postulowana godność i podmiotowość kobiety może zaskakiwać. Tradycyjnie bowiem Chinki miały niski status społeczny i nadal na prowincji nie jest niczym niemoralnym nie tylko aranżowanie małżeństw, lecz nawet zakup porwanej kobiety na żonę²¹. Warto przy tym zaznaczyć, że na wsiach istnieje aktywne, wymuszające demokratyzację społeczeństwo obywatelskie. Jednocześnie dużo silniej niż w mieście opiera się ono na tradycyjnych instytucjach społecznych i w znacznie mniejszym stopniu przyswaja idee zachodnie.

Inna głośna dyskusja internetowa rozpoczęła się od zwyczajnej sprawy sądowej. Przedsiębiorca z branży nieruchomości został osądzony i skazany za korupcję na karę śmierci. Jego córka bezskutecznie starała się o widzenie, a kiedy dowiedziała się o wykonaniu wyroku, sprawę opisała na Weibo. Wpis ten skutkował lawiną zapytań do sądu, który był odpowiedzialny za proces i egzekucję. Jak bardzo organy państwowe są wyczulone na tego rodzaju presję obywatelską, świadczy to, że reakcja sądu była natychmiastowa (co jest rzadkością w procedurach biurokratycznych). Co szczególne, odpowiedź na Weibo nadeszła w weekend. Najpierw zarządzający blogiem sądu rzecznik napisał, że prawo nie wymaga widzeń przed egzekucją. Ale już niecałą

²⁰ Tsinghua law professor: 'It does less harm to rape a bargirl than to rape a good woman.', „Offbeat China” 27.08.2013, <http://offbeatchina.com/tsinghua-law-professor-it-does-less-harm-to-rape-a-bargirl-than-to-rape-a-good-woman>

²¹ A. Stryjewska, *Żonę kupię, tanio*, Cuku Cuk, 13.08.2013, <http://cukucuk.wordpress.com/2013/08/13/zone-kupie-tanio/>, 1.09.2013.

godzinę później wpis ten został skasowany i zastąpiony przeprosinami, że ów rzecznik nie zna prawa. Następnie sąd wydał oświadczenie, że biznesmen został zapytany, czy wyraża chęć zobaczenia się z rodziną, na co ów miał odpowiedzieć, że nie. Przy okazji rozpełtała się dyskusja na temat kary śmierci w Chinach. Zwolenników jej zniesienia jest stosunkowo niewiele²². Internauci bardziej zwracali uwagę na to, że praktycznie nie jest ona wykonywana na członkach korpusu służby cywilnej²³.

Aktywność internautów skutkuje nie tylko działaniami doraźnymi ze strony administracji, ale może się przyczynić do zmian prawa. Ostatni spis powszechny z 2010 r. był przełomowy, gdyż po raz pierwszy uwzględniono w statystyce ludzi, którzy z powodu rygorów polityki antynatalistycznej nie zostali zarejestrowani (tzw. czarny meldunek – *heikou*). Ludzie ci przez lata dla państwa nie istnieli, często byli wręcz ukrywani przed organami administracji lokalnej. Obecnie ujawniają się na szeroką skalę poprzez aktywność w sieci²⁴. Pod wpływem ich głosu wzrosła świadomość społeczna problemu i są wprowadzane zmiany mające na celu ułatwienie tym „nielegalnym dzieciom” rejestrację.

27.4. Kontrola i cenzura

Kontrola Internetu w Chinach ma dwa wymiary: zewnętrzny i wewnętrzny. Za pomocą narzędzia o nazwie Great Firewall są blokowane wybrane strony zagraniczne i jest utrzymywany równoległy²⁵ świat chińskiego Internetu. Golden Shield działa wewnątrz chińskiej sieci: precyzyjnie blokuje zakazane strony oraz zbiera materiały mogące być użyteczne w sprawach sądowych.

Wielu zachodnich obserwatorów spodziewało się, że Internet pomoże zdemokratyzować Chiny. Rzeczywiście, był on impulsem dla rozwoju aktywności obywatelskiej w niedostępnych dotąd dziedzinach i na nieznaną wcześniej skalę. Równocześnie, stał się jednak narzędziem kontroli społeczeństwa²⁶. Władza zareagowała odpowiednio wcześniej i zablokowała zachodnie portale społecznościowe, zanim jeszcze stały się popularne. Skonstruowane pod kątem chińskiego odbiorcy media (tabela 27.1) osią-

²² *Chiny chcą zmniejszyć liczbę wyroków śmierci*, „Orange” 14.12.2010, <http://www.orange.pl/kid,4000000151,id,4000136154,title,Chiny-chca-zmniejszyc-liczbe-wyrokow-smierci,article.html>

²³ *One Hunan developer's hasty execution chills businessmen in China [UPDATED]*, „Offbeat China” 1.09.2013, <http://offbeatchina.com/one-hunan-developers-hasty-execution-chills-businessmen-in-china>

²⁴ Jak opisany w prasie polskiej blog „nieistniejącej” kobiety z opisem trudów życia codziennego (zob. *Dzieci, które nie istnieją*, „Polityka” 2013, nr 33).

²⁵ Przykłady chińskich odpowiedników zachodnich portali zostały przedstawione w tabeli 27.1.

²⁶ Przy okazji runął mit o tym, że systemy monopartyjne nie mają zdolności adaptacyjnej i samonaprawczej. Powstał nawet termin „autorytaryzm adaptacyjny”, mający charakteryzować ustrój w ChRL (*China and the China's Internet...*, op.cit.).

gnęły w kraju gigantyczny sukces (prawdopodobnie nawet przy swobodnej konkurencji zachodnie portale nie byłyby równie popularne²⁷), a jednocześnie mogły podlegać kontroli władz i wręcz ułatwiać nadzór nad własnym społeczeństwem.

Tabela 27.1. Alternatywne światy internetowe – wybrane przykłady

Portal zachodni	Portal chiński
Facebook	Renren
Youtube	Youku
Google	Baidu
Twitter	Sina Weibo
Gadu-Gadu	QQ

Źródło: Opracowanie własne.

Istnieje wiele instytucji mających prawne możliwości i narzędzia do ingerencji w treści publikowane w Internecie, do których należą m.in. Państwowa Rada Informacyjna, Państwowa Informacja Internetowa, Ministerstwo Propagandy, Biuro Bezpieczeństwa Publicznego. Co więcej, urząd lub biuro polityczne urzędnika wysokiej rangi może zażądać od prywatnych firm internetowych cenzurowania treści i usuwania kont kłopotliwych blogerów²⁸.

System internetowej cenzury jest złożony. Dość powiedzieć, że jest ona oparta na partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP). Armia cenzorów, inżynierów i informatyków, obserwatorów sieci, propagandystów itp. w znacznej części jest zatrudniana przez prywatne firmy internetowe, dla których jest to cena za swobodę działalności gospodarczej²⁹. Szacuje się, że Weibo podlega „opiece” 4 tys. cenzorów. Oficjalnie w sieci działa ich 30 tys., ale łącznie może ich być nawet do 100 tys.³⁰ Skala ingerencji państwa jest znacząca – 10% zagranicznych stron internetowych jest blokowana, a 12% wiadomości na Weibo – usuwane³¹. Cenzura w Chinach nie jest monolitem również z tego powodu, że dla władz centralnych większym problemem jest krytyka rządu przez popularnych blogerów. Wobec krytyki rządów lokalnych są one często tolerancyjne.

²⁷ Mało zauważalnym aspektem konfliktu Google–Chiny był fakt, że wyszukiwarka ta miała niewielki udział w rynku chińskim. Zatem nie można wykluczyć, że była to strategia na rzecz poprawy wizerunku firmy, kamuflująca prawdziwe przyczyny wycofania się z ChRL.

²⁸ M. Xuecun, *Chinese internet: A new censorship campaign has commenced*, „The Guardian” 27.09.2013, <http://www.guardian.co.uk/world/2013/may/15/chinese-internet-censorship-campaign>

²⁹ *China and the China's Internet...*, op.cit.

³⁰ *China and the internet. A force, but not for democracy*, „The Economist” 1.09.2013, <http://www.economist.com/blogs/analects/2013/04/china-and-internet>

³¹ C. Dewey, *Study: China's 'Great Firewall' may not actually isolate Internet users*, „The Washington Post” 27.09.2013, <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2013/05/29/study-chinas-great-firewall-may-not-actually-isolate-internet-users/>

Po model PPP w odniesieniu do Internetu szczególnie chętnie sięgają niższe szczeble administracji terenowej, którzy nie mają dostępu do centralnej propagandy.

Powstała nawet obszerna lista cenzurowanych słów, nawiązujących do różnych wydarzeń, o których wiedzę władza próbuje moderować³². W ramach KPCh została też stworzona lista siedmiu tematów, które nie powinny być poruszane przez nauczycieli akademickich. Stały się one drogowskazem tematów tabu w przestrzeni internetowej. Są to: uniwersalne wartości, wolność prasy, społeczeństwo i prawa obywatelskie, historyczne błędy KPCh, „klasa kumoterskich kapitalistów”, niezależność sądowicza. Jak skomentował to w sieci jeden z najpopularniejszych chińskich blogerów, oznacza to jedno: „nie bądź obywatelski”. Wkrótce po tym jego konto na Weibo, które było śledzone przez ponad 1 mln osób, zostało bez zapowiedzi skasowane³³.

Wśród ofiar nagłego usunięcia konta byli też nauczyciele akademicy, w tym prof. Xiao Han, który zakładał 212 razy konto na Weibo. Czynność ta w żargonie internetowym nazywa się uśmierceniem i reinkarnacją. Sposobem na upartych internautów jest też blokowanie adresu IP oraz telefonu komórkowego³⁴. Uchwalone w lipcu 2013 r. prawo zezwalające na rejestrację jedynie pod prawdziwym nazwiskiem jest kolejnym elementem systemu nadzoru państwa nad aktywnością obywatelską³⁵. Do niedawna, tj. do 2012 r., blokadę można było omijać za pomocą serwerów proxy oraz przede wszystkim VPN-ów³⁶. Internetowi cenzorzy uszczelniają jednak ten system³⁷, co spowodowało wyeliminowanie bezpłatnych oraz utrudnienia w funkcjonowaniu płatnych VPN-ów³⁸. Pomimo doskonalenia kontroli, w dalszym ciągu kwitnie nieograniczona pomysłowość w jej obchodzeniu.

Ciekawe spojrzenie na problem cenzury internetowej w Chinach zaprezentowali badacze z University Northwestern (USA), którzy podważyli tezę, że użytkownicy Internetu wchodziliby na wszystkie możliwe strony, gdyby tylko mieli taką możliwość. Przywołują oni liczne badania wskazujące na to, że największą rolę w wyborach konsumentów sieciowych odgrywają ich preferencje kulturowe i zgodnie z nimi bardziej są oni skłonni wybierać strony rodzime³⁹. Pomimo tych preferencji, blokad

³² Zob. *Two Years of Sensitive Words: The Grass-Mud Horse List (Updated)*, „China Digital Times” 27.08.2013, <http://chinadigitaltimes.net/2013/06/two-years-of-sensitive-words-grass-mud-horse-list/>; *Sina testing subtle censorship ahead of Tiananmen anniversary*, „Great Fire” 27.08.2013, <https://en.greatfire.org/blog/2013/may/sina-testing-subtle-censorship-ahead-tiananmen-anniversary-0>

³³ M. Xuecun, *Chinese...*, op.cit.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Chinese internet...*

³⁶ Wirtualna Sieć Prywatna.

³⁷ *Chiny uszczelniają Wielki Firewall*, „Chip” 6.09.2013, <http://www.chip.pl/news/internet-i-sieci/dostep-do-internetu/2011/03/chiny-uszczelniaja-wielki-firewall>

³⁸ M. McDonald, *Adding More Bricks to the Great Firewall of China*, „International Herald Tribune” 6.09.2013, http://rendezvous.blogs.nytimes.com/2012/12/23/adding-more-bricks-to-the-great-firewall-of-china/?_r=0

³⁹ C. Dewey, *Study...*, op.cit.

i bariery językowej Chińczycy mieli się okazać bardziej „podłączeni” do globalnej sieci niż Włosi czy Polacy⁴⁰. Co więcej, wg badań 80% Chińczyków uważa, że Internet powinien podlegać jakimś formom cenzury ze strony rządu⁴¹. Choć trudno zgodzić się z wnioskami raportu marginalizującymi rolę cenzury w chińskim Internecie, badania te pokazują dodatkowe wymiary aktywności internautów w ChRL.

Podsumowanie

Internet stał się platformą komunikacji obywateli z władzą. Wydaje się, że proces formowania się ruchów obywatelskich jest w tej sytuacji nie do powstrzymania. Pomimo siły aparatu państwowego i przedsiębiorstw internauci nie uważają jednak, że stoją na straconej pozycji. Dość powiedzieć, że podczas wizyty popularnych chińskich blogerów w Warszawie, jeden z nich, Michael Anti (Zhao Jing), zakończył prelekcję o chińskiej cenzurze słowami: „My zajmiemy się naszymi władzami, wy zajmijcie się swoimi!”

Bibliografia

- 2012 Spillover Report*, International Monetary Fund, 9 July 2012, s. 13, 20, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/070912.pdf>, 5.05.2014.
- China and the China's Internet. A Giant Cage*, „The Economist” 28.08.2013, <http://www.economist.com/news/special-report/21574628-internet-was-expected-help-democratise-china-instead-it-has-enabled>
- China and the internet. A force, but not for democracy*, „The Economist” 1.09.2013, <http://www.economist.com/blogs/analects/2013/04/china-and-internet>
- China's 'Brother Watch' Jailed for Corruption*, „Sky News” 7.09.2013, <http://news.sky.com/story/1137421/chinas-brother-watch-jailed-for-corruption>
- Chinese internet users grow by 51 million*, „China News” 1.09.2013, <http://meanwhilein-chinanews.com/?p=2571>
- Chiny chcą zmniejszyć liczbę wyroków śmierci*, „Orange” 14.12.2010, <http://www.orange.pl/kid,4000000151,id,4000136154,title,Chiny-chca-zmniejszyc-liczbe-wyrokow-smierci,article.html>
- Chiny uszczelniają Wielki Firewall*, „Chip” 6.09.2013, <http://www.chip.pl/news/internet-i-sieci/dostep-do-internetu/2011/03/chiny-uszczelniaja-wielki-firewall>

⁴⁰ H. Taneja, A. Xiao Wu, *How...*, s. 13–34.

⁴¹ C. Dewey, *Study...*, op.cit.

- Dewey C., *Study: China's 'Great Firewall' may not actually isolate Internet users*, „The Washington Post” 27.09.2013, <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2013/05/29/study-chinas-great-firewall-may-not-actually-isolate-internet-users/>.
- Dzieci, które nie istnieją*, „Polityka” 2013, nr 33.
- Heberer T., *Pomiędzy kryzysem a szansą: nowe społeczne wyzwania ze szczególnym uwzględnieniem wiejskich Chin*, w: *Chiny. Przemiany państwa i społeczeństwa w okresie reform 1978–2000*, red. K. Tomala, ISP PAN/TRIO, Warszawa 2003.
- Mcdonald M., *Adding More Bricks to the Great Firewall of China*, „International Herald Tribune” 6.09.2013, http://rendezvous.blogs.nytimes.com/2012/12/23/adding-more-bricks-to-the-great-firewall-of-china/?_r=0
- Mozur P., *Coming Soon: A Truly Chinese Internet*, „Wall Street Journal” 1.09.2013, <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2013/04/10/coming-soon-a-truly-chinese-internet/>
- One Hunan developer's hasty execution chills businessmen in China [UPDATED]*, „Offbeat China” 1.09.2013, <http://offbeatchina.com/one-hunan-developers-hasty-execution-chills-businessmen-in-china>
- Orlik T., *Eight Questions: Bill Callahan, 'China Dreams'*, „Wall Street Journal” 27.08.2013, <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2013/04/03/eight-questions-china-dreams/>
- Pedroletti B., *China's citizen journalists finding the mouse is mightier than the pen*, „The Guardian” 28.08.2013, http://uschina.usc.edu/w_usci/showarticle.aspx?articleID=18855&AspxAutoDetectCookieSupport=1
- Potaka E., *Who's Watching The Watch Men?*, „The Global Mail” 8.09.2013, <http://www.theglobalmail.org/feature/whos-watching-the-watch-men/463/>
- Sina testing subtle censorship ahead of Tiananmen anniversary*, „Great Fire” 27.08.2013, <https://en.greatfire.org/blog/2013/may/sina-testing-subtle-censorship-ahead-tiananmen-anniversary-0>
- Stryjewska A., *Żonę kupię, tanio*, Cuku Cuk, 13.08.2013, <http://cukucuk.wordpress.com/2013/08/13/zone-kupie-tanio/>, 1.09.2013.
- Taneja H., Xiao Wu A., *How Does the Great Firewall of China Affect Online User Behavior? Isolated 'Internets' as Culturally Defined Markets on the WWW*, s. 4–5, <http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1305/1305.3311.pdf>
- Tsinghua law professor: 'It does less harm to rape a bargirl than to rape a good woman.'*, „Offbeat China” 27.08.2013, <http://offbeatchina.com/tsinghua-law-professor-it-does-less-harm-to-rape-a-bargirl-than-to-rape-a-good-woman>
- Two Years of Sensitive Words: The Grass-Mud Horse List (Updated)*, „China Digital Times” 27.09.2013, <http://chinadigitaltimes.net/2013/06/two-years-of-sensitive-words-grass-mud-horse-list/>
- Xuecun M., *Chinese internet: 'A new censorship campaign has commenced'*, „The Guardian” 27.09.2013, <http://www.guardian.co.uk/world/2013/may/15/chinese-internet-censorship-campaign>

Streszczenie

Chiński Internet stanowi niemal równoległy świat wobec zachodniego, dzięki czemu może podlegać łatwiejszej kontroli ze strony władz. Zadanie to jednak pozostaje niezmiernie trudne ze względu na skalę zjawiska (550 mln internautów), jak też jego dynamiczny rozwój. Przykładem najważniejszej społeczności internetowej są blogi na Weibo, które są głównym źródłem informacji dla około połowy chińskich internautów. Stanowią przez to konkurencję i alternatywę dla oficjalnych mediów. Działalność internautów i prewencja cenzury stają się grą w kotka i myszkę, dodatkowo komplikowaną przez często niezauważanego na Zachodzie gracza, jakim są rządy lokalne. Najaktywniejsze społeczności tworzą się zwykle wokół problemów ekologicznych i nadużyć lokalnych urzędników.

Słowa kluczowe: Internet, Weibo, społeczeństwo obywatelskie, Chiny, ChRL, cenzura, rządy lokalne, protesty, blog

Chinese citizens in cyberspace

Summary

Chinese Internet is a cybernetic world, which is almost parallel to the Western one. The main reason of this partial isolation is a state policy of restrictions provided by the developed censorship. Nevertheless Chinese civil journalists found out that 'the mouse is mightier than the pen'. In the cyberspace the two types of civil societies, the rural and the urban one, discuss current hot topics, exchange views, criticise and make fun of the authorities. With the popular microblogs (Weibo) they are able to put pressure on the public institutions, even on the local and central governments.

Keywords: Internet, Weibo, civil society, China, PRC, censorship, local governments, protests, blog

Rozdział 28

Wpływ rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na ochronę środowiska w Republice Chińskiej (Tajwanie)

Wprowadzenie

W drugiej połowie XX w. Republika Chińska była jednym z najszybciej rozwijających się państw świata¹. Industrializacja sprawiła, że coraz częściej pojawiały się negatywne konsekwencje dla środowiska. Rosnąca presja wewnętrzna i zewnętrzna spowodowała, że rząd podjął działania, aby chronić przyrodę wyspy. W tym celu w latach 70. XX w. stworzono, a następnie rozwijano politykę ochrony środowiska naturalnego. W niniejszym rozdziale omówiono relacje między rozwojem społeczeństwa obywatelskiego² w Republice Chińskiej a zmianami zachodzącymi w zakresie ochrony przyrody w tym państwie. Przedstawiono także analizę uwarunkowań polityczno-historycznych, gospodarczych i społeczno-kulturowych rozwoju polityki ochrony środowiska naturalnego Tajwanu, jej kierunków oraz wpływu na rozwój gospodarczy kraju.

Republika Chińska jest niewielkim państwem położonym w południowo-wschodniej Azji, określanym niegdyś mianem „azjatyckiego tygrysa”³. Mentalność mieszkańców wyspy pomogła w rozwoju ekonomiczno-społecznym kraju, ale rozwój ten wpłynął na jakość środowiska naturalnego. Po latach eksploatacji zasobów natu-

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ W latach 1981–2001 stopa wzrostu PKB dochodziła do 6% i jedynie w czterech latach spadła poniżej zera (zob. *Taiwan GDP growth rate*, <http://www.tradingeconomics.com/taiwan/gdp-growth>, 27.10.2013).

² Społeczeństwo obywatelskie rozumiane jako takie, które cechuje samoorganizacja, aktywność bez udziału władz oraz świadomy udział jego członków w życiu publicznym.

³ Inne kraje określane tym mianem to Hongkong, Korea Południowa i Singapur. Cechował je szybki wzrost gospodarczy w latach 1960–1995.

ralnych wprowadzono działania, które umożliwiły wdrożenie zasad zrównoważonego rozwoju⁴ do programów gospodarczych.

Położenie geograficzne państwa wymaga aktywnej polityki w tym zakresie. Tajwan i okoliczne wyspy znajdują się na wschodnim brzegu azjatyckiego szelfu kontynentalnego. Z uwagi na swą lokalizację, skomplikowane otoczenie geologiczne i topograficzne⁵ ekosystem wyspy jest narażony na liczne katastrofy naturalne⁶, które mogą się przyczynić do śmierci wielu przedstawicieli danego gatunku fauny lub flory, a w konsekwencji do jego wyginięcia⁷. Przy gęstym zaludnieniu, niewielkiej powierzchni i nielicznych zasobach naturalnych, intensywny rozwój gospodarczy wyspy w ostatnich latach zagroził przyrodzie Tajwanu. Ze względu na to, kraj ten ma „wrodzone” granice wzrostu. Zatem najważniejszym aspektem zrównoważonego rozwoju wyspy powinno być optymalne gospodarowanie zasobami naturalnymi oraz zarządzanie odpadami.

28.1. Zmiany w polityce ochrony środowiska Tajwanu

Rozwój systemu ochrony przyrody na Tajwanie można podzielić na cztery okresy. Pierwszy z nich obejmuje czas przed 1971 r. W owym czasie ochroną środowiska zajmowało się Ministerstwo Zdrowia. Do głównych jego zadań należały: prewencja przeciwko chorobom, kontrola i nadzór nad rozprzestrzenianiem się epidemii, publiczna ochrona zdrowia i zarządzanie nią. W roku 1969 z Ministerstwa wydzielono Biuro Rozwoju Przemysłowego, które było odpowiedzialne za przemysłowe emisje zanieczyszczeń do wody i powietrza oraz zapobieganie sytuacjom, które mogły zagrozić zdrowiu publicznemu⁸.

Następny ważny z punktu widzenia kształtowania ochrony środowiska okres to lata 1971–1982, kiedy powstał Oddział Publicznej Ochrony Zdrowia (Environmental Health Division), który zajmował się zarządzaniem oraz monitoringiem zbiórki od-

⁴ Rozwój zrównoważony to taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie – zob. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future (Brundtland Report)*, March 1987, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

⁵ *Taiwan Agenda 21: Vision and Strategies for National Sustainable Development*, Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan, 8 November 2004.

⁶ Przykładowo, tajfuny, trzęsienia ziemi, powodzie, lawiny błotne, tsunami, silne opady deszczu.

⁷ Na wyspie występuje ok. 4 tys. gatunków roślin naczyniowych, 61 gatunków ssaków, 400 gatunków ptaków, 92 gatunki gadów, 30 gatunków płazów, 140 gatunków ryb oraz ok. 50 tys. gatunków owadów, w tym 400 gatunków motyli (zob. *The Political Economy of Taiwan's Environment Policy-Economic Growth and Sustainable Development Perspectives*, <http://nccuir.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/37471/9/92400409.pdf>, 1.03.2013).

⁸ *Historical Development and Background*, <http://www.epa.gov.tw/en/epashow.aspx?list=9044&path=9055&guid=da6d766e-4053-4dc9-896d-c85421f2b5b6&lang=en-us>, 28.02.2013.

padów i ścieków, dbaniem o przestrzeń publiczną i jakość zakładów produkujących żywność, a także kontrolą stosowania pestycydów, pomiarem jakości powietrza i wody oraz zanieczyszczenia hałasem. Kolejne ministerstwa tworzyły odpowiednie komisje (np. Ministerstwo Spraw Zagranicznych). Kiedy Ministerstwo Ochrony Zdrowia utworzyło Instytut Kontroli Zanieczyszczenia Wody w takich miastach, jak Kaohsiung (drugie pod względem liczby ludności miasto Tajwanu), pojawiły się jednostki odpowiedzialne za oczyszczanie ścieków i zbiór odpadów. W roku 1979 przyjęto Prawo ochrony środowiska na terenie Tajwanu (*Environmental Protection Act in Taiwan Area*), a więc akt o randze ustawy o ochronie przyrody, który w sposób całościowy normował plan działań administracji.

Kolejny okres to lata 1982–1987. Dzięki implementacji Prawa ochrony środowiska utworzono Biuro ds. Ochrony Środowiska. Kontynuowano wysiłki związane z zarządzaniem odpadami, co stanowi duży problem zwłaszcza na Tajwanie, stosunkowo małej wyspie o dużej populacji.

Po roku 1987 utworzono Ministerstwo Ochrony Środowiska (*Environmental Protection Administration*) z siedmioma wydziałami odpowiedzialnymi za: 1) planowanie, 2) jakość powietrza i poziom zanieczyszczenia hałasem, 3) jakość wód, 4) zarządzanie odpadami, 5) odkażanie i zarządzanie substancjami toksycznymi, 6) kontrolę, 7) monitoring środowiskowy i zarządzanie informacjami. W latach 1988–1991 liczne miasta tworzyły lokalne biura ds. ochrony środowiska. Wśród najważniejszych działań należy wymienić prace nad prawodawstwem, w tym akt dotyczący redukcji emisji gazów cieplarnianych, mający na celu promocję oszczędzania energii i zwrócenie szczególnej uwagi mieszkańców wyspy na emisję dwutlenku węgla do atmosfery. Do działań krajowych należała akcja pt. *Czyste sąsiedztwo*, podczas której zadbano o sanitariaty w miejscach najczęściej odwiedzanych przez turystów oraz stworzono projekt zmierzający do eliminacji siedlisk komarów roznoszących dengę⁹ w pięciu południowych regionach wyspy. Innym przykładem są działania na rzecz poprawy jakości powietrza i wody w okresie późniejszym, dzięki którym odsetek znacznie zanieczyszczonych rzek spadł z 15,8% w 2003 r. do 4,2% w 2008 r.¹⁰ Tworzono także sztuczne mokradła, które filtrują wody zanieczyszczonych rzek i zapobiegają powodziom. Kolejnym aspektem jest recykling i promocja „zielonej konsumpcji”¹¹. Zastosowano odpowiedni system etykiet i informacji na opakowaniach, a ponad 1055 firm wprowadziło do swych ofert produkty ekologiczne.

⁹ Wirusowa choroba odzwierzęca o wysokim stopniu śmiertelności, występująca w strefie tropikalnej i subtropikalnej.

¹⁰ *Historical Development...*, op.cit.

¹¹ Tajwan ma jedną z najwyższych stóp recyklingu na świecie – 48,3% w 2010 r. (zob. *Environmental Protection*, <http://taiwaninddepth.tw/lp.asp?CtNode=1920&CtUnit=164&BaseDSD=12&mp=10,28.02.2013>).

Ważnym elementem działań w zakresie ochrony środowiska jest nadzór środowiskowy. Przykładowo, od stycznia do grudnia 2008 r. przebadano 145 580 zgłoszeń, z których 3291 wykazało nieprawidłowości. Z analizy spraw karnych z zakresu ochrony środowiska wynika, że w 2008 r. było 76 takich spraw i skazano 33 podmioty. Dodatkowo ruszył system internetowej informacji o substancjach toksycznych oraz lekarstwach dopuszczonych do obrotu na terytorium Republiki Chińskiej¹². Dalsze perspektywy rozwoju polityki środowiskowej koncentrują się m.in. na nowych regulacjach z zakresu ochrony środowiska, promocji recyklingu i gospodarki zero-odpadowej oraz zrównoważonej konsumpcji, a także na zagadnieniu edukacji ekologicznej na terenach wiejskich.

Historia rozwoju polityki ochrony środowiska pokazuje, że podejście do środowiska diametralnie się zmieniło od lat 70. XX w. do chwili obecnej. Kraj, w którym aspekty środowiskowe odgrywały marginalną rolę (jako jeden z tematów leżących w gestii Ministerstwa Zdrowia), stał się jedną z najbardziej zaawansowanych azjatyckich gospodarek w zakresie wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju. Priorytety polityki środowiskowej Tajwanu odpowiadają obecnym trendom światowym (m.in. wyznaczanym przez ONZ) i zawierają podejście zarówno globalne, jak i lokalne.

28.2. Uwarunkowania polityczno-historyczne ochrony środowiska Tajwanu

Polityka ochrony środowiska Republiki Chińskiej zajmowała zróżnicowaną pozycję w hierarchii priorytetów rządu w zależności od obowiązującego ustroju politycznego i gospodarczego. Przekładało się to na tworzenie odpowiednich regulacji prawnych, ustanowienie służb kontrolnych czy na wielkość wydatków na urządzenia służące do redukcji zanieczyszczeń. Podejście administracji do ochrony środowiska w długim okresie wpływa na postawy społeczne. W ujęciu politycznym przyroda często jest traktowana jako produkt społeczny. Polityczny sposób określenia miejsca natury zależy od idei przetrwania ekologicznego, technizacji i modernizacji społeczeństwa¹³.

Elementem wspólnym dla obszarów leżących po obu stronach Cieśniny Tajwańskiej aż do 1895 r. była chińska kultura i kontynentalne wpływy polityczne. Następnie, przez ponad 100 lat Tajwan rozwijał się odrębnie w tym zakresie. Chińczycy z innych prowincji rządili w tym kraju jedynie w latach 1945–1949. Zarówno okupacja japońska, jak i jednopartyjne rządy Kuomintangu wyznaczyły odmienną drogę rozwo-

¹² Zob. *ibidem*.

¹³ J.L. Łapiński, *Rozwój zrównoważony a polityczny poziom definiowania natury*, „Problemy Ekoro-zwoju – Problems of Sustainable Development” 2009, t. 4, nr 1, s. 77–81.

ową Tajwanu w porównaniu do Chin. Tajwan stał się państwem demokratycznym w latach 80. XX w.¹⁴

W Republice Chińskiej w czasach rządów autorytarnych grupy i organizacje pozarządowe, a więc ośrodki tradycyjnie stymulujące politykę środowiskową, odgrywały rolę marginalną. Regulacje środowiskowe odzwierciedlały troskę partii rządzącej o wzrost gospodarczy. Podobnie jak w Chinach, firmy państwowe były najczęściej głównymi instytucjami zanieczyszczającymi środowisko. Wśród urzędników odpowiedzialnych za środowisko szerzyła się korupcja i nepotyzm. Do roku 1987 większość regulacji środowiskowych pochodziła z Ministerstwa Ochrony Zdrowia, dla którego środowisko było jednym z wielu obszarów interwencji. Kiedy w 1987 r. stworzono Ministerstwo Ochrony Środowiska, co oznaczało zainteresowanie rządzących tematyką ochrony środowiska, ale jednocześnie było to ministerstwo najsłabiej wyposażone technicznie, o najmłodszej kadrze, co może wskazywać na jego niewielkie znaczenie. Przykład ożywienia w zakresie ochrony środowiska stanowi wprowadzony w 1986 r. system EIA (*Environmental Impact Assessment*)¹⁵, zbliżony do stosowanego w Chinach i innych państwach¹⁶. Początkowo, system ten miał bardziej charakter procesu konsultacyjnego niż regulacji stojącej na straży ochrony środowiska. Wprowadzono pierwsze zachęty dla deweloperów, nie udostępniano jednak dokumentów ani procedur na wypadek konfliktów praw czy interesów. W dodatku na decyzje środowiskowe mieli wpływ liderzy polityczni. Z tego powodu początkowo EIA miało charakter fasadowy.

Od początku lat 80. XX w. na Tajwanie rozpoczął się proces demokratyzacji, dzięki któremu wzmocniły się organizacje pozarządowe i media. Rozwojowi Ministerstwa Ochrony Środowiska pomogły także reformy procedury administracyjnej przeprowadzone w latach 1992 i 2001. Rozwijało się także społeczeństwo obywatelskie, które wywierało coraz silniejszy wpływ na administrację i legislację. Rola partii została zmieniona z decyzyjnej na mediacyjną. Do charakterystycznych cech tego okresu należą m.in. centralna rola Ministerstwa Ochrony Środowiska w procesie EIA i partycypacja społeczna w procesie konsultacji społecznych. Dzięki temu efektywność i wiarygodność EIA znacznie wzrosła. Przykładem skutecznych działań jest budowa obszaru zalewowego Hsiang-Shan w Hsin-Chu, gdzie zamiast inwestycji grożącej środowisku zaproponowano alternatywę w postaci rezerwatu przyrodniczego (występują tam liczne gatunki krabów i ptaków), co przyczyniło się do rozwoju przedsiębiorstw turystycznych. Obecnie w kraju znajduje się sześć parków narodowych, a ok. 10% terytorium

¹⁴ R.P. Weller, *Discovering Nature: Globalization and Environmental Culture in China and Taiwan*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.

¹⁵ EIA, od czasu ustanowienia w USA w 1969 r., do 1997 r. został wprowadzony w 100 krajach.

¹⁶ S-Y. Tang, Ch-P. Tang, C. Wing-Hung Lo, *Public Participation and Environmental Impact Assessment in Mainland China and Taiwan: Political Foundations of Environmental Management*, „The Journal of Development Studies” 2005, vol. 41, issue 1, s. 16.

objęto ochroną. Tajwan rozwinął system parków naturalnych wcześniej niż Chiny, przy czym na Tajwanie oparto się na systemach amerykańskim i japońskim, w Chinach zaś przyjęto jako model kraje Unii Europejskiej i World Conservation Union¹⁷.

Mimo wprowadzenia licznych działań integrujących założenia zrównoważonego rozwoju w polityce gospodarczej, rząd Republiki Chińskiej musi się zmierzyć z pewnymi wyzwaniem. Są to: długotrwałość i upolitycznienie procedur, mały (często niewystarczający) udział społeczeństwa (pochodna specyficznej mentalności społeczeństwa), postawy społeczne grup uczestniczących w procesie implementacji założeń i brak reprezentacji grup problemowych. Należy zauważyć, że polityka i rządy tego kraju mają wpływ na politykę ochrony środowiska, ale dużą rolę odgrywają instytucje społeczeństwa obywatelskiego poprzez proces konsultacji społecznych.

28.3. Uwarunkowania gospodarcze ochrony środowiska Tajwanu

Wielu ekonomistów próbowało powiązać wzrost gospodarczy z ochroną środowiska naturalnego i optymalnym wykorzystaniem zasobów naturalnych¹⁸.

W powszechnym rozumieniu wzrost gospodarczy, napędzany przez innowacje technologiczne, przyczynia się do wzrostu dobrobytu¹⁹. Panuje też przekonanie, że w długim okresie w wyniku wzrostu gospodarczego następuje poprawa jakości środowiska naturalnego. W Republice Chińskiej debatę nad wzrostem gospodarczym i jakością środowiska rozpoczęto w latach 70. XX w.²⁰

W początkowym okresie poprawa stanu gospodarki służyła legitymizacji władzy politycznej. W konsekwencji, zaniechano działań mających na celu zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń, które to działania mogły jednocześnie wpłynąć negatywnie na produkcję. Z tego powodu środowisko i rozwój gospodarczy często były postrzegane jako konkurencyjne względem siebie. Od lat 50. XX w. wzrost gospodarczy stał się głównym czynnikiem napędowym programów politycznych po doświadczeniu recesji i bezrobocia w latach 30. ubiegłego stulecia²¹. W latach 60. XX w. nastąpił znaczny

¹⁷ R.P. Weller, *Discovering Nature...*, op.cit.

¹⁸ Przykładowo, T. Malthus czy S. Kuznets.

¹⁹ D.W. Pearce, R.K. Turner, *Economics of Natural Resources and Environment*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1990.

²⁰ S.H. Shaw, *The review and perspective of environmental protection in Taiwan*, Taiwan, Research Fund (cyt. za: P-I. Wu, *Economic Development and Environmental Quality: Evidence from Taiwan*, „Asian Economic Journal” 1998, vol. 12, issue 4, s. 395–412).

²¹ Ibidem. Zob także W. Beckermann, *Economic Development and Environment: Conflict or Complementarity*, World Bank Background Paper No. 24 to the World Development Report, Washington 1992 (cyt. za: P-I. Wu, *Economic Development...*, op.cit.).

wzrost poziomu zanieczyszczeń, co było związane z okresem rozwoju gospodarczego opartego na przemyśle. W raporcie pt. *Limits to the growth* wykazano, że ochrona środowiska i promocja rozwoju gospodarczego są niespójne²². Istnieje także odmienny pogląd mówiący o tym, że jakość środowiska jest poddana lepszej kontroli wówczas, gdy gospodarka dobrze prosperuje²³.

W latach 90. XX w. przeprowadzono badania powiązań między wzrostem gospodarczym a jakością środowiska naturalnego, będące weryfikacją środowiskowej krzywej Kuzneta w Republice Chińskiej²⁴. P.-I. Wu poddał analizie dochód *per capita* i wybrane zmienne środowiskowe oraz zagregowany wskaźnik środowiskowy oparty na *hedonic price approach*. Wyniki pokazały, że w przypadku wybranych zmiennych i dochodu krzywa przybiera postać paraboli. Korelacja dodatnia jednak nie oznacza, że przy wzroście dochodu większy jego odsetek zostanie przeznaczony na poprawę jakości środowiska²⁵. Był to pierwszy artykuł, w którym przedstawiono powiązanie rozwoju gospodarczego Tajwanu z jakością jego środowiska²⁶. Pokazano w nim, że pogorszenie stanu środowiska jest nieuniknione do czasu osiągnięcia określonego poziomu rozwoju. Potwierdzono tezę, że rozwój gospodarczy ma wpływ na politykę ochrony środowiska: do pewnego czasu rozwój nie sprzyja ochronie środowiska, ale w określonym punkcie następuje zwrot i tendencja odwrotna. Obecnie Tajwan znajduje się na tej ścieżce.

28.4. Uwarunkowania społeczno-kulturowe ochrony środowiska Tajwanu

Dzięki wspólnej tradycji kulturowej oraz odmiennym doświadczeniom ekonomicznym i politycznym Republika Chińska i Chiny stanowią ciekawy obiekt analizy porównawczej. Przeprowadził ją m.in. R.P. Weller w 2006 r. w zakresie wpływu kultury na politykę środowiska. Jaki wpływ miały wydarzenia polityczne i gospodarcze na współczesne postawy i przekonania? Czy obywatele Tajwanu i Chin myślą i zachowują się inaczej wobec środowiska? Udzielając odpowiedzi na te pytania, należy rozważyć wpływ globalnych trendów dotyczących ekologii oraz industrializacji i komercjalizacji, a także różnych form reżimu państwowego na postawy mieszkańców Tajwanu i Chin²⁷.

²² D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W. Behrens, *Limits to the growth*, Universe Books, New York 1972.

²³ P.-I. Wu, *Economic Development...*, op.cit.

²⁴ Ibidem, s. 385.

²⁵ W artykule poddano analizie dane z lat 1982–1995 uzyskane w 23 miastach i gminach, co pozwoliło na pomiar efektów stałych i losowych (ibidem, s. 396).

²⁶ Ibidem.

²⁷ R.P. Weller, *Discovering Nature...*, op.cit.

Politykę ochrony środowiska Chin i Tajwanu można analizować z punktu widzenia wspólnego dziedzictwa kulturowego – chińskiego podejścia do środowiska w XIX i XX w., konceptu *ziran*²⁸. Życie i tradycje autochtonicznych mieszkańców wyspy Tajwan, dziewięciu głównych plemion aborygeńskich, w znaczny sposób wiązało się z przyrodą. Wśród uwarunkowań społeczno-kulturowych do ważnych z punktu widzenia oddziaływania na ochronę środowiska należą powiązania między naturą a religią w tradycji chińskiej²⁹. Tak jak zachodnie wartości są związane z tradycją judeo-chrześcijańską, tak tajwańskie wypływają z kultury chińskiej, przepojonej taoizmem i konfucjanizmem. Wyznawcy taoizmu uważają, że przez refleksję i intuicję można osiągnąć harmonię ze środowiskiem zewnętrznym i ze sobą samym. Człowiek nie powinien tracić energii na zmienianie natury, ale zaakceptować ją taką, jaka jest. Aby osiągnąć harmonię, należy podążać za wartościami grupowymi, a nie indywidualnymi. W konfucjanizmie podkreślano związek człowieka z przyrodą oraz rolę autorytetu. Tajwański system edukacyjny w znacznym stopniu odzwierciedla tę zasadę. Uczeń Konfucjusza, Zung Yung, promował wybór „środkowej drogi”, tłumaczonej czasami jako „niezobowiązującą pozycję”. Wpływ nauki Konfucjusza na Tajwańczyków w relacjach zarówno osobistych, jak i zawodowych jest znaczny³⁰.

W ramach badania prowadzonego w latach 90. XX w. przez L.K. Trevino, Tajwańczyki byli chętni do wypełniania zobowiązań społecznych, a akceptacja grupy miała dla nich duże znaczenie³¹. Ludzie odgrywali swoją rolę w systemie, spełniali obowiązki i przestrzegali zasad. Z badania wynika, że nie ma znacznej różnicy między osobami zatrudnionymi w sektorach prywatnym i publicznym w przypadku kontrowersyjnych zachowań dotyczących środowiska. Badanie pokazało też, iż Tajwańczyków nie motywuje bardziej uznanie w społeczeństwie od przywiązania do zasad. Jest to obserwacja pozornie sprzeczna, ale spójna z poglądem J. Habermasa o znacznym wpływie konfucjańskiej harmonii na to społeczeństwo³². Pozostaje jednak rozdźwięk między rzeczywistym zachowaniem a abstrakcyjnymi normami. Problem zanieczyszczeń jest uznany za problem publiczny. Tajwańczyk zadaje więc sobie pytanie, dlaczego człowiek powinien się osobiście angażować w jego eliminację? Przecież istnieją osobne grupy i organizacje odpowiedzialne za jego usunięcie. Ale osobiste zaangażowanie w zmniejszenie poziomu zanieczyszczenia może być postrzegane jako działania na rzecz wspólnoty. Może się więc okazać, że pomimo

²⁸ Podstawowe założenie taoizmu, zakładające postępowanie z naturalnym biegiem rzeczy.

²⁹ R.P. Weller, *Discovering Nature...*, op.cit.

³⁰ P. Sheng, L. Chang, W.A. French, *Business's Environmental Responsibility in Taiwan – Moral, Legal or Negotiated*, „Journal of Business Ethics” 1994, vol. 13, issue 11, s. 888.

³¹ Zob. ibidem, s. 892.

³² Zob. ibidem, s. 895.

szybkiej westernizacji jedynie zasady, które biorą pod uwagę publiczną użyteczność, pomogą w usuwaniu zanieczyszczeń.

28.5. Uwarunkowania międzynarodowe ochrony środowiska Tajwanu

Kolejna różnica dotyczy akcji bojkotowych i protestów środowiskowych na poziomie lokalnym i krajowym³³. W Chinach państwo stara się ukrócić działania ruchów środowiskowych i organizacji porządkowych, które obecnie w pełni rozkwitają na Tajwanie. Oba państwa starają się nadążać za globalnymi trendami, ale działania na poziomie lokalnym zdają się być ograniczone. Kulturowe różnice między lokalnymi, krajowymi i międzynarodowymi organizacjami środowiskowymi stanowią przeszkodę w działaniach o ogólnym zasięgu³⁴. Globalne problemy, takie jak zanieczyszczenie wód czy zmiany klimatu, tłumaczą rozwój licznych instytucji i polityk na poziomie międzynarodowym, których wdrożenie jest trudne lokalnie³⁵. Republika Chińska jest członkiem licznych regionalnych i światowych organizacji, w które współpracują ze sobą w zakresie ochrony środowiska. Wśród najważniejszych należy wymienić APEC, WTO czy ONZ³⁶. Kraj ten kontynuuje również współpracę w ramach umów bilateralnych z takimi krajami, jak USA, Japonia czy Francja³⁷.

Podsumowanie

Wśród uwarunkowań wpływających na politykę ochrony środowiska Republiki Chińskiej należy wymienić: polityczno-historyczne, gospodarcze, społeczno-kulturowe oraz międzynarodowe. W analizie pominięto oczywisty wpływ rozwoju technologii. W okresie rządów autorytarnych system polityczny uniemożliwiał skuteczną ochronę środowiska oraz udział społeczeństwa obywatelskiego w jej kształtowaniu. W okresie demokratyzacji nastąpiły zmiany, a rozwój społeczeństwa obywatelskiego sprzyjał postępom w zakresie polityki ochrony środowiska. Rozwój gospodarczy wyspy wpływa pozytywnie na wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju. W sposób właściwy wykorzystano w edukacji tradycyjne przywiązanie do środowiska, co wpłynęło

³³ R.P. Weller, *Discovering Nature...*, op.cit., s. 100.

³⁴ Ibidem, s. 134.

³⁵ Ibidem, s. 157.

³⁶ Ibidem, rozdział 5.

³⁷ *International Cooperation*, <http://www.epa.gov.tw/en/epashow.aspx?list=8437&path=11859&guid=b34515eb-3189-4893-9cc3-6bb7f27361f8&lang=en-us>, 28.02.2013.

na ukształtowanie postaw społecznych. W dziedzinie ochrony środowiska Tajwan dorównuje najbardziej zaawansowanym krajom regionu.

Bibliografia

- Environmental Protection*, <http://taiwanindepth.tw/lp.asp?CtNode=1920&CtUnit=164&BaseDSD=12&mp=10>, 28.02.2013.
- Historical Development and Background*, <http://www.epa.gov.tw/en/epashow.aspx?list=9044&path=9055&guid=da6d766e-4053-4dc9-896d-c85421f2b5b6&lang=en-us>, 28.02.2012.
- International Cooperation*, <http://www.epa.gov.tw/en/epashow.aspx?list=8437&path=11859&guid=b34515eb-3189-4893-9cc3-6bb7f27361f8&lang=en-us>, 28.02.2013.
- Łapiński J.L., *Rozwój zrównoważony a polityczny poziom definiowania natury*, „Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development” 2009, t. 4, nr 1.
- Meadows D.H., Meadows D. L., Randers J., Behrens W., *Limits to the growth*, Universe Books, New York 1972.
- Pearce D.W., Turner R.K., *Economics of Natural Resources and Environment*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1990.
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future (Brundtland Report)*, March 1987, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>
- Sheng P., Chang L., French W.A., *Business's Environmental Responsibility in Taiwan – Moral, Legal or Negotiated*, „Journal of Business Ethics” 1994, vol. 13, issue 11.
- Taiwan Agenda 21: Vision and Strategies for National Sustainable Development*, Council for Economic Planning and Development, Executive Yuan, 8 November 2004.
- Taiwan GDP growth rate*, <http://www.tradingeconomics.com/taiwan/gdp-growth>, 27.10.2013.
- Tang S.-Y., Tang Ch.-P., Wing-Hung Lo C., *Public Participation and Environmental Impact Assessment in Mainland China and Taiwan: Political Foundations of Environmental Management*, „The Journal of Development Studies” 2005, vol. 41, issue 1.
- The Political Economy of Taiwan's Environment Policy-Economic Growth and Sustainable Development Perspectives*, <http://nccuir.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/37471/9/92400409.pdf>, 1.03.2013.
- Weller R.P., *Discovering Nature: Globalization and Environmental Culture in China and Taiwan*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.
- Wu P.-I., *Economic Development and Environmental Quality: Evidence from Taiwan*, „Asian Economic Journal” 1998, vol. 12, issue 4.

Streszczenie

Od początku lat 80. XX ubiegłego stulecia w Republice Chińskiej rozpoczął się proces demokratyzacji, dzięki któremu wzmocniły się organizacje pozarządowe i media. Do czasu zmiany ustroju partycypacja społeczna była ograniczona, a środowisko naturalne było podporządkowane gospodarce i traktowane przedmiotowo, mimo partnerskiego podejścia wynikającego z chińskiej tradycji. Powstające społeczeństwo obywatelskie zaczęło wywierać coraz silniejszy wpływ na administrację i legislację. Rozwój polityki ochrony środowiska wspomogły reformy procedury administracyjnej przeprowadzone w latach 1992 i 2001. Rola partii politycznych została zmieniona z decyzyjnej na mediacyjną. Obecnie kluczową rolę w ochronie środowiska naturalnego wyspy odgrywają działania i programy społeczności lokalnych. Społeczności te są źródłem inicjatyw funkcjonujących w ramach prawnych stworzonych przez państwo. Przedmiotem badania są relacje między przejawami społeczeństwa obywatelskiego a ochroną środowiska na Tajwanie. W niniejszym rozdziale analizie poddano przyczyny i uwarunkowania rozwoju tego procesu oraz jego skutki. Zastosowaną metodą badawczą jest analiza treści.

Słowa kluczowe: Tajwan (Republika Chińska), społeczeństwo obywatelskie, zrównoważony rozwój, rozwój gospodarczy, ochrona środowiska

Influence of the civil society's development on environmental protection in the Republic of China (Taiwan)

Summary

Since the early eighties, the Republic of China has begun a process of democratisation which has strengthened NGOs and the independent media. Until the regime has changed to a democratic one, public participation was limited. Environmental protection was subordinated to the economy and treated as subject, despite the partnership approach resulting from the Chinese tradition. Emerging civil society began to exert a more powerful influence on the administrative and legislative branches. The development of environmental policy was supported by reforms of administrative procedure carried out in 1992 and 2001. The role of political parties has been changed from decisive to mediating. Currently, a key role in protecting the environment of the island is played by activities and programs of local communities. These communities are a source of initiatives that are based on a framework created by state law. The object of this paper is to analyse the relationship between the civil society and environmental protection in

the Republic of China. In the paper, the author examines the causes and conditions for the development of this process and its effects. The research method used in this article is the literature analysis.

Keywords: Taiwan, Republic of China, civil society, sustainable development, economic development, environment protection

Rozdział 29

Klasa średnia w warunkach kryzysu gospodarczego w państwach rozwijających się

Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale przedstawiono i usystematyzowano informacje dotyczące kształtowania się rozmiarów klasy średniej w państwach rozwijających się na tle świata, w warunkach światowego kryzysu gospodarczego, ze szczególnym uwzględnieniem tego zjawiska na przykładzie Indii. Silniejsza klasa średnia i zmniejszanie podziałów społecznych powinno sprzyjać integracji społecznej, przez co powinno stanowić podstawę kształtowania się silnej więzi w społeczeństwie, co następnie powinno się przekładać na wzrost świadomości ekonomicznej populacji oraz sprzyjać rozwojowi przedsiębiorczości i innowacyjności oraz poprawie warunków życia ogółu społeczeństwa.

29.1. Państwa rozwijające się a kryzys gospodarczy

Państwa rozwijające się coraz mocniej akcentują swoją rolę we współczesnym świecie. Wzrost znaczenia tej grupy gospodarek jest widoczny zwłaszcza na płaszczyźnie ekonomicznej, głównie wskutek osłabienia gospodarek wysoko rozwiniętych, które nastąpiło w rezultacie kryzysu gospodarczego i finansowego lat 2007/2008+.

W latach 2000–2012 produkt krajowy brutto (PKB) państw rozwijających się i gospodarek wschodzących wzrastał średnio rocznie o ponad 6%, podczas gdy w przypadku państw wysoko rozwiniętych jego przyrost kształtował się na poziomie ponad 2-krotnie niższym (1,8% średnio rocznie). W ciągu ostatnich pięciu lat, jeszcze przed

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

rozpoczęciem się kryzysu, światowa gospodarka zaczęła wyhamowywać. Globalne tempo wzrostu PKB w latach 2006–2009 zmniejszyło się z przeszło 5% w 2006 r. do –0,5% w 2009 r. W analizowanym okresie dodatnim wkładem w światowy PKB odznaczyły się gospodarki państw rozwijających się¹. To głównie dzięki nim możliwa była kompensacja niskiego wzrostu (a nawet spadku) PKB w gospodarkach wysoko rozwiniętych. W horyzoncie prognozy, tj. do 2017 r., różnica w tempie wzrostu gospodarczego między tymi dwoma grupami gospodarek nie ulegnie istotnym zmianom².

W ostatniej dekadzie udział państw rozwijających się i gospodarek wschodzących w tworzeniu światowego PKB wzrósł o 12 pkt proc., zatem różnica, jaka istniała między państwami rozwijającymi się a wysoko rozwiniętymi, wyraźnie się zmniejszyła (z 26 pkt proc. do 2 pkt proc.). Można zakładać, że na skutek trudności ekonomicznych, jakich doświadczają gospodarki wysoko rozwinięte, pozycja w światowej gospodarce państw rozwijających się będzie w dalszym ciągu znacząca.

W tym samym okresie w grupie państw rozwijających się wzrósł także dochód *per capita* (PPS) – w 2012 r. był on 1,2-krotnie wyższy niż w 2010 r. i chociaż w 2012 r. stanowił mniej niż połowę dochodu na mieszkańca, jaki odnotowano w grupie państw wysoko rozwiniętych, to skala przyrostu wartości wymaga podkreślenia.

Do roku 2007 konsumpcja kreowana przez społeczeństwo USA i inne państwa wysoko rozwinięte stanowiła o sile gospodarki światowej. Tendencja ta odwróciła się wraz z załamaniem na światowych rynkach, które okazało się być najpoważniejsze w skutkach dla gospodarki USA. Udział USA w tworzeniu globalnego PKB, który jeszcze w 2008 r. kształtował się w granicach 25%, w 2012 r. zmniejszył się do 22%. Podobnie, udział konsumpcji USA w globalnej konsumpcji zmniejszył się z 27% do 25%³. W efekcie tego ocenia się, że w najbliższych latach ciężar odbudowy popytu konsumpcyjnego na świecie w coraz większym stopniu będzie spoczywał na państwach rozwijających się. Mając w perspektywie zdecydowanie bardziej sprzyjające prognozy dla ich wzrostu gospodarczego – determinujące wzrost siły nabywczej lokalnych gospodarstw domowych, przy coraz liczniejszej klasie średniej – staną się one liczącą się siłą konsumpcyjną w skali globalnej.

Doskonałym przykładem dynamizmu procesów wspierających strukturalnie popyt na dobra konsumpcyjne są gospodarki azjatyckie. Ich wyraźny wzrost gospodarczy (tabela 29.1) był zwłaszcza związany z uruchomieniem gromadzonych oszczędności oraz wzrostem nakładów na edukację, w której społeczeństwa upatrywały szans na wyjście z biedy. To, wraz z innowacjami finansowymi, które umożliwiły gospodarstwom domowym zwiększenie konsumpcji bieżącej, przyczyniło się do wzrostu popytu krajowego, który oprócz eksportu stanowił o wzroście tej grupy państw.

¹ IMF Outlook Database, IMF, Washington 2011.

² IMF World Economic Outlook Database, IMF, Washington, October 2012.

³ <http://unctadstat.unctad.org/TableViewer/tableView.aspx>, 5.09.2013.

Tabela 29.1. Tempo wzrostu gospodarczego w latach 2004–2012 wybranych gospodarek wschodzących oraz USA i Francji (w %)

Kraj	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brazylia	5,7	3,2	4,0	6,1	5,2	-0,3	7,5	2,7	0,9
Chiny	10,1	11,3	12,7	14,2	9,6	9,2	10,4	9,3	7,8
Indie	7,7	9,1	9,4	10,1	6,2	5,0	11,2	7,7	4,0
Indonezja	5,0	5,7	5,5	6,3	6,0	4,6	6,2	6,5	6,2
Rosja	7,2	6,4	8,2	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4
Francja	2,5	1,8	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	1,7	0,0
USA	3,5	3,1	2,7	1,9	-0,3	-3,1	2,4	1,8	2,2

Źródło: IMF World Economic Outlook Database, IMF, Washington, April 2013.

W miarę wzrostu dochodu narodowego i bogacenia się społeczeństw gospodarek rozwijających się zanikają różnice w poziomie zamożności, o czym świadczy systematyczne zmniejszanie się poziomu współczynnika Giniego w tej grupie państw. Coraz liczniejsza staje się klasa średnia, w której ekonomia klasyczna dostrzega ważne źródło wzrostu gospodarczego⁴. Ocenia się, że w kolejnych latach, w warunkach ograniczonego popytu ze strony państw wysoko rozwiniętych, fundamentem wzrostu będzie popyt wewnętrzny, którego motorem będzie właśnie zapotrzebowanie zgłaszane przez klasę średnią.

29.2. Klasa średnia

Znaczenie klasy średniej dla wzrostu gospodarczego jest dostrzegane już od XIV w. Wzrastała ona wraz z umacnianiem się w systemie gospodarczym roli burżuazji, która zainicjowała rozwój gospodarki rynkowej i przyczyniła się do intensyfikacji wymiany towarowej między państwami. Burżuazję postrzegano jako źródło przedsiębiorczości i innowacyjności⁵. Pierwszy, dynamiczny wzrost liczebności klasy średniej jest związany z rewolucją przemysłową w XIX w., drugi natomiast nastąpił po II wojnie światowej. Współcześnie, klasa średnia jest postrzegana jako „wykształcona i ciężko pracująca” część społeczeństwa. Badania empiryczne dowodzą, że wzrost rozmiarów klasy średniej sprzyja lepszym rządów, szybszemu wzrostowi gospodarczemu oraz ograniczaniu poziomu ubóstwa. Osiągnięcie przez jednostki pewnego statusu społecznego wiąże się ze wzrostem świadomości co do ich praw i możliwości rozwoju oraz dążenia do osiągnięcia jak najlepszych warunków życia. Tym samym,

⁴ H. Kharas, *The emerging middle class in developing countries*, OECD Development Centre Working Paper No. 285, OECD, Paris 2010, s. 7.

⁵ Ibidem.

rozmiar klasy średniej w danym społeczeństwie może być jednym z wyznaczników średnio- i długookresowego poziomu rozwoju gospodarek⁶.

29.2.1. Definicje i pomiar klasy średniej

Nie istnieje jedna, akceptowana przez wszystkich definicja klasy średniej. Zanim zostanie podana definicja tego pojęcia, należy zacząć od wyjaśnienia znaczenia pierwszego jego członu, tj. terminu „klasa”. W definicji E.T. Hillera klasa to „każdy stosunkowo trwały podział społeczeństwa, który wyodrębnia się ze względu na utrzymujące się różnice w zajmowanej pozycji i oddzielony jest od innych warstw dystansem społecznym”⁷. Innymi słowy, to jednostki, poprzez swoje indywidualne decyzje i wybory podejmowane w całym okresie swojego życia, dzielą społeczeństwo na nieformalne grupy (klasy), różniące się zbiorem określonych cech. Socjologowie wyróżnili różne kryteria, na których podstawie podzielili społeczeństwo na klasy. Na przykład W. Warner wyróżnił, przy uwzględnieniu kryterium dochodowego oraz szacunku społecznego, trzy klasy: wyższą, średnią i niższą, przy czym każda z nich mogła być niższa i wyższa. Klasa średnia w społeczeństwie znajduje się między klasami wyższą a niższą.

Obecnie, do klasy średniej zalicza się głównie te grupy społeczno-zawodowe, które cechuje samodzielność i ustabilizowana sytuacja majątkowa, ale nie dysponują one jednak znacznymi majątkami (własnością – firmy, kapitału, kwalifikacji). Ważnym wyznacznikiem klasy średniej jest również zamożność i stopa życiowa⁸. H. Domański uznaje, że pierwszą cechą klasy średniej jest możliwość wejścia do niej na podstawie własnych zasług, a nie na zasadzie dziedziczenia. Ponadto, klasa średnia to z reguły ludzie zamożni, którzy kreują popyt. W każdym społeczeństwie klasa średnia pełni ważną funkcję stabilizatora gospodarki. Bez klasy średniej społeczeństwo nie mogłoby istnieć⁹. W tym miejscu warto również wspomnieć o nowej klasie średniej, czyli o pracownikach handlu, urzędnikach, wysoko wykwalifikowanych specjalistach, kadrach kierowniczych firm i instytucji państwowych. Współcześnie, nowa klasa średnia jest nierozzerwalnie związana z nowoczesnym systemem zawodowym, którego najważniejsze zasady to otwarte współzawodnictwo i poleganie na sobie¹⁰.

⁶ M. Ncube, Ch.L. Lufumpa, S. Kayizzi-Mugerwa, *Middle of the Pyramid: Dynamics of the Middle Class in Africa*, Africa Development Bank, Market Brief 2011, s. 1.

⁷ E.T. Hiller, *Principles of Sociology*, Harper & Brothers, New York–London 1933 (cyt. za: H. Domański, *Struktura społeczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 54–57).

⁸ H. Domański, *Struktura społeczna*, op.cit., s. 105–110.

⁹ Wywiad D. Zaczka z prof. H. Domańskim, 2007, http://www.decudent.pl/archiwum/wydanie_12/spoleczenstwo_112.html

¹⁰ H. Domański, *Struktura społeczna*, op.cit., s. 105–110.

W ujęciu ekonomicznym wyróżnia się dwa podejścia do definiowania i pomiaru rozmiarów klasy średniej – absolutne i relatywne¹¹. W myśl pierwszego z nich (absolutnego) zakłada się, że gospodarstwa domowe zaliczane do klasy średniej uzyskują dzienny dochód (mierzony PPS) w wysokości 10–100 USD¹², ich roczny dochód przekracza 3900 USD (PPS)¹³, a dzienne wydatki w przeliczeniu na osobę kształtują się w wysokości 2–4 USD (klasa średnia niższa) lub 6–10 USD (klasa średnia wyższa)¹⁴. Również Bank Światowy posługuje się definicją w ujęciu absolutnym – do klasy średniej zalicza gospodarstwa domowe, które mają dzienny dochód w wysokości 10–50 USD¹⁵. Ogólnie można powiedzieć, że klasa średnia w podejściu absolutnym to jednostki lub gospodarstwa domowe, których dochód na 1 osobę przekracza 0,75 średniego dochodu w populacji, ale jednocześnie nie jest wyższy niż 1,25¹⁶. W podejściu relatywnym klasę średnią tworzą jednostki lub gospodarstwa domowe znajdujące się między 20 a 80 percentylem rozkładu dochodów w populacji¹⁷. W tabeli 29.2 przedstawiono sposoby definiowania (oraz pomiaru wielkości) klasy średniej, stosowane współcześnie przez badaczy.

Tabela 29.2. Definiowanie i pomiar klasy średniej w literaturze przedmiotu

Ujęcie absolutne	
Autor (rok)	Dochód na osobę dziennie
A. Banerjee, E. Duflo (2008 r.)	2 USD $\leq y_i \leq$ 10 USD
H. Kharas (2010 r.)	10 USD $\leq y_i \leq$ 100 USD
L.F. Lopez-Calva, Ortiz-Juarez (2011 r.)	10 USD $\leq y_i \leq$ 50 USD
B. Milanovic, S. Yitzhaki (2002 r.)	12 USD $\leq y_i \leq$ 50 USD
S. Chen, M. Ravallion (2010 r.)	2 USD $\leq y_i \leq$ 13 USD
Ujęcie relatywne	
Autor (rok)	Percentyle rozkładu dochodów
N. Birdsall, C. Graham, S. Pettinato (2000 r.)	0,75y(p50) $\leq y_i \leq$ 1,25y(p50)
M. Blackburn, D. Bloom (1985 r.)	0,60y(p50) $\leq y_i \leq$ 2,25y(p50)
J.C. Davis, J.H. Huston (1992 r.)	0,50y(p50) $\leq y_i \leq$ 1,50y(p50)
A. Alesina, R. Perotti (1996 r.)	$p40 \leq p(y_i) \leq p80$
R.J. Barro (1999 r.), W. Easterly (2001 r.)	$p20 \leq p(y_i) \leq p80$
M.D. Patridge (1997 r.)	$p40 \leq p(y_i) \leq p60$
A. Solimano (2008 r.)	$p20 \leq p(y_i) \leq p90$

Źródło: F.H.G. Ferreira, J. Messina, J. Rigolini, L.F. López-Calva, M.A. Lugo, *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, World Bank, Washington 2013.

¹¹ H. Kharas, *The emerging middle class...*, op.cit., s. 8.

¹² Ibidem.

¹³ S.S. Bhalla, *Second Among Equals: The Middle Class Kingdoms of India and China*, Oxus Research & Investments, New Delhi 2007.

¹⁴ A. Banerjee, E. Duflo, *What is middle class about the middle class around the world?*, Working Paper 07-29, MIT Department of Economics, Cambridge 2007.

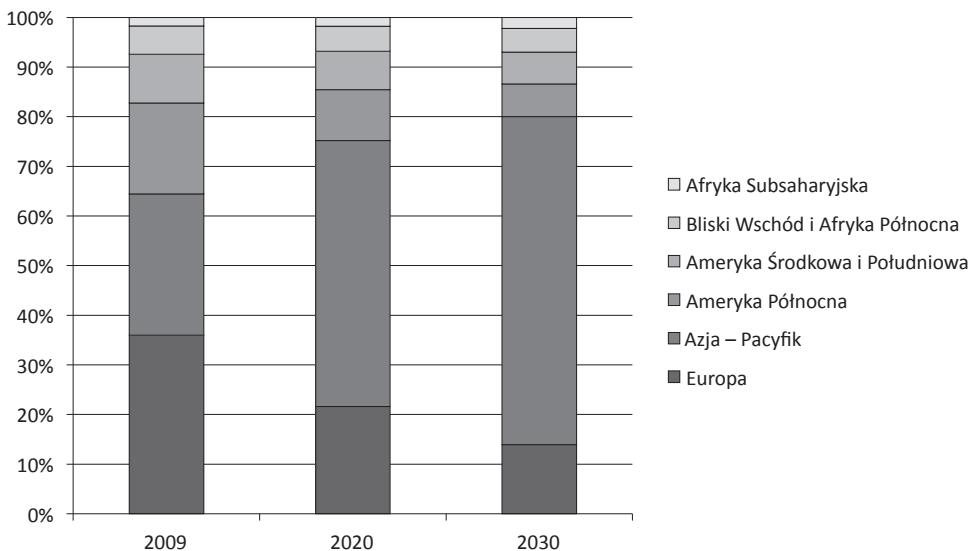
¹⁵ F.H.G. Ferreira, J. Messina, J. Rigolini, L.F. López-Calva, M.A. Lugo, *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, World Bank, Washington 2013, s. 31–32.

¹⁶ A. Banerjee, E. Duflo, *What is middle...*, op.cit.

¹⁷ N. Birdsall, C. Graham, S. Pettinato, *Stuck in Tunnel: Is Globalization Muddling the Middle?*, Working Paper No. 14, Brookings Institution, Washington 2000.

Wykorzystując definicję H. Kharasa wg podejścia absolutnego, w myśl której do klasy średniej należy zaliczać gospodarstwa domowe (bądź jednostki), których dzienny dochód kształtuje się w granicach 10–100 USD, można przedstawić rozmiary klasy średniej na świecie oraz szacunkowe rozmiary tej grupy gospodarstw w latach 2020 i 2030. Jeśli zmierzy się rozmiary klasy średniej zgodnie z przyjętą przez H. Kharasa definicją, to okaże się, że w 2009 r. klasa średnia na świecie liczyła ponad 1,84 mld osób. Zdecydowanie największy udział w tworzeniu klasy średniej miały Europa oraz Ameryka Północna, które odpowiadały za ponad 50% ogółu klasy średniej (rysunek 29.1). W dalszej perspektywie oczekuje się, że udział tych dwóch kontynentów w tworzeniu klasy średniej będzie się systematycznie zmniejszał, aż do zaledwie 20% w 2030 r. Gwałtowny wzrost klasy średniej nastąpi w państwach regionu Azji i Pacyfiku. Ten region będzie zamieszkiwać ok. 2/3 klasy średniej (wzrost z ok. 29% w 2009 r. do ponad 66% w 2030 r.).

Rysunek 29.1. Rozmiary klasy średniej w 2009 r. oraz prognozy na lata 2020 i 2030



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Human Development Report 2013*, UNDP, New York 2013, s. 14.

W myśl definicji S. Chena i M. Ravalliona, do klasy średniej można zaliczyć ponad 4 mld osób, czyli blisko 60% światowej populacji. W opinii wielu badaczy jest to zdecydowanie zbyt niski poziom dochodu, zwłaszcza że osoby z dolnej granicy tej grupy (żyjące za 2–5 USD dziennie) często nie mają dostępu do prądu czy bieżącej wody, chociaż mogą sobie pozwolić na zakup telefonu komórkowego.

S. Ali i U. Dadush uważają, że istnieje stosunkowo prosty sposób wskazania populacji zaliczanej do klasy średniej. W ich opinii, w rozwijającym się świecie synonimem

wejścia do klasy średniej jest nabycie samochodu. Za przyjęciem takiego wskaźnika przemawia dostępność statystyk oraz ich wiarygodność¹⁸. Nabycie samochodu jest też przejawem zaspokojenia potrzeb podstawowych i przejścia na kolejny poziom konsumpcji – nabywania dóbr niekoniecznie niezbędnych. Również dane Banku Światowego dotyczące liczby samochodów osobowych (na 1000 mieszkańców) wskazują na relatywnie najszybszy wzrost liczby samochodów w Azji Wschodniej i rejonie Pacyfiku, co potwierdzałoby tezę o tym, że klasa średnia w tym regionie rzeczywiście rośnie najszybciej. W roku 2010 w porównaniu z 2003 r. liczba samochodów osobowych zwiększyła się tam 2-krotnie (z 15,6 szt. do 42,3 szt.)¹⁹.

S. Ali i U. Dadush porównali rozmiary klasy średniej w wybranych państwach rozwijających się przy zastosowaniu proponowanej przez siebie miary, tj. liczby posiadaczy samochodów, oraz stosując m.in. podejście Milanovica-Yitzhakiego²⁰. Okazuje się, że klasa średnia w niektórych państwach (np. w Indiach, Rosji czy Meksyku odpowiednio: 70,5 mln osób wobec 37 mln; 104,4 mln osób wobec 57 mln; 82 mln osób wobec 37 mln) jest prawie 2-krotnie liczniejsza niż gdyby wziąć pod uwagę kryterium dochodu w rozpiętości 12–50 USD dziennie.

Z pewnością, żadna z przedstawionych miar nie jest doskonała, ale z przedstawionych szacunków wynika, że wzrost rozmiarów klasy średniej jest przejawem rosnącego potencjału tych gospodarek oraz znaczących możliwości kreowania popytu zarówno na dobra konsumpcyjne, zwłaszcza trwałego użytku, jak i – w dalszej perspektywie – na dobra inwestycyjne. Wzrost zamożności, możliwy do osiągnięcia dzięki wzrostowi nakładów na edukację i ochronę zdrowia przy jednoczesnej poprawie wskaźników związanych z tymi obszarami, jest pochodną szybkiego wzrostu gospodarczego w państwach rozwijających się. Zwiększający się odsetek ludności miejskiej i rosnący odsetek ludności w wieku produkcyjnym przekłada się zarówno na wzrost produkcji i popytu konsumpcyjnego, jak i na zmianę wzorców konsumpcyjnych społeczeństw państw rozwijających się.

Chociaż klasa średnia w Indiach czy Chinach pod względem zamożności odbiega jeszcze od poziomu zamożności osób o średnich dochodach w Europie Zachodniej czy w USA, to jest ona w stanie przeznaczać coraz większą część dochodów na zakup dóbr wyższego rzędu²¹. W rezultacie, producenci trwałych dóbr konsumpcyjnych, a także firmy świadczące różnego rodzaju usługi (finansowe, turystyczne) mogą w tych państwach znaleźć duże grono odbiorców. Pociągnie to za sobą skutki gospo-

¹⁸ S. Ali, U. Dadush, *A new measure of the global middle class*, <http://carnegieendowment.org/2012/07/23/in-search-of-global-middle-class-new-index/cyo2>; <http://www.voxeu.org/article/new-measure-global-middle-class>, 5.09.2013.

¹⁹ Dane Banku Światowego.

²⁰ S. Ali, U. Dadush, *A new measure...*, op.cit.

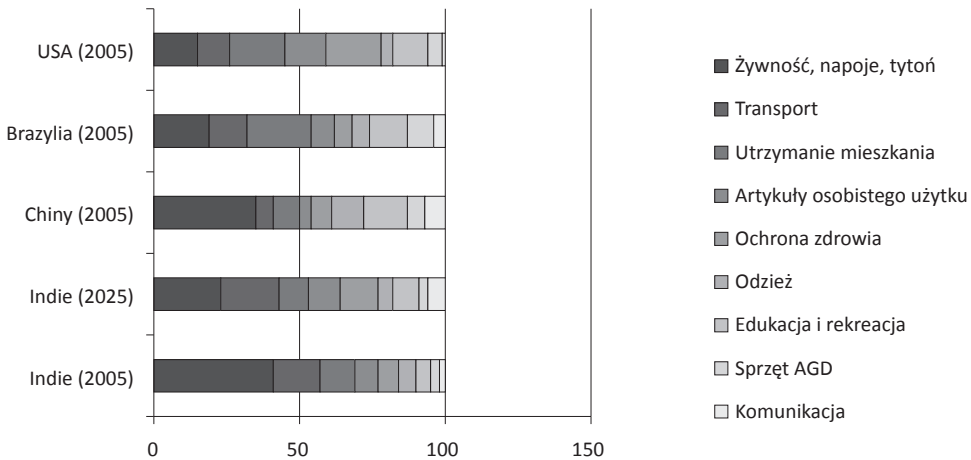
²¹ D. Pilling, K. Hille, A. Kazmin, *Nowa klasa średnia z Azji zmieni oblicze świata*, 2011, Forsal.pl

darcze, handlowe i ekologiczne, a nowi konsumenci w coraz większym stopniu będą wykorzystywać kurczące się zasoby.

Indie są obecnie jedną z najszybciej rozwijających się gospodarek świata. W minioniej dekadzie (lata 2000–2010) średnie tempo wzrostu indyjskiej gospodarki przekraczało 7% rocznie. Według szacunków Indyjskiej Komisji Planowania, wskaźnik wzrostu przyspieszy jeszcze wyraźniej – do 9–9,5% w skali roku w latach 2012–2017. Obecnie dochód do dyspozycji indyjskich gospodarstw domowych w porównaniu z dochodem, którym dysponowały gospodarstwa domowe w Indiach w połowie lat 80. ubiegłego wieku, jest ponad 2-krotnie wyższy. Wraz ze wzrostem dochodu zmieniły się także wzorce konsumpcji, a nowa klasa średnia stale się powiększa. Szacuje się, że ta grupa w kolejnej dekadzie będzie dominować w społeczeństwie Indii.

Udział klasy średniej w populacji Indii wzrośnie w 2025 r. do 41% z 5% odnotowanych w 2005 r. (rysunek 29.2) i będzie odpowiadać za ok. 59% krajowej konsumpcji²². Wzmocni to pozycję Indii jako liczącego się globalnego rynku konsumenckiego. W roku 2025 Indie mają szansę znaleźć się na piątym miejscu na świecie, po USA, Japonii, Chinach i Wielkiej Brytanii, pod względem wielkości rynku konsumenckiego.

Rysunek 29.2. Wydatki gospodarstw domowych Indii oraz Chin, Brazylii i USA



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *The 'Bird of Gold' – The rise of India consumer market*, The McKinsey Global Institute, 2007, s. 197.

Warto podkreślić fakt, że znaczna część indyjskiego PKB jest przeznaczana na konsumpcję, przez co jej udział w PKB szacuje się na ok. 60%²³. W dalszym ciągu

²² *The Consumption Pattern of the Rising Middle Class in India*, Boao Survey Report 2012, <http://www.boaoereview.com/report-2012//2012/1125/38.html>, 6.09.2013.

²³ http://mospi.nic.in/Mospi_New/upload/nad_pr_31may13.pdf, s. 8, 5.09.2013.

największy udział w wydatkach konsumpcyjnych ma żywność, ale wraz ze wzrostem zamożności wskaźnik ten będzie stopniowo się zmniejszał na rzecz pozostałych wydatków. Wzrosnie udział wydatków na trwałe dobra konsumpcyjne. Już dziś takie dobra, jak samochód czy klimatyzator, uważane kiedyś za towar luksusowy, są dobrem niezbędnym, o czym może świadczyć szybkie tempo wzrostu sprzedaży samochodów – na poziomie ok. 13% rocznie w okresie 2004–2011²⁴. Wielkie koncerny motoryzacyjne zdecydowały o lokalizacji w Indiach swoich fabryk nie tylko ze względu na tańsze koszty produkcji, lecz także z uwagi na chłonny rynek wewnętrzny Indii.

W przypadku **Chin**, kolejnego państwa z szybko rosnącą klasą średnią, poza zwiększającymi się aspiracjami klasy średniej, wzrasta także popyt bardziej zamożnych jednostek na dobra luksusowe. Obecnie Chiny zajmują drugie miejsce na świecie pod względem wartości rynku dóbr luksusowych. Co więcej, w największym stopniu za konsumpcję tego typu dóbr odpowiadają ludzie młodzi, w wieku 25–35 lat. Oczekuje się, że w 2015 r. Chińczycy będą konsumować najwięcej dóbr luksusowych na świecie, a ich wartość osiągnie 27 mld USD²⁵.

Obecnie, Chińczycy nabywają więcej samochodów i telefonów komórkowych niż Amerykanie. W niedługim czasie będą też głównymi nabywcami komputerów. Według Nomura Bank, sprzedaż detaliczna w Chinach w krótkim czasie (do 2014 r.) przekroczy wielkości notowane w USA²⁶.

29.2.2. Klasa średnia a przedsiębiorczość i społeczeństwo

Zwiększanie się rozmiarów klasy średniej w społeczeństwie jest przyczynkiem do kształtowania się postaw przedsiębiorczych w społeczeństwie. Klasa średnia jest również, jak wcześniej wspomniano, źródłem inicjatyw przedsiębiorczych. Inicjatywy te, podejmowane przez jednostki oraz grupy obywateli, są impulsem do zwiększania dobrobytu ogółu społeczności, ponieważ to przedsiębiorczość jest uważana za istotny czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego oraz warunek zwiększania się konkurencyjności na poziomie makro.

W przypadku Indii, rosnąca w siłę klasa średnia oraz wzrost nakładów na edukację, skutkujący ograniczeniem analfabetyzmu, przyczyniły się do rozwoju pokolenia młodych, wykształconych ludzi, zorientowanych zarówno na zmiany własnego statusu społecznego, jak i na poprawę warunków otoczenia. W indyjskim społeczeństwie zakorzeniły się, poza postawami przedsiębiorczymi, również postawy proinnowacyjne,

²⁴ <http://www.boaoreview.com/report-2012//2012/1125/38.html>, 5.09.2013.

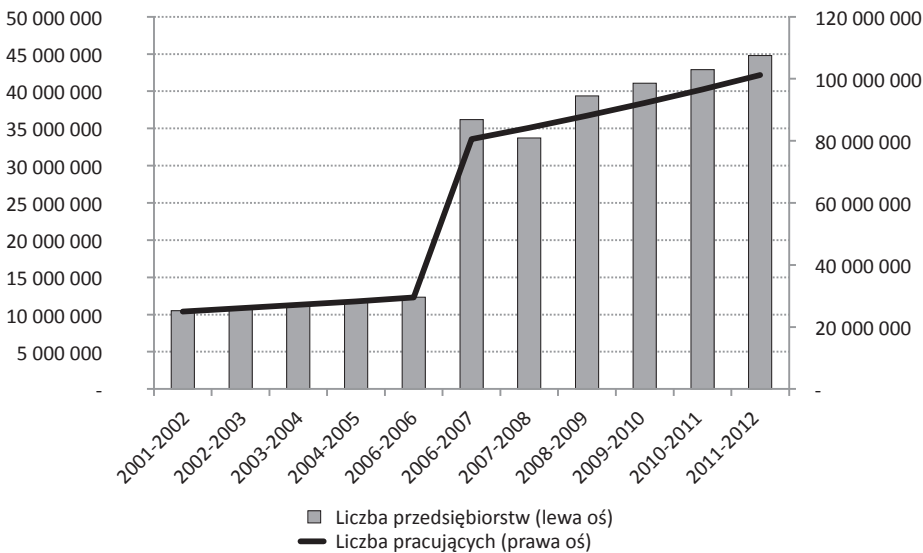
²⁵ *Młodzi Chińczycy wydają dużo na dobra luksusowe*, „Forbes” 2012, sierpień, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/mlodzi-chinczyzy-wydaja-duzo-na-dobra-luksusowe,29423,1>, 13.09.2012.

²⁶ Zob. T. D’Altorio, *Asia’s Emerging Middle Class Consumption is Powering Up*, 3 February 2011, <http://www.investментu.com/2011/February/asia-emerging-middle-class-consumer.html>, 5.09.2013.

które doprowadziły do rozwoju technologii informacyjnych i komunikacji. Dzięki temu Indie są obecnie liczącym się w świecie centrum usług, a rozwój sektora usług przyczynił się do szybszego wzrostu i rozwoju gospodarczego tego państwa.

W latach 2001–2012, co przedstawiono na rysunku 29.3, odnotowano ponad 4-krotny wzrost liczby małych i średnich przedsiębiorstw oraz 5-krotny wzrost liczby pracujących w sektorze MSP w Indiach, co jest niewątpliwie przejawem wzrostu przedsiębiorczości w społeczeństwie indyjskim. W roku 2012 większość (68%) przedsiębiorstw funkcjonowała w dynamicznie rozwijającej się sferze usług, a 32% – w przetwórstwie przemysłowym²⁷.

Rysunek 29.3. Liczba małych i średnich przedsiębiorstw oraz pracujących w tym sektorze w Indiach w latach 2001–2012



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Annual Report 2011–2012*, Ministry of Micro, Small and Medium Enterprises, New Delhi, s. 17, <http://msme.gov.in/WriteReadData/DocumentFile/ANNUALREPORT-MSME-2012-13P.pdf>, 5.09.2013.

Poszerzanie rozmiarów klasy średniej w tym państwie jest szczególnie istotne, zwłaszcza wobec głęboko zakorzenionych nierówności społecznych, wynikających z obowiązujących w Indiach w dalszym ciągu, wbrew konstytucji, podziałów kastowych²⁸ i etnicznych. Indyjska struktura społeczna jest oparta, z jednej strony,

²⁷ *Annual Report 2011–2012*, Ministry of Micro, Small and Medium Enterprises, New Delhi, s. 26, <http://msme.gov.in/WriteReadData/DocumentFile/ANNUALREPORT-MSME-2012-13P.pdf>, 5.09.2013.

²⁸ System kastowy w Indiach powstał między 1000 r. p.n.e. a 200 r. p.n.e. Obejmował cztery stany społeczne (warny): braminów (kapłanów), kszatrijów (rycerzy), wajsjów (rolników i hodowców bydła),

na konserwatywnych wzorcach religijnych, sankcjonujących pasywność jednostek i akceptację negatywnych zjawisk społecznych, z drugiej zaś na systemie kastowym, co ogranicza mobilność społeczną i aktywność gospodarczą. System kastowy w dalszym ciągu stanowi silną strukturę determinującą kwestie ekonomiczne, społeczne i polityczne oraz jest przeszkodą w rzeczywistej integracji narodu. Wzrost rozmiarów klasy średniej powinien sprzyjać większej integracji społeczeństwa, co może się przełożyć na budowę bardziej spójnego społeczeństwa w tym państwie.

Podsumowanie

Brak jest jednej definicji klasy średniej w literaturze przedmiotu. Wielu badaczy definiuje ją w różny sposób, co wpływa na fakt, że szacunki klasy średniej na świecie różnią się w zależności od przyjętej metody pomiaru. Nie ma wątpliwości co do jednego – rozmiar klasy średniej na świecie w dalszym ciągu będzie się zwiększał, w tempie 70–90 mln osób rocznie²⁹. Chociaż kryzys przyczynił się do narastania dysproporcji w dochodach ludności w wielu państwach, w skali globalnej nierówności te uległy w ostatnich latach zmniejszeniu, a klasa średnia rośnie w siłę i wiele wskazuje na to, że trend ten zostanie utrzymany. Nastąpi to głównie za sprawą bogacących się społeczeństw Azji Wschodniej. Dynamiczny wzrost klasy średniej będzie dotyczył przede wszystkim Indii, Chin i Indonezji. Wzrost udziału klasy średniej w populacji Indii wzmocni pozycję tego państwa jako liczącego się globalnego rynku konsumenckiego. Przykład Indii dowodzi, że wzrost rozmiarów klasy średniej wiąże się ze wzrostem przedsiębiorczości i innowacyjności, czego przejawem jest wzrost liczby małych i średnich przedsiębiorstw oraz ich zaangażowanie w sektory oparte na wiedzy. Im większe są rozmiary klasy średniej, tym mniejsze dysproporcje w poziomie zamożności, co sprzyja większej integracji społecznej w danym państwie.

śdrułów (sług i niewolników). Poza podziałem byli „niedotykalni”, tj. ludzie zajmujący się pracami, którymi powszechnie pogardzano. W obrębie tych stanów istnieje tysiące kast i podkast, tj. ludzi wykonujących określone zajęcia, np. szewcy. Pozycje kastowe stały się dziedziczne, a awans w hierarchii społecznej był niemal nieosiągalny. Oficjalnie system kastowy został zniesiony w 1947 r., co znalazło odzwierciedlenie w tekście konstytucji z 1950 r. Hinduizm jednak nadal zachowuje podział istniejący przed uchwaleniem konstytucji.

²⁹ D. Wilson, R. Dragusanu, *The Expanding Middle: The Exploding World Middle Class and Falling Global Inequality*, „Global Economic Paper” 2008, no. 170, July, s. 5.

Bibliografia

- Ali S., Dadush U., *A new measure of the global middle class*, 2012, <http://carnegieendowment.org/2012/07/23/in-search-of-global-middle-class-new-index/cyo2>; <http://www.voxeu.org/article/new-measure-global-middle-class>, 5.09.2013.
- Annual Report 2011–2012*, Ministry of Micro, Small and Medium Enterprises, New Delhi, s. 17, <http://msme.gov.in/WriteReadData/DocumentFile/ANNUALREPORT-MSME-2012-13P.pdf>, 5.09.2013.
- Banerjee A., Duflo E., *What is middle class about the middle class around the world?*, Working Paper 07-29, MIT Department of Economics, Cambridge 2007.
- Bhalla S.S., *Second Among Equals: The Middle Class Kingdoms of India and China*, Oxus Research & Investments, New Delhi 2007.
- Birdsall N., Graham C., Pettinato S., *Stuck in Tunnel: Is Globalization Muddling the Middle?*, Working Paper No. 14, Brookings Institution, Washington 2000.
- D'Altorio T., *Asia's Emerging Middle Class Consumption is Powering Up*, 3 February 2011, <http://www.investmentu.com/2011/February/asia-emerging-middle-class-consumer.html>, 5.09.2013.
- Domański H., *Struktura społeczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Ferreira F.H.G., Messina J., Rigolini J., López-Calva L.F., Lugo M.A., *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, World Bank, Washington 2013.
- Human Development Report 2013*, UNDP, New York 2013.
- http://mospi.nic.in/Mospi_New/upload/nad_pr_31may13.pdf, s. 8, 5.09.2013.
- <http://unctadstat.unctad.org/TableView/tableView.aspx>, 5.09.2013.
- <http://www.boaoreview.com/report-2012//2012/1125/38.html>, 5.09.2013.
- IMF Outlook Database*, IMF, Washington 2011.
- IMF World Economic Outlook Database*, IMF, Washington, October 2012.
- Kharas H., *The emerging middle class in developing countries*, OECD Development Centre Working Paper No. 285, OECD, Paris 2010.
- Młodzi Chińczycy wydają dużo na dobra luksusowe*, „Forbes” 2012, sierpień, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/mlodzi-chinczycy-wydaja-duzo-na-dobra-luk-susowe,29423,1>, 13.09.2012.
- Ncube M., Lufumpa Ch.L., Kayizzi-Mugerwa S., *Middle of the Pyramid: Dynamics of the Middle Class in Africa*, Africa Development Bank, Market Brief 2011.
- Pilling D., Hille K., Kazmin A., *Nowa klasa średnia zmieni oblicze Azji i świata*, 2011, Forsal.pl
- The 'Bird of Gold' – The rise of India consumer market*, The McKinsey Global Institute, 2007.

The Consumption Pattern of the Rising Middle Class in India, Boao Survey Report 2012, <http://www.boaoreview.com/report-2012//2012/1125/38.html>, 6.09.2013.

Wilson D., Dragusanu R., *The Expanding Middle: The Exploding World Middle Class and Falling Global Inequality*, „Global Economic Paper” 2008, no. 170, July.

Streszczenie

W rozdziale przedstawiono i usystematyzowano zagadnienie dotyczące kształtowania się rozmiarów klasy średniej w państwach rozwijających się na tle świata. Jako przykład państwa rozwijającego się wybrano Indie, z uwagi na znaczny potencjał i możliwość dynamicznego zwiększania się populacji zaliczanej do klasy średniej, która w przyszłości będzie stanowić o sile gospodarki. Indyjska klasa średnia, szacowana obecnie na 30–70 mln, cechuje się przedsiębiorczością i innowacyjnością, czyli istotnymi czynnikami sprzyjającymi tworzeniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Słowa kluczowe: klasa średnia, Indie, państwa rozwijające się, konsumpcja

The middle class in developing countries during the economic crisis

Summary

This paper presents the issue of the middle class formation in developing countries in comparison to the rest of the world, with a great focus on India. A chosen economy is characterised by a significant potential and a rapidly growing group of population classified as middle class, which will determine the strength of the economy in the future. Indian middle class, currently estimated at 30–70 million, fosters entrepreneurship and innovativeness in the whole economy, thus contributing to the creation of sustainable and dynamic economic growth.

Keywords: middle class, India, developing countries, consumption

Rozdział 30

Strukturalne dostosowanie jako próba dekonstrukcji państwa rentierskiego – przypadek Muzułmańskiej Republiki Iranu

Wprowadzenie

Iran może być przykładem tzw. państwa rentierskiego, którego rozwój gospodarczy opiera się na wydobyciu i eksporcie ropy naftowej. Dominacja sektora surowcowego prowadzi do wykształcenia się wielu specyficznych cech ekonomicznych, społecznych i politycznych, które w sumie składają się na powstanie patologicznej struktury instytucjonalnej. W Iranie tego typu struktura zaczęła się kształtować począwszy od lat 60. ubiegłego stulecia. Rewolucja z 1979 r. nie zahamowała rozwoju irańskiego państwa rentierskiego. W roku 1989 nowy Prezydent H. Rafsandżani rozpoczął szeroki program reform liberalizacyjnych, wzorowanych na programach strukturalnego dostosowania MFW i Banku Światowego. Podobnie jak programy instytucji międzynarodowych, irański pakiet strukturalnego dostosowania (*tadeel*) zakładał deregulację, prywatyzację i urynkwienie zdominowanej przez państwo gospodarki. Reformy H. Rafsandżaniego mogą być traktowane jako nieudana próba dekonstrukcji lub osłabienia instytucji państwa rentierskiego. Taka optyka zostanie też przyjęta w niniejszym rozdziale. Poprzez ukazanie głównych barier liberalizacji na początku lat 90. XX w. przedstawiono w nim szerszy kontekst skali trudności w zakresie reformowania gospodarki Iranu. Pokazano teoretyczny model państwa rentierskiego, następnie omówiono funkcjonowanie gospodarki irańskiej w latach 80. XX w., a na koniec przeprowadzono analizę mechanizmów implementacji najważniejszej części pakietu reform – unifikacji kursu walutowego.

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

30.1. Państwo rentierskie

Przez pojęcie państwa rentierskiego rozumie się państwo, którego *gros* przychodów budżetowych pochodzi ze źródeł zewnętrznych (zagranicznych), tzn. podstawy fiskalne nie zależą od krajowej bazy podatkowej (w przypadku Iranu będą to naturalnie dochody z eksportu ropy naftowej)¹. Pojęcie to zostało po raz pierwszy użyte w 1970 r. przez H. Mahdavię w celu scharakteryzowania tendencji w rozwoju gospodarczym Iranu po 1953 r.² Teoria państwa rentierskiego została następnie rozwinięta przez takich autorów, jak G. Luciani i H. Beblawi, M. Khan i K. Jomo, T. Karl czy B. Smith³. Teoria powstała na gruncie nauk ekonomicznych, ale większą popularnością cieszy się obecnie w naukach politycznych. Pojęcie państwa rentierskiego odnosi się przede wszystkim do szczególnych relacji między państwem a gospodarką, w sytuacji gdy wpływy z eksportu surowców stanowią główne źródło dochodów budżetowych kraju.

W ujęciu H. Mahdavię ropa naftowa w krajach bliskowschodnich jest „darem natury” lub – inaczej – „manną z nieba”, a wpływy z jej eksportu są traktowane jako szczególny przypadek renty monopolistycznej⁴. Wprawdzie nie ma jednej ogólnie przyjętej definicji państwa rentierskiego, ale niemal wszyscy badacze się zgadzają, iż muszą być spełnione przynajmniej trzy warunki, aby dane państwo zakwalifikować jako przypadek państwa rentierskiego: 1) dochody z eksportu ropy naftowej powinny stanowić znaczną lub dominującą kategorię dochodów budżetu państwa, 2) wspomniane dochody muszą być bezpośrednio kontrolowane przez państwo, oraz 3) dochody te muszą mieć zewnętrzny charakter, tzn. pochodzić od zagranicznych, a nie od krajowych podmiotów⁵. Jeżeli warunki te są spełnione, państwo, a wraz z nim gospodarka i społeczeństwo mogą zacząć się przekształcać w typ państwa rentierskiego.

¹ Na potrzeby niniejszego rozdziału pojęcie państwa rentierskiego zostanie ograniczone tylko do krajów-eksporterów ropy naftowej. Jest to oczywiście uproszczenie. Przykładowo Botswana, największy producent i eksporter diamentów, również ma znamiona państwa rentierskiego.

² H. Mahdavi, *The Pattern and Problems of Economic Development in Rentier States. The Case of Iran*, w: *Studies in the Economic History of The Middle East*, ed. M.A. Cook, Oxford University Press, Oxford 1970.

³ Zob. *The Rentier State*, eds H. Beblawi, G. Luciani, Croom Helm, London 1987; M. Khan, K. Jomo, *Rents, Rent-Seeking and Economic Development*, Cambridge University Press, Cambridge 2000; B. Smith, *Hard Times in the Lands of Plenty: Oil Politics in Iran and Indonesia*, Cornell University Press, New York 2007; T. Karl, *Oil-Led Development: Social, Political, and Economic Consequences*, CDDRL Working Papers, Stanford University, Stanford, CA 2007, http://cddrl.stanford.edu/publications/oiled_development_social_political_and_economic_consequences/

⁴ H. Mahdavi, *The Pattern...*, op.cit., s. 428–431.

⁵ A. Duero, *The Iranian Rentier State: Rentierism, Political Stability and Economic Development in Iran*, VDM Verlag Dr. Muller, Saarbrücken 2009, s. 15.

Wzrost i rozwój gospodarki w państwie rentierskim zależą od kształtowania się dochodów z eksportu ropy naftowej. Uzależnienie to następuje w sposób pośredni, za sprawą wadliwej struktury wydatków publicznych. Korzystając z obfitych zasobów finansowych, państwo rozpoczyna zakrojone na szeroką skalę programy rozwojowe, stając się największym inwestorem oraz największym pracodawcą. Sektor publiczny zaczyna dominować w gospodarce. Gospodarka jest chroniona przed konkurencją zagraniczną, ale błędna polityka celna i przemysłowa może prowadzić do gwałtownego wzrostu i uzależnienia od importu. Sprzyja temu obfitość dewiz oraz przewartościowany kurs walutowy, który dodatkowo może wywołać ryzyko deindustrializacji w postaci choroby holenderskiej. Wysokie płace w sektorach naftowym oraz publicznym „napędzają” wzrost płac w całej gospodarce, zwiększając koszty pracy. W konsekwencji następuje przesunięcie zasobów oraz siły roboczej z rolnictwa i przemysłu do sektora usług. Wspierany przez państwo przemysł krajowy jest nastawiony na dynamicznie rosnący rynek wewnętrzny. Z powodu niskiej wydajności i niskiej innowacyjności nie ma on żadnych zdolności eksportowych, a jednocześnie cechuje go wysoka importochłonność, która może być jedynie finansowana przez eksport surowców. Gospodarka rośnie pod warunkiem stałego wzrostu dochodów z eksportu ropy naftowej. Jeżeli te się załamują, ograniczeniu ulega import (brak dewiz), a wraz z nim produkcja krajowa. Od strony popytowej zmniejszają się wydatki publiczne, pociągając za sobą spadek wydatków prywatnych. W konsekwencji gospodarka pogrąża się w recesji. Mechanizm ten tłumaczy również, dlaczego okresy boomu naftowego nie przekładają się łatwo na stabilny, długookresowy wzrost. Kraj znajduje się błędnym kole zależności od fluktuacji cen ropy na rynku światowym.

Nie jest to jednak największy problem państw rentierskich. Państwa te są niedemokratyczne, dochody z eksportu ropy naftowej pozwalają im więc na kupowanie poparcia obywateli. Robiąc to, uzależniają od siebie szerokie grupy ludności, tworząc sieć relacji klientelistycznych. W efekcie, transformacji ulega struktura społeczna – powstają potężne grupy żyjące na garnuszku państwa, odciągające cenne zasoby od produktywnego wykorzystania. Ma to bardzo poważne konsekwencje. Państwo rozbudowuje swoje instytucje oraz zakres kontroli nad gospodarką, stając się największym i najatrakcyjniejszym pracodawcą. Wynagrodzenie jest powiązane nie z wydajnością pracy, ale z lojalnością wobec państwa. W ten sposób powstaje tzw. mentalność rentierska, tj. dążenie do zdobycia uprzywilejowanej posady w szeroko pojętym sektorze publicznym, co zależy nie od indywidualnych kwalifikacji, ale od oportunistycznego i koneksyjnego. Dopóki państwo zapewnia zaspokojenie potrzeb podstawowych oraz względnie wysokie dochody, dopóty może liczyć na lojalność obywateli. Lojalność ta jest jednak pozorna, w rzeczywistości państwo funkcjonuje w oderwaniu od struktury społecznej, nie mając trwałego zaplecza politycznego. Sprawia to, że rozbudowie ulega aparat represji.

Opierając swoją legitymację na przekupstwie, państwo ogranicza własną zdolność do autoreformy. Wszelka próba odebrania przywilejów poszczególnym grupom „rentierów” wywołuje natychmiastowy opór i rosnącą presję polityczną. Z tego powodu patologiczne relacje panujące w państwie rentierskim mają tendencję do wzmacniania i samopodtrzymywania się, stając się główną barierą przyszłych reform i wzrostu gospodarczego. T. Karl jest zdania, że państwa rentierskie są niezdolne do reformy⁶. Przekształcając się „w pół-socjalistyczne, pół-centralnie sterowane gospodarki”⁷, są skazane na trwanie do momentu gwałtownego upadku.

Masowe przekupstwo oraz rozbudowany aparat represji tworzą iluzję kontroli. Efektywna kontrola nad społeczeństwem jest bowiem podkopywana przez brak rozbudowanego systemu podatkowego. Państwa rentierskie na ogół nie cierpią na brak kapitału, nie dążą więc do zwiększenia bazy podatkowej. Powodem jest chęć uniknięcia napięć społecznych oraz obawa przed zasadą „płacę podatki, żądam reprezentacji”⁸. Brak rozbudowanej administracji podatkowej utrudnia kontrolę dochodów społeczeństwa, a także zmniejsza efektywność polityki gospodarczej, zwiększając równocześnie represyjność państwa, dla którego przemoc staje się jedynym skutecznym narzędziem kontroli. Warto podkreślić, że mimo obfitych zasobów finansowych oraz rozbudowanych instytucji, państwo rentierskie w żadnym wypadku nie zalicza się do państw silnych. Według ogólnie przyjętych definicji wszystkie bliskowschodnie państwa-eksporterzy ropy naftowej są państwami słabymi⁹. Państwo rentierskie jest państwem nadmiernie zcentralizowanym, zbiurokratyzowanym, niewydolnym, marnotrawnym i opresyjnym. Jest zdolne do funkcjonowania dzięki stałemu dopływowi zewnętrznej renty – petrodolarów. Charakterystyczna dla rynku ropy naftowej niestabilność cen jednak sprawia, że państwa rentierskie są narażone na częste szoki zewnętrzne. Cykl koniunkturalny jest w nich krótszy niż w innych krajach i cechuje go większa amplituda wahań. Dlatego, mimo średniookresowej stabilności, państwa rentierskie są bardziej podatne na gwałtowne upadki rządów niż nienaftowe reżimy autorytarne. Dobrym przykładem jest upadek ostatniego szacha Iranu¹⁰.

⁶ T. Karl, *Oil-Led Development...*, op.cit., s. 7. Przypadek niektórych monarchii naftowych zdaje się temu przeczyć.

⁷ H. Mahdavi, *The Pattern...*, op.cit., s. 437.

⁸ Parafraza hasła amerykańskiej rewolucji: „No taxation without representation”.

⁹ R. Schwartz, *State Formation Processes in Rentier States: The Middle Eastern Case*, Paper presented at the Fifth Pan-European Conference on International Relations, Hague 2004, s. 11–12.

¹⁰ N.R. Keddie, *Współczesny Iran. Źródła i konsekwencje rewolucji*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2007.

30.2. Gospodarka Iranu w pierwszej dekadzie po rewolucji

Po rewolucji 1979 r. powstał w Iranie mieszany system gospodarczy, zdominowany przez państwo, z mocno ograniczonymi elementami gospodarki rynkowej. Ekonomiczne cele rewolucjonistów były bardzo populistyczne i sprowadzały się do hasel sprawiedliwości społecznej, budowy „muzułmańskiej ekonomii” oraz uzyskania ekonomicznej niezależności, rozumianej w kategoriach bliskich samowystarczalności i autarkii¹¹. W rzeczywistości obóz skupiony wokół R. Chomejniego nie miał żadnej sprecyzowanej koncepcji gospodarczej. Mimo to, Zgromadzenie Ekspertów, przygotowujące nową konstytucję, za najważniejsze zadanie uznało stworzenie ram nowego systemu ekonomicznego¹². Pomimo licznych zmian, które można sprowadzić do ogromnej ekspansji państwa w wymiarze własności i regulacji, nowa epoka przyniosła zadziwiającą kontynuację wcześniejszych trendów w zakresie mechanizmów funkcjonowania gospodarki, kierunków jej rozwoju zarówno jako całości, jak i poszczególnych sektorów¹³. Stało się tak, gdyż zasadnicza struktura państwa rentierskiego odziedziczonego po szachu uległa wzmocnieniu i rozbudowie.

Podczas pierwszych porewolucyjnych miesięcy znacjonalizowano sektor bankowy oraz większość przemysłu ciężkiego. Wprowadzona w listopadzie 1979 r. konstytucja ustanowiła wyłączną własność państwową we „wszystkich gałęziach wielkiego i większego przemysłu”¹⁴, a także w handlu zagranicznym, bankowości i szeroko pojętej infrastrukturze. Majątek rodziny cesarskiej, osób powiązanych z reżimem oraz pozostawiony przez emigrantów przejęły parapubliczne fundacje religijne (*bonjady*), bezpośrednio podległe instytucji Najwyższego Przywódcy. W efekcie, państwo objęło bezpośrednią i pośrednią kontrolą wytwarzanie minimum 65% PKB¹⁵ (z czego 40% PKB kontrolują *bonjady*). Wymiana zagraniczna została poddana ścisłej kontroli, a płynny kurs walutowy zastąpiono systemem 12 różnych kursów walutowych, z których 11 ustalano administracyjnie, a dwunasty funkcjonował jako płynny i służył do prywatnych rozliczeń ludności (przypadało nań nie więcej niż 20% całości obrotów dewizowych)¹⁶. Uprzywilejowana pozycja przedsiębiorstw publicznych i parapublicz-

¹¹ E. Pesaran, *Iran's Struggle for Economic Independence. Reform and Counter-Reform in the Post-Revolutionary Era*, Routledge, London–New York 2011.

¹² E. Pesaran, *Towards an Anti-Western Stance: The Economic Discourse of Iran's 1979 Revolution*, „Iranian Studies” 2008, vol. 41, no. 5, s. 708.

¹³ Paradoks ten J. Amuzegar nazywa największą zagadką rewolucji – zob. J. Amuzegar, *Iran's Economy under the Islamic Republic*, I.B. Tauris, London–New York 1997, s. 320–325.

¹⁴ M. Stolarczyk, *Iran. Państwo i religia*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2001, s. 281. Pełny tekst irańskiej konstytucji zob. ibidem, s. 268–318.

¹⁵ J. Amuzegar, *Islamic Social Justice, Iranian Style*, „Middle East Policy” 2007, vol. XIV, no. 3, s. 67.

¹⁶ Ibidem, s. 164.

nych przejawiała się zwolnieniami z podatków, dotacjami z budżetu, dostępem do państwowego kredytu oraz przydziałem dewiz po sztucznie zaniżonym kursie. Państwo wzięło na siebie ciężar subsydiowania podstawowych artykułów konsumpcyjnych (mąka, cukier, mleko, mięso) oraz energii (paliwa, elektryczność). Podczas wojny wprowadzono kontrolę cen oraz objęto systemem kartkowym prawie 15 produktów. Koszty wojny oraz spadek dochodów z eksportu ropy naftowej sprawiły, że budżet notował chroniczny deficyt sięgający połowy wszystkich wydatków, który *de facto* był finansowany emisją pieniądza, napędzającą inflację¹⁷.

Rentierska zależność gospodarki od państwa przyjęła przede wszystkim postać szeroko pojętych subsydiów oraz alokacji dewiz niezbędnych do finansowania importu. Wprawdzie udział sektora naftowego w PKB spadł do 8% pod koniec lat 80. XX w., ale ropa w dalszym ciągu zapewniała ponad 95% wpływów z eksportu. Przy wsadzie importowym wynoszącym 65–85% w zależności od grup produktowych w przemyśle, funkcjonowanie całej gospodarki zależało od możliwości finansowania importu¹⁸. W efekcie, uzależnienie od ropy oraz wymiany handlowej z zagranicą nie tylko nie spadło, lecz nawet wzrosło w pierwszej dekadzie po rewolucji. Wraz z załamaniem cen ropy w 1986 r. kraj wpadł w głęboką recesję. W chwili zakończenia ośmioletniej wojny z Irakiem (sierpień 1988 r.), gospodarka irańska znajdowała się w stanie katastrofalnym. Dochód narodowy *per capita* stanowił zaledwie 63% poziomu przedrewolucyjnego¹⁹. Kraj był pogrążony w głębokiej recesji, wykorzystanie mocy produkcyjnych w przemyśle sięgało zaledwie 30%, a inflacja, pomimo kontroli cen oraz racjonowania podstawowych dóbr konsumpcyjnych, przekraczała 30% średnio rocznie²⁰. Podczas wojny zniszczeniu uległo 800 zakładów przemysłowych, a łączną sumę kosztów i strat wojennych szacowano na 600–900 mld USD²¹.

30.3. Irański program strukturalnego dostosowania

Katastrofalna sytuacja gospodarcza zmusiła ajatollaha Chomejniego do przyjęcia w lipcu 1988 r. rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 598 i tym samym zakończenia wojny z Irakiem. W roku następnym prezydentem republiki został H. Rafsandżani, który zaproponował program odbudowy i rekonstrukcji gospodarczej. Program ten oznaczał zasadniczą zmianę w podejściu do gospodarki. Zamiast państwowego

¹⁷ Ibidem, s. 78.

¹⁸ Ibidem, s. 198, 380.

¹⁹ Obliczenia własne na podstawie: *World Development Indicators*, World Bank, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>, 14.03.13.

²⁰ J. Amuzegar, *Iran's Economy...*, op.cit., s. 51.

²¹ Ibidem, s. 302–305.

interwencjonizmu zakładał rehabilitację rynkowego mechanizmu koordynacji. W ramach I pięcioletniego planu rozwoju na lata 1989–1993 zamierzano dokonać zasadniczej liberalizacji i prywatyzacji gospodarki. Sektor prywatny miał się stać filarem wzrostu i rozwoju, zamierzano przyciągnąć znaczące zagraniczne inwestycje bezpośrednie. Chciano osiągnąć poprawę efektywności, lepszą alokację zasobów, promować nienaftowy eksport oraz przede wszystkim osiągnąć wysoki wzrost gospodarczy, niezbędny do powojennej odbudowy oraz poprawy warunków życia gwałtownie rosnącej liczby ludności. Państwo zamierzało się wycofać z kontroli cen, zmniejszyć restrykcje w handlu zagranicznym, poważnie ograniczyć subsydia i dotacje dla przedsiębiorstw, zlikwidować deficyt budżetowy, zdewaluować walutę i znacząco uprościć system kursowy. Realizacja wszystkich zamierzeń oznaczałaby istotną strukturalną przebudowę państwa.

W wielu dziedzinach dokonano znacznych postępów. Przykładowo, w 1990 r. przyjęto ustawę o specjalnych strefach ekonomicznych, zmniejszono liczbę kursów walutowych do trzech, rozpoczęto prywatyzację, zliberalizowano sektor bankowy. W roku następnym zniesiono licencje importowe, a do 1992 r. kontrolę cen ograniczono do trzech artykułów. W latach 1989–1991 gospodarka rozwijała się w tempie 10,8% rocznie, ale ceną szybkiego wzrostu była rosnąca nierównowaga na rachunku obrotów bieżących. Makroekonomiczne dane w większości okazały się iluzją. Struktura i wielkość subsydiów w zasadzie nie zostały zmienione. Prywatyzacja okazała się pozorna – w większości nabywcami okazały się *bonjady*, a w 1992 r. została zawieszona z powodu korupcji. Kapitał zagraniczny nie był zainteresowany inwestowaniem w Iranie. Specjalne strefy ekonomiczne szybko się przekształciły w centra importowe z uwagi na zwolnienia celne. Deficyt budżetowy zlikwidowano, wymieniając petrodolary na wolnym rynku.

Wzrost gospodarczy był napędzany podwyżką cen ropy naftowej w następstwie II wojny w Zatoce. Wraz ze spadkiem cen ropy, wzrost zwolnił, ukazując błędy w polityce gospodarczej. To oraz fatalnie przeprowadzona unifikacja kursu walutowego w 1993 r. doprowadziły do kryzysu bilansu płatniczego, który został wykorzystany przez opozycję do zdyskredytowania idei liberalizacji gospodarczej. W konsekwencji, cały program strukturalnego dostosowania został zawieszony. Warto więc bliżej przyjrzeć się anatomii kryzysu z połowy lat 90. ubiegłego stulecia.

Mając na uwadze wysoką zależność przemysłu od importu komponentów, zakładano równoczesne stosowanie polityki substytucji importu oraz promocji eksportu. Z uwagi jednak na niezaspokojony popyt konsumpcyjny, który narastał w trakcie wojny z Irakiem, zdecydowano się na zniesienie restrykcji importowych²². Bank

²² H. Amirahmadi, *An Evaluation of Iran's First Development Plan*, „Middle East Executive Report” 1994, April, s. 12–13.

centralny zniósł obowiązek rejestracji importu oraz zezwolił bankom państwowym na nieograniczone kredytowanie importu. Efektem był skokowy wzrost importu: z 10,6 mld USD w 1988 r. do 24,9 mld USD w 1991 r. oraz 23,2 mld USD w 1992 r. Dochody z eksportu ropy naftowej w tym czasie kształtowały się na poziomie 16 mld USD rocznie, w związku z czym deficyt płatniczy był finansowany rosnącym zadłużeniem. Krótkoterminowe zadłużenie zagraniczne wzrosło z 4,4 mld USD w 1990 r. do 14,2 mld USD dwa lata później²³.

W roku 1992, w sytuacji rosnącego importu i zadłużenia, zdecydowano się na publiczne wyznaczenie daty unifikacji kursu walutowego na dzień 21.03.1993 r. Decyzja ta, równająca się skokowej dewaluacji, dodatkowo wzmocniła pęd do importu w celu rozliczenia transakcji po wciąż funkcjonujących zaniżonych kursach. W roku 1992, oprócz kursu wolnorynkowego, funkcjonowały trzy osobne kursy walutowe: podstawowy w wysokości 92,3 Rls za 1 SDR, służący do rozliczeń eksportu ropy oraz transakcji rządowych, konkurencyjny (1 USD = 600 Rls) oraz zmienny (1 USD ~ 1440 Rls), ustalony nieco poniżej kursu wolnorynkowego²⁴. Większość importu półproduktów i artykułów konsumpcyjnych rozliczano po kursie konkurencyjnym. Z dniem 1.03.1993 r. zaczął funkcjonować jeden płynny kurs walutowy, ustalony początkowo na 1 USD = 1538 Rls²⁵. Skokowa dewaluacja stanowiła rodzaj terapii szokowej. Z dnia na dzień koszty importu, stanowiące główną część krajowych kosztów produkcji, wzrosły o ponad 100%. Przy innych warunkach niezmiennych musiało się to przełożyć na inflację, która w 1994 r. przekroczyła 60%. Równocześnie dewaluacja była za mała, aby pobudzić eksport produktów nienaftowych²⁶.

Dewaluacja nie zatrzymała wzrostu zadłużenia zagranicznego, które na koniec 1993 r. sięgnęło 23,1 mld USD, z czego 17,6 mld stanowiło zadłużenie krótkoterminowe. W obliczu spadających cen ropy kraj stanął na granicy wypłacalności, a banki zagraniczne zaczęły odmawiać dalszego kredytowania irańskiego handlu. Z powodu presji USA, MFW uchylił się od misji ratunkowej. Rząd został zmuszony do wprowadzenia ścisłej kontroli importu, który spadł z 19,2 mld USD w 1993 r. do 12,6 mld USD w 1994 r. Spadek importu zdusił słabnący wzrost gospodarczy i w konsekwencji kraj pogrążył się w dwuletniej recesji (lata 1993–1994).

Unifikacja kursu może być traktowana jako śmiała próba eliminacji jednej z dwóch podstaw systemu rentierskiego w Iranie. Likwidacja przydziału dewiz po zaniżonym

²³ Wszystkie dane w tym akapicie na podstawie tablic statystycznych w: J. Amuzegar, *Iran's Economy...*, op.cit., s. 358–403.

²⁴ Ibidem, s. 165–166.

²⁵ Ibidem, s. 167.

²⁶ A. Naini jest zdania, że nie nastąpiła realna dewaluacja waluty (A. Naini, *Capital Accumulation and Economic Growth in Iran: Past Experience and Future Prospects*, „Iranian Studies” 2005, vol. 38, no. 1, s. 112).

kursie miała wystawić prywatne i publiczne przedsiębiorstwa na oddziaływanie rzeczywistej konkurencji i zmusić do samowystarczalności w finansowaniu własnych potrzeb importowych. Jednolity kurs stanowił szokowe wprowadzenie rynkowych relacji cenowych zamiast zdeformowanego systemu wprowadzonego po rewolucji, zniechęcającego do inwestycji, skłaniającego do marnotrawstwa i lekceważącego podstawowy rachunek ekonomiczny. Próba ta była tyleż odważna, co bezmyślna. Rząd Prezydenta H. Rafsandżaniego nie zrobił niczego, aby przygotować gospodarkę na szok unifikacyjny. Stopy procentowe były utrzymywane poniżej inflacji, przyczyniając się do ucieczki kapitału w następstwie ujednolicenia kursu, a odpowiedzią na wzrost kosztów życia była ekspansja fiskalna państwa. Pozwalając na niekontrolowany wzrost importu i zadłużenia zagranicznego, rząd wywołał klasyczny boom naftowy, który oprócz presji politycznej okazał się największą barierą reform strukturalnych.

Program liberalizacji stanowił największe zagrożenie dla potężnych grup interesu, których funkcjonowanie w pełni zależało od polityki państwa. *Bonjady* w zasadzie zostały wyłączone z programu reform. W roku 1992 rząd objął je podatkiem dochodowym, ale w wyniku nacisków politycznych musiał jednocześnie zwiększyć kierowane do nich subsydia²⁷. Konserwatywne duchowieństwo popierało reformy tak długo, jak długo nie naruszały one ekonomicznych i politycznych fundamentów reżimu. Jednym z nich są właśnie *bonjady*, które stanowią bardzo skuteczne narzędzie kontroli społecznej. Oprócz milionów miejsc pracy, zapewniają finansowe wsparcie dla kilku milionów weteranów rewolucji i wojny w ramach realizowanej polityki społecznej²⁸. Wliczając w to rodziny weteranów, liczba beneficjentów systemu dochodzi do minimum kilkunastu milionów najwierniejszych zwolenników reżimu. Wszelkie naruszenie ich *status quo* musi więc wywołać natychmiastowy sprzeciw. W efekcie dochodzi do klasycznego paradoksu. Gospodarka nie może funkcjonować w dotychczasowy sposób, gdyż dochody z eksportu ropy naftowej są zbyt małe, aby mogły zapewnić zaspokojenie podstawowych potrzeb rosnącej liczbie ludności²⁹, a w dłuższej perspektywie obecny model rozwoju skazuje na marginalizację, ubóstwo i bezrobocie rosnącą liczbę ludzi, zwłaszcza młodych³⁰. Każda poważna prorynkowa reforma uderza jednak w samo ekonomiczne jądro reżimu i z tego powodu musi być

²⁷ A.A. Saeidi, *The Accountability of Para-governmental Organizations (bonjads): The Case of Iranian Foundations*, „Iranian Studies” 2004, vol. 37, no. 3, s. 15.

²⁸ M. Messkoub, *Social Policy in Iran in the Twentieth Century*, „Iranian Studies” 2006, vol. 39, no. 2, s. 248.

²⁹ D. Salehi-Isfahani, *Oil Wealth and Economic Growth in Iran*, w: *Contemporary Iran. Economy, Society, Politics*, ed. A. Gheissari, Oxford University Press, Oxford 2009, s. 4–5.

³⁰ D. Salehi-Isfahani, *Iranian Youth in Times of Economic Crisis*, „Iranian Studies” 2011, vol. 44, no. 6, s. 790–806.

porzucona. Paradoks ten można nazwać „strukturalną pułapką”³¹ autorytarnych państw rentierskich. Szokowa terapia bez zmiany politycznej jest wykluczona. Idea irańskiego strukturalnego dopasowania była słuszna, ale warunki państwa rentierskiego zdają się tworzyć dodatkowe wyzwania przed polityką gospodarczą.

Podsumowanie

Teoria państwa rentierskiego jest użyteczną kategorią do badania przyczyn niepowodzenia irańskich reform gospodarczych z początku lat 90. ubiegłego stulecia. Z jej perspektywy klęska irańskiej wersji „strukturalnego dostosowania” nie wynika jedynie z błędów w zakresie bieżącej polityki gospodarczej. Przyczyną fiaska należy upatrywać raczej w architekturze instytucjonalnej irańskiego państwa rentierskiego.

Bibliografia

- Amirahmadi H., *An Evaluation of Iran`s Firt Development Plan*, „Middle East Executive Report” 1994, April.
- Amuzegar J., *Iran`s Economy under the Islamic Republic*, I.B. Tauris, London–New York 1997.
- Amuzegar J., *Islamic Social Justice, Iranian Style*, „Middle East Policy” 2007, vol. XIV, no. 3.
- Duero A., *The Iranian Rentier State: Rentierism, Political Stability and Economic Development in Iran*, Verlag Dr. Muller, Saarbrucken 2009.
- Karl T., *Oil-Led Development: Social, Political, and Economic Consequences*, CDDRL Working Papers, Stanford University, Stanford, CA 2007.
- Karshenas M., Hakimian H., *Oil, Economic Diversification and the Democratic Process in Iran*, „Iranian Studies” 2005, vol. 38, no. 1.
- Keddie N.R., *Współczesny Iran. Źródła i konsekwencje rewolucji*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2007.
- Khan M., Jomo K., *Rents, Rent-Seeking and Economic Development*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.
- Mahdavy H., *The Pattern and Problems of Economic Development in Rentier States. The Case of Iran*, w: *Studies in the Economic History of The Middle East*, ed. M.A. Cook, Oxford University Press, Oxford 1970.

³¹ M. Karshenas, H. Hakimian, *Oil, Economic Diversification and the Democratic Process in Iran*, „Iranian Studies” 2005, vol. 38, no. 1, s. 74.

- Messkoub M., *Social Policy in Iran in the Twentieth Century*, „Iranian Studies” 2006, vol. 39, no. 2.
- Naini A., *Capital Accumulation and Economic Growth in Iran: Past Experience and Future Prospects*, „Iranian Studies” 2005, T. 38 nr 1.
- Pesaran E., *Iran's Struggle for Economic Independence. Reform and Counter-Reform in the Post-Revolutionary Era*, Routledge, London–New York 2011.
- Pesaran E., *Towards an Anti-Western Stance: The Economic Discourse of Iran's 1979 Revolution*, „Iranian Studies” 2008, vol. 41, no. 5.
- Saeidi A.A., *The Accountability of Para-governmental Organizations (bonyads): The Case of Iranian Foundations*, „Iranian Studies” 2004, vol. 37, no. 3.
- Salehi-Isfahani D., *Iranian Youth in Times of Economic Crisis*, „Iranian Studies” 2011, vol. 44, no. 6.
- Salehi-Isfahani D., *Oil Wealth and Economic Growth in Iran*, w: *Contemporary Iran. Economy, Society, Politics*, ed. A. Gheissari, Oxford University Press, Oxford 2009.
- Schwartz R., *State Formation Processes in Rentier States: The Middle Eastern Case*, Paper presented at the Fifth Pan-European Conference on International Relations, 2004.
- Smith B., *Hard Times in the Lands of Plenty: Oil Politics in Iran and Indonesia*, Cornell University Press, New York 2007.
- Stolarczyk M., *Iran. Państwo i religia*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2001.
- The Rentier State*, eds H. Beblawi, G. Luciani, Croom Helm, London 1987.
- World Development Indicators*, World Bank, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>, 14.03.13.
- Yates D.A., *The Rentier State in Africa*, Africa World Press, Trenton 1996.

Streszczenie

W rozdziale przedstawiono problem konieczności podjęcia reform gospodarczych w Iranie po zakończeniu ośmioletniej wojny z Irakiem. Program strukturalnego dostosowania sformułowany przez pragmatyczną ekipę Prezydenta H. Rafsandżaniego proponuje się postrzegać przez pryzmat teorii państwa rentierskiego. W takim ujęciu irańskie reformy gospodarcze jawią się jako nieudana próba przewyciężenia strukturalnego uzależnienia wzrostu i rozwoju gospodarczego państw rentierskich od eksportu surowców. U źródeł fiaska irańskich reform gospodarczych początku lat 90. ubiegłego stulecia leżały poważne błędy w zakresie polityki gospodarczej oraz presja polityczna, będąca pochodną wewnętrznym, typowym dla państw rentierskich uwarunkowań

ekonomicznych i politycznych. Uwarunkowania te można określić mianem „strukturalnej pułapki”.

Słowa kluczowe: Iran, państwo rentierskie, strukturalne dostosowanie

Structural adjustment as an attempt to deconstruct rentier state – the case of Islamic Republic of Iran

Summary

The paper deals with the problem of economic reform in Iran after the end of eight years long Iran-Iraq war. It is proposed to view the structural adjustment program implemented by pragmatic president Rafsanjani as an failed attempt to deconstruct Iranian rentier state. The objective of the economic reform was to break the vicious circle of oil-led growth and development. The reform agenda failed because of serious policy failures and political pressure caused by typical in rentier state, economic and political conditions, which may be called ‘structural’ trap.

Keywords: Iran, rentier state, structural adjustment

Wpływ imigrantów na wielkość i strukturę PKB Hiszpanii¹

Wprowadzenie

Na przełomie XX i XXI wieku Hiszpania była jednym z głównych państw docelowych imigracji na świecie. W latach największego napływu imigrantów (1997–2007), liczba cudzoziemców wzrosła z ok. 600 tys. do ponad 4,5 mln (10% populacji państwa). Wraz z nastaniem w 2008 roku kryzysu gospodarczego fala imigracji osłabła, jednak cudzoziemcy nadal stanowią znaczną część społeczeństwa – 12% (5,5 mln) w 2013 roku². Imigracja do Hiszpanii miała charakter przede wszystkim zarobkowy, dlatego też cudzoziemcy w tym państwie cechują się wysokim wskaźnikiem aktywności zawodowej (prawie 80%). Znajduje to odzwierciedlenie w sytuacji na rynku pracy, a zarazem wpływa na wielkość i strukturę dochodu narodowego Hiszpanii.

W literaturze przedmiotu stosuje się różne metodologie szacowania bezpośrednich skutków napływu imigrantów na dynamikę kształtowania się poziomu PKB. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie bezpośredniego wpływu imigracji na poziom PKB wynikającego z udziału pracujących imigrantów w tworzeniu dochodu

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ Tekst powstał na podstawie wyników badania pt. *Wpływ imigracji na wzrost gospodarczy i kondycję finansów publicznych Hiszpanii po 2000 roku* przeprowadzonego w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie w 2013 r. w ramach Badań Młodych Naukowców.

² Padrón Continuo, INE <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe245&file=inebase&L=0> [dostęp 19.8.2013]

narodowego. Uwaga będzie skupiona na analizie udziału imigrantów w wielkości i strukturze wytworzonego PKB Hiszpanii³.

Ze względu na brak odpowiednich statystyk dotyczących wielkości produkcji wytworzonej przez cudzoziemców, w literaturze przyjmuje się różnorodne założenia upraszczające, a tym samym pozwalające na przybliżone określenie udziału imigrantów w wygenerowanym w danym roku PKB. Jako podstawę do dalszych badań wykorzystuje się twierdzenie, iż PKB jest iloczynem liczby pracujących i ich produktywności pracy (PKB/pracujący):

$$PKB = n \times \text{produktywność pracy},$$

gdzie:

n – liczba pracujących,

produktywność pracy – PKB/pracujący.

A zatem w celu obliczenia udziału imigrantów w wytworzonej produkcji, kluczowymi stają się dwa czynniki: liczba pracujących cudzoziemców w Hiszpanii i ich produktywność. O ile w przypadku pierwszego czynnika nie ma trudności z uzyskaniem odpowiednich danych statystycznych dzięki *Encuesta de Población Activa* (EPA), obejmującej wszystkich cudzoziemców pracujących w Hiszpanii, a także danym urzędowym Seguridad Social, dotyczącym imigrantów pracujących legalnie w Hiszpanii i odprowadzających składki na ubezpieczenia społeczne, o tyle problemem staje się oszacowanie produktywności pracujących legalnie i nielegalnie cudzoziemców w poszczególnych sektorach gospodarki. Z tego powodu do oszacowania produktywności cudzoziemców wykorzystuje się dane dotyczące wysokości ich zarobków w porównaniu do ludności autochtonicznej, zakładając w uproszczeniu, iż różnica w wynagrodzeniu odpowiada różnicy w produktywności obu grup⁴.

³ Dlatego też w pracy ze względu na jej objętość nie podejmuje się dokonania analizy bezpośredniego wpływu imigracji na dynamikę wzrostu gospodarczego w Hiszpanii, ani próby oszacowania pośredniego wpływu imigracji na oba zagadnienia.

⁴ Por. sposoby szacowania udziału imigrantów w generowaniu PKB: R. Arce Borda, *El Impacto Económico de la Inmigración en España, 2000–2009: Antes y Después de la Crisis.*, Retos Económicos Derivados de la Inmigración Económica en España, Revista de Economía ICE, Mayo-Junio 2010, N° 854, s. 23–28, A. Canales, *Contribución de los migrantes latinoamericanos al PIB de los Estados Unidos de América*, SIMDE, http://simde.reduaz.mx/documents/Contribuciones_al_PIB.pdf [dostęp 26.8.2013], Fundación IDEAS, *La Contribución de la Inmigración a la Economía Española. Evidencias y Perspectivas de Futuro*. Informe, Madrid, Mayo 2011, s. 56–59.

31.1. Poziom wynagrodzeń imigrantów w Hiszpanii jako wskaźnik ich produktywności pracy

Według danych *Encuesta de estructura salarial*⁵, badania prowadzonego przez INE, w latach 2002–2011 różnice w poziomie wynagrodzeń cudzoziemców i ludności autochtonicznej wyraźnie wzrosły (tab. 31.1 i 31.2). O ile w 2002 roku przeciętne wynagrodzenie roczne imigranta stanowiło prawie 82% wynagrodzenia pracownika narodowości hiszpańskiej, o tyle w 2011 roku już tylko niecałe 69%. W odniesieniu do poszczególnych sektorów gospodarki, największy spadek wynagrodzeń imigrantów można zaobserwować w usługach z ponad 84% w 2002 roku do 68% w 2010 roku⁶. Również poziom wynagrodzeń w przemyśle spadł – z 84,5% do 76,4%, natomiast w budownictwie różnice są stosunkowo niewielkie – 81,5% w 2002 roku i 81,2% w 2010 roku, a nawet odnotowywano ich wzrost – 86,6% w 2006 roku (tab. 31.1).

W odniesieniu do płci, w analizowanym okresie poziom wynagrodzeń imigrantek w stosunku do Hiszpanek był wyższy od poziomu wynagrodzeń otrzymywanych przez imigrantów mężczyzn w stosunku do Hiszpanów. Należy jednak zauważyć, iż dysproporcje te ulegały z czasem stopniowemu zmniejszeniu. W 2002 roku różnice w poziomie wynagrodzeń były niewielkie – ok. 1 pkt. proc. (80,8% i 79,6%) W latach dużego napływu imigrantów dysproporcje między wynagrodzeniami cudzoziemek i cudzoziemców w stosunku do pracujących Hiszpanów tej samej płci były znaczne. W 2004 roku wynosił ponad 13 pkt. proc. – wynagrodzenie imigrantek stanowiło ok. 87% zarobków Hiszpanki, podczas gdy w przypadku imigrantów było to niecałe 74%. W kolejnych latach spadkowi wynagrodzeń cudzoziemców w stosunku do ludności autochtonicznej towarzyszyło zmniejszanie wspomnianych dysproporcji w odniesieniu do płci. W latach 2005–2006 różnica stanowiła ok. 6–7 pkt. proc., a później – w okresie 2007–2011 – utrzymywała się na poziomie ok. 2–3 pkt. proc. (tab. 31.2).

⁵ Statystyki te powstają na podstawie danych Seguridad Social, w związku z tym oparte są na wysokości wynagrodzeń legalnie pracujących w Hiszpanii imigrantów. Więcej informacji na temat metodologii badania: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/p133&file=inebase&L=0> [dostęp 19.8.2013]. Należy pamiętać, że różnice w wynagrodzeniach w przypadku imigrantów pracujących nielegalnie mogą być wyższe. Szacuje się, że mogą sięgać połowy wynagrodzenia pracownika narodowości hiszpańskiej. Por. R. Arce Borda, *El Impacto Económico...*, op.cit., s. 25–26.

⁶ Ostatnie dostępne dane na temat wysokości przeciętnych wynagrodzeń rocznych cudzoziemców wg sektorów.

Tabela 31.1. Przeciętne wynagrodzenia roczne pracowników w Hiszpanii wg sektora, narodowości i płci (w EUR, ceny bieżące)

	Wszystkie sektory	Przemysł	Budownictwo	Usługi
2010				
OGÓŁEM	22 790	25 377	21 962	22 332
– Hiszpanie	22 335	25 720	22 493	22 905
– Cudzoziemcy	16 410	19 639	18 262	15 585
KOBIETY	19 735	20 926	20 190	19 607
– Hiszpanki	20 141	21 102	20 383	20 039
– Cudzoziemki	14 364	17 808	*	14 046
MĘŻCZYŹNI	25 480	26 871	22 240	25 677
– Hiszpanie	26 196	27 278	22 851	26 476
– Cudzoziemcy	17 878	20 210	18 332	17 172
2006				
OGÓŁEM	19 681	22 636	17 848	19 249
– Hiszpanie	20 123	22 896	18 283	19 678
– Cudzoziemcy	14 982	17 587	15 833	14 107
KOBIETY	16 245	17 532	15 636	16 095
– Hiszpanki	16 499	17 675	15 623	16 369
– Cudzoziemki	12 618	14 341	*	12 405
MĘŻCZYŹNI	22 051	24 328	18 049	22 684
– Hiszpanie	22 721	24 328	18 567	23 347
– Cudzoziemcy	16 046	18 486	15 831	15 603
2002				
OGÓŁEM	19 802	21 556	17 089	19 607
– Hiszpanie	19 922	21 556	17 298	19 702
– Cudzoziemcy	16 290	18 220	14 098	16 605
KOBIETY	15 768	16 352	14 992	15 670
– Hiszpanki	15 849	16 384	15 045	15 760
– Cudzoziemki	12 809	14 588	12 675	12 581
MĘŻCZYŹNI	22 169	23 194	17 245	23 259
– Hiszpanie	22 335	23 295	17 474	23 375
– Cudzoziemcy	17 783	19 086	14 132	19 849

* brak wiarygodnych danych ze względu na małą liczbę obserwacji w próbie.

Uwaga: W prezentowanym zestawieniu INE udostępnia dane dotyczące wynagrodzeń imigrantów tylko z lat 2002, 2006 i 2010 oraz z wyróżnieniem jedynie 3 sektorów, z pominięciem m.in. rolnictwa, w którym cudzoziemcy stanowią prawie ¼ pracujących.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Encuesta de estructura salarial (resultados de la encuesta cuatrienal) INE <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t22/p133/a2010/l0/&file=07023.px&type=pcaxis&L=0> (dane za 2010 r.); <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t22/p133/a2006/l0/&file=02028.px&type=pcaxis> (dane za 2006 r.); <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t22/p133/a2002/l0/&file=02028.px&type=pcaxis> (dane za 2002 r.) [dostęp 19.8.2013]

W literaturze przedmiotu podkreśla się trudności w oszacowaniu na ile zachowania dyskryminacyjne wobec imigrantów na rynku pracy wpływają na rosnące dysproporcje w wynagrodzeniach cudzoziemców i ludności autochtonicznej w Hiszpanii⁷. Zaznacza się jednak, iż główne przyczyny tych różnic wynikają przede wszystkim z niższego poziomu wykształcenia cudzoziemców, ich mniejszego doświadczenia zawodowego i czasu pobytu w Hiszpanii, czego konsekwencją jest praca w określonych sektorach gospodarki – o niższej produktywności, i w grupach zawodowych wymagających niższych kompetencji i charakteryzujących się niższymi wynagrodzeniami⁸.

Tabela 31.2. Zmiana poziomu wynagrodzeń imigrantów w Hiszpanii w stosunku do wynagrodzeń ludności autochtonicznej (w %)

Rok	Przeciętne wynagrodzenie roczne			
	pracownika w Hiszpanii (w EUR, ceny bieżące)	imigranta (jako % wynagrodzenia pracownika narodowości hiszpańskiej)	imigranta – mężczyzny (jako % wynagrodzenia Hiszpana)	imigrantki (jako % wynagrodzenia Hiszpanki)
2011	22 899	68,6	66,8	69,1
2010	22 790	70,3	68,2	71,4
2009	22 511	66,9	65,0	67,4
2008	21 883	66,6	65,7	66,3
2007	20 390	71,0	69,1	72,1
2006	19 681	74,5	70,6	76,5
2005	18 677	78,8	75,1	81,9
2004	18 310	79,1	73,7	87,0
2002	19 802	81,8	79,6	80,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Encuesta de estructura salarial INE <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t22/p133/cno11/serie/l0/&file=03005.px&type=pcaxis&L=0> (dane 2008–2011); <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t22/p133/2004-2007/l0/&file=03005.px&type=pcaxis&L=0> (dane 2004–2005); <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t22/p133/a2002/l0/&file=02028.px&type=pcaxis> (dane 2002 r.) [dostęp 19.8.2013]

⁷ A zatem w badaniach wykorzystujących wskaźniki wynagrodzeń jako wskaźniki produktywności imigrantów może dojść do zaniżania ich rzeczywistej produktywności. Więcej na ten temat: M. Pajares, *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010*, Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración, s. 139–147; M. Pajares, *Inserción laboral de la población inmigrada en Cataluña*, Ceres, Barcelona 2005, s. 91–115.

⁸ Por. wyniki badań dotyczących różnic w poziomie wynagrodzeń imigrantów i ludności autochtonicznej w Hiszpanii: A. Hidalgo, M.J. Calderón, S. Pérez, *La discriminación salarial y segregación laboral de los inmigrantes: identificación de espacios laborales prioritarios para la intervención en materia de protección social*, Universidad Castilla-La Mancha, 2006, s. 132–148; R. Carrasco, J.F. Jimeno, C. Ortega, The effect of immigration on the labor market performance of native-born workers: some evidence for Spain „Journal of Population Economics”, vol. 21, 2008, s. 627–648. Więcej o uwarunkowaniach pracy imigrantów w Hiszpanii: C. Gamero Burón, *Satisfacción laboral de los asalariados inmigrantes en España*, „Revista de Economía Aplicada”, vol. XVIII, núm. 54, Universidad de Zaragoza, España, 2010. Szerzej także na temat teorii kapitału ludzkiego i segmentacji w wyjaśnianiu dysproporcji w wynagrodzeniach: *Trayectorias laborales de los inmigrantes en España*, Obra Social “La Caixa”, 2011, s. 217–301.

Dane dotyczące poziomu wykształcenia poszczególnych grup cudzoziemców w Hiszpanii, ich aktywności zawodowej i otrzymywanych wynagrodzeń mogą służyć potwierdzeniu powyższej konstatacji. Wśród pracujących imigranci charakteryzują się przeciętnie niższym poziomem edukacji niż ludność hiszpańska. Najliczniejszą grupę stanowią osoby z wykształceniem średnim – 36% w 2011 r., podczas gdy u ludności hiszpańskiej osoby z wykształceniem wyższym – 40%. Związek między wskaźnikiem otrzymywanych wynagrodzeń a poziomem wykształcenia najlepiej widoczny jest na przykładzie cudzoziemców pochodzących z państw Unii Europejskiej, a zwłaszcza UE-15. Jest to grupa imigrantów najlepiej wykształcona, pracująca w grupach zawodowych wymagających wyższych kwalifikacji i otrzymująca najwyższe wynagrodzenia wśród cudzoziemców. Odnotowany w danych statystycznych (tab. 31.3) spadek poziomu wynagrodzeń grupy imigrantów z UE w stosunku do ludności hiszpańskiej – z 96,1% w 2004 roku do 76,4% w 2011 r. – jest wynikiem procesu rozszerzenia Unii Europejskiej o Rumunię i Bułgarię w 2007 roku. Obywatele tych dwóch państw stanowią znaczną grupę cudzoziemców w Hiszpanii – ponad 40% wszystkich imigrantów z UE w 2011 roku, przy czym są słabiej wykształceni i podejmują pracę głównie w sektorach i w grupach zawodowych nie wymagających wysokich kompetencji (budownictwo, pomoc domowa, rolnictwo jako robotnicy, pracownicy usług osobistych, pracownicy niewykwalifikowani)⁹.

Podobną obserwację można poczynić w stosunku do danych urzędowych odnoszących się do wynagrodzeń cudzoziemców według płci. Najwyższe wskaźniki wynagrodzeń zarówno wśród kobiet jak i mężczyzn posiadają imigranci z państw Unii Europejskiej. Jednakże rozdział w wynagrodzeniach między imigrantami z UE a z pozostałych państw w analizowanym okresie wyraźnie zmalał. O ile w latach 2004–2006 imigrantki z UE zarabiały przeciętnie więcej niż Hiszpanka, a mężczyźni z UE ponad 90% wynagrodzenia Hiszpana, o tyle po 2007 roku w przypadku kobiet wynagrodzenia utrzymywały się na poziomie ok. 75%, a mężczyzn 70–80%. Cudzoziemcy, zarówno kobiety jak i mężczyźni, pochodzący z pozostałych państw w analizowanym okresie zarabiali w granicach 60–70% wynagrodzenia ludności autochtonicznej tej samej płci¹⁰.

⁹ Szerszej na temat charakterystyki pracujących cudzoziemców: A. Romiszewska, *Mobilność wertykalna imigrantów na hiszpańskim rynku pracy* [w:] Nowe trendy w naukach humanistycznych i społeczno-ekonomicznych 3, t. III, M. Kuczera (red.), Creative Science – Monografia 2012, CREATIVETIME, Kraków 2012; A. Romiszewska, *Mobilność horyzontalna cudzoziemskiej siły roboczej na hiszpańskim rynku pracy*, w: *Nowe trendy w naukach humanistycznych i społeczno-ekonomicznych* 4, t. II, red. M. Kuczera, Creative Science – Monografia 2013, CREATIVETIME, Kraków 2013, M. Pajares, *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010*, op.cit., s. 57–110.

¹⁰ Encuesta de estructura salarial INE, dane z lat 2004–2011, <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t22/p133/2004-2007/l0/&file=02006.px&type=pcaxis&L=0>; <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t22/p133/cno11/serie/l0/&file=02006.px&type=pcaxis&L=0> [dostęp 19.8.2013]

Tabela 31.3. Przeciętne wynagrodzenie roczne pracownika cudzoziemskiego w Hiszpanii w stosunku do wynagrodzenia otrzymywanego przez ludność autochtoniczną wg narodowości cudzoziemca (w %)

Państwo pochodzenia cudzoziemca	2004	2006	2008	2010	2011 ^a
Unia Europejska	96,1	101,5	74,8	76,4	76,4
Państwa europejskie z wyłączeniem UE	75,6	70,1	63,7	70,3	70,5
Ameryka Łacińska	71,2	68,9	61,6	62,8	62,8
Reszta świata	76,4	67,6	63,2	66	62,9

^a Ostatnie dostępne dane.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Encuesta de estructura salarial INE <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t22/p133/2004-2007/10/&file=02006.px&type=pcaxis&L=0>; <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t22/p133/cno11/serie/10/&file=02006.px&type=pcaxis&L=0> [dostęp 19.8.2013]

31.2. Szacowanie udziału imigrantów w generowanym PKB Hiszpanii

Na podstawie danych EPA dotyczących pracujących imigrantów w hiszpańskiej gospodarce i przeanalizowanych powyżej danych odnoszących się do ich wynagrodzeń – będących odzwierciedleniem ich produktywności, możliwe jest oszacowanie przybliżonego wkładu cudzoziemców w wytworzonym w określonym roku PKB, korzystając z równania:

$$PKB = \frac{n_I \frac{p_I}{p_H}}{n_I \frac{p_I}{p_H} + n_H} ,$$

gdzie:

n_I – liczba pracujących imigrantów w Hiszpanii,

p_I – przeciętne wynagrodzenie roczne pracownika cudzoziemskiego w Hiszpanii,

p_H – przeciętne wynagrodzenie roczne pracownika narodowości hiszpańskiej w Hiszpanii,

n_H – liczba pracujących narodowości hiszpańskiej w Hiszpanii¹¹.

¹¹ W tym osoby mające oprócz obywatelstwa hiszpańskiego jeszcze obywatelstwo innego państwa.

Jak wynika z danych zawartych w tab. 31.4, udział produkcji wytworzonej przez imigrantów w latach 2000–2011 wyraźnie wzrósł – z 2,7% do 9,2% PKB. Szczególnie wyraźne było to w latach największego napływu imigrantów (2000–2007), kiedy odsetek produkcji wygenerowanej przez cudzoziemców wzrósł ponad 3,5 raza – z 2,7% do 10,3% PKB. Obserwowane w następnych latach zahamowanie tej tendencji jest wynikiem kryzysu gospodarczego w Hiszpanii połączonego z osłabieniem imigracji oraz wzrostem bezrobocia i spadkiem względnego poziomu wynagrodzeń imigrantów.

Tabela 31.4. PKB Hiszpanii wytworzony przez pracujących imigrantów w latach 2000–2011 (w %)

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
% PKB	2,7	3,8	5,0	6,5	7,7	9,1	9,9	10,3	10,3	10,0	10,1	9,2

Źródło: Opracowanie na podstawie: Fundación IDEAS, *La Contribución...*, op.cit., s. 57, obliczenia własne dla 2011 roku z wykorzystaniem danych Encuesta de estructura salarial INE i Encuesta de Población Activa INE <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t22/p133/cno11/serie/l0/&file=03005.px&type=pcaxis&L=0>; http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308_mnu&file=inebase&L=0 [dostęp 19.8.2013] (dane 2008–2011) [dostęp 19.8.2013]

Z punktu widzenia poszczególnych sektorów gospodarki wyróżnionych przez INE (tab. 31.5) największy udział w produkcji cudzoziemcy mieli w budownictwie – 16,4% w 2010 roku¹². Można to wiązać zarówno z wysokim odsetkiem pracujących tam imigrantów – ponad 12% cudzoziemców stanowiących 1/5 wszystkich pracujących w tym sektorze – jak i stosunkowo wysokimi względnymi wynagrodzeniami. Dane te warto porównać z wynikami badania przeprowadzonego przez R. Arce Borda¹³. W analizie autor wydzielił więcej sektorów gospodarki Hiszpanii i podjął próbę oszacowania wkładu imigrantów w wytwarzanej w nich produkcji. Według jego obliczeń cudzoziemcy w Hiszpanii w 2009 roku najwyższy udział w produkcji mieli w sektorze energii (20,6%), następnie usługach (14,9%), budownictwie (12,5%), rolnictwie (11,5%) i przemyśle (4,3%)¹⁴.

Tabela 31.5. Udział pracujących imigrantów w wytworzonym PKB w wybranych sektorach gospodarki Hiszpanii (w %)

	2002	2010
Przemysł	3,9	7,4
Budownictwo	7,6	16,4
Usługi	5,3	9,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Encuesta de estructura salarial INE, Encuesta de Población Activa INE <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t22/p133/cno11/serie/l0/&file=03005.px&type=pcaxis&L=0> (dane 2008–2011); <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t22/p133/2004-2007/l0/&file=03005.px&type=pcaxis&L=0> (dane 2004–2005); <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t22/p133/a2002/l0/&file=02028.px&type=pcaxis> (dane 2002 r.) [dostęp 19.8.2013]; http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308_mnu&file=inebase&L=0 [dostęp 19.8.2013]

¹² Ostatnie dostępne dane. Patrz przypis 4.

¹³ R. Arce Borda, *El Impacto Económico...*, op.cit.

¹⁴ Ibidem, s. 28–29.

Uwzględniając państwo pochodzenia pracujących cudzoziemców (tab. 31.6), można wskazać, iż w analizowanym okresie imigranci z Ameryki Łacińskiej ze względu na swoją liczebność¹⁵ i mimo niższego poziomu wynagrodzeń od imigrantów z państw europejskich, mieli najwyższy udział w wytwarzanym PKB. Warto jednak także zwrócić uwagę na stosunkowo znaczny wkład w produkcję w latach 2004–2006 imigrantów z UE-15, którzy choć w porównaniu do pozostałych regionów pochodzenia stanowili najmniej liczną grupę¹⁶, ale charakteryzowali się najwyższym poziomem wynagrodzeń. Obserwowany po 2007 roku wzrost odsetka PKB generowanego przez cudzoziemców z UE należy łączyć ze wspomnianym rozszerzeniem o Rumunię i Bułgarię.

Tabela 31.6. PKB Hiszpanii wytworzony przez pracujących imigrantów wg narodowości (w %)

Państwo pochodzenia cudzoziemca	2004	2006	2008	2010	2011 ^a
Unia Europejska	1,1	1,7	3,5	3,4	3,3
Państwa europejskie z wyłączeniem UE	1,7	2,0	0,4	0,5	0,4
Ameryka Łacińska	3,4	4,4	4,5	4,1	3,9
Reszta świata	1,4	1,8	1,7	1,6	1,7

^a Ostatnie dostępne dane.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Encuesta de estructura salarial INE oraz Encuesta de Población Activa INE <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t22/p133/cno11/serie/10/&file=03005.px&type=pcaxis&L=0> (dane 2008–2011); <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t22/p133/2004-2007/10/&file=03005.px&type=pcaxis&L=0> (dane 2004–2005); <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t22/p133/a2002/10/&file=02028.px&type=pcaxis> (dane 2002 r.) [dostęp 19.8.2013]

Podsumowanie

Napływ imigrantów do Hiszpanii wpłynął nie tylko na funkcjonowanie rynku pracy w tym państwie, ale także znalazł odzwierciedlenie w wielkości i strukturze wytwarzanego przez imigrantów PKB. O ile na początku XXI wieku imigranci generowali niecałe 3% PKB Hiszpanii, o tyle pod koniec pierwszego dziesięciolecia XXI wieku już ok. jego 10%. Nie zapominając o wadze innych czynników jak praktyki dyskryminacyjne wobec imigrantów czy siła więzi społecznych, poziom wykształcenia oraz kompetencji zawodowych cudzoziemców miał istotne znaczenie na wielkość i strukturę generowanego przez nich dochodu narodowego Hiszpanii. Koncentracja w takich gałęziach gospodarki jak budownictwo czy pomoc domowa oraz poziom ich wynagrodzeń w każdym z tych sektorów względem ludności autochtonicznej – służący

¹⁵ W analizowanym okresie blisko połowa pracujących cudzoziemców w Hiszpanii pochodziła z krajów Ameryki Łacińskiej.

¹⁶ Około 13% wszystkich pracujących cudzoziemców w Hiszpanii.

za miarę produktywności ich pracy, spowodowała, iż największy udział w produkcji cudzoziemcy mieli w budownictwie, usługach, a także rolnictwie czy niektórych gałęziach przemysłu (energia). Warto również wspomnieć w odniesieniu do regionów pochodzenia imigrantów, o znaczeniu w generowaniu PKB Hiszpanii dwóch grup cudzoziemców – z Ameryki Łacińskiej i Unii Europejskiej. Mimo obserwowanego w analizowanym okresie spadku względnych wynagrodzeń cudzoziemców w stosunku do wynagrodzeń ludności hiszpańskiej, imigranci z Ameryki Łacińskiej, ze względu na swoją liczebność mieli największy udział w tworzeniu PKB (ok. 4%). W stosunku do imigrantów z UE-15 charakterystyczny jest ich wysoki poziom wynagrodzeń, co wpływa na ich znaczny wkład w generowanie PKB mimo zdecydowanie mniejszej liczebności.

Przeprowadzona w pracy analiza miała za zadanie oszacowanie przybliżonego udziału cudzoziemców w generowanym rocznie PKB Hiszpanii, z uwzględnieniem ich wkładu w poszczególne sektory gospodarki. Badanie skupiało się na analizie bezpośredniego – wpływającego z wejścia na rynek pracy, wpływu imigracji na wielkość i strukturę dochodu narodowego. A zatem stanowi wycinek znacznie szerszego problemu badawczego, obejmującego wpływ imigracji na dynamikę wzrostu gospodarczego oraz, co bardzo istotne, pośrednie możliwości wpływu imigracji na PKB związane m.in. z oddziaływaniem na poziom aktywności zawodowej ludności autochtonicznej czy poziom i strukturę bezrobocia.

Bibliografia

- Arce Borda R., *El Impacto Económico de la Inmigración en España, 2000–2009: Antes y Después de la Crisis.*, Retos Económicos Derivados de la Inmigración Económica en España, Revista de Economía ICE, Mayo-Junio 2010, N.º 854.
- Canales A., *Contribución de los migrantes latinoamericanos al PIB de los Estados Unidos de América*, SIMDE, http://simde.reduaz.mx/documents/Contribuciones_al_PIB.pdf [dostęp 26.8.2013].
- Carrasco R., Jimeno J.F. y Ortega C., *The effect of immigration on the labor market performance of native-born workers: some evidence for Spain*, "Journal of Population Economics", vol. 21, 2008.
- Fundación IDEAS, *La Contribución de la Inmigración a la Economía Española. Evidencias y Perspectivas de Futuro*. Informe, Madrid, Mayo 2011.
- Gamero Burón C., *Satisfacción laboral de los asalariados inmigrantes en España*, "Revista de Economía Aplicada", vol. XVIII, núm. 54, Universidad de Zaragoza, España, 2010, <http://www.revecap.com/revista/aceptados/gamero.pdf> [dostęp 19.8.2013].

- Hidalgo A., Calderón M.J., Pérez S., *La discriminación salarial y segregación laboral de los inmigrantes: identificación de espacios laborales prioritarios para la intervención en materia de protección social*, Universidad Castilla-La Mancha, 2006.
- Pajares M., *Inserción laboral de la población inmigrada en Cataluña*, Ceres, Barcelona 2005.
- Pajares M., *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010*, Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Romiszewska A., *Mobilność horyzontalna cudzoziemskiej siły roboczej na hiszpańskim rynku pracy*, w: *Nowe trendy w naukach humanistycznych i społeczno-ekonomicznych* 4, t. II, red. M. Kuczera, Creative Science – Monografia 2013, CREATIVETIME, Kraków 2013.
- Romiszewska A., *Mobilność wertykalna imigrantów na hiszpańskim rynku pracy*, w: *Nowe trendy w naukach humanistycznych i społeczno-ekonomicznych* 3, t. III, red. M. Kuczera, Creative Science – Monografia 2012, CREATIVETIME, Kraków 2012.
- Trajectorias laborales de los inmigrantes en España*, Obra Social “La Caixa”, 2011.

Streszczenie

Na przełomie XX i XXI wieku Hiszpania była jednym z głównych państw docelowych imigracji nie tylko w UE, ale też na świecie. Cudzoziemcy w Hiszpanii charakteryzują się wysokim wskaźnikiem aktywności zawodowej, co wpłynęło wyraźnie na rynek pracy, a także wielkość i strukturę generowanego PKB. Celem artykułu jest oszacowanie bezpośredniego wpływu imigracji – wynikającego z ich wejścia na rynek pracy, na wielkość i strukturę PKB Hiszpanii. W analizie wykorzystano dane statystyczne INE dotyczące liczby pracujących cudzoziemców oraz poziomu ich wynagrodzeń (jako wskaźnika produktywności ich pracy). W pracy nie został poruszony problem wpływu pośredniego imigracji na PKB, ani na kształtowanie dynamiki wzrostu gospodarczego Hiszpanii.

Słowa kluczowe: Hiszpania, imigracja, PKB, wynagrodzenia

Impact of immigration on the volume and structure of Spain's GDP

Summary

At the turn of the twentieth and twenty-first century, Spain was one of the main target countries of immigration, not only in the EU but also in the world. Foreigners in Spain are characterized by high rate of economic activity what influenced the labor market, as well as the level and structure of the generated GDP. This article aims to estimate the direct impact of immigration – resulting from immigrants entry into the labor market, on the level and structure of Spain's GDP. The analysis uses the INE statistics on the number of foreign workers and their wages (as an indicator of their labour productivity). This work excludes the indirect impact of immigration on GDP as well as its impact on economic growth of Spain.

Keywords: Spain, immigration, GDP, earnings

Rozdział 32

Migracje zagraniczne w kontekście polityki imigracyjnej państw europejskich

Wprowadzenie

W perspektywie globalnej migracje międzynarodowe są zjawiskiem wynikającym z przemian społecznych w świecie. Migracje zależą od czynników demograficznych, społecznych, gospodarczych, politycznych i kulturowych. W Europie osiągnęły skalę masową począwszy od połowy XIX w., przyjmując różne formy: migracji czasowych, przymusowych, dobrowolnych i osiedleńczych¹. Migracje międzynarodowe wciąż zmieniają skład społeczny państw przyjmujących, oddziałując na sytuację gospodarczą i kulturalną krajów. Zjawisko migracji można traktować jako „fragment organizmu społecznego – tkankę społeczną”, której analiza pozwoli lepiej poznać i zrozumieć przemiany zachodzące w całym „organizmie”. Obserwacje tego zjawiska są wykorzystywane przy tworzeniu polityki imigracyjnej państw.

Migracje zagraniczne można rozpatrywać również w mikroskali oddziałującej na skalę makro. Są one skutkiem decyzji indywidualnych lub decyzji podejmowanych w rodzinie. Z jednej strony dezorganizują grono rodzinne, z drugiej zaś, jako działania strategiczne rodziny, prowadzą do dywersyfikacji źródeł dochodów na skutek zróżnicowanej alokacji zasobów pracy na różnych rynkach pracy. Zaletą migracji jest minimalizacja ryzyka wynikającego z niestabilnych warunków społeczno-ekonomicznych w kraju². Na skutek rosnącego bezrobocia i ograniczeń będących konsekwencją nieefektywnej pomocy ze strony państwa w krajach emigracji, dla wielu

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ D. Stola, *Kraj bez wyjścia? Migracje z Polski 1949–1989*, IPN–ISP PAN, Warszawa 2010, s. 10.

² E. Kępińska, *Migracje sezonowe z Polski do Niemiec. Mechanizmy rekrutacji, rola rodziny i różnicowanie według płci*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008, s. 26.

rodzin zachodzi potrzeba podjęcia decyzji o migracji wymuszonej dostosowaniem się do zmian zachodzących w otoczeniu.

W przypadku migracji czasowych środki pochodzące ze źródeł migracyjnych są przeznaczane głównie na akumulację kapitału i inwestycje w rodzinie, ograniczające ryzyko ekonomiczne. W przypadku migracji stałych środki ze źródeł migracyjnych są przeznaczane przeważnie na wydatki związane z codziennym życiem i zapewniają przetrwanie w sytuacji braku możliwości zarobkowania i zaspokojenia potrzeb rodziny w kraju pochodzenia. Są jednocześnie stymulantem zachęcającym do kolejnych wyjazdów w społeczności pochodzenia migrantów.

Korzyści z polityki imigracyjnej dotyczą państw przyjmujących oraz państw pochodzenia imigrantów³. Transfery finansowe poprawiają standard życia członków rodzin pozostających w kraju pochodzenia, są potencjalnym źródłem wzrostu gospodarczego przez inwestycje dokonywane z przekazów pieniężnych.

Zagadnienia imigracyjne są uwzględniane przy tworzeniu polityk rządowych państw, w których zmiana warunków prawnych pozwala oddziaływać na wielkość napływu ludności migrującej i rozwój gospodarczy kraju przyjmującego. Polityka państwowa kreuje zachowania integracyjne imigrantów przez stosowną politykę społeczną zapobiegającą konfliktom, minimalizującą napięcia między grupami, chroniącą przed wykluczeniem społecznym imigrantów⁴. Wprowadzając polityki integracyjne, władze państwowe tworzą możliwości zatrudnienia i edukacji imigrantów, życia wraz ze swoimi rodzinami, długookresowego pobytu i uzyskania obywatelstwa kraju przyjmującego.

W niniejszym rozdziale przedstawiono charakterystykę migracji zagranicznych we współczesnej Europie oraz ocenę polityk migracyjnych prowadzonych w krajach Unii Europejskiej.

32.1. Zjawisko migracji zagranicznych w Europie

Z danych statystycznych wynika, iż w 2011 r. 3,3 mln populacji Europy stanowiła ludność migrująca, w tym większość (1,7 mln) migrowała spoza granic unijnych do jednego z państw członkowskich UE. Najwięcej – 566 tys. migrantów przybyło do Wielkiej Brytanii, wśród których 86% było innej narodowości niż brytyjska. Podobne tendencje napływu migrantów, gdzie większość stanowią obcokrajowcy, występowały

³ K. Newland, *Migration and Development Policy: What Have We Learned?*, RSC European University Institute, Migration Policy Institute, Washington 2011, s. 2–3.

⁴ A. Grzymała-Kazłowska, *Integracja – próba rekonstrukcji pojęcia*, w: *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, red. A. Grzymała-Kazłowska, S. Łoziński, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008, s. 31.

w pozostałych dużych krajach unijnych: do Niemiec napłynęło 489 tys. osób, Hiszpanii – 458 tys., Włoch – 386 tys., Francji – 267 tys. Państwa te są największymi krajami przyjmującymi migrantów zarobkowych w Europie⁵, a także stanowią grupę krajów o największej liczbie obcokrajowców żyjących na ich terytorium. Na początku 2012 r. w Niemczech mieszkało 7,4 mln obcokrajowców, w Hiszpanii – 5,6 mln, we Włoszech i Wielkiej Brytanii po 4,8 mln, a we Francji 3,9 mln. Na terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) niemalże we wszystkich krajach stale wzrasta liczebność i udział obcokrajowców w populacji państw⁶. Wyrazne tendencje spadkowe tej grupy ludności występują jedynie w krajach nadbałtyckich, w dużej mierze na skutek naturalizacji „bezzaświadczeniowców” – byłych obywateli Związku Radzieckiego. Ostatni kryzys gospodarczy w krajach europejskich wpłynął na osłabienie tempa wzrostu udziału obcokrajowców w populacji, mimo cięć w wydatkach związanych z usługami publicznymi i integracją imigrantów⁷.

Obecnie krajami o wysokim udziale innych obywateli w populacji są państwa niewielkie: Luksemburg (44%), Szwajcaria (23%), Cypr (20%). Podobnie jak w przypadku migracji do największych państw unijnych, również w tych krajach głównym powodem imigracji była chęć podjęcia zatrudnienia.

W Polsce mieszka 57 tys. obcokrajowców (0,15% populacji kraju – najmniej w Europie). Liczba obcokrajowców w ciągu ostatnich 10 lat wprawdzie wzrosła o 16 tys., ale zmiana ta jest bardzo niewielka w stosunku do zmian zachodzących w innych krajach europejskich. Po względem dynamiki przyrostu liczby obywateli innych państw, Polska plasuje się na końcowych pozycjach, gdyż nie prowadzi polityki imigracyjnej skutecznie zachęcającej do osiedlania się innych narodowości.

Podobne tendencje jak w Polsce są typowe dla innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Najmniej imigrantów osiedliło się w niewielkich państwach tej części kontynentu. W Słowacji, Chorwacji, Łotwie i Estonii liczba migrantów w 2011 r. nie przekroczyła 10 tys. osób, a większość z nich stanowili reemigranci, powracający z państw ogarniętych kryzysem gospodarczym.

Populacja migrująca w krajach europejskich to przeważnie ludność młoda. Decyzje o migracji częściej podejmują grupy osób w przedziale wiekowym 20–30 lat. W konsekwencji, wśród obywateli innych państw w krajach imigracji przeważa ludność w przedziale wiekowym 20–45 lat (większość z nich stanowią kobiety)⁸. Takie cechy

⁵ *European social statistics. 2013 edition*, Eurostat, Luxembourg 2013, s. 36–38.

⁶ W ciągu ostatnich 10 lat najwięcej obcokrajowców przybyło w Hiszpanii, Włoszech i Wielkiej Brytanii.

⁷ D.G. Papademetriou, M. Sumption, A. Terrazas, C. Burkert, S. Loyal, R. Ferrero-Turion, *Migration and Immigrants Two Years after the Financial Collapse*, BBC World Service, Migration Policy Institute, Washington 2010, s. 3.

⁸ *European social statistics...*, op.cit., s. 39, 45.

demograficzne podstawowej populacji migrującej wynikają z zachowań i decyzji o migracji podejmowanych w rodzinie. Wiek członków rodziny określa zdolność do udziału we wspólnych pracach w gospodarstwie domowym, podejmowania pracy zarobkowej, zatem jest główną cechą określającą skłonność do migracji. Osoby młode, będące stanu wolnego, dokonują inwestycji w siebie, po zawarciu małżeństwa inwestują w małżeństwo, w momencie natomiast pojawienia się dzieci inwestują głównie w dzieci. Rodziny mające dzieci rzadziej decydują się na migrację osiedleńczą niż osoby stanu wolnego i rodziny bez dzieci⁹. Większy udział kobiet wśród populacji migrującej to rezultat zachowań kobiet w sieciach migracyjnych. Kobiecte sieci powiązań w większym stopniu opierają się na relacjach pokrewieństwa z bliższą i dalszą rodziną¹⁰. Kobiety częściej decydują się na migrację na stałe i podejmują stabilne zatrudnienie.

32.2. Kierunki migracji zagranicznych w Europie

Ludność migrująca do Europy pochodzi głównie z państw znajdujących się poza zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej. Obywatele państw UE stanowią mniejszość wśród obcokrajowców żyjących w większości krajów Europy. Wyjątek stanowią kraje Beneluksu, Węgry, Słowacja, Cypr i Malta oraz Norwegia i Szwajcaria, gdzie obywatele UE są większością¹¹.

Niemalże we wszystkich analizowanych krajach głównym kierunkiem migracji zagranicznych są stolice państw, w dalszej kolejności plasują się inne duże miasta. Wyjątek stanowią: Niemcy, Włochy, Hiszpania, Portugalia, Szwecja i Szwajcaria. W krajach tych największy odsetek migrantów z zagranicy mieszka w metropoliach europejskich poza stolicami lub w ich otoczeniu¹².

W Europie do najliczniejszych narodowości mieszkających poza granicami swego kraju zalicza się obywatele: Rumunii (2,5 mln osób), Turcji (2,3 mln), Maroka (1,9 mln), Polski (1,8 mln), Włoch (1,3 mln), Portugalii i Albanii (po 1,1 mln)¹³. Wśród migrantów w Europie przeważają obywatele krajów europejskich. Do Europy migrują także głównie obywatele państw oddzielonych cieśninami od Europy (Turcji, Maroka). Co ciekawe, jednym z krajów, skąd pochodzi wielu imigrantów w Unii Europejskiej, są Chiny.

⁹ *Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation. 2011 edition*, Eurostat, Luxembourg 2011, s. 83.

¹⁰ E. Kępińska, *Migracje sezonowe...*, op.cit., s. 57.

¹¹ Dane Eurostat.

¹² W Niemczech są to: Monachium i Frankfurt nad Menem, we Włoszech – Mediolan, w Szwecji – Malmö i Göteborg, w Hiszpanii i Portugalii – miasta z obszarów metropolitalnych Barcelony i Lizbony, w Szwajcarii – Genewa.

¹³ *European social statistics...*, op.cit., s. 46.

Położenie geograficzne determinuje kierunki migracji, gdyż głównym kierunkiem imigracji są przeważnie państwa położone w bliskim sąsiedztwie kraju, skąd następuje emigracja. Większą skłonność do migracji w Europie mają narodowości z państw basenu Morza Śródziemnego oraz krajów postkomunistycznych. Na dalszych pozycjach tuż za tymi grupami uplasowali się obywatele Wielkiej Brytanii i Niemiec. Zatem o skłonności do migracji nie decyduje wyłącznie niski wskaźnik zamożności. Duże migracje w Europie dotyczą społeczeństw państw bogatych i najludniejszych krajów na świecie. Na terenie państw europejskich występują zróżnicowane kierunki migracji:

- najlicniejsza grupa Polaków mieszka w Wielkiej Brytanii i Niemczech, nieco mniej liczna w Irlandii i we Włoszech – sytuacja ta jest spowodowana przede wszystkim otwarciem granic dla obywateli nowych państw członkowskich UE w Wielkiej Brytanii i Irlandii w 2004 r. oraz licznymi migracjami przedakcesyjnymi do Niemiec i Włoch;
- obywatele Rumunii, Maroka i Chin migrują głównie do krajów Europy Południowej: Włoch i Hiszpanii – wybór takich kierunków migracji, oprócz względów ekonomicznych, wynika również z łagodniejszych warunków klimatycznych na południu Europy;
- Turcy wybierają zachodnią część kontynentu, tj. głównie Niemcy, w mniejszym stopniu Francję, ponieważ w Niemczech mniejszość turecka dysponuje większymi prawami integracji niż pozostałe mniejszości narodowe;
- mieszkańcy Europy Południowej wybierają kierunek północny i państwa bardziej zamożne: Włosi migrują przeważnie do Niemiec i Szwajcarii, Portugalczycy do Francji i Szwajcarii, a Albańczycy do Włoch i Grecji;
- ludność z Europy Zachodniej przemieszcza się w kierunku południowym: obywatele Niemiec migrują do Szwajcarii i Hiszpanii, Brytyjczycy zaś do Hiszpanii i Francji – w tym przypadku za wyborem takiego kierunku migracji przemawia cieplejszy klimat.

Kierunki migracji ludności z innych kontynentów do Europy są podyktowane historią i powiązaniem politycznymi między poszczególnymi krajami. Do Wielkiej Brytanii, Francji, Hiszpanii, Portugalii migrują obywatele byłych kolonii brytyjskich, francuskich, hiszpańskich i portugalskich w Afryce, Azji i Ameryce. Do Włoch przemieszczają się mieszkańcy północnej Afryki. Kraje skandynawskie „otworzyły rynki pracy” dla obywateli państw ogarniętych konfliktami w Azji Środkowej i Południowej.

32.3. Polityki imigracyjne w państwach Unii Europejskiej

Do głównych priorytetów w kontekście tworzenia polityki imigracyjnej UE zalicza się migrację ekonomiczną, przemieszczenia dokonywane w celu łączenia rodzin i z powodów humanitarnych¹⁴. Interwencje dokonywane przez prawo unijne mają wpływ na działania potencjalnych migrantów i przyczyniają się do podjęcia decyzji o opuszczeniu swojego kraju¹⁵. Prawo unijne w ostatnich latach bardziej ukierunkowało polityki imigracyjne w państwach członkowskich, przyczyniając się do występowania legalnej migracji. Państwa stopniowo podejmują działania w celu poprawy prawodawstwa krajowego w zakresie integracji imigrantów, uproszczenia procedur „wjazdu” i pobytu imigrantów¹⁶. Kraje przyjmujące imigrantów od dawna stopniowo poprawiały mechanizmy pomocowe adresowane do konkretnych grup migrantów, ale mechanizmy te wciąż pozostają słabo rozwinięte w większości krajów członkowskich UE.

Dostępność rynków pracy i pomoc skierowana do konkretnych imigrantów korzystniej oddziałuje na napływ migrantów w krajach uznających długoletnią tradycję imigracji (Szwecja, Niemcy, Dania). Kraje ograniczające dostępność rynków pracy dla migrantów nie wykorzystują umiejętności imigrantów, oferując im pracę poniżej kwalifikacji. Wyjątkiem od tej reguły są: Belgia, Francja i Luksemburg. Kraje te, z jednej strony, wspomagają określone grupy migrantów, z drugiej zaś ograniczają ich potencjał, zapewniając pracę tylko w wybranych sektorach gospodarki. Hiszpania, Włochy, Portugalia i Republika Czeska, które od niedawna na dużą skalę przyjmują imigrantów i traktują ich na równych prawach z ludnością rdzenną, nie uwzględniają specyficznych problemów stojących przed pracownikami nie będącymi obywatelami w kraju imigracji¹⁷.

Prawo do łączenia rodzin pomaga stworzyć stabilność socjokulturową ułatwiającą integrację obywateli¹⁸. Z prawa tego mogą korzystać tylko imigranci żyjący w wybranych krajach europejskich. Zapewniają je jedynie kraje nordyckie oraz państwa nowej imigracji zarobkowej z Europy Południowej. Politykę integracji, gwarantującą

¹⁴ M. Duszczyk, *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Instytut Polityki Społecznej–Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2010, s. 89.

¹⁵ M. Kate, *The EU Migrants' Pathways and EU Policy Responses*, w: *Opening the Door? Immigration and Integration in the European Union*, ed. V. Nowotny, Centre for European Studies, Brussels 2012, s. 470.

¹⁶ Akty prawne Unii Europejskiej dotyczące swobodnego przepływu osób, imigrantów i azylu znajdują się na stronie internetowej: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_pl.htm

¹⁷ *The Encyclopedia of Migration and Minorities In Europe*, eds K. Bade, P. Emmer, L. Lucassen, J. Oltmer, Cambridge University Press, Cambridge 2011, s. 5–178.

¹⁸ M. Duszczyk, *Polityka imigracyjna...*, op.cit., s. 191.

życie rodzinne w najbardziej przystępny sposób dla imigrantów, prowadzą Hiszpania, Portugalia oraz Szwecja.

Kwestie związane z edukacją cudzoziemców są bardzo problematycznym obszarem polityki imigracyjnej w Europie. Niewiele szkół dokonuje oceny wiedzy dzieci imigrantów, zdobytej za granicą, a od działań konkretnej szkoły zależy, czy zwraca ona uwagę na potrzeby dzieci imigrantów. Nie jest prowadzona polityka dywersyfikująca szkoły i grono pedagogiczne, a przez to są zatracane możliwości nauczania uczniów z różnych kultur. W najkorzystniejszy sposób polityka w zakresie edukacji przybyszów jest prowadzona w państwach nordyckich i Portugalii, gdzie imigranci mają możliwość doskonalenia swoich umiejętności. Wiele pozytywnych zmian w edukacji dzieci imigrantów można zauważyć w Wielkiej Brytanii, krajach Beneluksu i Republice Czeskiej.

W Europie większość imigrantów ma niewielkie możliwości oddziaływania na kształt polityk, które ich dotyczą w życiu codziennym¹⁹. W połowie państw europejskich obowiązuje prawo ograniczające swobody polityczne migrantów. Ze swobód obywatelskich i politycznych mogą korzystać imigranci w krajach nordyckich oraz w Irlandii i Portugalii. Często przeszkodą w podjęciu działań w tym kierunku jest brak woli politycznej i konieczność zmian konstytucyjnych. Prawa wyborcze imigrantów trudno jest wprowadzić, ale prawa raz już nadane w późniejszym czasie są trudne do wycofania.

W przypadku pobytu długookresowego Niemcy były w 1999 r. pierwszym krajem, który wprowadził konieczność znajomości języka niemieckiego. Prawa długookresowego pobytu są gwarantowane jedynie po zdaniu testu językowego i integracyjnego. Zgodnie z założeniami, testy miały oddziaływać na rosnący wskaźnik naturalizacji. Mogą się jednak okazać słabym narzędziem integrującym ze względu na cechy imigrantów, ich zdolności i aspiracje. Testy językowe przed uzyskaniem praw pobytu długookresowego wprowadziły Wielka Brytania i Dania, a ostatnio również nowe kraje imigracji zarobkowej: Włochy, Portugalia, Republika Czeska i Cypr. Coraz częściej osoby, które chcą się osiedlić lub połączyć z rodziną, muszą spełniać podobnie wysokie wymagania, jakie są stawiane osobom starającym się o naturalizację po wielu latach pobytu. Mniej wyrazistym działaniem politycznym jest zachęcanie studentów zagranicznych do osiedlania się w kraju pobytu. Taki trend polityczny przyjęły Austria, Dania, Hiszpania i Portugalia. Zachęty i testy nie są jedynymi działaniami związanymi z długotrwałym pobytom. Mechanizmem, które stosują np. Wielka Brytania, Dania i Włochy w celu odrzucania wniosków o pobyt długookresowy i anulowanie wcześniej

¹⁹ E. Collett, *Immigrants Integration in Europe in Time of Austerity*, Migration Policy Institute, Washington 2011, s. 7–19.

wydanych zezwoleń, jest system punktowy. System ten nie zapewnia rezydentom długoterminowym ochrony przed deportacją oraz „bezpiecznego” stałego pobytu.

Procedury nadania obywatelstwa w Europie wciąż pozostają „ścieżką” uniemożliwiającą lub skutecznie zniechęcającą do tego wielu imigrantów. Nadanie obywatelstwa zależy od wieloletniego pobytu, posiadanych dochodów i poniesienia wysokich opłat. Wymagana jest również znajomość języka na poziomie zaawansowanym. W profesjonalnych testach na obywatelstwo poziom języka często okazuje się zbyt trudny, aby go zdać. Większość państw europejskich nie udziela pomocy w przygotowaniu do tych testów. W dyskusjach politycznych w różnych krajach, powodowanych względami bezpieczeństwa na terytorium państwa, kwestią sporną pozostaje problem odebrania obywatelstwa imigrantom z powodu popełnianych przestępstw. Nie ma zgody, czy takie działanie będzie promowało bardziej bezpieczne i zintegrowane społeczeństwo.

Podsumowanie

Analizy zawarte w niniejszym rozdziale udowodniły występowanie zróżnicowanych trendów migracyjnych w Europie. Tradycyjnie, państwa Europy Zachodniej i Północnej były głównym miejscem docelowym migracji zarobkowych obywateli innych państw europejskich i przybyszów z innych kontynentów. W ostatnich latach pojawiły się nowe kraje imigracji zarobkowej w Europie, tj. Hiszpania i Włochy. Skala napływu nowych mieszkańców do tych państw jest większa niż do tradycyjnych krajów imigracji. Powiększyły one obszar największego napływu imigrantów w Europie, który obecnie zarysowuje się w formie pasma od Norwegii i Szwecji po Portugalię i Włochy.

Bardzo często migracje odbywają się pomiędzy krajami położonymi w sąsiedztwie (np. z Polski do Niemiec, z Maroka do Hiszpanii, z Albanii do Grecji i Włoch). O kierunkach migracji decyduje też „otwartość” państw na obywateli innych krajów (np. Niemiec na obywateli Turcji). W ostatnim dziesięcioleciu duże znaczenie miało rozszerzenie Unii Europejskiej w latach 2004 i 2007 oraz wprowadzenie swobodnego przepływu pracowników pomiędzy nowymi krajami członkowskimi i państwami „starej” UE. W ten sposób migranci z Polski masowo podejmowali pracę w Wielkiej Brytanii i Irlandii, a obywatele Rumunii we Włoszech i Hiszpanii. Ostatni kryzys gospodarczy wpłynął jedynie na osłabienie tempa napływu imigrantów do krajów Europy Zachodniej. Imigranci wracali do krajów pochodzenia w niewielkim stopniu i dotyczyło to głównie obywateli państw europejskich. Wielkość „powrotów” została zrekomensowana przez znacznie większy napływ imigrantów z krajów pozaeuropejskich.

Efektywnie prowadzona polityka integracji imigrantów służy, z jednej strony, wykorzystaniu potencjału imigrantów, z drugiej zaś oddziałuje na wzrost gospodarczy w kraju przyjmującym i w kraju pochodzenia imigrantów. W ramach prowadzonej polityki imigracyjnej państwa podejmują różnorodne działania ukierunkowane na zwiększenie aktywności ekonomicznej imigrantów i wskaźnika ich zatrudnienia w kraju przyjmującym.

Spółeczeństwa Europy mają jednak podzielone zdania na temat integracji imigrantów i osiągniętych przez nich korzyści dla gospodarki narodowej. W krajach skandynawskich przeważają opinie wskazujące na zalety imigracji – występowanie korzyści gospodarczych, wzbogacanie życia kulturalnego przez imigrantów oraz pozytywne oddziaływanie na wizerunek miejsca zamieszkania. Z tych powodów przeważa polityka sprzyjająca integracji imigrantów²⁰. W przeciwieństwie do tych państw opinie społeczeństwa i polityki imigracyjne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej nie zachęcają do integracji imigrantów i nie sprzyjają tym samym osiedlaniu się imigrantów na ich terytorium. W tej części Europy, w tym w Polsce, należy zarekomendować promowanie integracji imigrantów na rynku pracy w różnych jego segmentach, zwiększenie kompetencji i poziomu edukacji, zwłaszcza w zakresie nabycia odpowiednich kompetencji językowych. Niezbędne jest też zapewnienie przestrzeni dla odrębności kulturowej, przy jednoczesnym oferowaniu możliwości uzyskania obywatelstwa, budowanie przyjaznych zasad uzyskania obywatelstwa i stworzenie katalogu praw uniwersalnych dla imigrantów.

Bibliografia

European social statistics. 2013 edition, Eurostat, Luxembourg 2013.

Collett E., *Immigrants Integration in Europe in Time of Austerity*, Migration Policy Institute, Washington 2011.

Duszczyk M., *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Instytut Polityki Społecznej – Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2010.

Grzymała-Kazłowska A., *Integracja – próba rekonstrukcji pojęcia*, w: *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, red. A. Grzymała-Kazłowska, S. Łoziński, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

<http://ess.nsd.uib.no/ess/round5>

²⁰ *European Social Survey*, <http://ess.nsd.uib.no/ess/round5>

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_pl.htm

Kate M., *The EU Migrants' Pathways and EU Policy Responses*, w: *Opening the Door? Immigration and Integration in the European Union*, ed. V. Nowotny, Centre for European Studies, Brussels 2012.

Kępińska E., *Migracje sezonowe z Polski do Niemiec. Mechanizmy rekrutacji, rola rodziny i różnicowanie według płci*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2008.

Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation. 2011 edition, Eurostat, Luxembourg 2011.

Newland K., *Migration and Development Policy: What Have We Learned?*, RSC European University Institute, Migration Policy Institute, Washington 2011.

Papademetriou D.G., Sumption M., Terrazas A., Burkert C., Loyal S., Ferrero-Turion R., *Migration and Immigrants Two Years after the Financial Collapse*, BBC World Service, Migration Policy Institute, Washington 2010.

Stola D., *Kraj bez wyjścia? Migracje z Polski 1949–1989*, IPN–ISP PAN, Warszawa 2010.

The Encyclopedia of Migration and Minorities In Europe, eds K.J. Bade, P.C. Emmer, L. Lucassen, J. Oltmer, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

Streszczenie

W rozdziale omówiono wyniki badania przepływów migracyjnych w Europie na początku XXI w. Zostały w nim opisane „ścieżki” przepływu migrantów na terytorium państw w Europie, a także pochodzenie, wiek i płeć migrantów oraz miejsca docelowe migracji. Ponadto, przedstawiono charakterystykę polityk imigracyjnych w poszczególnych krajach Unii Europejskiej w zakresie mobilności na rynku pracy, łączenia rodzin, edukacji oraz dostępności długookresowego pobytu i obywatelstwa w tych państwach.

Słowa kluczowe: migracje zagraniczne, polityka imigracyjna, kierunki migracji, mobilność na rynku pracy imigrantów, łączenie rodzin, edukacja imigrantów, pobyt długookresowy, dostęp do obywatelstwa

Foreign migrations in the context of immigration policies of European countries

Summary

The article contains the results of research on the migration flows in European countries at the beginning of the twenty-first century. It describes the flow “path” of immigrants into the countries in Europe, in particular characteristics, such as origin, destination of migration, as well as the age and sex of migrants. Furthermore, the article describes the nature of immigration policies in the various countries of the European Union. It contains the field of labour market mobility, family reunification, education and the availability of long-term residency and citizenship in those countries.

Keywords: international migration, immigration policy, directions of migration, labour mobility of immigrants, family reunification, education of immigrants, long-term residency, access to citizenship

Rozdział 33

Polityczna rozgrywka w ramach ukraińskiego establishmentu – masowe protesty społeczne jako narzędzie rywalizacji politycznej

Wprowadzenie

Poziom partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy jest postrzegany przez pryzmat wielu różnych mierników. W zależności od funkcjonującego modelu badacz może zwracać uwagę na wysokość frekwencji w wyborach, działalność organizacji pozarządowych, mechanizmy kontroli władzy lub na inne aspekty wpływające na kształt systemu, a charakterystyczne dla konkretnych państw. Establishment na Ukrainie, rozumiany jako osoby i instytucje sprawujące władzę w danym państwie¹, jest czynnikiem silnie warunkującym kształt systemu politycznego. Elita polityczna kraju stanowi względnie zamkniętą grupę, rywalizującą w ramach istniejących struktur o władzę. Stabilność wzajemnych współzależności jest na Ukrainie coraz częściej naruszana. Środkiem wymuszania zmian staje się społeczeństwo, do którego liderzy poszczególnych partii coraz częściej się odwołują.

Druga kadencja Prezydenta L. Kuczmy była okresem burzliwych przemian na ukraińskiej scenie politycznej. Sytuacja wewnętrzna orbitowała wokół starć pozornie przeciwstawnych sił politycznych. Szeroko pojmowana opozycja dążyła do zdobycia wpływów, usiłując jednocześnie odsunąć od władzy świeżo ukształtowany establishment. Politycy i biznesmeni skupieni wokół prezydenta byli skoncentrowani na

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ *Popularny słownik języka polskiego PWN*, hasło: *Establishment*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

realizacji własnych celów. Równowaga polityczna opierała się na pozycji prezydenta, który skupiał w swoich rękach całość realnej władzy w państwie. Balansowanie pomiędzy grupami interesu powodowało, z jednej strony, stabilizację polityczną, z drugiej zaś umacnianie pozycji lokalnych klanów biznesowo-politycznych. W tak działającym systemie opozycja nie stanowiła znaczącej siły, a jej rola ograniczała się jedynie do biernego funkcjonowania. Dopiero seria protestów pod hasłem *Ukraina bez Kuczmy* z przełomu lat 2000 i 2001 dała początek procesowi, którego uwięzieniem była *Pomarańczowa Rewolucja*. Ruchy społeczne, których wynikiem były protesty na ulicach Kijowa, nie stanowiły oddolnej inicjatywy obywateli nie godzących się z polityką władz, a jedynie na niej bazowały, kierując korzyści w stronę instytucjonalnych organizatorów – politycznych liderów skonfliktowanych z urzędującym prezydentem. Bezpośrednią przyczyną protestów w 2000 r. było ujawnienie informacji o roli, jaką miał odegrać L. Kuczma w porwaniu i zamordowaniu dziennikarza H. Gongadze. Protesty pod hasłem *Ukraina bez Kuczmy*, zapoczątkowane przez Socjalistyczną Partię Ukrainy O. Moroza, były pierwszym tego typu wystąpieniem w historii niepodległej Ukrainy. Wybory prezydenckie z 2004 r. oraz demonstracje określane mianem *Pomarańczowej Rewolucji* spowodowały przejęcie władzy przez grupę polityków wywodzących się z establishmentu, ale stojących w opozycji do niego. Społeczeństwo w tych wydarzeniach nie uczestniczyło, pozostawało jedynie biernym obserwatorem. Nie umniejszając znaczenia masowych demonstracji oraz wzrostu znaczenia postaw obywatelskich i zaangażowania politycznego, *Pomarańczowa Rewolucja* była jedynie epizodem rozgrywki politycznej wewnątrz obozu władzy, w której użyto nowych metod oddziaływania. Była epizodem niezmiernie medialnym i nośnym, ale nie wnoszącym zasadniczych zmian w funkcjonowanie państwa.

33.1. Polityczna kariera liderów przeobrażeń

Przedstawienie roli społeczeństwa w przeobrażeniach zachodzących na Ukrainie wymaga ukazania genezy wydarzeń, jakie rozgrywały się w grudniu 2004 r. *Pomarańczowa Rewolucja* wybuchła jako wypadkowa procesu powstania, działalności oraz umocowania opozycji w systemie politycznym. Tradycje wodzowskie w państwach byłego ZSRR są kluczowym elementem w powstaniu partii politycznych oraz działalności jej przywódców. W efekcie pełne przedstawienie politycznej rozgrywki w ramach establishmentu wymaga prześledzenia powiązań oraz działań podejmowanych przez liderów. Kariera polityczna dwojga przywódców *Pomarańczowej Rewolucji* – W. Juszczenki oraz J. Tymoszenko – jest obrazem zachodzących przemian.

W. Juszczenko, późniejszy prezydent, w styczniu 1993 r. został mianowany na stanowisko prezesa Narodowego Banku Ukrainy². Zaprzysiężony kilka miesięcy wcześniej premier L. Kuczma podejmował działania w celu ograniczenia skutków zapaści gospodarczej. Najważniejszym zadaniem, jakie postawiono przed prezesem NBU, było ograniczenie inflacji. W ciągu kilku kolejnych lat sytuacja finansowa Ukrainy uległa normalizacji, wprowadzono nową walutę, zahamowano wzrost cen i spadek produkcji. W. Juszczenko pozostał na stanowisku prezesa do 1999 r.

J. Tymoszenko rozpoczęła działalność publiczną w drugiej połowie lat 90. XX w. Przywódczyni *Pomarańczowej Rewolucji* uzyskała mandat deputowanej do Rady Najwyższej w wyborach uzupełniających w 1997 r. Dla właścicielki jednego z największych i najbogatszych podmiotów gospodarczych na Ukrainie czynny udział w życiu politycznym był koniecznością i zarazem warunkiem dalszego rozwoju firmy. Wchodząc do parlamentu, była właścicielką firmy zajmującej się dostawami surowców oraz działającej w branżach: bankowej, lotniczej i przesyłowej, a także na rynku prasy³. Chociaż korzystała z protekcji ówczesnego premiera P. Łazarenki⁴, początkowo przyłączyła się do proprezydenckiego ugrupowania. Wraz z dymisją rządu P. Łazarenki rozpoczęto dochodzenia, których przedmiotem była działalność firmy J. Tymoszenko – Zjednoczonych Systemów Energetycznych Ukrainy (YES). Zakwestionowano sposób przejścia akcji firmy produkującej rury na potrzeby transportu gazu i przynoszącej znaczny dochód firmie J. Tymoszenko. Ponadto, rząd W. Pustowojtenki pozbawił YES przywilejów i zwolnień podatkowych, co poważnie uszczupliło dochody firmy. Mimo to finansowa pozycja J. Tymoszenko pozostała w dużej mierze nienaruszona. W efekcie prowadzonych postępowań przedstawiono J. Tymoszenko zarzuty nielegalnego transferu pieniędzy za granicę. Odpowiedzią pani polityk i byłego premiera była kampania wymierzona w L. Kuczmę. Nawoływali oni do skrócenia jego kadencji o rok, tym samym kwestionując podstawy chwiejnego systemu politycznego. Jawne opowiedzenie się przeciwko dotychczasowemu systemowi władzy nie oznaczało wykluczenia z kręgu establishmentu. Kampania skierowana przeciwko L. Kuczmi przyniosła wymierne efekty po kolejnych wyborach parlamentarnych. Przyszła premier została ponownie wybrana do parlamentu. Tym razem startowała z list partii P. Łazarenki – Hromady. Kariera polityczna J. Tymoszenko nabierała tempa. W krótkim czasie deputowana zaczęła odgrywać kluczową rolę w partii, co zaowocowało objęciem

² Постанова Верховної Ради України про Голову Правління Національного банку України, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, N 12, ст.101, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2930-12_2.09.2013.

³ O. Varfolomeyev, *Yuliya Tymoshenko: Ukraine's first woman prime minister*, „The Challenger of Integration, Annual Survey 1997”, EastWest Institute, New York 1998, s. 173.

⁴ Ibidem.

stanowiska przewodniczącego parlamentarnej komisji budżetowej⁵. Kolejny etap politycznej kariery J. Tymoszenko rozpoczął się wraz z ucieczką P. Łazarenki z kraju i rozpadem jego partii. W marcu 1999 r. część dotychczasowych parlamentarzystów Hromady utworzyła frakcję parlamentarną Batkszczyna⁶, która we wrześniu została oficjalnie zarejestrowana jak partia polityczna⁷. Liderem nowego ugrupowania została J. Tymoszenko. W ciągu kilku kolejnych miesięcy nastąpiła rekonstrukcja rządu.

W dniu 30.11.1999 r. zdymisjonowano W. Pustowojtenkę, którego miejsce zajął W. Juszczenko. Najważniejszym zadaniem postawionym przed rządem było zminimalizowanie skutków kryzysu gospodarczego. Stanowisko wicepremiera odpowiedzialnego za sektor paliw i energetyki objęła J. Tymoszenko⁸. Ukraińcy oligarchowie nie poparli jej działań. Kością niezgody było wyeliminowanie dotychczasowego systemu płatności za energię elektryczną i zastąpienie go płatnością gotówkową⁹. W efekcie, w dniu 21.01.2001 r. Prezydent L. Kuczma zdymisjonował J. Tymoszenko¹⁰. Problem barteru został podniesiony na posiedzeniu gabinetu ministrów w tym samym dniu, w którym prezydent podpisał jej dymisję¹¹. Odejście z rządu oznaczało dla J. Tymoszenko rozpoczęcie nowego etapu aktywności politycznej.

Warto wspomnieć o priorytetach, jakimi kierował się Prezydent L. Kuczma w prowadzeniu polityki wewnętrznej. Powołanie J. Tymoszenko do rządu można odczytać jako kontynuację polityki równoważenia wewnętrznych sił politycznych. P. Łazarenko, wcześniejszy przedstawiciel „grupy dnipropropietrowskiej”, został oskarżony o pranie brudnych pieniędzy, a J. Tymoszenko zajęła jego miejsce w strukturze podziału wpływów. Dymisja oznaczała, że jej dotychczasowe miejsce w ramach opozycji systemowej – akceptowanej przez władze – zostało zamienione na pozycję wręcz dysydencką, negującą funkcjonujący system. Wykluczenie z owej struktury było wyjęciem poza nawias establishmentu, co w niedługim czasie przełożyło się na rozpoczęcie dochodzeń, aresztowanie¹² i postawienie dotychczasowej wicepremier

⁵ *Народний депутат України, 3 скликання (1998–2000 р.р.), Тимошенко Юлія володимирівна*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/d_ank_arh?kod=96003, 4.09.2013.

⁶ *Історія*, <http://byut.com.ua/>, 4.09.2013.

⁷ *Всеукраїнське об'єднання „Батьківщина”*, Політичні Партії України, <http://www.rbc.ua/ukr/vyboru2012/party/p2>, 1.09.2013.

⁸ *Zob. Про призначення Ю. Тимошенко Віце-прем'єр-міністром України*, Указ Президента України, Київ, 30 грудня 1999 року N 1645/99, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1645/99>, 2.09.2013; *About Tymoshenko*, <http://www.tymoshenko.ua/en/page/about>, 2.09.2013.

⁹ G. Mossessian, *Ukraine's energy policy under Kuchma and dependence on Russia*, https://www.math.ucdavis.edu/~gmoss/hosted/Ukraine_paper.pdf, 2.09.2013.

¹⁰ *Про звільнення Ю. Тимошенко з посади Віце-прем'єр-міністра України*, Указ Президента України, Київ, 19 січня 2001 року N 27/2001, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/27/2001>, 2.09.2013.

¹¹ *Протокол N 3 засідання Кабінету Міністрів України щодо товарообмінних бартерних операцій*, N 3 від 19.01.2001, <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0003120-01>, 1.09.2013.

¹² A. Aslund, *How Ukraine became a market economy and democracy*, Peterson Institute for International Economics, Washington 2009, s. 146.

przed sądem¹³. Zwolennicy J. Tymoszenko bezskutecznie organizowali protesty, domagając się jej uwolnienia. Po odejściu ze stanowiska wicepremiera, J. Tymoszenko zaangażowała się w trwającą kampanię protestów pod hasłem: *Ukraina bez Kuczmy*¹⁴. Przejście do opozycji skutkowało także utworzeniem przez J. Tymoszenko Narodowego Komitetu Ocalenia (który w listopadzie 2001 r. zmienił nazwę na Blok Julii Tymoszenko). Celem nowej organizacji było „pozbycie się przestępczego reżimu Kuczmy”¹⁵. Reorientacja celów J. Tymoszenko nastąpiła w niezmiernie krótkim czasie. Protesty w Kijowie miały miejsce od grudnia 2000 r. do marca 2001 r., a J. Tymoszenko została zdymisjonowana w drugiej połowie stycznia 2001 r. Można domniemywać, że poparcie udzielone protestującym wynikało raczej z braku innej możliwości działania czy być może potrzeby odcięcia się od obozu władzy niż z chęci wyjaśnienia morderstwa H. Gongadze. Mimo popularności idei odwołania prezydenta, same demonstracje nie były duże, gromadząc w szczytowym okresie ok. 20 tys. ludzi¹⁶. Ostatecznie starcia z policją w marcu 2001 r. przyczyniły się do spadku społecznego poparcia dla akcji i tym samym przypieczętowały koniec opozycyjnego zrywu¹⁷. Warto podkreślić, że wspólne wystąpienia zintegrowały różne środowiska. Inicjatorem akcji protestacyjnej był przewodniczący Socjalistycznej Partii Ukrainy O. Moroz, do którego dołączali politycy, np. J. Łucenko i J. Tymoszenko, jak również działacze na rzecz praw człowieka, jak W. Chemerys, oraz przedstawiciele innych organizacji reprezentujących pełen wachlarz poglądów. To zjednoczenie nie miało szans przetrwać ze względu na różnice ideologiczne, ale dało podstawy do organizowania kolejnych akcji protestacyjnych. Zorganizowanie akcji *Ukraina bez Kuczmy* wskazuje jeszcze jeden, niezmiernie ważny czynnik – koniunkturalność klasy politycznej. Wspólne osiągnięcie celu wiązało się z rozpoczęciem nowego rozdania – ponownej obsady stanowisk. Potencjalne wygaszanie protestu mogłoby więc się ograniczyć do ponownego wciągnięcia liderów do systemu władzy.

Podobny manewr zmiany celów politycznych wykonał zdymisjonowany w 2001 r. W. Juszczenko. Paradoksalnie, przyczyną rozwiązania gabinetu była jego skuteczność¹⁸. Reformy zaproponowane przez rząd skutkowały rozpoczęciem okresu ośmiu lat nieprzerwanego wzrostu gospodarczego. Polepszenie się sytuacji rynkowej na Ukrainie skutkowało wzmocnieniem sytuacji finansowej przemysłu, czyli oligarchów. Dotychczasowe poparcie dla reform przeobraziło się w próby ich zahamowania. Konflikt z wpływowymi biznesmenami zakończył się dymisją rządu, co zaostrzyło sytuację

¹³ *About Tymoshenko*, op.cit.

¹⁴ A. Aslund, *How Ukraine...*, op.cit., s. 153.

¹⁵ *About Tymoshenko*, op.cit.

¹⁶ A. Aslund, *How Ukraine...*, op.cit., s. 144.

¹⁷ *Ibidem*, s. 144.

¹⁸ *Ibidem*, s. 146.

polityczną na Ukrainie. Dotychczasowy premier przeszedł do opozycji i tym samym opowiedział się przeciwko Prezydentowi L. Kuczynie.

33.2. Miejsce i rola społeczeństwa obywatelskiego w systemie władzy

A. Aslund twierdzi, że oligarchowie dążyli do zachowania dotychczasowych wpływów, co doprowadziło do upadku rządu W. Juszczenki¹⁹. Instytucjonalnie formująca się opozycja miała jednak silne związki ze światem biznesu. Finansowa pozycja J. Tymoszenko jest tego przykładem. W mojej ocenie, wykrystalizowanie się bloku władzy i bloku opozycyjnego wiąże się z powstaniem konfliktu interesów na poziomie priorytetów i kierunków działania, nie zaś koncepcji organizacji samego państwa. Najpoważniejszy problem dotyczył kwestii budowy systemu pozwalającego na rozwój gospodarki opartej albo na małych i średnich, albo na dużych przedsiębiorstwach. Pierwszą koncepcję reprezentowali opozycjoniści, drugą natomiast oligarchowie za pośrednictwem obozu władzy. Dymisja rządu W. Juszczenki była skutkiem tego konfliktu. Oddzielną kwestią, która wymaga dookreślenia, jest poziom akceptacji reguł gry, czyli koncepcji organizacji państwa. Praktyka pokazała, że bez względu na przynależność instytucjonalną polityków, hołdują oni tym samym zasadom. Prominenci skupieni wokół Prezydenta L. Kuczmy oraz przedstawiciele opozycji dążyli do osłabienia przeciwnika, a tym samym do przejęcia kontroli, nie zaś do przebudowy czy demokratyzacji systemu. Owe dążenia są takie same, różnią się jedynie retoryką, co do treści pozostają tożsame. Dymisja rządu W. Juszczenki pokazała, jak dużą rolę odgrywają oligarchowie związani z przemysłem wytwórczym²⁰, niemniej jednak przyczyniła się także do umocnienia ugrupowań opozycyjnych.

Działalność polityczna J. Tymoszenko i W. Juszczenki znalazła odzwierciedlenie w wyborach parlamentarnych w marcu 2002 r. Koalicja Nasza Ukraina zdobyła ponad 23% głosów, obsadzając 112 miejsc w parlamencie. Utworzony rok wcześniej Blok Julii Tymoszenko uzyskał 22 mandaty, i tym samym mógł się poszczycić pozycją czwartej pod względem wielkości siły politycznej w Radzie Najwyższej. Sama J. Tymoszenko została zmuszona do wycofania się z życia politycznego na skutek wypadku²¹. W ciągu dwóch kolejnych lat partie opozycyjne przygotowywały się do wyborów prezydenckich²². Zapowiadano wystawienie jednego kandydata, w 2004 r.

¹⁹ Ibidem, s. 146.

²⁰ Ibidem, s. 133–143.

²¹ A. Krushelnycky, *Party leader escapes in 'murder plot' car crash*, „The Telegraph” 30.01.2002.

²² P. D'Anieri, *Understanding Ukrainian Politics: Power, Politics, and Institutional Design*, M.E. Sharpe, New York 2006, s. 117.

zaś zawarto umowę, w której W. Juszczenko po wygranych wyborach prezydenckich zobowiązał się powołać J. Tymoszenko na stanowisko premiera.

Do grudnia 2004 r. W. Juszczenko i J. Tymoszenko nie działali w ramach żadnego ruchu społecznego. Nie odwoływali się do postaw obywatelskich, nie korzystali na masową skalę z pomocy protestujących. Zatem, chociaż pozostawali poza grupą sprawującą władzę, działali w ramach dotychczasowych „reguł gry”. Paradoksalnie, opozycyjność W. Juszczenki i J. Tymoszenko powstała i była podsycana przez partię władzy. Metody rządzenia stosowane przez administrację Prezydenta L. Kuczmy nie znajdowały zrozumienia w przekształcającym się społeczeństwie. Od czasu rozpadu ZSRR dorosło młode pokolenie, dla którego radziecki model zarządzania państwem nie był atrakcyjny²³, a sukcesja w ramach obozu rządzącego wraz z przeciągającą się reformą konstytucyjną wywoływała nieufność²⁴. Wyborcy, zniechęceni i znudzeni rządzącym establishmentem, opowiedzieli się za ugrupowaniami krytykującymi establishment. Późniejsze manipulacje w trakcie wyborów prezydenckich dopełniły jedynie rozgoryczenia, skutkując coraz wyższym poparciem dla opozycji.

Partie skupione w obozie „pomarańczowych” zmobilizowały stosunkowo dużą grupę ludzi – ok. 30% ankietowanych mieszkańców Kijowa zadeklarowało czynny udział w protestach, nieco ponad 14% wspomagało demonstrantów. W innych miastach ok. 18% brało czynny udział w demonstracjach, a ponad 5% je wspierało. Jednocześnie, ok. 60% Kijowian i niespełna 80% mieszkańców innych miast w żaden sposób nie wspierało protestujących²⁵. W interesujący sposób kształtują się także wyniki badań zadowolenia społecznego. Znacząco spadł odsetek osób niezadowolonych (z 58% do 46%), nieznacznie natomiast wzrósł udział ludzi zadowolonych, z 15,4% do 19,5%. Zaskakująca jest liczba osób niezdecydowanych: prawie 34% wobec 26,5% w 2004 r.²⁶ Zmniejszył się odsetek osób, które nie są dumne „z bycia Ukraińcem”, przy jednoczesnym silnym wzroście grupy „dumnej” (30% wobec 38%) i „bardzo dumnej” (z 7,7% do 15,3%)²⁷. Mimo lansowanego przez media podziału Ukrainy na dwa odrębne bloki polityczne, zaufanie do urzędu prezydenta wzrosło. W roku 2004 L. Kuczmy nie ufało (w zależności od regionu) od 24% do 42% respondentów, a Prezydentowi W. Juszczenko na zachodzie Ukrainy i w centrum od 20% do 44% badanych. W stosunku do urzędu prezydenta wzrósł odsetek osób, które nie potrafiły określić swojego zdania. Warto zauważyć, że poziom zaufania na wschodzie przed

²³ W. Baluk, *Koalicje gabinetowe na Ukrainie 2002–2012*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 90.

²⁴ Ibidem.

²⁵ *Динаміка соціальних змін*, red. В.М. Ворони, М.О. Шульги, Інститут Сосіології НАНУ, Київ 2005, s. 24.

²⁶ Ibidem, s. 26.

²⁷ Ibidem, s. 26.

i po *Pomarańczowej Rewolucji* kształtował się podobnie, natomiast na południu kraju wzrósł o ok. 10% (w przypadku zaufania zarówno częściowego, jak i całkowitego)²⁸. Z przytoczonych badań wynika, że Ukraińcy byli dumni z wydarzeń, jakie nastąpiły na przełomie lat 2004 i 2005, i pokładali duże nadzieje w nowo wybranym prezydencie. Jednocześnie duża część społeczeństwa dystansowała się od zachodzących zmian. W kolejnych latach zaufanie do organów władzy państwowej znacznie spadło²⁹. Ponadto, we wschodniej części Ukrainy są przejawiane tendencje do ufania władzy jako takiej.

Nowe władze szybko zostały poddane krytycznej ocenie. W badaniu przeprowadzonym w listopadzie 2005 r. w Kijowie respondentom zadano pytanie: „W jaki sposób obecny rząd wdraża hasła *Pomarańczowej Rewolucji*?³⁰. Blisko 21% badanych twierdziło, że podejmuje działania sprzeczne z wcześniejszymi postulatami, 37,5% zaś było zdania, że wcale nie realizuje swoich obietnic. Jedynie niewielu – nieco ponad 1% – badanych pozytywnie oceniło pracę rządu, a 31% było zdania, że przedwyborcze obietnice są realizowane częściowo. Krytyczna ocena rządu J. Tymoszenko (styczeń–wrzesień) pozwala stwierdzić, że ludzie popierający BJUT czy – w szerszym ujęciu – „obóz pomarańczowy” z jednej strony domagali się zmian, a opozycja była jedyną alternatywą, z drugiej zaś pokładali w niej wygórowane nadzieje. Z badania przeprowadzonego w grudniu 2005 r. wynika, że społeczeństwo ukraińskie jest bardzo pragmatyczne: 33,4% respondentów stwierdziło, że dążenie do wzrostu dobrobytu może być czynnikiem spajającym wszystkich obywateli, na drugim miejscu wymieniano kwestie równości praw. Ponadto, dla 45% Ukraińców pogorszenie warunków życia jest dostateczną przyczyną dla rozpoczęcia protestów³¹ (w 2004 r. 42% wobec ok. 34% opowiadających się za innymi formami protestu). Znacznym odstępstwem od uśrednionych wyników była ocena znaczenia dążenia do dobrobytu w centralnej części Ukrainy. Na tym obszarze jedynie 25% ankietowanych uznało, że dążenie do bogacenia się może odegrać rolę społecznego spoiwa. Na zachodzie kraju podnoszono kwestię kultury i języka ukraińskiego jako potencjalnego łącznika (20%). W innych częściach Ukrainy czynnik ten pojawiał się rzadziej niż raz na 10 odpowiedzi³². Zależnie od regionu od 50% do 70% ankietowanych wskazało dążenie do dobrobytu lub równość wobec prawa jako czynniki, które potencjalnie mogą jednoczyć Ukraińców.

²⁸ Ibidem, s. 26.

²⁹ *Українське суспільство 1992–2010, „Соціологічний моніторинг”*, red. В.М. Ворони, М.О. Шульги, Інститут Соціології НАНУ, Київ 2010, s. 28.

³⁰ *Якою мірою нинішня влада втілює в життя, реалізує ті гасла, які були проголошені її представниками під час Помаранчевої революції?*, http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=211, 1.09.2013.

³¹ *Динаміка...*, op.cit., s. 152.

³² *Який із п'ятьох зазначених чинників найбільше об'єднує або може згуртувати народ України в єдину спільноту?*, 2005, http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=284, 1.09.2013.

Z przedstawionych badań wynika, że obywatele Ukrainy mają racjonalny stosunek do rzeczywistości, co wyklucza idylliczne postrzeganie obietnic przedwyborczych, a negatywne oceny rządu mogą być spowodowane pogorszeniem sytuacji materialnej respondentów.

Podsumowanie

Pomarańczowa rewolucja nie była ruchem społecznym, nie powstała jako odpowiedź na problemy społeczne i nie doprowadziła do polepszenia sytuacji gospodarczej. Sukces ugrupowań „pomarańczowych” wynikał z zaspokojenia potrzeby protestu i zmanifestowania niezadowolenia. Ukraińskie społeczeństwo, podobnie jak establishment, nie przejawiało postaw nakierowanych na rozwój państwa. Pod koniec kadencji W. Juszczenki znaczenie organizacji pozarządowych nie wzrosło³³. Nadal są one oceniane jako oderwane od społeczeństwa³⁴, często uzależniając swoją działalność od uzyskania dofinansowania³⁵. Występuje tendencja do jednoczenia działań organizacji obywatelskich zawsze przed wyborami, w celu przeprowadzenia różnych kampanii³⁶. Brak sprawnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego jest wykorzystywany przez partie polityczne. Zamiast kontrolować establishment, aktywność wyborców przejawia się w uczestnictwie w akcjach sprzeciwu na ulicach. Ludzie, którzy protestowali na Majdanie, zostali wykorzystani do politycznej rozgrywki wewnątrz establishmentu. Niemniej jednak coraz częściej organizacje społeczne domagają się uwzględnienia ich opinii. W roku 2010 środowiska przedsiębiorców przeprowadziły akcje protestacyjne. Ich wynikiem było powołanie Rady Organizacji Małego i Średniego Biznesu, a później Ruchu Obywatelskiego „Wolna Przestrzeń”³⁷. Według Freedom House, organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają instytucjonalnie ograniczone możliwości działania oraz zależą w większości od sponsorów³⁸. Mimo zachodzących zmian nadal akcje protestacyjne, wiece i manifestacje stanowią kluczowy środek sprzeciwu. Partie polityczne bezpośrednio lub pośrednio wykorzystują ów mechanizm, wspierając, a często także inicjując „sprzeciw obywateli” pod różnymi postaciami.

³³ P. Kaźmierkiewicz, *Stan ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego – próba diagnozy*, w: *Raport o stanie kultury i NGO w Ukrainie*, Wyd. Episteme, Lublin 2012, s. 218.

³⁴ Ibidem, s. 201.

³⁵ Ibidem, s. 201.

³⁶ Ibidem, s. 233.

³⁷ Ibidem, s. 232.

³⁸ *Sounding the Alarm Round 2: Protecting Democracy in Ukraine A Follow-up Freedom House Report*, Freedom House, s. 9, <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Ukraine%202012%20English%20FINAL.pdf>, 2.09.2013.

Bibliografia

- About Tymoshenko*, <http://www.tymoshenko.ua/en/page/about>, 2.09.2013.
- Aslund A., *How Ukraine became a market economy and democracy*, Peterson Institute for International Economics, Washington 2009.
- Baluk W., *Koalicje gabinetowe na Ukrainie 2002–2012*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.
- D'Anieri P., *Understanding Ukrainian Politics: Power, Politics, and Institutional Design*, M.E. Sharpe, New York 2006.
- Динаміка соціальних змін*, red. В.М. Ворони, М.О. Шутьги, Інститут Сосіології НАНУ, Київ 2005.
- Історія*, <http://byut.com.ua/>, 4.09.2013.
- Якою мірою нинішня влада втілює в життя, реалізує ті гасла, які були проголошені її представниками під час Помаранчевої революції?*, http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=211, 1.09.2013.
- Який із п'ятох зазначених чинників найбільше об'єднує або може згуртувати народ України в єдину спільноту?*, 2005, http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=284, 1.09.2013.
- Kaźmierkiewicz P., *Stan ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego – próba diagnozy, w: Raport o stanie kultury i NGO w Ukrainie*, Wyd. Episteme, Lublin 2012.
- Krushelnycky A., *Party leader escapes in 'murder plot' car crash*, „The Telegraph” 30.01.2002.
- Mossessian G., *Ukraine's energy policy under Kuchma and dependence on Russia*, https://www.math.ucdavis.edu/~gmoss/hosted/Ukraine_paper.pdf, 2.09.2013.
- Народний депутат України, 3 скликання (1998–2000 р.р.), Тимошенко Юлія Володимирівна*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/d_ank_arh?kod=96003, 4.09.2013.
- Про Голову Правління Національного банку України, Постанова Верховної Ради України*, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, N 12, ст.101, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2930-12>, 2.09.2013.
- Про призначення Ю. Тимошенко Віце-прем'єр-міністром України*, Указ Президента України, Київ, 30 грудня 1 року N 1645/99, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1645/99>, 2.09.2013.
- Про звільнення Ю. Тимошенко з посади Віце-прем'єр-міністра України*, Указ Президента України, Київ, 19 січня 2001 року N 27/2001, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/27/2001>, 2.09.2013.
- Протокол N 3 засідання Кабінету Міністрів України щодо товарообмінних бартерних операцій*, N 3 від 19.01.2001, <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0003120-01>, 1.09.2013.

Sounding the Alarm Round 2: Protecting Democracy in Ukraine A Follow-up Freedom House Report, Freedom House, s. 9, <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Ukraine%202012%20English%20FINAL.pdf>, 2.09.2013.

Varfolomeyev O., *Yuliya Tymoshenko: Ukraine's first woman prime minister*, „The Challenger of Integration, Annual Survey 1997”, EastWest Institute, New York 1998.

Всеукраїнське об'єднання „Батьківщина”, Політичні Партії України, <http://www.rbc.ua/ukr/vyboru2012/party/p2>, 1.09.2013.

Українське суспільство 1992–2010, „Соціологічний моніторинг”, red. В.М. Ворони, М.О. Шульги, Інститут Соціології НАНУ, Київ 2010.

Streszczenie

Efekty akcji protestacyjnych na Ukrainie mogą być postrzegane przez pryzmat różnorodnych celów. W rozdziale, na podstawie politycznej kariery dwojga najbardziej rozpoznawalnych przywódców *Pomarańczowej Rewolucji* – W. Juszczenki oraz J. Tymoszenko – przedstawiono funkcjonowanie i ewolucję systemu politycznego. Zarówno protesty na Majdanie w 2004 r., jak i wcześniejsza akcja *Ukraina bez Kuczmy* jawią się w tym kontekście jako element politycznej rozgrywki w ramach establishmentu. Podzielony establishment dążył do zdeklasowania rywali, a protesty społeczne były jedynie narzędziem ich rywalizacji. Akcje sprzeciwu zainicjowane przez polityków miały jedynie pokazać poparcie, jakim się cieszą. Celem nie była zmiana systemu, dlatego też protesty nie pociągnęły za sobą trwałych zmian. Otoczka instytucjonalna, zapewniana przez partie lub grupy interesu, nadal jest niezbędnym warunkiem wzbudzania aktywności społecznej.

Słowa kluczowe: Ukraina, społeczeństwo, *Pomarańczowa rewolucja*, protest, Majdan, J. Tymoszenko, W. Juszczenko

The political game within the Ukrainian establishment – the massive protest as a tool of political rivalry

Summary

The results of protests in Ukraine can be seen through the prism of different purposes. In this paper, based on the political career of two Orange Revolution leaders, one presents the basic rules and evolution of political system. Protests on the Maidan in 2004 and earlier campaign “Ukraine without Kuchma” appear in this context, as a strife in the political elite. Divided establishment sought to declass rivals, the protests were merely a tool of competition. Objection campaigns initiated by the politicians, where supposed only to show how huge their support group is. The aim was not to change the system’s structure. Because of that protests did not lead to creation of lasting initiatives. Institutional hull provided by parties or interest groups continues to be a necessary condition for the excitation of social activity.

Keywords: Ukraine, society, Orange Revolution, demonstration, Maidan, J. Tymoshenko, W. Jushchenko
