



# Numer 1, zima 2012

ISSN 2084-5294



## ISSN 2084-5294

**Rada  
Redakcyjna**

prof. Oksana P. Ovchinnikova (Orłowska Regionalna Akademia  
Administracji Państwowej, Rosja)  
prof. Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski)  
prof. Szewach Weiss (University of Haifa, Izrael)  
prof. Konstanty A. Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)

**Kolegium redakcyjne:**

**Redaktor  
Naczelny**

dr Olgierd Annusewicz

**Sekretarz  
Redakcji**

Paweł Krasowski

**Redaktorzy  
tematyczni**

dr Tomasz Godlewski (socjologia)

dr Marek Kochan (dziennikarstwo i komunikacja społeczna)

dr Anna Materska - Sosnowska (polski system partyjny)

dr Renata Mierkowska-Norkiene (integracja europejska)

doc. Ewa Pietrzyk-Zieniewicz (psychologia)

dr Tomasz Słomka (system konstytucyjny)

Jarosław Spychała (filozofia)

dr Jacek Zaleśny (prawo)

**Redaktorzy  
językowi**

Eva Allen

Joanna Hermanowska

Katarzyna Wojtak

**Redaktor  
statystyczny**

dr Tomasz Gackowski

**Projekt graficzny**

Radosław Stachurski/ dreamstime.com

 **Ośrodek Analiz Politologicznych UW**

Copyright by  
**Warszawa 2012**  
ISSN 2084-5294

Uniwersytet Warszawski  
Ośrodek Analiz Politologicznych  
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa  
adres do korespondencji:  
ul. Krakowskie Przedmieście 3, pok. 6, 00-927 Warszawa  
biuro@oapuw.pl, [www.oapuw.pl](http://www.oapuw.pl), [www.epolitikon.pl](http://www.epolitikon.pl)

## Spis treści

|            |   |
|------------|---|
| Wstęp..... | 7 |
|------------|---|

### **POLSKA I UNIA EUROPEJSKA**

**Paweł J. Gieorgica**

|                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| Prezydencja w Unii Europejskiej a kampania wyborcza w Polsce ..... | 10 |
|--------------------------------------------------------------------|----|

**Ewa Modzelewska**

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| Polityka państwa wobec sektora społecznego w ujęciu historycznym ..... | 30 |
|------------------------------------------------------------------------|----|

**Agnieszka Bejma**

|                                                                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Status prawny wolontariusza w świetle znowelizowanej ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz innych aktów normatywnych ..... | 42 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

**Agnieszka Lipska-Sondecka**

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| Reforma ustroju gminy w Polsce na tle rozwiązań niemieckich..... | 57 |
|------------------------------------------------------------------|----|

**Bartosz Skłodowski**

|                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| An Analysis of the Criticism of the Area of Freedom Security and Justice of the European Union ..... | 85 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

**Kamil Mazurek**

|                        |     |
|------------------------|-----|
| Europa w natarciu..... | 109 |
|------------------------|-----|

### **ŚWIAT**

**Katarzyna Gołębiowska**

|                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Intergovernmental Collaboration in Immigration, Settlement and Integration Policies for Immigrants in Regional Areas of Australia..... | 121 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

**Rafał Tenerowicz**

|                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------|-----|
| Wektor euroatlantycki w polityce zagranicznej Ukrainy 1991-2011..... | 153 |
|----------------------------------------------------------------------|-----|

### **TEORIA POLITYKI**

**Bronisław Bombała**

|                                           |     |
|-------------------------------------------|-----|
| Fenomenologia polskiej transformacji..... | 177 |
|-------------------------------------------|-----|

## Karolina Libront

**Ewa Szkop**

Alicja Curanović, Szymon Kardaś, *Rosja w WikiLeaks*, Warszawa 2011, s. 199 ..... 209

## Contents

|                    |   |
|--------------------|---|
| Introduction ..... | 7 |
|--------------------|---|

### **POLAND AND EUROPEAN UNION**

**Paweł J. Gieorgica**

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| Presidency of the European Union and the Electoral Campaign in Poland..... | 10 |
|----------------------------------------------------------------------------|----|

**Ewa Modzelewska**

|                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| State Policy Toward Social Sector in the Historical Perspective..... | 30 |
|----------------------------------------------------------------------|----|

**Agnieszka Bejma**

|                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| The Legal Status of Volunteers Under the Amended Law on Public Activity and Volunteerism and Other Normative Acts..... | 42 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

**Agnieszka Lipska-Sondecka**

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| Reform of the Commune System in Poland Concerning German Solutions..... | 57 |
|-------------------------------------------------------------------------|----|

**Bartosz Skłodowski**

|                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| An Analysis of the Criticism of the Area of Freedom Security and Justice of the European Union ..... | 85 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

**Kamil Mazurek**

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| Europe on Offensive ..... | 109 |
|---------------------------|-----|

### **WORLD**

**Katarzyna Gołębiowska**

|                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Intergovernmental Collaboration in Immigration, Settlement and Integration Policies for Immigrants in Regional Areas of Australia..... | 121 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

**Rafał Tenerowicz**

|                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| The Euro-Atlantic Vector in Ukraine's Foreign Policy 1991-2011..... | 153 |
|---------------------------------------------------------------------|-----|

### **THEORY OF POLITICS**

**Bronisław Bombała**

|                                             |     |
|---------------------------------------------|-----|
| Phenomenology of Polish Transformation..... | 177 |
|---------------------------------------------|-----|

## Karolina Libront

**Ewa Szkop**

Alicja Curanović, Szymon Kardaś, *Russia in WikiLeaks*, Warszawa 2011, s. 199 .....209

## Wstęp

Drodzy Czytelnicy, Szanowni Państwo,

oddajemy Państwu pierwszy numer *e-Politikonu*, kwartalnika naukowego Ośrodka Analiz Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Ośrodek pojawił się na rynku niezależnych think-tanków w styczniu 2011 roku, podkreślając od samego początku ideę apolityczności w prowadzeniu badań i analiz politologicznych. Od tego czasu zorganizowaliśmy sześć seminariów z cyklu *Komentarze Politologiczne*, konferencję naukową poświęconą *Wojnie Polsko-Polskiej w mediach* a także szereg innych wydarzeń, w tym spotkanie dyrektorów akademickich ośrodków politologicznych z ministrem spraw zagranicznych, panem Radosławem Sikorskim. Publikujemy też komentarze eksperckie dotyczące wybranych zagadnień politycznych i systematycznie budujemy Bibliotekę OAP, w której udostępniamy szerokiej publiczności cyfrowe wersje najciekawszych artykułów politologicznych. Oczywiście wstęp do czasopisma naukowego nie powinien być sprawozdaniem z działalności naszej instytucji, chcemy jednak ukazać powołanie *e-Politikonu* jako kolejny, naturalny krok w rozwoju Ośrodka Analiz Politologicznych UW.

*e-Politikon* ma być czasopismem naukowym, z definicji zatem dążącym do poznania, prezentowania, analizowania i oceniania rzeczywistości społeczno-politycznej z niezaangażowanej politycznie perspektywy politologicznej. Czerpiąc z wartości, którym stara się być wierny OAP, także *e-Politikon* ma być niezależnym i apolitycznym pismem naukowym. Nie oznacza to jednak, że otwieramy swoje łamy wyłącznie na pozbawione wyrazistego rysu, bezbarwne politycznie teksty. Otwarci jesteśmy na propozycje różnorodne i jeśli tylko prace spełniać będą wymogi redakcyjne czasopisma naukowego, chętnie będziemy je publikować – jednocześnie niecierpliwie czekając na nadchodzące polemiki i dyskusje. Takimi właśnie tekstami, które mogą

spotkać się z chęcią odpowiedzi są na pewno zarówno otwierająca numer analiza polskiej Prezydencji w kontekście wyborów parlamentarnych pióra P. J. Gieorgicy a także refleksje B. Bombały, zawarte w artykule *Fenomenologia polskiej transformacji*.

Z tematyką polskiej Prezydencji oraz Unią Europejską korespondują także teksty K. Mazurka, dotyczący zmian zachodzących w strategiach europejskiego rynku zbrojeniowego oraz opracowana przez B. Skłodowskiego, anglojęzyczna analiza krytyki Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W części Polska i UE pojawiają się także opracowania A. Bejmy o statusie prawnym wolontariusza, E. Modzelewskiej o polityce państwa wobec III sektora a także analiza polskiej reformy ustroju gminy na tle rozwiązań niemieckich autorstwa A. Lipskiej-Sondeckiej. Ciekawe też będą prace dotyczące problematyki pozornie odległej – analiza polityki euroatlantyckiej Ukrainy sporządzona przez R. Tenerowicza a także drugie anglojęzyczne opracowanie – autorstwa K. Gołębiowskiej z Charles Darwin University (Australia) – poświęcone australijskiej polityce imigracyjnej.

Jak widać z powyższych tytułów, Ośrodek Analiz Politologicznych UW nie ogranicza się do wybranego obszaru badawczego – w ciągu minionych dwunastu miesięcy zajmowaliśmy się analizami propozycji zmian w polskiej konstytucji, językiem debaty politycznej, kulturą komunikacji w Internecie, podsumowywaliśmy kampanię wyborczą do parlamentu, analizowaliśmy polską scenę partyjną i podsumowywaliśmy polskie przewodnictwo w Radzie UE.

Także w e-Politikonie chcemy pokazywać prace dotyczące rozmaitych tematów, często od siebie odległych i pozornie nie mających wiele wspólnego. Przewidujemy natomiast wydawanie specjalnych numerów naszego pisma, poświęconych jednemu, wybranemu tematowi – wtedy będziemy się starać przedstawić go z możliwie wielu perspektyw.

Zachęcamy więc zarówno do nadsyłania do redakcji propozycji konkretnych artykułów, jak i pomysłów na wydania tematyczne – na końcu pisma znajdą Państwo szczegółowe informacje dotyczące wymagań redakcyjnych.

Współczesne czasopisma naukowe przyjmują wiele form: od drukowanych i wydawanych tradycyjnie po e-booki. Decydując się na publikację czasopisma wyłącznie w formie elektronicznej i dystrybuując je bezpłatnie poprzez stronę internetową Ośrodka chcieliśmy wyjść naprzeciw trendom cyfryzacyjnym ale przede wszystkim udostępniać wyniki badań politologicznych możliwie najszerzej, nie stwarzając barier w dostępie. Dodatkowo, publikacja elektroniczna umożliwia wykorzystanie nie tylko tekstu pisanego ale także innych mediów - w kolejnych numerach mogą się Państwo spodziewać nie tylko obrazów, ale i dźwięków, czy filmów.

Zapraszam więc do krytycznej lektury naszych propozycji. Liczę, że zaproponowane teksty okażą się dla Państwa interesujące. Szczerze zachęcam do polemizowania z autorami publikowanych artykułów ale przede wszystkim do dzielenia się z innymi czytelnikami wynikami prowadzonych przez Państwa badań i analiz. Na koniec życzę Państwu miłej lektury i – mam nadzieję – do zobaczenia na łamach kolejnego numeru.

Olgiert Annusewicz

# POLSKA I UNIA EUROPEJSKA

Paweł J. Gieorgica

## PREZYDENCJA W UNII EUROPEJSKIEJ A KAMPANIA WYBORCZA W POLSCE

Słowa kluczowe:

*Prezydencja, Unia Europejska, kampania wyborcza 2011, marketing wyborczy, szczyt Partnerstwa Wschodniego*

Artykuł jest rozdziałem monografii zbiorowej pt. *Polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej w 2011 roku* (red. J. P. Gieorgica i R. Smoleń), która ukaże się w lutym 2012 r. nakładem Wydawnictwa Uczelni Vistula

Półroczny okres rotacyjnego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej nazywany Prezydencją, traktowany jest, nie tylko w Polsce, jako okazja do pełniejszego wyrażania partykularnych interesów politycznych. Kraj sprawujący przywództwo, nominalnie ma być emanacją strategii politycznej całej Unii i winien prowadzić politykę konsensualną, zarówno w wymiarze zewnętrznym jak i wewnętrznym, a służyć to ma integracji Unii Europejskiej jako całości. Pełniąc Prezydencję, rząd kraju członkowskiego nie wyraża wprost swoich interesów, nie negocjuje ich, tylko neutralnie pośredniczy we procesie podejmowania decyzji. Mimo dokonanych w Traktacie z Lizbony zmian już sama okoliczność sprawowania Prezydencji Rady daje jednak spore możliwości w zakresie promocji własnego kraju i ciągle jeszcze<sup>1</sup> dostarcza wielu instrumentów mogących służyć zarówno poprawie

<sup>1</sup> Po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego w 2009 r. kompetencje kolejnych Prezydencji uległy znacznemu ograniczeniu ilościowemu i jakościowemu. O momencie wprowadzenia Traktatu Prezydencja utraciła możliwości kreowania i podejmowania wiążących decyzji, a co za tym idzie ma charakter nie wiążącego spotkania. . Większość kompetencji po 2009 które wcześniej przysługiwały Prezydencji przejął Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (pot. *Monsieur PESC*<sup>1</sup>) - organ Unii Europejskiej odpowiedzialny za prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Obecny Wysoki Przedstawiciel Catherine Ashton nie przejęła wszystkich kompetencji

wizerunku państwa członkowskiego jak też stanowiących silną pokusę do umacniania politycznej pozycji rządu na krajowej scenie politycznej. Analizy politologiczne dotyczące różnych modeli sprawowania Prezydencji<sup>2</sup> dostarczają wielu przykładów świadczących o tym, że instrumenty te w przeszłości były na różny sposób wykorzystywane a nawet nadużywane.

Rotacyjny przywilej sprawowania Prezydencji stwarza różne możliwości do wywierania wpływu na działania i funkcjonowanie całej Unii Europejskiej. Państwo sprawujące takie funkcje ma uprawnienia do zwoływania i przewodniczenia wszystkim spotkaniom Unii Europejskiej i jej pracujących komitetów, zwłaszcza posiedzeniom Rady Unii Europejskiej oraz Prezydencji Rady Europejskiej. Zachowuje wpływ na ustalanie agendy, reprezentuje Radę na arenie międzynarodowej, wypracowuje kompromisy ze wszystkimi państwami członkowskimi, występuje także w imieniu Unii Europejskiej w negocjacjach z krajami spoza Unii Europejskiej i z międzynarodowymi organizacjami, szczególnie z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską.

Dla wielu, zwłaszcza mniejszych i nowych członków Unii, okres ten jest więc szczególną okazją do tego, aby uwydatnić swoje wewnętrzne interesy narodowe przekładając je ponad/jako stanowisko całej Unii Europejskiej, a w polityce wewnętrznej swojego kraju uwypuklać zagadnienia związane z aktualnie prowadzoną linią polityczną rządu. W systemie kolejnych Prezydencji funkcjonuje także mechanizm pośredniego(ukrytego) oddziaływania, w którym duże państwa członkowskie UE zachowują wpływ na treść i przebieg Prezydencji sprawowanej przez małe kraje. Jednak –jak zauważa Bartłomiej Nowak – (...) *geografia UE się zmienia. Unieważnia się oś podziału Zachód - Wschód lub starzy - nowi członkowie (choć funkcjonuje jeszcze w polityce spójności i klimatycznej). Tworzą się nowe osie: Północ -*

---

szefa MSZ kraju Prezydencji. Obecnie ma miejsce dosyć skomplikowany podział kompetencji i zależy on od tego, jaka Rada zajmuje się danym problemem polityki zagranicznej (czyli w podział ma miejsce w wymiarze horyzontalnym).

<sup>2</sup> Por. Konstanty Adam Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej z perspektywy badań politologicznych*, „Przegląd Europejski” nr 1, 2011 r., A. Nowak-Far, *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, Warszawa 2010.

*Południe, czy też państwa, które tworzą problemy (np. tzw.grupy PIGS - Portugalia, Irlandia, Grecja, Hiszpania) vs. państwa, które potrafią je rozwiązywać<sup>3</sup>.*

Pierwszym z nowych, dziesięciu państw, które zostały przyjęte do UE po 2004 i które pełniło Prezydencję była Słowenia, która przewodząc Unii Europejskiej w pierwszym półroczu 2008 roku miała niezłe osiągnięcia w czasie swego przewodnictwa na Bałkanach choć w innych sprawach poddała się silnym impulsom politycznym z Francji.

Czechy objęły przewodnictwo Unii w styczniu 2009 r. po czołowym liderze UE – Francji, której Prezydencja była wzorcowym przykładem dobrze zaplanowanego i konsekwentnie realizowanego przywództwa, z którego można było czerpać profity polityczne nawet po upływie 6 miesięcznej kadencji. Można przypuszczać, że po tak udanej kadencji Francja krytykowałaby posunięcia każdego mniejszego państwa, który przejął po niej stery i nie starał się kontynuować wytyczonej przez Francję strategicznej linii polityki całej Unii. Krytyka taka dotknęła więc kolejny kraj obejmujący po Francji rolę przewodnią- Czechy, nowego członka UE, w którym elita polityczna, jak i prezydent demonstrowała duży eurosceptycyzm. Początkowo, symbolicznym wyrazem Prezydencji Czech była wielce kontrowersyjna wystawa „Entropa”, artysty Davida Czernego promującego w Brukseli narodowe poczucie humoru Czechów. Za granicą niewielu rozumiało też specyficzny styl prowadzenia polityki przez rząd Mirka Topolanka, który *nota bene* jeszcze w 2008 roku utracił większość w parlamencie. Odwołanie rządu w trakcie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej było kolejnym, argumentem na rzecz tych krytyków, którzy postulowali definitywną likwidację rotacyjnej Prezydencji UE w obecnej formie i zastąpienia jej jakimś rodzajem otwartego przywództwa najsilniejszych państw. Choć precedens zmiany rządu w trakcie kadencji nie był pierwszym takim zdarzeniem w historii Prezydencji<sup>4</sup> to problem polegał na tym, że Czechy były pierwszym państwem z wschodnio-centralnej części Europy (tzw. CEE), z którym wiązano nadzieję, że odegra ważną rolę w unijnych strukturach: pokaże, że nowoprzyjęci członkowie zasługują na

<sup>3</sup> [http://wyborcza.pl/1,76842,9123786,Prestiz\\_czy\\_konkret\\_falszywy\\_dylemat.html#ixzz1iTyKJsOW](http://wyborcza.pl/1,76842,9123786,Prestiz_czy_konkret_falszywy_dylemat.html#ixzz1iTyKJsOW).

<sup>4</sup> W 1993 roku, podczas przewodnictwa Danii, po rezygnacji Poula Schlutera nastąpił gabinet Paula Rasmussena.

poważne traktowanie przez kraje tzw. starej Unii. Dodatkowo, ich krajowy kryzys polityczny nałożył się na dwa kryzysy zewnętrzne, z którymi trzeba było sobie radzić (gazowy rosyjsko-ukraiński oraz w Strefie Gazy).

Kolejna Prezydencja, sprawowana przez Węgry w pierwszej połowie 2010 r., od samego początku budziła sporo kontrowersji (narastająca dekonstrukcja gospodarcza, nadciągający kryzys euro, zachwianie wartości demokratycznych na skutek decyzji nowego rządu Węgier) a na dodatek tuż przed rozpoczęciem Prezydencji premier Victor Orban dokonał politycznej czystki w administracji, która przygotowywała przewodnictwo pod kierunkiem poprzedniego rządu. Przewodnictwo Węgier pozostawiło po sobie w Europie spory niedosyt. Potwierdziły się obawy, że Węgry, rządzone przez kontrowersyjnego w UE premiera V.Orbana, które same przeżywały poważne problemy finansowe i podejmowały wielce oprotestowywane reformy z naruszeniem wartości demokratycznych włącznie, nie potrafiły zorganizować europejskiej debaty i poprowadzić ku wspólnym decyzjom europejskim na rzecz reformy finansów publicznych, drogą kompromisu między różnymi grupami interesów.

W tym kontekście główne obawy związane z zagrożeniami Prezydencji kolejnego kraju Europy Środkowej (z ośmiu pierwszych państw, które przystąpiły do UE w maju 2004 r.), czyli Polski skupiały się na możliwych do przewidzenia konsekwencjach widocznego trendu pogłębiania się kryzysu integracji europejskiej, mniej powszechnie dostrzeganego jeszcze wówczas kryzysu waluty euro oraz skutków kampanii i wyniku wyborów parlamentarnych wyznaczonych w tym czasie. Zachodziła obawa, że polski rząd może ulec pokusie zbytniego promowania siebie na potrzeby wyborów zaniehbując interes ogólnoeuropejski, wyrażany przez najsilniejsze kraje UE. Mówiąc wprost, chodziło o wątpliwości dotyczące tego, czy kraj pozostający poza strefą euro jest w stanie przewodzić zarządzaniu jego kryzysem? Czy może skutecznie prowadzić Prezydencję, gdy największym wyzwaniem stanie się pogłębiający kryzys w strefie euro?

Po wtóre, nie było jasnej odpowiedzi na pytania: Czy znana z marketingowego sposobu uprawiania polityki na krajowej scenie politycznej Platforma Obywatelska nie przekroczy klarownej i respektowanej w UE granicy zawartej pomiędzy administrowaniem a polityką? Czy premierowi Donaldowi Tuskowi uda się zachować priorytet nadrzędności interesu wspólnoty europejskiej nad krajowym priorytetem partyjnym tzn. podporządkowania dobra Europy interesowi ponownego zdobycia władzy w kraju przez Platformę Obywatelską? Czy polska Prezydencja będzie prezentacją europejskiego standardu wartości politycznych czy zaściankową wersją ich interpretacji, typowych dla krajów obszaru CEE? Czy głównym celem polskiej Prezydencji ma być prestiż, czy konkret?

Deklarowanym zamiarem rządu było oczywiście stworzenie przekonania, że Polska jest w pełni odpowiedzialnym członkiem UE, który zabiega o wspólny interes unijny i stabilność oraz że potrafi sprostać wszystkim wyzwaniom. Premier D.Tusk deklarował: *Ja polskiej Prezydencji nie będę wykorzystywał do kampanii wyborczej, chociaż jest oczywiste, że jeśli Prezydencja przebiegnie sprawnie, jeśli Polska będzie dobrze oceniona, to będzie dobrze dla Polski, więc będzie dobrze dla mojego rządu*<sup>5</sup> Poczyniono w tym kierunku odpowiednie przygotowania organizacyjne, mobilizując z odpowiednim wyprzedzeniem półrocznym całą administrację państwową, zgromadzono odpowiednie fundusze<sup>6</sup> Ponieważ jednak Prezydencję potraktowano jako wyłącznie sprawę, za którą odpowiedzialność ponosi wyłącznie rząd, nie przewidziano jakiegось szerszego udziału zarówno opozycji jak i organizacji tzw. trzeciego sektora<sup>7</sup>. Kwestie finansowe kampanijnego uwikłania polskiego

---

<sup>5</sup> *Ale czy po to, aby udowodnić, że nie mam żadnej politycznej intencji, mam schrzanić polską prezydencję? Zależy mi bardzo na dobrym wyniku Polski i zależy mi na bardzo dobrym przebiegu prezydencji i dobrym wyniku PO w wyborach. Jeśli idzie to w parze, to cieszę się, że z czystym sumieniem mogę robić jedno i drugie dobrze.* Wypowiedź z dn. 2011-05-11, za: depesza PAP. Uchwałą Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 2009 r. nr 113/2009 został przyjęty program wieloletni pn. *Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.* Zob. *Kwestie kampanijnego uwikłania polskiego przewodnictwa w Unii Europejskiej niosą ze sobą problemy. Cichocki: prezydencja profesjonalna bez chorobliwych ambicji*, Gazeta Wyborcza z 2 lutego 2011 r., Bartłomiej Nowak, *Prestiż czy konkret - fałszywy dylemat* [w:] Gazeta Wyborcza z 17 lutego 2011 r.

<sup>6</sup> Przykładowo inne Prezydencje kosztowały: Francja – 160 mln euro, Czechy – 132 mln euro, Węgry – 85 mln euro, Słowenia – 62 mln euro.

<sup>7</sup> Rząd na etapie planowania konsultował te sprawy w minimalnym zakresie i to wyłącznie z Think tankiem Platformy Obywatelskiej.

przewodnictwa w Unii Europejskiej niosły jednak ze sobą pułapki związane z problemami transparentności wydatków na cele wyborcze. Pojawił się on wówczas, kiedy rozliczano finanse partii politycznych, poniesione w czasie kampanii. Na organizację Prezydencji rząd wydał 429,5 miliona złotych (z czego ok. 370 mln z budżetu państwa). Statystycznego Polaka kosztowało to 11,28 zł. Część tych pieniędzy wydano na cele publiczne, m.in. przeszkolono 1200 urzędników, przygotowano 350 ministerialnych spotkań i 1000 imprez kulturalnych. Ale w kampanii rodziło to pytania: Czy wydatki związane z kosztami obsługi Prezydencji można było bez reszty uznać za koszty niezwiązane z kampanią żadnej partii? Czy wobec deklarowanego zachowania zasady równego dostępu do sfery publicznej koszty te mają obciążać solidarnie wszystkie partie startujące w wyborach w okresie Prezydencji oraz obywateli?

Wydaje się, że w tej kwestii jednoznaczne stanowisko rządu wyrażone przez ministra M. Dowgielewicza, że: *Kampania wyborcza, zresztą tak jak mówiliśmy wcześniej, jak zapewnialiśmy o tym partnerów w Europie, miała zerowy wpływ na sprawowanie Prezydencji*<sup>8</sup> pozostawia zbyt duży margines wątpliwości.

Od samego początku wiadomo było, że życzliwym promotorem Polski w okresie sprawowania Prezydencji będą Niemcy, kraj z którym wiążą nas dominujące więzi ekonomiczne i sympatie polityczne pozostających u władzy przywódców obu państw. Pokrywanie się terminu kampanii i wyborów z okresem polskiej Prezydencji w Radzie UE wywoływało jednak wiele dodatkowych spekulacji dlatego, że było to także wydarzenie raczej wyjątkowe (wydarzyło się 3 razy) w historii wszystkich dotychczasowych Prezydencji. Mimo to, obóz sprawujący władzę wcale nie zdecydował się na sugerowane przez opozycję przeprowadzenie przyspieszonych wyborów parlamentarnych. Nie poszukiwał silniejszego mandatu dla Polski lecz wpisał kalendarz wyborczy w sposób skalkulowany politycznie w okres sprawowania Prezydencji. Ostatecznie podano argument, że kampania wyborcza w „świecie europejskim” poważnie kolidowałaby nie ze sprawowaniem Prezydencji, lecz... z

---

<sup>8</sup> Za: depesza PAP z 5 października 2011 r.

przygotowaniami do niej. Tłumaczono, powołując się na przykłady Czech i Węgier, że jeśli wybory odbyłyby się na wiosnę 2011 i nastąpiła zmiana koalicji rządzącej, to groziłoby to wizerunkowi Polski. Nowi ministrowie i wyżsi urzędnicy praktycznie wchodziliby na Prezydencję bez przygotowania, a poprzedni mieli już za sobą dosyć mocny system szkoleń. Głównym argumentem było tu więc eksponowanie czynnika ciągłości władzy, bo ewentualna zmiana rządu w przypadku niespodziewanego wyniku wyborów jesiennych odbyłaby się realnie pod sam koniec Prezydencji. Była to argumentacja dosyć słaba, ponieważ np. Belgia w okresie swojej Prezydencji praktycznie nie miała rządu, ale nie przeszkodziło to bardzo sprawnemu administrowaniu całym procesem.

Obawy i wątpliwości brały się także stąd, że rządząca PO już w okresie obchodów pięciolecia członkostwa Polski (2009 r.) w Unii Europejskiej, przypadających w czasie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego wyraźnie marketowała swoją politykę europejską oraz eksponowała swoich tylko kandydatów organizując szereg spektakularnych imprez (m.in. zjazd Europejskiej Partii Ludowej, który poparł polskie bratnie partie, zamknięty dla publiczności koncert i in. ), przeznaczonych dla ograniczonego kręgu jednej tylko opcji, wybranych Europejczyków.

Opozycja logicznie zatem uznała, że skoro zamierzeniem PO jest to że, (...) *prezydencja miała stać się wydarzeniem, z którym każdy wyborca będzie mógł choć trochę się identyfikować*<sup>9</sup> to rząd w oczywisty sposób zamierza powtórzyć scenariusz, który sprawdził się w 2009 r. i wykorzystywać elementy Prezydencji w kampanii wyborczej<sup>10</sup>. Główna siła opozycyjna-Prawo i Sprawiedliwość - interpretowała to jednoznacznie: pozostawienie wyborów na jesień wpisywało się w sposób uprawiania polityki przez rząd Platformy Obywatelskiej i miało na celu wykorzystanie Prezydencji dla promowania własnej linii polityki europejskiej i zwycięstwa w wyborach. Wybory, zdaniem lidera opozycji Jarosława Kaczyńskiego powinny odbyć się wcześniej

<sup>9</sup> K. Niklewicz, *Unia po polsku: prezydencja 2011*, Warszawa 2011.

<sup>10</sup> Pierwsze sygnały o możliwej próbie zawłaszczenia prezydencji przez obóz rządzący w kierunku propagandy partyjnej, można było dostrzec w raporcie, wydanym przez związany z Platformą Obywatelską think-tank-Instytut Obywatelski. Autor zawarto tezę, że skoro PO i PSL są częścią największej frakcji politycznej w Parlamencie Europejskim to (w domyśle) zmiana partii rządzących w wyniku wyborów osłabi prezydencję. K. Niklewicz, *Unia po polsku: prezydencja 2011*, Warszawa 2011.

ponieważ stanowią logistyczne obciążenie, polegające na tym, że nie jest możliwe przeprowadzenie jednego i drugiego w tym samym czasie <sup>11</sup>.

Ośrodki analityczne również wyrażały liczne wątpliwości. K. Szczerski w obszernej analizie zat. *Prezydencja wyborcza – stracona szansa?* snuł spekulacje, że istnieje prawdopodobieństwo, że Prezydencja może zostać wykorzystana do celów propagandy, co spowoduje uwikłanie polskiej strategii europejskiej w bieżący kontekst wizerunkowy, co z góry osłabi jej skuteczność i ograniczy pole manewru negocjacyjnego. *Nie jest skutecznym i obiektywnym negocjatorem ten, który rozpoczyna je z myślą, że muszą mu one przynieść wizerunkowy sukces. Taka postawa skłania raczej do ulegania zdaniu tych, którzy wyznaczają główny nurt europejskiej opinii publicznej i przyznają sobie rolę recenzowania innych. W ten sposób, czyniąc Prezydencję częścią propagandowej strategii wyborczej, obóz rządzący już u samego jej progu może znaleźć się, na własne życzenie, w pozycji szachowanej przez innych aktorów procesu negocjacji, którzy doskonale zdają sobie sprawę, że Polska (rządzący nią politycy) musi odnieść sukces w czasie swojej Prezydencji, to znaczy będzie dużo bardziej elastycznym negocjatorem niż wówczas, gdyby rozmowy prowadził rząd ze świeżo uzyskaną legitymacją z dopiero co odbytych wyborów (na przykład na wiosnę 2011 roku). Prezydencja wpisana w propagandową strategię wyborczą obozu rządzącego może spowodować, że rząd znajdzie się w pozycji szachowanej przez innych aktorów procesu negocjacji... rząd wyborczy będzie bardziej skłonny do uzyskiwania kompromisów i będzie do nich namawiał słabszych partnerów przy stole, po to by ostatecznie móc się pochwalić sukcesem. Inaczej mówiąc, rząd wyborczy nie może sobie pozwolić, by w żadnym ze wskazanych przez siebie priorytetów ponieść spektakularną porażkę*<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Wywiad J. Kaczyńskiego dla Agencji Reutersa, depesza PAP z 16 czerwca 2011 r.

<sup>12</sup> K. Szczerski, *Prezydencja wyborcza – stracona szansa?*, Instytut Kościuszki, marzec 2011. Autor uważał także, że (...) prezydencja wyborcza może być prezydencją wampirzą w wymiarze społecznej aktywności. Liderami społeczeństwa obywatelskiego mogą okazać się niespodziewanie kandydaci z list partii rządzących, bardzo aktywnie organizujący festyny, kiermasze, konkursy i zabawy dla młodzieży oficjalnie związane z prezydencją, a de facto będące częścią kampanii wyborczej.

Można się było zatem spodziewać, że ostra walka o władzę, prowadzona w okresie kampanii wyborczej, może zepsuć Prezydencję, analogicznie jak stało się to wcześniej w Czechach i podważyć wiarygodność kolejnego „nowego” członka Unii. Burzliwa kampania, możliwa zmiana rządu oraz jego orientacji europejskiej w trakcie przewodnictwa mogła też zostać potraktowana jako kolejny dowód niedojrzałości nowych państw członkowskich. Obawy te były oparte na całkiem realnych podstawach ponieważ w Polsce istniały i dalej utrzymują się istotne różnice w stanowiskach głównych partii wobec samej UE. Mimo, iż poparcie opinii publicznej w Polsce dla UE od ponad dekady utrzymuje się jednym z najwyższych poziomów wśród wszystkich państw na kontynencie, to różnice polityczne między liczącymi się polskimi partiami startującymi w wyborach pozostają dosyć czytelnie odmienne. Różnice te dotyczą np. przyszłego kształtu, dróg rozwoju Unii, czy też tempa jej dalszej integracji. Wszystko to rodziło obawy, że zamiast potrzebnego konsensu narodowego w okresie Prezydencji można było spodziewać się, że sprawy unijne staną się jedną głównych osi sporu politycznego w czasie trwania kampanii wyborczej.

W takiej sytuacji odpowiedzialny rząd kraju będącego głównym beneficjentem funduszy unijnych mógł mieć dużo do stracenia. Zarówno w przypadku pogłębiania się rosnącego zadłużenie wpływającego na kryzys waluty euro (pociągający za sobą ograniczenia wydatków Wspólnoty w następnej perspektywie finansowej po roku 2013), jak też w wypadku pomyślnego scenariusza zakładającego możliwość poszerzenia Unii o nowych (ubogich) beneficjentów na Wschodzie (Ukraina). Rozbieżności jakie mogłyby uaktywniać się w toku kampanii, stymulowane znanymi w UE fobiami Polaków mogłyby ulec pogłębieniu i wywołać niemało zamieszania w przypadku niejednoznacznego wyniku wyborów. Zwolennikami silniejszej integracji i silniejszej Europy, czyli federacyjnej koncepcji (...) *zmierzania ku państwu europejskiemu, Stanów Zjednoczonych Europy ze wspólną polityką obronną, zagraniczną i gospodarczą* była lewica - SLD reprezentowana przez pierwszego premiera unijnej Polski, Leszka Millera<sup>13</sup>. Opozycyjne PiS, konsekwentnie opowiadało

---

<sup>13</sup> <http://fakty.interia.pl/polska/news/lewica-wspomina-negocjacje-z-ue,1298347>.

się za formułą „Europa ojczyzn”, opcją geopolitycznego poszerzenia UE o kraje byłego ZSRR na czele z Ukrainą i Gruzją. Lider PiS konsekwentnie bardzo krytycznie odnosił się także do wzrostu uzależnienia polskiej polityki unijnej od Niemiec oraz opowiadał się za odwlekaniem daty przyjęcia euro. Rządząca PO i jej przedstawiciele w Parlamencie Europejskim podzielali stanowisko SLD, w praktyce realizując własną koncepcję pogłębiania integracji UE w oparciu o sojusz z głównym, partnerem gospodarczym Polski – Niemcami. Dostrzegano w tym szansę na wzmocnienie politycznej pozycji Polski w Europie Wschodniej, spełniającej rolę strategicznego sojusznika dla innych wielkich liderów Unii i osiągnięcia pozycji regionalnego lidera politycznego UE, adekwatnej do potencjału politycznego, gospodarczego, demograficznego czy kulturowego<sup>14</sup>.

W kalkulacjach przed wyborami zakładano także scenariusz, w którym okoliczność kampanii wyborczej z polską Prezydencją w tle stwarzałaby szanse na to, że kwestie polityki europejskiej mogłyby znaleźć się w centrum debaty publicznej w Polsce. Tym samym zaistniałyby sprzyjające warunki do przeprowadzenia poważnej i wielokrotnie odkładanej deliberacji na temat rzeczywistej pozycji Polski w Unii, o ulokowanych tam naszych narodowych interesach, o adekwatnym do dzisiejszej sytuacji międzynarodowej znaczeniu pojęcia suwerenności państwowej, o wizerunku kraju, którego wszelkie projekty inwestycyjne ostatnich lat finansowane są wyłącznie z funduszy pomocowych UE<sup>15</sup>. Jak się wydaje scenariusz ten został zaniechany z powodu wyprzedzającego ruchu lidera opozycji – Jarosława Kaczyńskiego, który w debacie telewizyjnej dwuznacznie wypowiedział się odnośnie kanclerz Niemiec Angeli Merkel. Przytoczone słowa pochodzące z jego książki *Polska naszych marzeń: nie*

<sup>14</sup> Za rozszerzeniem Unii Europejskiej o kolejne państwa opowiadał się też rząd PO. Z punktu widzenia geopolityki, dla polskiego ośrodka siły naczelnym wyzwaniem strategicznym powinno być dążenie do zapewnienia stabilizacji i bezpieczeństwa na obszarze Europy Środkowo-Wschodniej oraz wspieranie integracji europejskiej w takim kierunku, który pozwoli europejskiemu ośrodkowi siły na pełnienie roli jednego z kilku najważniejszych mocarstw w dobie policentryzującego się świata.

L. Sykułski. Geopolityczne mity polskiej polityki zagranicznej, <http://www.psz.pl>, 16.12.2010. Por. także: [www.krzysztoflipek.pl/aktualnosci/czytaj/591.html](http://www.krzysztoflipek.pl/aktualnosci/czytaj/591.html), 12.2009.

<sup>15</sup> W tym duchu wypowiadał się też M. Barroso: „Mam nadzieję, że te sześć miesięcy będzie wykorzystane na głębszą debatę w Polsce o Europie: nie tylko na temat tego, co Polska dostaje od Europy, ale też co Polska może dać Europie,

<http://www.uniaeuropa.org/barroso-chce-debaty-o-tym-co-polska-moze-dac-europie>, 15.01.2011.

sądzę, aby kanclerstwo Angeli Merkel było wynikiem czystego zbiegu okoliczności, stały się pretekstem wywoławczym do przeprowadzenia intensywnej kampanii negatywnej Platformy Obywatelskiej, skierowanej przeciwko przywódcy Prawa i Sprawiedliwości. Lansowano w niej hasło, że (...) Jarosław Kaczyński stara się podsycać obawy, strachy, stara się skłócić nas z sąsiadami ale nie może wyjść poza personalne zarzuty i przejść do dyskusji merytorycznej [...] Uważam, że źle świadczy o przywódcy największej partii opozycyjnej, że jego głównym argumentem w ostatnich dniach kampanii jest straszenie Polaków naszymi sąsiadami, z którymi Polska ma bardzo dobrą i skuteczną współpracę<sup>16</sup> - ocenił minister M. Dowgielewicz a rzecznik Prezydencji K. Niklewicz uznał, że słowa J. Kaczyńskiego o A. Merkel przebiły się do opinii publicznej w krajach UE, co mogło oznaczać tylko jedno - opozycja obniża wizerunek Polski w Europie. W tym kontekście stwierdził, że „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, uznał, że prezes PiS znów sięgnął w kampanii wyborczej po niemiecką kartę, a rolę "złego Niemca" odgrywa tym razem kanclerz Angela Merkel. M. Dowgielewicz mówił też o tym, że 9 października wybierano między dwoma modelami polityki europejskiej: (...) *aktywną politykę europejską, opierającą się o sojusze i realną ocenę naszych interesów i ich realizację a (...) działaniem w myśl zasady: najpierw robić, potem myśleć.*

Ta polityczna ocena ministra nie do końca jednak oparta była na faktach. Partie startujące w wyborach mimo wszystko prezentowały stanowisko proeuropejskie, choć naturalne różnice priorytetów, akcentów czy ocen politycznych były widoczne. PiS uważało np., że obiecywane w telewizyjnych reklamach przez PO miliardy euro pomocy z UE to jakaś forma ceny, jaką Niemcy jako największy płatnik unijnego budżetu zapłacą Polsce za wycofanie się z naszych narodowych celów politycznych. Liderzy PiS twierdzili też, że PO w zamian za obietnicę wsparcia przez Niemcy, wycofała się ze wspierania otwarcia UE na Wschód, popierania Ukrainy i Gruzji, wycofała nas z różnych operacji wojskowych na świecie, gdzie byliśmy aktywni, nie

---

<sup>16</sup> P. Ożadowicz, *Kampania bez wpływu na prezydencję?*, <http://www.tvp.pl/publicystyka/polityka/polska-prezydencja-w-radzie-unii-europejskiej/aktualnosci/kampania-bez-wplywu-na-prezydencje/5407555>, 14.01.2012.

zablokowała lobbingu Niemiec przeciw eksploatacji gazu łupkowego. Negatywna kampania PO przeciwko PiS wpisywała się zatem w pewien charakterystyczny sposób marketowania celów politycznych stosowanych m.in. przez celebrytów show biznesu czy sportowców<sup>17</sup>.

Pierwsze miesiące sprawowania Prezydencji nie potwierdziły jednak obaw opozycji co do jakiejś przemyślanej strategii uwikłania partyjnego rządu w Prezydencję, ponieważ w tym okresie pokusa promocji wizerunkowej polityków obozu rządzącego nie uwidaczniała się zbyt silnie. Notowania wyborcze rządowych polityków teoretycznie miały być podnoszone poprzez poparcie udzielane im przez główny nurt polityki europejskiej ale tak się nie stało, co zresztą również zostało wytknięte przez opozycję<sup>18</sup>. Wydaje się, że politycy specjalnie jednak nie liczyli na to, że dowody ich aktywności europejskiej, np. promujące ich zdjęcia z politykami pojawiające się w rodzimych mediach, pozytywnie przebiją się w kampanii wyborczej i że to właśnie doda im szans na wygranę wyborów. Zdjęcia D. Tuska z J. M. Barroso przy piwie na Starówce, huczne rozpoczęcie prezydencji w Teatrze Wielkim, fotki sugestywnie dokumentujące świetne relacje D.Tuska z A. Merkel i innymi przywódcami rodziły raczej pytania o to, czy sponsorowana propaganda „wspólnego europejskiego sukcesu”, istotnie zdoła przełamać obawy Polaków dotyczące skutków nadciągającej kolejnej, II fali kryzysu. Powstaje zatem pytanie, czy zarzutu o wykorzystywanie Prezydencji dla celów kampanii wyborczej można było w ogóle uniknąć? Jak należałoby w takiej sytuacji postępować, żeby nie narazić się na opozycyjny zarzut, że Prezydencja jest okazją którą rząd świadomie wykorzystuje dla partyjnych celów wyborczych? Ważnym aspektem, mogącym dać odpowiedź na to pytanie, był epizod dotyczący podjętej próby osiągnięcia zysku politycznego ze sprawowania Prezydencji

---

<sup>17</sup> W slangu piarowców nazywa się to „metodą Dżoana Krupa” a polega ona na rozniesieniu zainteresowanie wokół wizerunku swojej osoby w kraju poprzez stwarzanie wrażenia, że jest już o niej bardzo głośno zagranicą. Słabo skrywaną tajemnicą jest to, że takie akcje medialne są na ogół sponsorowane poprzez zamawianie artykułów w prestiżowych gazetach.

<sup>18</sup> *Przez ostatni miesiąc nie zabrzmiał polski głos na terenie Unii Europejskiej. Polscy ministrowie byli bardziej zajęci przepychaniem się na listach wyborczych niż reprezentowaniem polskich, czyli w dużej mierze rządowych, priorytetów na forum międzynarodowym - ocenił M. Migalski. PjN krytykuje polską prezydencję, „Rzeczpospolita” z 6 sierpnia 2011 r.*

poprzez możliwość ustalanie przez polską Prezydencję terminu ważnego wydarzenia skupiającego uwagę opinii publicznej. Październikowy szczyt Rady Europejskiej został jednak specjalnie przeniesiony z uwagi na planowane wybory z tradycyjnego piątku na poniedziałek. Chodziło o to, żeby szczyt nie odbył się tuż przed wyborami. Ale nie chciano go w Brukseli także tuż po wyborach, z obawy aby Prezydencja nie odbywała się (jak obawiano się w Brukseli) z osłabionym rządem lub była pełna niepewności co do wyniku wyborów. Prawdopodobnie zakładano też, że jeżeli do Polski przyjadą jednocześnie przywódcy wielu krajów, to będzie okazja, ażeby skupić uwagę mediów i wyborców tuż przed ciszą wyborczą, co sugestywnie mogło nastrajać zbiorowości niezdecydowanych wyborców. Ostatecznie zmiana terminu szczytu - paradoksalnie - pozwoliła uniknąć możliwych negatywnych konsekwencji związanych z jego miernym rezultatem. Oczekiwany jako największe osiągnięcie polskiej Prezydencji Szczyt Partnerstwa Wschodniego, który odbył się już w bardziej neutralnym politycznie terminie, faktycznie skupił uwagę mediów, ale zakończył się ostatecznie politycznym fiaskiem. Nie spełnił on oczekiwań, związanych z nową polityką wobec Białorusi (brak poparcia jakiegokolwiek państwa programu Partnerstwa Wschodniego dla deklaracji potępiającej obecne władze białoruskie) i w mniejszej mierze wobec państw byłego ZSRR<sup>19</sup>. *Czynnikiem w bardzo dużym stopniu niezależnym od Polski, był rozwój sytuacji politycznej w państwach Partnerstwa Wschodniego. Państwa te nie tylko nie wykazują postępu demokratyzacyjnego, ale (z wyjątkami) następuje tam odwrót od demokratyzacji (Ukraina). Ten flagowy polski projekt wygląda ponuro w zestawieniu z*

---

<sup>19</sup> W opinii francuskich ekspertów, wiele polskich wysiłków poszło na marne w następstwie generalnej zmiany koniunktury międzynarodowej. - Prezydencja polska została zupełnie zmiażdżona przez kryzys zadłużenia: najpierw w Grecji i państwach Południa UE, a potem w całej strefie euro. Trudno w takiej niekorzystnej sytuacji było zrobić więcej i lepiej niż Polska... Będąc poza strefą euro, Polska miała mocno ograniczone pole manewru w sprawie kryzysu zadłużenia wspólnej waluty a kluczowe decyzje były podejmowane przez państwa eurolandu. Eksperti z Francji o naszej prezydencji Gazeta.pl, 28.12.2011. Tym nie mniej warto odnotować, że osiągnięto pewien postęp: rozpoczęto negocjacje w sprawie Pogłębionej i Całościowej Strefy Wolnego Handlu z Gruzją oraz Mołdawią, a w roku 2012, na podstawie przyjętego w czasie polskiej prezydencji mandatu, mogą rozpocząć się negocjacje odnośnie umów o ułatwieniach wizowych i readmisji z Armenią i Azerbejdżanem. Wobec Azerbejdżanu oraz Turkmenistanu również udało się ustalić pierwszy wspólny mandat na negocjacje dotyczące ram prawnych dla Trans-kaspijskiego Systemu Gazociągów, co stwarza szansę dalszej dywersyfikacji źródeł dostaw gazu w UE.

*arabską wiosną ludów*<sup>20</sup>. Dowodzi to tego, że same plany związane z wizerunkowym wykorzystaniem ważnego politycznego wydarzenia wcale nie dawały gwarancji sukcesu, chyba że uznać, iż sukcesem było samo skupienie uwagi opinii publicznej<sup>21</sup>. Podobnie zakładano, że notowania wyborcze ustępującego rządu mogą zostać podwyższone gdy dojdzie do zawarcia jakiegoś porozumienia UE z Ukrainą (w sprawie zwolnienia z aresztu b. premier), oraz że podpisanie traktatu akcesyjnego UE z Chorwacją nastąpi w stolicy kraju Prezydencji (analogicznie jak podpisanie przez Polskę traktatu w stolicy kraju wówczas sprawującego Prezydencję). Było to tylko kilka z wielu innych niepowodzeń, związanych z planowaną realizacją głównych priorytetów marketingowych, jakie rząd mógł postawić na progu Prezydencji. Cechą charakterystyczną było jednak i to, że – paradoksalnie-, w kampanii wyborczej nie wykorzystano tego co mogło być przedstawione i marketingowo wykorzystane jako faktyczne osiągnięcie rządu. Przykładem było przyjęcie tzw. *sześciopaku*, czyli zbioru sześciu ustaw reformujących działania europejskiej gospodarki. Trudno było zauważyć, aby ten przedstawiany przez rząd sukces polskiej Prezydencji, (jako przykład dobrej i efektywnej pracy całej administracji) był w jakiś szczególny sposób nagłośniony a następnie sensownie wykorzystany w kampanii wyborczej. Niewątpliwie mógłby być to dobry przykład na to, że rząd PO-PSL potrafi sprawnie pokierować administracją w trudnym okresie, przeprowadzić dosyć złożoną operację wymagającą wiele pracy, zdolności i kompetencji. Wydaje się, że niewykorzystanie tego „sukcesu” nastąpiło na skutek tego, że *sześciopak* dotyczył spraw trudnych, które bezpośrednio nie dotyczyły zwykłego wyborcy a ponadto w opinii publicznej sukces ten nawet nie tyle budził kontrowersje tylko zwyczajnie został kompletnie niezrozumiany i źle oceniony<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> B. Nowak, *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań - refleksje po Prezydencji Polski w Radzie UE*. Raporty/Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych i Fundacji Konrada Adenauera, 2012 r.

<sup>21</sup> Szczyt zgromadził pod względem politycznym znacznie bardziej reprezentatywne grono unijnych polityków niż praskie spotkanie inauguracyjne, jakie miało miejsce w 2009 r.

<sup>22</sup> Tzw. „sześciopak” czyli zestaw sześciu aktów prawnych mających na celu wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych w UE: jedna dyrektywa i pięć regulacji został oficjalnie uznany za rząd za największy sukces prezydencji. W zamierzeniu miał on wzmacniać dyscyplinę fiskalną w UE, korygować wielokrotnie łamany Pakt Stabilności i Wzrostu, ulepszać zarówno mechanizmy prewencyjne, jak i sankcje związane z nieprzestrzeganiem reguł. Za inne największe sukcesy rząd uznał także oparcie negocjacji nad nowym wieloletnim budżetem UE

Generalnie okazało się także, że oczekiwane profity, związane z kulturalno-marketingową oprawą działalności: liczne imprezy i wystąpienia w kraju i na forum europejskim, w niewielkim zakresie przekładały się na głosy wyborcze w trakcie kampanii. To, co się działo w kraju i w Brukseli miało tylko „jakiś” kontekstowy związek z Prezydenturą. Z punktu widzenia analizy wpływu Prezydentury na kampanię wyborczą - po prostu- poza nielicznymi gronami fachowców i pro-rządowych mediów nie budziło jakiegось większego zainteresowania wyborców, choć być może efekt marketingowy i w tej dziedzinie dało by się oszacować i udowodnić empirycznie.

Również wbrew obawom rządu - ataki opozycji, zapewne z podobnych przyczyn oraz z uwagi na jej zupełny brak wpływu na sytuację i przyszłość UE nie stały się istotnym elementem kampanii wyborczej. Prawo i Sprawiedliwość, które początkowo zakwestionowało rządowe priorytety polskiej Prezydentury szybko się z tego wycofało, kiedy okazało się, że krytyka ta nie była w żaden sposób nośna. Opozycja zrezygnowała z wykorzystywania Prezydentury w kampanii jednak nie tylko dlatego, że nie miała argumentów czy poczuwała się do współodpowiedzialności za losy przewodnictwa. Piarowcy i polityczni spin doktorzy doszli zapewne także do wniosku, że polityka europejska jest dla obywateli zbyt mało ciekawa, nie daje prostego przełożenia na głosy wyborcze a więc, w konsekwencji, nie warto jej poświęcać zbyt wiele miejsca w kampanii wyborczej. Dlatego opozycja wprost zaatakowała premiera tylko po jego wystąpieniu w Parlamencie Europejskim, przenosząc niejako w ten sposób walkę wyborczą na polskiej scenie na forum areny unijnej. I tym razem odbiło się to bardzo słabym echem na scenie krajowej i międzynarodowej.

Na polskiej scenie politycznej teza ministra Mikołaja Dowgielewicza, że kampania wyborcza nie wpłynęła znacząco na Prezydenturę, czytana na odwrót nie jest już jednak wcale taka oczywista. Kampania oczywiście nie mogła mieć większego

---

2014-2020 na wyjściowej propozycji Komisji Europejskiej z czerwca br.; oraz utrzymanie idei rozszerzenia UE.(za: depesza PAP z 31 grudnia 2011 r.) Jednocześnie, z badań CBOS przeprowadzonych po upływie prezydentury wynika, że większość opinii społecznej uważa, że w okresie swojej prezydentury rząd był zbyt mało aktywny, a jeszcze gorzej oceniona została jego skuteczność działań, zwłaszcza w zakresie rozwiązywania problemu kryzysu finansowego w strefie euro. Badanie CBOS „Aktualne problemy i wydarzenia” zrealizowanego w styczniu 2012 roku. <http://www.cbos.pl/PL/News/newsletter.php>, 23.01.2012.

wpływu na przebieg Prezydencji w Brukseli, bo poza posiedzeniami rad ministrów UE polegała głównie na kularowych działaniach urzędników, czyli osób programowo niezaangażowanych politycznie. Realizowali oni plan, który rząd kazał im przygotować na wiele miesięcy przed rozpoczęciem przewodnictwa. Dziś, po opadnięciu kurzu wywołanego niebywałym zachwytem nad osiągnięciami polskiej Prezydencji jaki wzniecony został przez polityków i pro-rządowe media<sup>23</sup> widać wyraźnie, że plan polskiej Prezydencji okazał się mało elastyczny i za mało przewidujący możliwy tok następstw zdarzeń, które u progu Prezydencji były już oczywiste (zaostżenia kryzysu w krajach strefy euro). Polska Prezydencja pominęła ten fakt a raczej zbagatelizowała i przedstawiła swój autorski plan który bronił Unii, której jak się okazało jeszcze w okresie sprawowania polskiej Prezydencji już nie ma<sup>24</sup>. Zabrakło w nim przede wszystkim zdolności przewidywania skutków kryzysu krajów strefy euro oraz umiejętności przedstawienia w odpowiedzi odpowiednich innowacji instytucjonalnych, które co najmniej pozwoliły by Polsce utrzymać dotychczasową pozycję w Unii. W efekcie nie umiano podjąć odpowiednich korekt tego planu jeszcze na samym początku Prezydencji, w okresie nasilenia kryzysu euro (teza prof. K. Rybińskiego).

Przed początkiem polskiej Prezydencji unijni urzędnicy przyznawali, że polska walka wyborcza będzie niepokoić wtedy, gdy pojawią się w niej jakieś wyraźne antyeuropejskie hasła, lub destabilizacja ekonomiczna. A tych, nie umiano /nie chciano dostrzec, czego politycznym skutkiem stało się wypchniecie Polski poza krąg krajów o silnej zdolności decyzyjnej.

Chyba najbardziej kontrowersyjne i spektakularne opinie dotyczyły możliwego nadużywania Prezydencji dla celów kampanii wyborczej w telewizyjnej emisji spotu wyborczego, w którym główny unijny księgowy – komisarz Janusz Lewandowski, oraz przewodniczący Parlamentu Europejskiego Jerzy Buzek (wraz z liderami PO: D.

---

<sup>23</sup> Rekord na tym polu pobił lider socjaldemokratów w Parlamencie Europejskim, Martin Schultz, który stwierdził, że (...) *bez żadnych wątpliwości była to najlepsza prezydencja ostatnich lat, PE: lider socjaldemokratów chwali polską prezydencję*, za depesza z 14 grudnia 2011 r.

<sup>24</sup> Joseph Daul, szef chadeków w Parlamencie Europejskim, podkreślał polską wiarę w Europę i przywiązanie do tzw. metody wspólnotowej i mocnej roli instytucji europejskich *Speech by Joseph Daul, Chairman of the EPP Group*, Strasburg, 14.12.2011.

Tuskiem i R Sikorskim ) obiecywali wyborcom wywalczenie dla naszego kraju 300 mld dotacji z unijnego budżetu. Zgodnie z propozycją KE dotyczącą nowego budżetu na lata 2014-2020, niezatwierdzoną jeszcze przez kraje UE, Polska według tych obietnic mogłaby otrzymać nawet 80 mld euro. Przesłanie tej prostej w konstrukcji reklamy wyborczej wpisywało się w stereotypowy obraz Unii Europejskiej w Polsce: wolontarystycznej organizacji świadczącej pomoc, finansującej inwestycje strukturalne, pozwalające odrobić Polsce cywilizacyjne zacofanie oraz wyrównać historyczne krzywdy oraz zasypać lukę istniejącą w materialnym poziom życia w Polsce w odniesieniu do „starej” części Europy. Dyskusyjność spotu budziło jednak coś innego, mianowicie podważenie bezstronności, jaką powinni kierować się urzędujący komisarz UE, przewodniczący Europarlamentu oraz cała Prezydencja. Bezstronności przy jednocześnie jednoznacznie pryncypialnym stanowisku PO w niemal analogicznej sprawie członka Rady Polityki Pieniężnej – Zyty Gilowskiej (uniemożliwiającej jej czynne uczestniczenie w publicznej kampanii). Przed rozpoczęciem Prezydencji wielokrotnie podkreślano, że przewodnicząc Unii Europejskiej Polska będzie dbała o interesy całej wspólnoty, a nie o swoje. Wyemitowany spot temu zaprzeczał. Zapytany o to już po wyborach komisarz J. Lewandowski z dystansem odniósł się do swoich przedwyborczych deklaracji: *Brałem udział w tych nieco durnych klipach, ale...to była kampania.* Według eurodeputowanego Marka Siwca (...) *udział komisarza w spocie był niezgodny z artykułem 17 Traktatu o Unii Europejskiej, w którym znajduje się zapis o tym, że członkowie Komisji nie przyjmują instrukcji od żadnego rządu. Obietnica 300 mld zł była >> publicznym zobowiązaniem<< (...)złożonym przed podjęciem jakichkolwiek decyzji odpowiednich władz UE. Uważał on, że spot stwarza wrażenie wykorzystania zajmowanego stanowiska >>do składania obietnic wyborczych na rzecz tylko jednego kraju, a nawet jednej partii<<<sup>25</sup>. Jednak rzeczniczka KE Pia Ahrenkilde odrzuciła taką interpretację i stwierdziła, że Manuel Barroso udzielił zgody Januszowi Lewandowskiemu na udział w kampanii wyborczej PO w Polsce.: *Według mojego rozumienia sprawy pan Lewandowski ogólnie wspomniał w reklamie**

---

<sup>25</sup> Według relacji „Dziennika Wschodniego” z 2 grudnia 2011 r.

*o budżecie europejskim i wypowiadał się w swoim własnym imieniu i to w sposób, który jest możliwy do pogodzenia z warunkami, które zostały narzucone przez kodeks postępowania a... udział polskiego komisarza w kampanii (...) nie stoi na przeszkodzie, by w pełni mógł sprawować swoją funkcję w ramach mandatu komisarza*<sup>26</sup>.

Nieoficjalnie wiadomo było, że M. Barroso o reklamie wyborczej dowiedział się dopiero po fakcie. Nie mógł on udzielić formalnej zgody komisarzowi Unii, bo sam miałby przez to kłopoty w Komisji. To, że nie skrytykował J. Lewandowskiego – do czego był *de facto* zobligowany (podobne przypadki miały miejsce w poprzedniej kadencji KE) - wynikało z tego, że obaj są członkami jednej międzynarodówki politycznej, a samemu J. M. Barroso zależało na zwycięstwie PO, czemu wielokrotnie dawał świadectwo.

## KONKLUZJE

Czas jaki upływa od zakończenia Polskiej Prezydencji pokazuje, że sprawdza się stara reguła, że o wyniku wyborów zwykle decyduje polityka wewnętrzna. Tak też stało się w przypadku Polski, gdzie Prezydencja ani zbytnio nie pomogła choć nie zaszkodziła PO w kampanii wyborczej, a sprawy krajowe kolejny raz niemal całkowicie wypchnęły tematykę europejską z debaty publicznej. Nic nie wskazuje więc na to, że dzięki Prezydencji Polacy zaczęli lepiej orientować się czym jest Unia Europejska i na czym polega mechanizm jej funkcjonowania. Rząd, sprzyjające mu media oraz powiązane grupy interesów zbudowały wielką kampanię medialną a następnie same skwitowały wielki sukces polskiej Prezydencji. Głównym argumentem było to, że wizerunek Polski w Europie i na świecie dzięki udanej Prezydencji rzekomo miał ulec podwyższeniu. Niestety, nikt jak dotąd nie potrafił racjonalnie tego udowodnić. Nigdzie nie sformułowano ani żadnych kryteriów na podstawie których wartość wizerunkowa

---

<sup>26</sup> Rzeczniczka podała, że komisarzy obowiązuje kodeks postępowania i muszą oni informować przewodniczącego KE o zamiarze wzięcia udziału w kampanii wyborczej, co uczynił komisarz Lewandowski. Zauważyła, że zgodnie z kodeksem komisarze mogą być politycznie aktywni i mogą być członkami partii politycznych w kraju pochodzenia, pod warunkiem, iż (...) *ich działalność nie nadwyręża dyspozycyjności w ramach działań Komisji albo niezależności w ramach sprawowanej funkcji*. Za: depesza PAP z 21 września 2011 r.

naszego kraju jest szacowana i monitorowana, ani udowodnić, że ta wartość wizerunkowa wzrosła, albo przynajmniej nie zmalała po okresie Prezydencji.

Rządowi i mediom, dzięki udanej kampanii lojalnościowej udało się wytworzyć wśród elektoratu wyborczego przekonanie (ale tylko wśród swoich dotychczasowych zwolenników) że wizerunek Polski uległ poprawie<sup>27</sup> Wydaje się zatem, że był to główny powód tego, że Platformie Obywatelskiej umiejętnie wykorzystującej wyborczy czas Prezydencji powtórnie udało się wygrać wybory. Jednocześnie nie wydaje się uprawniona hipoteza, że pozycja międzynarodowa Polski i jej interesy narodowe a zwłaszcza jej pozycja w nowo kształtującej się rzeczywistości Unii Europejskiej „dwóch prędkości” miały się przez to lepiej a polscy obywatele po okresie Prezydencji stali się bardziej świadomi swojej europejskości.

## **Abstrakt**

Autor analizuje wzajemne związki między sprawowaniem przez Polskę Prezydencji w Unii Europejskiej a kampanią wyborczą, która miała miejsce w tym samym czasie. Przed objęciem Prezydencji istniały obawy że Polska, tak jak inne kraje grupy CEE może nie podołać wyzwaniom. Obawiano się, że rząd PO będzie nadużywał instrumentów Prezydencji dla partykularnych celów wyborczych. Gwałtowne przyspieszenie kryzysu euro zmieniło przygotowaną przez rząd agendę. Na plan pierwszy wysunęły się zagadnienia które nie były pierwszoplanowe dla polskiego wyborcy. Sprawy europejskie nie stały się tematem debaty wyborczej. Kluczowym

---

<sup>27</sup> Zdaniem blisko dwóch trzecich ankietowanych (63% - głównie zwolenników PO ) wg. badań CBOS Prezydencja przyczyniła się do poprawy wizerunku Polski w Europie i na świecie, natomiast przeciwnego zdania byli w zdecydowanej większości zwolennicy Ruchu Palikowa i PiS. Jednak jedyne znane mi wyniki badań jakościowych, które prowadzi dr Renata Mieñkowska-Norkiene, która posługuje się w badaniu Prezydencji w mediach elektronicznych nowoczesnymi narzędziami firmy Mediamon, wskazują na to, że dzięki zmasowanej kampanii medialnej na rynku wewnętrznym w okresie kampanii rządowi udało się zrealizować cel, dotrzeć do swoich dotychczasowych zwolenników, z przekazem, że Polska w okresie Prezydencji odnosi wizerunkowy sukces. Ilościowe wskaźniki przez autorkę badań, jakie zostały przedstawione na konferencji POLSKA PREZYDENCJA W UE (17.01.2012) wskazują, że jest to wynikiem zarówno nadreprezentacji mediów rządowych nadawców jak też realizacji zakładanych celów polityki informacyjnej rządu przed i w okresie Prezydencji. Jakościowe wyniki badań zagranicznych mediów elektronicznych prowadzone przez dr Annę Srokę natomiast nie dają żadnych podstaw do stwierdzenia, że w prasie zagranicznej o Polsce pisało się więcej czy lepiej w/ po okresie prezydencji niż przed.

celem była poprawa wizerunku Polski w Europie. Poczynania rządu związane ze sprawowaniem Prezydencji nie miały wpływu na wynik wyborów choć dla celów wyborczych okres Prezydencji był wykorzystywany.

## **PRESIDENCY OF THE EUROPEAN UNION and the ELECTORAL CAMPAIGN IN POLAND**

### **Abstract**

Author analyzes mutual relationship between the exercise of the Polish Presidency in the European Union and the election campaign, which took place at the same time.

Before taking up his presidency, there were fears that Poland, like other countries in the CEE group can not manage challenges. It was feared that the government will be abused PO Presidency instruments for particular purposes of the election. The rapid acceleration of the euro crisis has changed the agenda prepared by the government.

Came to the fore the issues that were not primarily on to the Polish electorate.

European issues have not become the subject of the election debate. Government actions related to the exercise of the Presidency did not affect the outcome of elections. The government to some extent used for the presidency election period in order to improve the image of Poland in Europe.

### **Prof. dr hab. Paweł Jerzy Gieorgica**

Politolog i socjolog wywodzący się ze środowiska naukowego Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie przeszedł wszystkie szczeble kariery akademickiej od asystenta do profesora. W swojej karierze zawodowej prowadził prace badawcze i dydaktyczne w zakresie socjologii polityki, politologii i stosunków międzynarodowych, publikując ponad 100 prac naukowych. Wykładał w wielu krajowych, europejskich oraz zamorskich uczelniach. Obejmował także liczne pozycje administracyjne, biznesowe i doradcze. Obecnie jest członkiem **Academic Advisory Board of the Community of Democracies**, prezesem Stowarzyszenia „Porozumienie Społeczne”, Dyrektorem Instytutu Stosunków Międzynarodowych i Socjologii w warszawskiej Uczelni Vistula.

## **POLITYKA PAŃSTWA WOBEC SEKTORA SPOŁECZNEGO W UJĘCIU HISTORYCZNYM**

Słowa kluczowe:

*państwo, sektor społeczny, organizacje pozarządowe, międzysektorowość, historia*

Obszar działań prospołecznych, który współcześnie określamy terminem sektor pozarządowy, trzeci sektor, w Polsce posiada wielowiekową tradycję sięgającą epoki średniowiecza. Wydarzenia historyczne modelowały infrastrukturę organizacji społecznych, stanowiły nośnik demokracji, kultury, idei samoorganizacji, inicjatyw lokalnych. Organizacje pozarządowe stały się trwałym elementem polskiej rzeczywistości świadcząc specjalistyczne usługi społeczne osobom bezdomnym, chorym, dzieciom w ciężkiej sytuacji życiowej i innym grupom społecznym korzystającym z pomocy, poradnictwa i profilaktyki.

Sektor społeczny w Polsce rozwijał się pod wpływem wielu różnorodnych determinantów, poczynając od myśli chrześcijańskiej, świeckiej filantropii, tradycji niepodległościowej, działań władz publicznych, aż po zorganizowane ruchy społeczne skupiające społeczeństwo. Analizując podłoże historyczne polskiego trzeciego sektora należy sięgnąć do okresu po chrystianizacji, na mocy której Polska stała się integralnym elementem kultury i duchowości świata zachodniego. Świadectwa zinstytucjonalizowanej działalności prospołecznej sięgają XII wieku. Kościół w średniowieczu stanowił fundament filantropii i pomocniczości. Do zakonów, jak również innych instytucji kościelnych, należała działalność na rzecz ubogich. Tradycje i perspektywy kształtowania się sektora społecznego modyfikowane były ówczesną sytuacją społeczno-polityczną. Historycy za najstarszą instytucję charytatywną na ziemiach polskich uznają szpital założony w 1108 roku przez fundację biskupią we Wrocławiu.

Okres pomiędzy XV a XVII wiekiem zapisał się na kartach polskiej historii dobroczynności załamaniem dotychczasowych mechanizmów rozwiązywania problemów społecznych. Wraz z rozszerzającą się sferą niedostatku uległo zmianie nastawienie do osób ubogich, dysfunkcyjnych, czego przejawem był status Jana Olbrachta z 1496 r., wprowadzający obowiązkową ewidencję żebraków oraz określającą ich dopuszczalną liczbę. Poza religijnym charakterem działalności filantropijnej powstawały fundacje stypendialne i korporacje brackie mająca charakter świecki.

Wiek XVIII przyniósł kolejne zmiany w postrzeganiu sfery niedostatku i podmiotów w niej uczestniczących. Organizacje świadczące usługi społeczne w coraz większym stopniu zależne były od władzy państwowej. Priorytetem stało się zminimalizowanie odsetka osób ubogich poprzez wykorzystanie przymusowych robót w domach pracy. Również na ten czas przypadły pierwsze próby stworzenia instytucji będącej strażnikiem działalności filantropijnej. Na kształt i rozwój organizacji społecznych znamieny wpływ wywarła utrata przez Polskę niepodległości.

Polityka władz zaborczych, skupiona wokół działań represyjnych, przyczyniła się do integracji społeczeństwa polskiego oraz intensyfikacji inicjatyw oddolnych. Rozbiór Rzeczypospolitej do państw zróżnicowanych pod względem rozwoju gospodarczo-politycznego doprowadził do wykształcenia się odmiennych porządków społeczno-prawnych. Na obszarze byłego zaboru rosyjskiego nie istniało ustawodawstwo socjalne obligujące władze publiczne do opieki nad ubogimi, potrzebującymi. Warszawskie Towarzystwo Dobroczynności, założone w 1814 roku z inicjatywy Stanisława Staszica i Juliana Ursyna Niemcewicza, stanowiło jedną z pierwszych organizacji filantropijnych, powstałych na ziemiach polskich pod zaborami. Owa warszawska organizacja społeczna dostarczała (...) *pomocy nawet 100 000 osób rocznie w mieście liczącym kilkaset tysięcy. Niskie nakłady na realizację zadań społecznych ze strony zaborców sprawiały, iż koszty tej działalności pokrywane były w dużej mierze z zapisów, legatów, składek i środków zbieranych w czasie*

różnego rodzaju imprez charytatywnych<sup>1</sup>. Sytuację stowarzyszeń, będących jedną z podstawowych form sektora społecznego, regulowały do czasu rewolucji 1905 roku przepisy karne zakazujące tworzenia stowarzyszeń tajnych. Stowarzyszenia określano jako: *zrzeszenie kilku osób, które, nie mając na względzie osiągnięcia dla siebie zysków z prowadzenia jakiegokolwiek przedsiębiorstwa, obrały za przedmiot działalności wspólnej jakiś określony cel*<sup>2</sup>. Przepisy ukazu dywersyfikowały stowarzyszenia na posiadające osobowość prawną oraz jej pozbawione.

W odróżnieniu do stowarzyszeń nie uregulowano prawnie instytucji fundacji. Lukę w przepisach wypełniły jurysprudencja i praktyka, poczynając od Kodeksu Napoleona, skończywszy na prawie rosyjskim<sup>3</sup>. Upadek powstania styczniowego przyniósł liczne ograniczenia w sferze sektora społecznego. Wrogi stosunek administracji zaborczej do ludności polskiej, hamujący oddolne, spontaniczne inicjatywy społeczne, przeciwstawiany był aktywności połączonej z poczuciem misji zachowania ciągłości kulturowej Polaków.

Obszar byłego zaboru pruskiego charakteryzował się obowiązkowymi świadczeniami, zwanymi prawem przynależności. Na mocy tego ustawodawstwa możliwość korzystania ze świadczeń przysługiwała każdemu mieszkańcowi gminy, który ukończył 24. rok życia. Dodatkowo musiał przez okres dwuletni, nieprzerwanie przebywać w danej gminie. Ubogich nieprzypisanych do żadnej gminy klasyfikowano jako Landermen, obligując związek krajowy do udzielania wsparcia tym podmiotom. Polityka prowadzona wobec ludności polskiej w zaborze pruskim determinowana była ogólnymi celami społeczno-politycznymi państwa, w szczególności zapewnieniem sobie lojalności, zwiększeniem społecznej integracji przy redukcji inicjatyw oddolnych oraz zdolności do samoorganizowania się. *To właśnie w zaborze pruskim najpełniej rozwinęły się pozytywistyczne hasła pracy organiczej propagujące rozwój społeczno-gospodarczy jako podstawowy środek walki o narodowe przetrwanie*<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> E. Mazur, *Dobroczynność w Warszawie XIX wieku*, Warszawa 1999, s. 26-34.

<sup>2</sup> W. Makowski *Prawo o stowarzyszeniach, związkach i zgromadzeniach publicznych*, Warszawa 1913, s. 3.

<sup>3</sup> Zbiór praw, cz. 1, t. X, art. 978.

<sup>4</sup> D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna: dynamika instytucji*, Warszawa 2005, s. 56.

Odmienne niż w zaborze rosyjskim i pruskim kształtowały się warunki rozwoju sektora społecznego w byłym zaborze austriackim. *Wprowadzona w 1863 roku ustawa o gminach nakładała obowiązek udzielenia wsparcia osobom, które nie były w stanie same zaspokoić własnych potrzeb, na gminy. Wśród uprawnionych do świadczeń socjalnych znaleźli się ubodzy, którzy prócz środków utrzymania mieli zagwarantowaną opiekę medyczną, porzucone dzieci, osoby kalekie i nieuleczalnie chorzy. Zdolnych do pracy można było natychmiast do niej kierować. Środki na działalność socjalną pochodziły ze specjalnego funduszu ubogich, na które składały się zarówno obowiązkowe świadczenia jak i dobrowolne datki*<sup>5</sup>. W powszechnej księdze ustaw cywilnych, wprowadzonej patentem cesarskim z dnia 1 czerwca 1811 roku określono wzajemne prawa i obowiązki dozwolonego stowarzyszenia. Dokładniejsze uregulowanie prawa zrzeszania się przyniosła ustawa o stowarzyszeniach z dnia 15 listopada 1867 roku, w której przyjęto system zgłoszeniowy tworzenia stowarzyszeń. Rozbudowany był nadzór nad stowarzyszeniami.

Konkludując, każda z trzech monarchii, w obrębie której znalazły się ziemie należące uprzednio do Rzeczypospolitej, organizowała sektor społeczny ze spontanicznymi inicjatywami oddolnymi według odmiennych reguł wynikających z tradycji, systemów społeczno-politycznych. *W zaborze rosyjskim dominowała działalność dobroczynna, w zaborze pruskim państwo przejęło na siebie obowiązek gwaranta świadczeń, do których obywatele nabyli uprawnienie, a w zaborze austriackim uprawnienie do świadczeń socjalnych wynikało ze statusu społecznego poszczególnych jednostek*<sup>6</sup>. Rozbiory w znaczący sposób wpłynęły na przestrzenną strukturę sektora społecznego. Z analiz wygenerowanych na podstawie ocalałych archiwaliów można zauważyć, iż zdecydowana większość organizacji społecznych działała na obszarze południowo - wschodnich województw, znacznie mniej organizacji miało siedzibę na terenach byłego zaboru pruskiego.

Znamiennym faktem, stanowiącym przełom w historii polskiego sektora społecznego, było powstanie państwa polskiego w 1918 roku. Władze publiczne

---

<sup>5</sup> J. Michalski, *Prawo o ubogich*, Kraków 1904, s. 82.

<sup>6</sup> D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna...*, s. 59.

zaczęły reorganizować sektor społeczny. Stworzono systemy ubezpieczeń społecznych oraz publiczną opiekę społeczną. *Ważną rolę w pierwszym okresie niepodległości odegrały Delegatury Opieki Społecznej, które pełniły funkcję państwowych Urzędów do spraw Opieki i Pomocy Społecznej w środowiskach lokalnych na terenie Warszawy, byłego Królestwa Kongresowego oraz Małopolski Zachodniej. Ponadto z inicjatywy MPiOS powołano do życia Powiatowe Komisje Opieki Społecznej, której podstawowym zadaniem było koordynowanie wysiłków opiekuńczo-pomocowych podejmowanych przez organa administracji państwowej (delegatury), samorządy oraz osoby prywatne*<sup>7</sup>. Organizacje społeczne stanowiły fundamentalne elementy polityki społecznej, komplementarne do konstytuującej się sprawnej administracji państwowej. Zasadniczej modyfikacji uległ zakres relacji pomiędzy państwem a sektorem społecznym, uwieńczony ideą współdziałania. Obszary współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną obejmować miały następujące dziedziny społeczne: opiekę socjalną, ochronę zdrowia, kulturę i oświatę. Rozszerzono również katalog działalności organizacji społecznych o sferę mieszkalnictwa i sportu.

Wraz z procesem rekonstruowania i aktywizowania sektora społecznego zaczęto odbudowywać ustawodawstwo normujące tworzenie podstawowych podmiotów trzeciego sektora. Jednym z pierwszych aktów prawnych odrodzonego państwa polskiego był dekret z 7 lutego 1919 roku o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów. W dekrete nie zdefiniowano pojęcia fundacji, unormowano jedynie procedurę jej ustanowienia oraz kwestię sprawowania nadzoru.

Dla rozwoju trzeciego sektora w niepodległej Polsce doniosłe znaczenie miała Konstytucja z dnia 17 marca 1921 roku<sup>8</sup>. Na mocy artykułu 108 obywatele mieli prawo zawiązywania stowarzyszeń i związków<sup>9</sup>. Zwrócić należy uwagę również na fakt, iż w artykule 113 Konstytucji marcowej potwierdzono istnienie fundacji religijnych. Zgodnie z tym przepisem *każdy związek religijny uznany przez państwo(...) pozostaje w posiadaniu i używaniu swoich fundacji i funduszków, tudzież zakładów dla*

---

<sup>7</sup>Tamże, s. 64.

<sup>8</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78 poz. 483.

<sup>9</sup> Przepis prawny uchylony został artykułem 81 Konstytucji z dnia 23 marca 1935 roku.

celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych<sup>10</sup>. Fundacje tworzone również w drodze aktów prawnych. Wymienić tu można np. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 października 1930 roku o Fundacji Smoguleckiej imienia Bogdana Hutten-Czapskiego, której celem było popieranie nauki polskiej<sup>11</sup>, ustawę z 23 marca 1920 roku o utworzeniu państwowej fundacji pod nazwą „Wieś Kościuszkowska”, której celem była opieka i wychowanie sierot<sup>12</sup>.

Liczne próby ujednolicenia ustawodawstwa trzeciego sektora uwieńczono zostały m.in. prawem o stowarzyszeniach, wprowadzonym rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej w 1932 roku. Stowarzyszenie określono jako *dobrowolne, trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych*<sup>13</sup>. Dozwolone były stowarzyszenia, których cele, ustrój i działalność nie sprzeciwiały się prawu i nie zagrażały bezpieczeństwu, porządkowi publicznemu. Prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach przysługiwało osobom, które ukończyły 18 lat. Na mocy ustawy wyszczególniono trzy rodzaje stowarzyszeń, a mianowicie: zwykłe, zarejestrowane i wyższej użyteczności. W szczególny sposób regulowana była sytuacja stowarzyszeń akademickich, stowarzyszeń służących katolickim celom religijnym i stowarzyszeń wyznaniowych.

Natomiast działalność fundacji z uwagi na brak ujednoliconego prawa, regulowano odrębnymi przepisami prawnymi dla poszczególnych województw.

W okresie międzywojennym trwały prace nad opracowaniem nowego prawa o fundacjach. Na podstawie urzędowej statystyki fundacji, sporządzonej po raz pierwszy w 1932 roku odnotowano 3094 fundacji zgłoszonych i zatwierdzonych, z czego 57% przypadało na Małopolskę, a 43% na pozostałe dzielnice Polski<sup>14</sup>.

W okresie Drugiej Rzeczypospolitej ukonstytuowano nowe organizacje o charakterze naukowym, w tym m.in. Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej oraz

<sup>10</sup> P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2006, s. 334.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 października 1930 roku o Fundacji Smoguleckiej imienia Bogdana Hutten-Czapskiego, Dz.U. Nr 76, poz. 596.

<sup>12</sup> Ustawa z 23 marca 1920 roku o utworzeniu państwowej fundacji pod nazwą „Wieś Kościuszkowska”, Dz. U. Nr 24, poz. 248. Statut został opublikowany w Monitorze Polskim z 1935 r. Nr 36, poz. 53.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 1932 roku, *Prawo o stowarzyszeniach*, Dz. U. Nr 94, poz. 808, art. 1.

<sup>14</sup> Więcej na ten temat [w:] E. J. Reyman (red.), *Encyklopedia nauk politycznych*, Warszawa 1937, t. 2, s. 263.

Towarzystwo „Muzeum Społeczne” przechowujące dokumentację instytucji i organizacji społecznych. Funkcjonowały organizacje społeczne świadczące specjalistyczne usługi na rzecz więźniów. Taką organizacją było Towarzystwo Opieki nad Więźniami Zwolnionymi z Więzień i ich Rodzinami, które udzielało wsparcia materialnego i mentalnego. *O skali działalności ogółu organizacji społecznych w II Rzeczypospolitej świadczy fakt, iż w 1937 roku stowarzyszenia opiekuńcze prowadziły ponad 50% placówek opieki całkowitej dla dzieci. Pod koniec lat trzydziestych XX wieku w Polsce było zarejestrowanych ponad 10 000 stowarzyszeń i 3000 fundacji*<sup>15</sup>. Na ten okres przypada powstanie Polskiego Czerwonego Krzyża i Caritas, a także ożywienie ruchu spółdzielczego. Zróżnicowanie etniczne oraz religijne społeczeństwa Drugiej Rzeczypospolitej wpłynęło w znacznym stopniu na charakter wyznaniowy i narodowościowy stowarzyszeń.

W czasie II wojny światowej większość organizacji społecznych została zdelegalizowana przez władze okupacyjne. Działalność stowarzyszeń możliwa była jedynie w konspiracji, w której na szeroką skalę prowadzono oddolną działalność społeczną. Funkcjonowanie fundacji na mocy rozporządzenia z 1 sierpnia 1940 roku o prawie fundacji w Generalnym Gubernatorstwie, zostało ograniczone terminowym zgłoszeniem fundacji w Wydziale Spraw Wewnętrznych wraz z załączeniem statutu i stanu majątkowego. W Generalnym Gubernatorstwie powołana została Rada Główna Opiekuńcza zrzeszająca te organizacje, które mogły funkcjonować pomimo ograniczonej autonomii. Oprócz RGO działały PCK oraz organizacje kościelne powstałe na mocy konkordatu między Polską a Watykanem.

Lata powojenne zaowocowały częściowym odrodzeniem się sektora organizacji społecznych w Polsce. Jednakże zręby ustroju powojennego stanowiły przeszkodę w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego z pełną aktywizacją organizacji pozarządowych. *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku w artykule 72 ustępie 1 stanowiła, że w celu rozwoju aktywności politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturalnej ludu pracującego miast i wsi Polska*

---

<sup>15</sup>S. Kamiński, *Organizacje pozarządowe w Polsce po 1989 roku* [w:] M. Grewiński, S. Kamiński, *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa 2007, s. 86.

*Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom prawo zrzeszania się. Określonym przez Konstytucję celem organizacji społecznych było skupianie obywateli dla czynnego udziału w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym. Zakazane natomiast było tworzenie zrzeszeń i udział w zrzeszeniach, których cel lub działalność godzą w ustrój polityczny i społeczny albo w porządek prawny Polski<sup>16</sup>.*

Pomimo demokratycznych zapisów w Konstytucji z 1952 roku, rozpoczął się proces likwidacji licznych organizacji społecznych oraz przejmowanie przez państwo ich majątku. Zastępowano je organizacjami podporządkowanymi władzy m.in. PCK, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci. W PRL wśród podmiotów sektora społecznego przeważały stowarzyszenia sportowe, naukowe, hobbystyczne, jak również kółka rolnicze i spółdzielnie. Nagminnie wykorzystywano nazwy dawnych organizacji, przykładowo „Caritas” zastępując Zrzeszeniem Katolików „Caritas”.

Czasy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej odcisnęły swe piętno na działaniu jednej z podstawowych form prawnych sektora pozarządowego - fundacji. Powstawanie i istnienie fundacji warunkowane było sytuacją ekonomiczną społeczeństwa. Jednakże jako (...) *element obcy ideom państwa demokracji ludowej zniesiono je artykułem 1 dekretu z 24 kwietnia 1952 roku o zniesieniu fundacji. Majątek zniesionych fundacji przeszedł na własność państwa 22 maja 1952 roku, wolny od jakichkolwiek obciążeń<sup>17</sup>*. Przywrócenie instytucji fundacji nastąpiło dopiero na mocy ustawy o fundacjach z dnia 6 kwietnia 1984 roku.

W okresie PRL działanie organizacji społecznych zostało drastycznie ograniczone i poddane ścisłej kontroli politycznej i administracyjnej. Podmioty sektora pozarządowego tworzyły coś podobnego do pozarządowych agend pozbawionych możliwości zaspokajania potrzeb społecznych. Aktywność obywatelska skupiona została na demonstrowaniu sprzeciwu wobec reguł życia politycznego. W dużym stopniu doszło do zmarnotrawienia dorobku organizacji pozarządowych, nagromadzonego przez poprzednie epoki oraz deprecjacji zjawiska aktywności

---

<sup>16</sup> P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 29.

<sup>17</sup> Tamże, s. 337.

obywatelskiej, w postaci tzw. czynów społecznych, kojarzonej jako coś negatywnego, przymusowego.

W procesie restytuowania samorządności obywatelskiej oraz działalności samopomocowej dużą rolę odegrał Kościół Katolicki oraz świeckie środowiska opozycyjne m.in. Polskie Porozumienie Niepodległościowe, Komitet Obrony Robotników, Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela. W związku z realnym wpływem społeczeństwa w życiu publicznym doszło do rozkwitu samorządnych organizacji społecznych, takich jak: Towarzystwo Pomoc im. św. Brata Alberta, Komitet Ochrony Praw Dziecka.

Stan wojenny wprowadzony w grudniu 1981 roku odebrał społeczeństwu polskiemu szansę do wyrażania swoich opinii, realizowania własnych potrzeb za pomocą samorządnych organizacji społecznych. *W latach 1982–1989, po nieudanej próbie demokratyzacji ustroju społeczno-politycznego, działalność kontynuowały organizacje społeczne akceptowane przez państwo, natomiast spośród samorządnych organizacji społecznych powstałych w latach 1980–1981 część uległa rozwiązaniu, niektóre zaś podjęły działalność w konspiracji*<sup>18</sup>. Napływ pomocy humanitarnej w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych wzmacniał formalne i spontaniczne działania podmiotów trzeciego sektora w Polsce. Zauważalny był proces intensyfikacji nieformalnych działań w zakresie samopomocy podejmowanych przez społeczności lokalne. *Wszystkie te altruistyczne działania pomocy innym ożywiały samoorganizację społeczeństwa polskiego i przyczyniały się do odbudowy etosu filantropijnego, stanowiącego inspirację i zalążek dla powstałych już <<oficjalnie>> po przełomie roku 1989 samorządnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego*<sup>19</sup>.

W początkowej fazie zmian ustrojowych uważano, że to właśnie samorządne organizacje społeczne mają być nośnikiem reform politycznych, społecznych i ekonomicznych. Zmiana systemu politycznego oraz przeprowadzenie reformy administracyjnej doprowadziło do legalizacji nieformalnych, działających w

---

<sup>18</sup> E. Leś, *Tradycje i perspektywy organizacji non-profit w Polsce*, [w:] A. Juros (red.) *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim – wyzwanie dla środowisk akademickich*, Lublin 2002, s. 22.

<sup>19</sup> Tamże, s. 23.

konspiracji inicjatyw i grup obywatelskich. Warunki sprzyjające oddolnej, społecznej kreacji rzeczywistości oraz prosta procedura rejestracyjna umożliwiły obywatelom zrzeszanie się i zakładanie organizacji, mających usprawnić instytucje państwowe w rozwiązywaniu problemów społecznych.

*Procesy te znalazły wyraz w ilościowej eksplozji rejestrowanych na początku lat dziewięćdziesiątych >>organizacji pozarządowych<<. W ciągu 3 lat pomiędzy 1989 a 1992 zarejestrowano 23138 stowarzyszeń i 2901 fundacji.(...) Kolejne lata przyniosły znaczne zmniejszenie liczby nowopowstających stowarzyszeń, fundacji (w ciągu 7 lat pomiędzy 1992 a 1999 zarejestrowano 16451 stowarzyszeń i 2547 fundacji) jednak był to zarazem okres powolnego wzrostu ekonomicznej pozycji sektora non-profit<sup>20</sup>.*

W latach 1993–1999, będących okresem rozwoju trzeciego sektora można zauważyć pozytywne zmiany jakościowe. Kształtowała się infrastruktura sektora społecznego. Powstawały ośrodki wsparcia takie jak Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych (SPLOT), Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja BORIS, Fundacja Społeczeństwa Obywatelskiego. *Organizacje pozarządowe coraz częściej mogły liczyć na pomoc ze strony tzw. organizacji grantodawczych; na przykład w 1995 roku sama tylko Fundacja im. Stefana Batorego przeznaczyła na ten cel 28% liczącego 7 mln dolarów budżetu<sup>21</sup>. Środowisko pozarządowe konstituowało Ogólnopolskie Fora Inicjatyw Pozarządowych, pozarządowe porozumienia oraz sieci regionalne, działające integracyjno-mobilizacyjnie i wpływające na władzę, doprowadzając w konsekwencji do zmian w funkcjonowaniu sektora pozarządowego. Precyzowano stanowiska programowe sektora w kwestiach publicznych. Wejście w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>22</sup> oraz poprawionej ustawy o finansach publicznych<sup>23</sup> stworzyło fundament do uregulowania statusu trzeciego sektora na arenie życia publicznego.*

<sup>20</sup> S. Nałęcz, *Tendencje rozwojowe sektora non–profit w III RP*, [w:] A. Juros(red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim...*, s. 25.

<sup>21</sup> *Dziewięć lat fundacji im. Stefana Batorego. Sprawozdanie 1997*, praca zbiorowa, Warszawa 1998, s. XXII i XXIX.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. Nr 96, poz. 873.

<sup>23</sup> Ustawa o finansach publicznych z 24 września 2009 roku, Dz.U. Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.

Po 2000 r. można zauważyć proces zintensyfikowania działań mających na celu wytworzenie kolejnych płaszczyzn dialogu pomiędzy przedstawicielami władzy a podmiotami sektora społecznego. W marcu 2006 r. powołano z inicjatywy Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej Bogdana Borusewicza Parlamentarny Zespół do spraw Organizacji Pozarządowych. Celem tego powstałego gremium miało być stworzenie platformy porozumienia oraz komplementarnego działania między przedstawicielami organizacji pozarządowych a zasiadającymi w Zespole parlamentarzystami. *Ostatecznie zdecydowano, że Zespół skupi się paru sprawach, między innymi problemach finansowych (w tym zwłaszcza opodatkowaniu darowizn rzeczowych przekazanych na cele charytatywne) oraz nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Później dodano kwestię nowej ustawy o fundacjach*<sup>24</sup>. Kolejną platformą dialogu między sektorem obywatelskim a władzą stanowiła Podkomisja Sejmowa do spraw Organizacji Pozarządowych, działająca przy Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, kierowana przez posła Tadeusza Tomaszewskiego z Klubu Poselskiego Lewicy.

Wprowadzone ustawodawstwo, wzrastająca rola społeczeństwa obywatelskiego, proces aktywizacji oraz zrzeszania się obywateli w dobrowolne struktury organizacyjne, rozwój demokracji, przyczyniły się do zmiany w kształtowaniu płaszczyzny współpracy międzysektorowej i wpływu państwa na działanie organizacji pozarządowych.

Ewa Modzelewska – doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

### **Abstrakt**

W artykule ukazano syntezę historycznego kształtowania się sektora społecznego oraz konstituowania się relacji instytucji państwowych z organizacjami pozarządowymi. Dokonano konceptualizacji kooperacji administracji publicznej z sektorem społecznym. Wielopłaszczyznowa, komparatywna analiza przenikania się

---

<sup>24</sup> G. Makowski, *Nowe płaszczyzny dialogu między władzą a organizacjami pozarządowymi* [w:] G. Makowski, T. Schimanek (red.) *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, Warszawa 2008, s. 80.

instytucji państwowych i podmiotów trzeciego sektora pozwoliła wychwycić różnice oraz podobieństwa w procesie formowania się sektora pozarządowego. Przyjęta klamra czasowa unaoczniała warunki formalno-prawne, szanse i zagrożenia funkcjonowania sektora społecznego w perspektywie historycznej.

## **STATE POLICY TOWARD SOCIAL SECTOR IN THE HISTORICAL PERSPECTIVE**

### **Abstract**

The article presented a synthesis of the historical development the social sector and the development of the relations between the state institutions with non-governmental organizations. It showed the conceptualization of cooperation between public administration with the social sector. Multiplanar, compative analysis of the mutual permeation of state institutions and organizations of the third sector allowed to capture the differences and the resemblances in the process of formation of non-governmental sector. The adopted temporary brace made evident the formal-legal conditions, the chances and the threats of functioning of the social sector in the historical perspective.

## **STATUS PRAWNY WOLONTARIUSZA W ŚWIELE ZNOWELIZOWANEJ USTAWY O DZIAŁALNOŚCI POŻYTKU PUBLICZNEGO I O WOLONTARIACIE ORAZ INNYCH AKTÓW NORMATYWNYCH**

Słowa kluczowe:

*wolontariat, ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, aktywność obywatelska, zaangażowanie społeczne, aktywność społeczna*

Rozpoczęte na początku lat dziewięćdziesiątych przemiany transformacyjne otworzyły nowy rozdział w historii aktywności obywatelskiej, w tym w szczególności aktywności ochotniczej. Wprowadzenie ustroju demokratycznego, opartego na demokracji parlamentarnej i gospodarce rynkowej, uruchomiło rozwój sektora obywatelskiego. Na masową skalę zaczęły powstawać, niezależne od struktur państwowych, organizacje społeczne: fundacje, stowarzyszenia, komitety, ruchy i związki, za pośrednictwem których mogła realizować się podstawowa idea społeczeństwa obywatelskiego. Dynamiczny rozwój organizacji trzeciego sektora oraz wzrost liczby osób podejmujących dobrowolną aktywność sprawił, iż konieczne stało się prawne uregulowanie statusu wolontariuszy oraz różnych aspektów podejmowania działalności wolontariackiej, przede wszystkim zaś kwestii ubezpieczenia ochotników i zwrotu ponoszonych przez nich w trakcie wykonywania świadczeń kosztów. Podstawowym aktem normatywnym regulującym status wolontariatu i wolontariuszy w Polsce jest uchwalona w 2003 roku Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96, poz. 873 z późn. zm.), w szczególności jej dział III zatytułowany „Wolontariat”, który precyzuje na rzecz jakich podmiotów mogą działać wolontariusze oraz jakie są obowiązki zarówno korzystającego względem ochotników, jak i ochotników względem organizacji, reguluje zasady podpisywania porozumień pomiędzy

organizacją a wolontariuszem oraz określa zakres przysługujących wolontariuszom świadczeń. Przyjęte w ustawie rozwiązania prawne sprawiły, iż wolontariat z aktywności nieformalnej stał się działalnością prawnie i formalnie uregulowaną. Ustawę uzupełniają, w myśl zasady *lex specialis derogat lex generalis* – przepisy szczegółowe zawarte w innych ustawach i rozporządzeniach, które mają pierwszeństwo przed normami generalnymi zawartymi w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>1</sup>.

### **Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**

Przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie znajdują zastosowanie w dwóch spośród trzech sektorów: w trzecim sektorze organizacji obywatelskich, działających nie dla zysku oraz w sektorze publicznym, z wyłączeniem prowadzonej przez te podmioty działalności gospodarczej. Ustawa wyłączyła z regulacji sektor drugi – prywatny. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy zadaniem ochotników nie jest wspieranie podmiotów komercyjnych prowadzących działalność gospodarczą nastawioną na osiągnięcie zysku<sup>2</sup>. Dobrowolna praca społeczna jest nieodłączną i zarazem charakterystyczną częścią funkcjonowania organizacji sektora obywatelskiego, który bez wsparcia i zaangażowania wolontariuszy miałby trudności z funkcjonowaniem. Także sektor publiczny może korzystać z pomocy ochotników, jednak nie mogą oni zastępować w wykonywaniu zadań pracy etatowych pracowników.

W myśl definicji, sformułowanej w pierwszym dziale ustawy w artykule 2 punkcie 3, wolontariuszem jest każda *osoba fizyczna, która ochotniczo i bez wynagrodzenia wykonuje świadczenia na zasadach określonych w ustawie*. Została ona zmodyfikowana w nowelizacji ustawy, przeprowadzonej w styczniu 2010 roku. Do czasu nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wolontariuszem mogła zostać każda osoba, która ochotniczo i bez wynagrodzenia wykonywała świadczenia na zasadach określonych w ustawie. Przyjęte w nowelizacji

<sup>1</sup> J. Kopyra, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 137.

<sup>2</sup> J. Kołodziej, *Wolontariat. Pytania i odpowiedzi*, „Służba Pracownicza”, 2003, nr 11, s. 7.

rozwiązanie usunęło pojawiające się pomiędzy ekspertami spory względem wcześniej obowiązującej definicji. Nie było pośród nich zgody, w jaki sposób należy rozpatrywać wykonywane przez ochotników świadczenia czy w ramach przepisów prawa pracy, czy w ramach przepisów prawa cywilnego<sup>3</sup>.

Przytoczona powyżej definicja wolontariatu wraz z innymi przepisami ustawy dotyczącymi aktywności ochotniczej pozwala określić kto może, a kto nie może zostać ochotnikiem i jaki charakter mają wykonywane przez wolontariuszy świadczenia. Użyte w definicji określenie – wykonywanie świadczeń – oraz dyspozycja zawarta w art. 42 ust. 1 ustawy, umieszcza wolontariat w sferze stosunków cywilnoprawnych, do których stosuje się przepisy Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16, poz. 93 z późn. zm.), a nie w sferze stosunku pracy, do którego miałyby zastosowanie przepisy Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (Dz.U. 1975 nr 24, poz. 141 z późn. zm.). W związku z tym wnosić należy, iż wolontariuszem może zostać każda osoba posiadająca pełną lub ograniczoną zdolność do czynności prawnych, a więc także młodzież powyżej 13 roku życia oraz osoby częściowo ubezwłasnowolnione za pisemną zgodą ustawowego przedstawiciela. Z przepisów ustawy wynika jednoznacznie, iż małoletni, czyli osoby poniżej 13 roku życia oraz osoby całkowicie ubezwłasnowolnione nie mogą pełnić świadczeń wolontariackich.

Ochotnikami mogą zostawać cudzoziemcy, którzy na podejmowanie tego rodzaju aktywności społecznej nie potrzebują pozwolenia na pracę w Polsce oraz osoby bezrobotne, które angażując się w działalność ochotniczą nie tracą prawa do

---

<sup>3</sup> Zdaniem Huberta Izdebskiego, skoro wolontariuszem mogła być każda osoba fizyczna, posiadająca zdolność do czynności prawnych, to zgodnie z art. 42 ust. 1, który stanowi, iż świadczenie wolontariuszy podmiotowo odpowiada świadczeniu pracy, należy wobec nich stosować przepisy Kodeksu pracy, z którego wynika, iż zdolność do czynności prawnych mają osoby powyżej 18 roku życia. W związku z tym młodociani, czyli osoby pomiędzy 16 a 18 rokiem życia w świetle przepisów prawa pracy mają ograniczoną zdolność. Zatem należy wnosić, iż małoletni – to jest osoby do 16 roku życia, przeprowadzający zbiórkę publiczną na zasadach określonych w *Ustawie z dnia 15 marca 1933 roku o zbiórkach publicznych* (Dz.U. 1933 nr 22 poz. 162 z późn. zm.) nie posiadają statusu wolontariusza choć i wobec nich powinno się stosować przepisy wynikające z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Innego zdania był natomiast Jerzy Kopyra, który uważał, iż wobec niepełnoletnich wolontariuszy należy stosować Kodeks cywilny. Według niego aktywność ochotniczą mogą podejmować osoby posiadające pełną lub ograniczoną zdolność do czynności prawnych (niepełnoletni powyżej 13 roku życia lub osoby ubezwłasnowolnione) na podstawie pisemnej zgody opiekuna prawnego. Przyjęta nowelizacja ostatecznie rozstrzygnęła istniejące spory.

zasiłku<sup>4</sup>. Potwierdzają to przepisy zawarte w Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 nr 99, poz. 1001 z póź. zm.), której artykuł 2 ustęp 2 stanowi, iż *wykonywanie przez wolontariuszy świadczeń odpowiadających świadczeniu pracy na zasadach określonych w przepisach o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie stanowi przeszkody do nabycia oraz posiadania statusu bezrobotnego, jeżeli wolontariusz przedstawi właściwemu powiatowemu urzędowi pracy porozumienie z korzystającym*<sup>5</sup>. Aktywność ochotnicza nie uniemożliwia zatem nabycia i posiadania statusu bezrobotnego oraz nie powoduje jego utraty.

Uchwalona 22 stycznia 2010 roku nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2010 nr 28, poz. 146) umożliwiła także członkom stowarzyszeń podejmowanie i wykonywanie na ich rzecz świadczeń ochotniczych. Na mocy wcześniej obowiązujących przepisów dobrowolna, społeczna działalność członków stowarzyszeń nie mieściła się w kategorii działalności wolontarystycznej.

Wolontariusze wykonują świadczenia na rzecz organizacji pozarządowych<sup>6</sup> oraz organizacji pożytku publicznego – podmiotów wymienionych w artykule 3 ustępie 3 omawianej ustawy<sup>7</sup>; organów administracji publicznej, stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek organizacyjnych podległych administracji publicznej lub nadzorowanych przez te organy z wyłączeniem prowadzonej przez nie

<sup>4</sup> J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 29.

<sup>5</sup> *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz.U. 2004 nr 99, poz. 1001 z póź. zm.).

<sup>6</sup> W świetle artykułu 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organizacjami pozarządowymi są niebędące jednostkami sektora finansów publicznych (w rozumieniu ustawy o finansach publicznych) i niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia z wyłączeniem ustępu 4. artykułu, czyli: partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych oraz fundacji utworzonych przez partie polityczne.

<sup>7</sup> Art. 3 ust. 3 stanowi, iż działalność pożytku publicznego może być prowadzona przez: osoby prawne i jednostki organizacyjne działających na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; spółdzielnie socjalne; spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe działające na podstawie przepisów *Ustawy z dnia 18 stycznia 1996 roku o kulturze fizycznej* (Dz.U. 2007 nr 226, poz. 1675 z póź. zm.), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych i nie przeznaczają zysku do podziału pomiędzy członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

działalności gospodarczej. Wolontariusze nie mogą być zatrudnieni w podmiotach gospodarczych – spółkach czy przedsiębiorstwach funkcjonujących w ramach organów administracji publicznej prowadzących działalność gospodarczą. Ze świadczeń wolontariuszy mogą korzystać zarówno polskie jak i międzynarodowe organizacje pozarządowe działające w kraju, realizujące projekty na rzecz dobra publicznego w ramach szeroko rozumianej pomocy społecznej, ekologii, ochrony zdrowia i edukacji. Ustawa nie reguluje natomiast zasad pracy wolontariuszy na rzecz osób indywidualnych. Mogą oni świadczyć im pomoc za pośrednictwem organizacji i wyspecjalizowanych instytucji.

Kwalifikacje wolontariuszy reguluje artykuł 43 ustawy, który stwierdza, iż wolontariusz powinien posiadać i spełniać wymagania odpowiednie do rodzaju i zakresu wykonywanych świadczeń, jeżeli obowiązek posiadania i spełniania takich wymagań, wynika z innych przepisów. Oznacza to, iż nie zawsze wymagane jest posiadanie specjalistycznych kompetencji. Dotyczy to przede wszystkim organizacji i instytucji publicznych realizujących takie zadania, które wymagają od wolontariuszy określonych kwalifikacji. Dodatkowe kryteria ochotnicy muszą spełniać między innymi w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, ośrodkach szkolno-wychowawczych i poradniach psychologicznych. Podejmując świadczenia w zakładach opieki zdrowotnej wolontariusz, wykonujący zadania z zakresu opieki medycznej nad chorym, musi posiadać wykształcenie medyczne. Nie dotyczy to sytuacji, w której działanie ochotnika polega na udzielaniu wsparcia czy organizowaniu czasu wolnego pacjentom.

Podstawą współpracy pomiędzy organizacją a wolontariuszem jest porozumienie, określające zakres, sposób wykonywania świadczeń oraz czas ich wykonywania (art. 44 ustawy). Powinno zawierać także informację o możliwości i warunkach jego rozwiązania. Pisemne porozumienia sporządza się dla świadczeń trwających powyżej 30 dni, krócej trwające zazwyczaj zawierane są w formie ustnej, choć na prośbę wolontariusza, także i ono może być zawarte w formie pisemnej<sup>8</sup>. Zakres, czas i

---

<sup>8</sup> J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie...*, dz. cyt., s. 138.

sposób wykonania świadczenia określają wspólnie korzystający i wolontariusz w treści porozumienia, przy czym ustawa nie określa wzoru takiego porozumienia. Na żądanie wolontariusza korzystający zobowiązany jest wydać pisemne zaświadczenie o zakresie wykonywanych czynności oraz na wyraźną prośbę zobligowany jest do przedłożenia pisemnej opinii o wykonanych przez ochotnika świadczeniach, w tym także o sposobie i jakości ich wykonania.

Stosunek prawny łączący korzystającego i wolontariusza jest stosunkiem cywilnoprawnym, dlatego do spraw nieuregulowanych w porozumieniu na mocy art. 44 ust. 5 stosuje się przepisy Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16, poz. 93 z póź. zm.). W konsekwencji z tytułu podejmowanej aktywności społecznej nie przysługują wolontariuszowi uprawnienia pracownicze (urlop wypoczynkowy). W tym czasie nie jest on również objęty ubezpieczeniem społecznym, w związku z czym okres ten nie jest wliczany do stażu pracy jak również z tytułu wykonywanych świadczeń ochotnikowi nie przysługują świadczenia emerytalne i rentowe<sup>9</sup>. Wolontariuszowi mogą natomiast przysługiwać świadczenia zdrowotne na zasadach przewidzianych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (art. 46 ustawy). Objęcie wolontariusza ubezpieczeniem zdrowotnym zależy wyłącznie od woli korzystającego oraz od faktu czy ma on opłacane składki na ubezpieczenie zdrowotne z innego tytułu – na przykład z umowy o pracę. Następuje ono w momencie zawarcia umowy przez korzystającego z Narodowym Funduszem Zdrowia, natomiast wygasa z dniem rozwiązania umowy bądź po upływie miesiąca nieprzerwanej zaległości w opłacaniu składek (art. 21 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku Przepisy wprowadzające Ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; Dz.U. 2003 nr 96, poz. 874). Składkę odprowadza korzystający za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, obliczając ją od podstawy najniższego wynagrodzenia<sup>10</sup>. Zgodnie z ustawą

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. nr 137, poz. 887 z póź. zm.) nie przewiduje możliwości objęcia wolontariusza ubezpieczeniem emerytalnym, rentowym, chorobowym czy wypadkowym.

<sup>10</sup> Obecnie najniższe wynagrodzenie wynosiło 1317 zł brutto – z dniem 1 stycznia 2012 roku wzrosło do 1500 zł brutto.

ochotnikowi wykonującemu świadczenie na rzecz korzystającego przez okres krótszy niż 30 dni przysługuje ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków. Przy porozumieniu zawartym na czas dłuższy niż 30 dni wolontariuszowi przysługuje także zaopatrzenie z tytułu wypadków podczas wykonywanych świadczeń na podstawie Ustawy z dnia 30 października 2002 roku o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz.U. 2002 nr 199, poz. 1674 z póź. zm.). Wolontariusz objęty jest zaopatrzeniem od momentu zawarcia porozumienia, natomiast korzystający nie ma obowiązku zapewnienia ochotnikowi ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków na okres pierwszych 30 dni trwania porozumienia<sup>11</sup>. Wolontariuszowi, który wskutek wypadku w szczególnych okolicznościach stał się niezdolny do pracy przysługuje renta z tytułu niezdolności do pracy – stała, jeśli niezdolność do pracy jest trwała lub – czasowa, jeśli niezdolność do pracy jest okresowa (art. 4 ust. 1 Ustawy o zaopatrzeniu z tytułu wypadków...). Wolontariuszowi, który doznał trwałego uszczerbku na zdrowiu w wyniku wypadku powstałego w szczególnych okolicznościach i w związku z tym stał się osobą całkowicie niezdolną do pracy, przysługuje odszkodowanie z tytułu tego uszczerbku (art. 4 ust. 2 Ustawy o zaopatrzeniu z tytułu wypadków...). Świadczenia te nie przysługują ochotnikowi, będącemu osobą poszkodowaną, jeśli uszkodzenia te nastąpiły wskutek działania umyślnego bądź rażącego niedbalstwa, przebywania w stanie nietrzeźwym lub pod wpływem środków odurzających albo substancji psychotropowych<sup>12</sup>.

Konieczność zapewnienia wolontariuszom ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków oraz ubezpieczenia kosztów leczenia podczas pobytu za granicą, jeśli nie są one gwarantowane z innego tytułu, spoczywa na organizacji korzystającej. Dotyczy to także wolontariuszy wydelegowanych do wykonywania świadczeń poza granicami kraju, szczególnie na terenach, na których prowadzone są

---

<sup>11</sup> J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego...*, dz. cyt., s. 138.

<sup>12</sup> Tamże, s. 138.

działania zbrojne, bądź na których wystąpiła klęska żywiołowa lub katastrofa naturalna. W innych sytuacjach korzystający może, ale nie musi tego czynić<sup>13</sup>.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie reguluje kwestii ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, ale ponieważ porozumienie pomiędzy wolontariuszem i korzystającym jest stosunkiem cywilnoprawnym, ochotnik może odpowiadać za niewykonanie bądź nienależyte wykonanie zobowiązania wynikającego z zawartego porozumienia lub za czyny niedozwolone. Dlatego też w zakresie wykonywanych świadczeń korzystający może wykupić wolontariuszowi ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej. Ubezpieczyć może się także sam ochotnik. W obydwu przypadkach decyzja o ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej jest fakultatywna dla stron porozumienia<sup>14</sup>.

Artykuł 45 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nakłada na korzystającego obowiązek informowania ochotnika o ryzyku dla zdrowia i bezpieczeństwa związanego z wykonywanymi świadczeniami oraz o zasadach ochrony przed zagrożeniami. Tym samym korzystający musi zapewnić wolontariuszowi higieniczne i bezpieczne warunki pracy oraz w razie potrzeby zagwarantować odpowiednie środki ochrony indywidualnej. Obowiązek poinformowania ochotnika o mogących wystąpić zagrożeniach, nie jest jednoznaczny z przeprowadzeniem szkolenia z zakresu bezpieczeństwa higieny pracy<sup>15</sup>. Dla korzystającego istotne jest jednak potwierdzenie przez wolontariusza zapoznania się z informacjami o potencjalnych niebezpieczeństwach oraz o postępowaniu w przypadku ich wystąpienia. Obowiązkiem korzystającego jest również zapewnienie dostępności informacji dotyczących niebezpieczeństw (art. 47 ustawy). Wolontariusz powinien także potwierdzić zaznajomienie się z przysługującymi mu prawami i ciążącymi na nim zobowiązaniami.

---

<sup>13</sup> P. Jaśkiewicz, A. Olejniczak, *Pożytek publiczny i wolontariat. Komentarz do zmienionych przepisów*, Warszawa 2010, s. 87.

<sup>14</sup> Tamże, s. 139.

<sup>15</sup> H. Izdebski, *Komentarz do ustawy o działalności organizacji pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2003.

Na zasadach określonych w odrębnych przepisach, korzystający może pokrywać koszty podróży służbowych, diet oraz innych kosztów poniesionych przez wolontariusza niezbędnych dla należytego wykonania świadczenia. Aby poniesione przez wolontariusza koszty zostały pokryte muszą zaistnieć łącznie 3 przesłanki<sup>16</sup>. Po pierwsze u danego korzystającego, będącego zarazem pracodawcą muszą obowiązywać przepisy prawa pracy – zbiorowy układ pracy, regulamin pracy, określające jakie koszty są pracownikom zwracane przez pracodawcę. Po drugie, koszty poniesione przez wolontariusza muszą być kosztami niezbędnymi oraz po trzecie, koszty te muszą być bezpośrednio związane z wykonywanym na rzecz zamawiającego świadczeniem. Przy rozpatrywaniu zasadności ponoszonych kosztów warto pamiętać o nadrzędnym – nieodpłatnym charakterze wolontariatu. Pod rygorem nieważności wolontariusz może zwolnić organizację z całości bądź z części obowiązków wynikających z przepisów ustawy. Korzystający, w miarę własnych możliwości finansowych, może także pokrywać koszty szkoleń wolontariuszy w zakresie wykonywanych przez nich świadczeń określonych w porozumieniu. Zgodnie z artykułem 49 ustawy wydatki na świadczenia wolontariuszy w przypadku organizacji pozarządowych stanowią koszty prowadzenia ich działalności statutowej, zaś w przypadku organów administracji publicznej lub jednostek organizacyjnych im podległych koszty korzystających.

Na mocy artykułu 50 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art. 888 § 1 Kodeksu cywilnego oraz art. 12 ust. 1 Ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. 1992 nr 21, poz. 86 z póź. zm.) wartość świadczenia wolontariusza nie stanowi darowizny na rzecz korzystającego oraz nie może być wliczana do przychodów korzystającego. Darowizną Kodeks cywilny określa umowę, *przez którą darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowywanego kosztem własnego majątku*. Przepisy Ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowych od osób prawnych (Dz.U. 1992 nr 54, poz. 654 z póź. zm.) w art. 12 ust. 1 stanowią, iż *do*

---

<sup>16</sup> J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie...*, dz. cyt., s. 136.

wartości przychodów zalicza się otrzymane pieniądze oraz wartości pieniężne jak również wartość otrzymanych nieodpłatnych świadczeń oraz przychodów w naturze z zastrzeżeniem ust. 3 i 4 oraz art. 14, które stanowią, iż do przychodów nie zalicza się pkt 16 wartości świadczeń wolontariuszy udzielanych na zasadach określonych w przepisach o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Tak więc, zgodnie z przepisami ustaw, wartość świadczenia wolontariusza nie może być uznana za darowiznę, ponieważ podejmujący działalność ochotnik nie jest w stanie przeliczyć swojego świadczenia na pieniądze i uzyskaną w ten sposób kwotę odliczyć jako darowiznę w rocznym zeznaniu podatkowym. Do wartości świadczenia, rozumianego jako korzyść korzystającego nie mają również zastosowania przepisy Ustawy z dnia 28 lipca 1983 roku o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. 1983 nr 45, poz. 207 z póź. zm.).

Uchwalona w 2003 roku i znowelizowana w 2010 roku Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie objęła jednak swym zakresem wszystkich rodzajów działań społecznych, w szerokim rozumieniu zaliczanych do wolontariatu. Stąd też do dziś bardziej powszechne jest szersze, potoczne rozumienie wolontariatu jako sieci nieformalnych działań, podejmowanych dobrowolnie i bezpłatnie na rzecz innych osób, instytucji i organizacji aniżeli jego ustawowe uregulowanie.

### **Pozostałe akty normatywne regulujące prawa i obowiązki wolontariuszy**

Ustawowe uregulowania wolontariatu uzupełniają także przepisy szczegółowe zawarte w innych aktach normatywnych: ustawach i rozporządzeniach właściwych ministrów, które doprecyzowują podejmowanie aktywności ochotniczej w zakładach ochrony zdrowia, zakładach opiekuńczo-wychowawczych, szkołach i placówkach oświatowych, poradniach psychologiczno-pedagogicznych, ośrodkach kuratorskich oraz regulują udział wolontariuszy w przeprowadzaniu zbiórek publicznych. Wolontariat w zakładach ochrony zdrowia regulują przepisy Ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. 1991 nr 91, poz. 408 z póź. zm.). Może być on podejmowany przez osoby wykonujące zawód medyczny we wszystkich

placówkach, wymienionych w artykule 2 ust. 1, między innymi w: szpitalach, zakładach opiekuńczo-leczniczych, przychodniach, hospicjach, sanatoriach, przychodniach, ośrodkach zdrowia, ambulatoriach, zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych, pogotowiach ratunkowych oraz w medycznych laboratoriach diagnostycznych. Pomiedzy zakładem przyjmującym, a wolontariuszem musi zostać podpisane porozumienie, regulujące pracę i zakres wykonywanych świadczeń. Do dobrowolnej pracy ochotniczej w zakładach opiekuńczo-wychowawczych odnoszą się przepisy Ustawy z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64, poz. 593 z póź. zm.). Wolontariat może być podejmowany we wszystkich placówkach opiekuńczo-wychowawczych o charakterze interwencyjnym, rodzinnym i socjalizacyjnym lub takich, które łączą powyższe działania, co znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 81 ust. 9, który stwierdza, iż *w realizacji opieki i wychowania w placówce opiekuńczo-wychowawczej można korzystać z wolontariatu. Szczegółowe przepisy dotyczące wolontariatu w placówkach opiekuńczo-wychowawczych zawarte zostały w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 października 2007 roku w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych* (Dz.U. 2007 nr 201, poz. 1455). Według art. 24 pkt 2 wolontariuszem może zostać osoba pełnoletnia, posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych, która nie była karana za przestępstwo i wobec której nie toczy się żadne postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego. Dyrektor placówki jest zobowiązany do poinformowania wolontariusza o specyfice pracy wychowawczej oraz zobowiązania go do zachowania tajemnicy w sprawach dzieci znajdujących się w placówce. Obowiązkiem dyrektora jest także ubezpieczenie ochotnika od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe podczas pracy. Porozumienie pomiędzy dyrektorem a ochotnikiem musi zawierać, obok elementów wynikających z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dotyczących zakresu wykonywanego świadczenia, czasu i sposobu jego realizacji oraz możliwości jego rozwiązania, także pisemne zobowiązanie ochotnika do pełnej współpracy z dyrektorem placówki oraz

wyznaczonym przez niego wychowawcą. Na prośbę wolontariusza dyrektor zobowiązany jest do wydania pisemnej opinii na temat wykonywanych świadczeń.

Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. 1991 nr 95, poz. 425 z późn. zm.) umożliwia podejmowanie działań wolontariackich w szkołach oraz innych placówkach oświatowo-wychowawczych, takich jak: schroniska młodzieżowe, placówki kształcenia ustawicznego i praktycznego, ośrodki dokształcania i doskonalenia samozawodowego, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, placówki artystyczne oraz specjalistyczne poradnie i biblioteki pedagogiczne. Ustawa nakłada na dyrektora szkoły lub placówki obowiązek stworzenia odpowiednich warunków do podejmowania działania wolontariuszom, stowarzyszeniom i innym organizacjom (harcerstwu), których celem statutowym jest działalność wychowawcza lub rozszerzanie i wzbogacanie działalności dydaktycznej i wychowawczej placówki. Zgodnie z art. 64 ustawy zajęcia z udziałem wolontariuszy mogą być prowadzone w formie zajęć dydaktyczno-wyrównawczych, organizowanych dla uczniów mających problemy z nauką, zajęć pozalekcyjnych, rozwijających zainteresowania i zdolności uczniów oraz zajęć specjalistycznych wspomagających rozwój dzieci i młodzieży z zaburzeniami rozwojowymi. Pracę w specjalistycznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych reguluje natomiast *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 11 grudnia 2002 roku w sprawie ramowego statutu poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych* (Dz.U. 2003 nr 5, poz. 46). Umożliwia ono podejmowanie aktywności wolontariackiej osobom pełnoletnim, niekaranym oraz takim wobec, których nie toczy się żadne postępowanie karne. Obowiązkiem dyrektora jest wykupienie wolontariuszowi ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej oraz zawarcie pisemnego porozumienia z ochotnikiem. Porozumienie musi określać czas i zakres wykonywanych świadczeń, sposób ich realizacji oraz zawierać zobowiązanie wolontariusza do przestrzegania obowiązujących w poradni zasad, dotyczących wykonywania przydzielonych zadań oraz w szczególności do nieujawniania informacji dotyczących osób, korzystających z

pomocy poradni. Wolontariusz wykonuje swoje świadczenia pod nadzorem dyrektora we współpracy z innymi pracownikami placówki. Na wniosek wolontariusza dyrektor placówki jest zobligowany do wydania opinii dotyczącej wykonywanych przez wolontariusza świadczeń.

Wolontariat w ośrodkach kuratorskich szczegółowo precyzuje z kolei *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2001 roku w sprawie ośrodków kuratorskich* (Dz.U. 2001 nr 120, poz. 1294). Ochotnicy mogą prowadzić w nich zajęcia polegające na organizowaniu czasu wolnego, uczeniu nawiązywania relacji z otoczeniem, prowadzeniu terapii oraz udzielaniu pomocy w usuwaniu zaniechań wychowawczych i edukacyjnych. Terapię mogą jednak prowadzić wyłącznie osoby posiadające uprawnienia terapeutyczne. Pozostałe zajęcia mogą odbywać się przy udziale osób, nieposiadających specjalistycznego wykształcenia za zgodą kierownika placówki.

\*\*\*\*\*

Przeprowadzona w 2010 roku nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zasadniczo nie zmieniła rozwiązań przyjętych w 2003 roku. Zaproponowane w zgłaszanej poprawce zmiany tylko w części zostały uwzględnione w nowelizacji. W świetle przedłożonego sejmowi projektu art. 2 pkt 3 ustawy miał otrzymać brzmienie: *wolontariusz to osoba fizyczna posiadająca pełną lub ograniczoną zdolność do czynności prawnych, która ochotniczo i bez wynagrodzenia wykonuje świadczenia na zasadach określonych w ustawie*<sup>17</sup>. Przepis ten umożliwiałby podejmowanie aktywności wolontariackiej także osobom małoletnim. Jego brak jej nie ogranicza, ponieważ osoby te mogą angażować się w wolontariat za pisemną zgodą prawnych opiekunów. Przyjęte poprawki doprecyzowały jednoznacznie, zgodnie z wcześniejszymi intencjami ustawodawcy, iż wobec świadczeń wykonywanych przez wolontariuszy należy stosować przepisy kodeksu cywilnego.

---

<sup>17</sup> Projekt nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – wersja z 16 lutego 2009 roku.

3 listopada 2011 roku weszła w życie druga nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przyjęte w niej poprawki nie dotyczyły bezpośrednio kwestii związanych z aktywnością ochotniczą. Wprowadziły natomiast istotne zmiany w zakresie składania oraz publikacji przez organizacje pożytku publicznego rocznych sprawozdań finansowych. Na mocy znowelizowanej ustawy od 2013 roku zacznie obowiązywać przepis, dzięki któremu mniejsze organizacje, uzyskujące dochód poniżej 100 tysięcy złotych rocznie, będą mogły składać uproszczone wersje sprawozdań.

Agnieszka Bejma - doktorantka w zakładzie Socjologii i Psychologii Polityki Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Przygotowała rozprawę doktorską poświęconą wolontariatowi jako formie aktywności obywatelskiej.

#### **Abstrakt**

Cezurą czasową w rozwoju i funkcjonowaniu wolontariatu w Polsce jest moment uchwalenia Ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 Nr 96, poz. 873 z póź. zm.), kiedy to z aktywności nieformalnej wolontariat stał się działalnością formalną prawnie uregulowaną. Przyjęta w ustawie definicja wolontariusza budziła wśród ekspertów wątpliwości, które przepisy – prawa pracy czy prawa cywilnego – mają zastosowanie do podejmowanej dobrowolnie aktywności, dlatego przy okazji innych prac prowadzonych nad ustawą pojawiła się konieczność jej doprecyzowania.

#### **THE LEGAL STATUS OF VOLUNTEERS UNDER THE AMENDED LAW ON PUBLIC BENEFIT ACTIVITY AND VOLUNTEERISM AND OTHER NORMATIVE ACTS**

#### **Abstract**

Turning point in the functioning of volunteering in Poland is the moment of enactment of the Act of 24 April 2003 on public benefit activity and volunteerism (OJ 2003 No. 96, pos. 873 with subsequent/further amendments.), when volunteering



## **REFORMA USTROJU GMINY W POLSCE NA TLE ROZWIĄZAŃ NIEMIECKICH**

Słowa kluczowe:

*samorząd terytorialny, gmina, ustrój, władza lokalna, reforma*

### **Polska**

Odbudowa samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 r. to z pewnością ogromny sukces państwa i społeczeństwa. Reforma samorządowa przez wielu badaczy (politologów, ekonomistów, socjologów) uważana jest za jedną z najbardziej udanych i konsekwentnie wdrażanych. Znacząco przyczyniła się do pogłębienia procesu przemian zmierzających do budowy państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego. Prof. J. Regulski wspomina, że w odbudowę samorządów zaangażowanych było wiele dziesiątek tysięcy ludzi i to zaangażowanie przyczyniło się do sukcesu restytucji samorządu na poziomie gminy<sup>1</sup>. Jednak droga do jego osiągnięcia nie była łatwa. Reforma samorządowa, rozpoczęta w marcu 1990 r. podpisaniem ustawy o samorządzie terytorialnym, trwała osiem lat i zakończona została wprowadzeniem z dniem 1 stycznia 1999 r. nowego, zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa na: samorządową gminę, samorządowy powiat i rządowo-samorządowe województwo.

Reforma samorządowa nie była niestety procesem ciągłym i konsekwentnym, przebiegającym bez zakłóceń. Jak podkreśla H. Izdebski, po fali reform następowały okresy zahamowań, a nawet regresów<sup>2</sup>. Część funkcjonariuszy ówczesnej administracji rządowej nie chciała podzielić się władzą z organami samorządu terytorialnego, co w istotny sposób wpłynęło na zahamowanie procesu

<sup>1</sup> J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 12.

<sup>2</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 79.

decentralizacji<sup>3</sup>. Gabinety Jana Krzysztofa Bieleckiego (styczeń – grudzień 1991) oraz Jana Olszewskiego (grudzień 1991 – czerwiec 1992) nie wniosły żadnych konkretnych ustaleń do prac nad reformą samorządową.

Kolejne gabinety z różnym natężeniem i skutkiem zajmowały się pracami nad ukształtowaniem nowego modelu ustrojowego samorządu terytorialnego. Rząd Hanny Suchockiej zapowiedział reformę administracji centralnej i terenowej oraz wprowadzenie powiatu jako drugiego szczebla samorządu. Niestety, rzeczywistość polityczna nie pozwoliła na urzeczywistnienie tych planów, bowiem jesienią 1993 r. gabinet Hanny Suchockiej został zdymisjonowany, a kolejny rząd – Waldemara Pawlaka – nie wyraził żywszego i głębszego zainteresowania przeprowadzeniem reformy.

W latach 1993–1997 gabinety Józefa Oleksego i Włodzimierza Cimoszewicza także nie wprowadziły całościowych rozwiązań. Skupiły się jedynie na korektach już istniejących rozwiązań. Dopiero wybory parlamentarne z września 1997 r., a wraz z nimi zwycięstwo ugrupowań centroprawicowych i utworzenie gabinetu Jerzego Buzka, pozwoliły na dokończenie reform<sup>4</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje to, że samorządu terytorialny uzyskał od razu rangę instytucji ustrojowej (tzw. sankcja konstytucyjna). Wraz z uchwaleniem ustawy o samorządzie terytorialnym (marzec 1990 r.) dokonano zmiany Konstytucji z 22 lipca 1952 r., w której tytuł rozdziału 6 – „Terenowe organy władzy i administracji państwowej” – zmieniono na „Samorząd terytorialny”. Pierwszy artykuł tego rozdziału brzmiał: *Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie*<sup>5</sup>.

Istotną ustrojową rolę samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych jednoznacznie wyartykułowano w tzw. Małej Konstytucji. Zgodnie z jej postanowieniami samorząd terytorialny stał się *podstawową formą organizacji*

---

<sup>3</sup> A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny – wyzwanie ustrojowe. Osiem trudnych lat 1990–1997*, [w:] *Samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej XX wieku*, pod red. G. Radomskiego, Toruń 2006, s. 311–312.

<sup>4</sup> Zob. A. Lipska-Sondecka, A. Frydrysiak, *Uwagi na temat administracji rządowej i samorządowej w Polsce – głos do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12/2008, s. 7–8.

<sup>5</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 79.

lokalnego życia publicznego (art. 70, ust. 1), a gmina podstawową jednostką samorządu terytorialnego (art. 70, ust. 4). Pozostałe szczeble samorządu miały zostać wprowadzone specjalną ustawą. Mała Konstytucja przyznawała jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, zapewniała prawo do posiadania mienia komunalnego oraz zasadę domniemania kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego.

Zadania realizowane przez samorząd podzielono na własne i zlecone, a ich wykonywanie wzmocniono rozwiązaniami dotyczącymi dochodów jednostek samorządu terytorialnego, wskazując na dochody własne, subwencje i dotacje. Jednocześnie Mała Konstytucja zastrzegła, że źródła dochodów w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewniono swobodę w zakresie kształtowania swoich struktur wewnętrznych, a mieszkańcom powierzono prawo podejmowania decyzji w drodze referendum lokalnego. Jednocześnie zastrzeżono konieczność ustawowego uregulowania kwestii zlecania zadań administracji rządowej, warunków i trybu przeprowadzania referendum lokalnego, nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, zasad zrzeszania się oraz reprezentowania ich interesów wobec władz państwowych<sup>6</sup>.

Zasady ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego zostały rozszerzone oraz doprecyzowane w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., a dokładnie w rozdziale VII zatytułowanym „Samorząd terytorialny”. I tak gmina uznana została za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, przy czym ustawodawca stworzył możliwość tworzenia innych jednostek samorządu terytorialnego lub regionalnego<sup>7</sup>. Jednostkom samorządu terytorialnego przyznano osobowość prawną, prawo własności oraz inne prawa majątkowe, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Doprecyzowano instytucję zadań własnych i zleconych stwierdzając, że zadania zaspokajające potrzeby wspólnoty samorządowej są realizowane jako zadania własne, a jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić wykonywanie innych

---

<sup>6</sup> Tamże, s. 80–81.

<sup>7</sup> Art. 164 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

zadań. Spory kompetencyjne pomiędzy organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej będą rozstrzygane przez sądy administracyjne. Jednostki samorządu terytorialnego uzyskały prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Organom stanowiącym samorządu terytorialnego powierzono prawo kształtowania ustroju wewnętrznego tych jednostek (w granicach ustaw), a członkom wspólnoty samorządowej prawo decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołanie pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Działalność samorządu powierzono nadzorowi państwowemu wyłącznie z punktu widzenia legalności. Organami nadzoru ogólnego stali się Prezes Rady Ministrów i wojewoda. Nadzór szczególny (kwestie budżetowe) sprawują Regionalne Izby Obrachunkowe. Jednostki samorządu terytorialnego otrzymały też prawo zrzeszania się i przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń<sup>8</sup>.

W marcu 2011 r. minęło dwadzieścia jeden lat od chwili przywrócenia samorządu na szczeblu gminy. W tym czasie ustawa gminna nowelizowana była kilkadziesiąt razy. Z jednej strony świadczyć to może o tym, że samorząd ewoluuje, przeobraża się i dostosowuje do zmieniających się warunków społecznych i gospodarczych. Najważniejszą powinnością samorządu jest zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności i aby sprostać temu zadaniu poszukuje nowych rozwiązań i możliwości w realizacji nałożonych nań zadań. Z drugiej zaś strony, tak znaczna liczba nowelizacji ustawy gminnej świadczyć może o tym, że polski model samorządu wymaga całościowych zmian uwzględniających aktualny stan stosunków wewnętrznych oraz potrzebę zwiększenia spójności ze standardami europejskimi. To są elementarne warunki, by polski samorząd terytorialny mógł sprostać nowym wyzwaniom i oczekiwaniom jakie niesie proces integracji, regionalizacji i globalizacji.

W świetle obowiązujących przepisów (Konstytucji i ustaw samorządowych) gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Ustawa o samorządzie gminy określa wprost wielkość terytorium gminy, ograniczając się do stwierdzenia, że

---

<sup>8</sup> Art. 165-172 Konstytucji RP.

terytorium gminy powinno obejmować obszar możliwie jednorodny pod względem osadniczym i przestrzennym, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność do wykonywania zawodu<sup>9</sup>. Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie gmin, ustalanie ich granic, nazw i siedzib następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po uprzedniej konsultacji z mieszkańcami. Gmina na mocy art. 5 ustawy o samorządzie gminy może tworzyć na swoim terenie jednostki pomocnicze: sołectwa, dzielnice, osiedla i inne. Tworzenie tych jednostek powierzono radom. Gmina realizuje zadania, które nie są wyraźnie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Zadania własne wykonywane są w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w oparciu o własne środki finansowe<sup>10</sup>. Do zadań własnych gminy zaliczono:

1. ład przestrzenny, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna,
2. gminne drogi, ulice, mosty, place, organizacja ruchu drogowego,
3. wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
4. lokalny transport zbiorowy,
5. ochrona zdrowia,
6. pomoc społeczna, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze,
7. gminne budownictwo mieszkaniowe,
8. edukacja publiczna,
9. kultura, w tym biblioteki gminne i inne instytucje kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
10. kultura fizyczna i turystyka, w tym tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe,
11. targowiska i hale targowe,
12. zieleń gminna i zadrzewienia,

---

<sup>9</sup> Zob. art.15 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>10</sup> Zob. art. 15 ust.2 Konstytucji RP.

13. cmentarze gminne,
14. porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
15. utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
16. polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
17. wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej w tworzeniu warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej,
18. promocja gminy,
19. współpraca z organizacjami pozarządowymi,
20. współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw<sup>11</sup>.

Gmina realizować może zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzania wyborów powszechnych oraz referendów. Zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane są na podstawie ustaw bądź porozumień z organami tej administracji. Ustawa gminna w art. 8, ust. 2a daje gminie możliwość wykonywania zadań z zakresu właściwości powiatu oraz z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z jednostkami tego samorządu. Realizując zadania zlecone, gmina korzysta ze środków finansowych przekazanych jej przez administrację rządową, choć jak pokazuje praktyka z realizacją tych postanowień związane są niekiedy problemy i kontrowersje.

Swoje zadania gmina wykonuje za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Rada jest organem stanowiącym i kontrolnym, wybieranym w wyborach bezpośrednich, powszechnych, równych i tajnych na czteroletnią kadencję.

---

<sup>11</sup> Art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Jeżeli siedziba rady znajduje się w mieście położonym na terytorium tej rady, wówczas nosi ona nazwę rady miejskiej. Ustawowy skład rady to:

1. radni – liczba ich uzależniona jest od liczby mieszkańców,
2. przewodniczący – wybierany ze składu rady bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady,
3. zastępcy przewodniczącego – od 1 do 3, powoływani w takim samym trybie co przewodniczący.

Odwołanie przewodniczącego lub jego zastępców może nastąpić na wniosek co najmniej  $\frac{1}{4}$  ustawowego składu rady. Uchwała rady w tej sprawie dla uzyskania ważności wymaga bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady<sup>12</sup>. Zgodnie z art. 17 ustawy o samorządzie gminy, w skład rady wchodzi radni w liczbie:

1. 15 radnych – gminy do 20 tys. mieszkańców,
2. 21 radnych – gminy do 50 tys. mieszkańców,
3. 23 radnych – gminy do 100 tys. mieszkańców,
4. 25 radnych – gminy do 200 tys. mieszkańców.

W gminach liczących powyżej 200 tys. mieszkańców skład rady może być poszerzony o kolejnych 3 radnych na każde dalsze rozpoczęcie 100 tys. mieszkańców, nie więcej jednak niż 45 radnych. Tak określona liczba składu rady została wprowadzona ustawą z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy – Ordynacja wyborcza oraz ustawy o referendum lokalnym<sup>13</sup>. Liczbę radnych zmieniano dwukrotnie: w 2001 r. oraz w 2002 r. Przed nowelizacją z 2001 r. skład rady gminy kształtował się następująco: od 15 radnych w gminach do 4 tys. mieszkańców do 45 radnych w gminach do 200 tys. mieszkańców, a w gminach powyżej 200 tys. mieszkańców skład rady zwiększał się o 5 radnych na każde

<sup>12</sup> Art. 19, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2002 r., nr 23, poz. 220 z późn. zm.

rozpoczęte 100 tys. mieszkańców, ale ostateczna liczba nie mogła przekroczyć 100 radnych.

Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym z 2001 r. wprowadziła zmiany dotyczące liczby radnych :

- 12 radnych w gminach do 5 tys. mieszkańców,
- 30 radnych w gminach od 100 tys. do 200 tys. mieszkańców,
- na każde rozpoczęte 100 tys. mieszkańców 5 radnych, ale nie więcej niż 60 radnych<sup>14</sup>.

Ostateczną liczbę radnych ustalono dopiero na mocy postanowień wspomnianej wcześniej ustawy z 2002 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw stanowi, że w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców radnych wybiera się w wyborach większościowych – głosując na poszczególnych kandydatów. W gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców wybory mają charakter proporcjonalny – wyborcy głosują na listy, z tym, że w miastach na prawach powiatu w podziale mandatów uczestniczą listy kandydatów tych komitetów wyborczych, na które w skali całego miasta oddano co najmniej 5% ważnie oddanych głosów<sup>15</sup>.

Czynne prawo wyborcze (prawo wybierania) posiada obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze działania danej rady. Dodatkowy warunek korzystania z czynnego prawa wyborczego został zapisany w art. 6 Ordynacji wyborczej. Zgodnie z nim prawo wybierania do rad gminy ma obywatel polski wpisany do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. Ponadto z czynnego

---

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminy, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2001, nr 45, poz. 497 z późn. zm.).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich (Dz.U. z 2003 r., nr 159, poz. 1547 z późn. zm.). Dnia 1 sierpnia 2011 roku weszła w życie Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy ( Dz. U. z 2001 r. nr 21, poz. 112) określająca nowe zasady, tryb zgłaszania kandydatów oraz przeprowadzenie i warunki ważności wyborów do Parlamentu RP, do Parlamentu Europejskiego w RP oraz do organów jednostek samorządu terytorialnego. Nowe zasady wyboru władz lokalnych będą obowiązywać od następnej kadencji rad, sejmików, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

prawa wyborczego korzysta także obywatel polski, który został wpisany do stałego rejestru wyborców w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień głosowania, jeżeli w tym okresie lub w dniu głosowania ukończył 18 lat<sup>16</sup>.

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej rozszerzono krąg osób posiadających czynne prawo wyborcze obejmując nim również obywateli Unii<sup>17</sup>. Zgodnie z art. 6a znowelizowanej Ordynacji wyborczej *prawo wybierania do rady gminy ma również obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, stale zamieszkuje na obszarze działania tej gminy oraz który został wpisany do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów*. Prawo wybierania posiada także obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który został wpisany do stałego rejestru wyborców w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień głosowania, pod warunkiem, że najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze działania danej gminy.

Czynnego prawa wyborczego pozbawione są następujące grupy osób:

1. osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym;
2. osoby pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu;
3. osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym;
4. obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim pozbawiony prawa wybierania w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem.

Bierne prawo wyborcze (prawo wybieralności) przysługuje każdej osobie posiadającej prawo wybierania do danej rady. Ustawodawca wprowadził jednak dodatkowe ograniczenia zakazu kandydowania na radnych osób karanych za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego oraz wobec osób, w stosunku

---

<sup>16</sup> Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 124. Także: A. Lipska-Sondecka, *Administracja publiczna w Polsce na szczeblu lokalnym i regionalnym. Ku europejskim standardom*, Bydgoszcz 2011, s. 147.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r., nr 102, poz. 1055).

do których zapadł prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego<sup>18</sup>. Z biernego prawa wyborczego nie może korzystać także obywatel Unii Europejskiej, niebędący obywatelem polskim, pozbawiony takiego prawa w kraju, którego jest obywatelem. Kandydować można tylko do jednego z organów stanowiących, co wyklucza możliwość startu w wyborach w różnych jednostkach samorządu terytorialnego.

Przed objęciem mandatu radny ma ustawowy obowiązek złożenia ślubowania a odmowa jego złożenia jest równoznaczna ze zrzeczeniem się mandatu. W wypełnianiu swoich obowiązków, wynikających przede wszystkim z zapisów art. 23 ustawy gminnej, radny nie jest związany instrukcjami swoich wyborców, a przy wypełnianiu zadań musi kierować się dobrem wspólnoty samorządowej. Jego ustawowym obowiązkiem jest uczestniczenie w pracach organów samorządu i jednostkach organizacyjnych (np. w komisjach), do których został wybrany.

Szczególnymi uprawnieniami radnego są:

1. prawo do diet,
2. ochrona prawna przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych przy wypełnianiu funkcji publicznych,
3. prawo do zwolnienia z pracy zawodowej przez pracodawcę w celu umożliwienia brania udziału w pracach organów samorządu,
4. ochronę stosunku pracy<sup>19</sup>.

Radni nie mogą podejmować określonego zatrudnienia i prowadzić określonej działalności gospodarczej<sup>20</sup>. Ustawa (art. 25b) zakazuje łączenia mandatu radnego gminy z mandatem posła lub senatora, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody, członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego.

Rada funkcjonuje w trybie sesji zwoływanych przez przewodniczącego nie rzadziej niż raz na kwartał. Przewodniczący i wiceprzewodniczący w liczbie od 1 do 3

<sup>18</sup> Z. Bukowski (i inni), *Ustrój samorządu...*, s. 127.

<sup>19</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 215.

<sup>20</sup> Zob.: art. 24a–24 l ustawy gminnej.

(art. 19, ust. 1 ustawy gminnej) wybierani są z grona rady bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie prac rady oraz prowadzenie obrad. W ramach rady są powoływane komisje stałe, doraźne oraz komisja rewizyjna. Ta ostatnia ma szczególny charakter, bowiem jej podstawowym zadaniem jest opiniowanie wykonania budżetu i występowanie do rady gminy z wnioskiem w sprawie udzielenia, bądź nie, absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Taki wniosek wymaga zaopiniowania przez regionalną izbę obrachunkową. Komisja rewizyjna może wykonywać także inne zadania w zakresie kontroli zlecane jej przez radę.

Zgodnie z art. 18 ustawy gminnej, stosując zasadę domniemania właściwości na rzecz rady, do jej wyłącznej właściwości należą m.in. następujące sprawy:

1. uchwalanie statutu gminy,
2. uchwalanie budżetu,
3. powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy,
4. ustalanie wynagrodzenia wójta, burmistrza, prezydenta miasta,
5. ustalanie wysokości podatków i opłat lokalnych,
6. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy.

Organem wykonawczym w gminie do 2002 r. był wybierany przez radę kolegialny organ – zarząd. W jego skład wchodził: przewodniczący (wójt, burmistrz, prezydent miasta), jego zastępcy oraz członkowie. *Pionierski charakter prac samorządu pierwszej kadencji sprzyjał rotacji na stanowiskach przewodniczących zarządów*<sup>21</sup>, bowiem wzajemne relacje pomiędzy wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta a przewodniczącym rady niejednokrotnie nabierały cech konfliktu. Rada i jej przewodniczący posiadali mandat z wyboru, poparcie większości radnych reprezentujących społeczność lokalną. Burmistrz (wójt, prezydent miasta) jako przewodniczący samorządu był wybierany przez radę, a jego najważniejszym

---

<sup>21</sup> A.K. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP. Teoria i praktyka kadencji 1990–2002*, Zielona Góra 2002, s. 235; Także: J. Reguński, *Samorząd III RP. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 307–308.

zadaniem była realizacja uchwał rady. Jednak, co podkreśla J. Regulski, to burmistrz (wójt, prezydent miasta) reprezentował gminę, dysponował jej majątkiem, podejmował decyzje administracyjne<sup>22</sup>. Potrzebne były zatem zmiany, które doprecyzowałyby pozycję i rolę przewodniczących zarządów gmin, wpływające tym samym na poprawę stosunków pomiędzy nimi a przewodniczącymi rad. Pierwsza próba w tej kwestii została podjęta w ramach nowelizacji ustawy o samorządzie 29 września 1995 r. J. Regulski ocenił ją w sposób następujący: *Przyczyniła się ona w istotny sposób do wzmocnienia wewnętrznego systemu organów samorządowych w gminie. Określiła bowiem warunki, w jakich może nastąpić odwołanie burmistrza lub zarządu, i wprowadziła procedury uniemożliwiające podejmowanie decyzji w wyniku chwilowych emocji. Jednocześnie na radę nałożono obowiązek powołania nowego zarządu w okresie jednego miesiąca*<sup>23</sup>. Nowelizacja ta wzmocniła pod względem prawnym, pozycję przewodniczącego zarządu, dała też impuls dla zainteresowanych do podjęcia dalszych działań na rzecz wprowadzenia wyborów bezpośrednich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Wprowadzenie wyborów bezpośrednich dla organów wykonawczych w gminie miało wzmocnić funkcjonowanie samorządu, bowiem wybrany w ten sposób wójt, burmistrz czy prezydent miasta zyskałby silną pozycję w strukturze lokalnych organów władzy oraz demokratyczną legitymację do jej sprawowania<sup>24</sup>. Dodatkowo wzrost atrakcyjności tego stanowiska, a także wieloletnie doświadczenie niektórych przewodniczących zarządów, przyczyniły się do tego, że wielu z nich postrzegano w lokalnym (samorządowym) środowisku jako liderów<sup>25</sup>. Swoistą odpowiedzią na te postulaty było uchwalenie w czerwcu 2002 r. ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>26</sup>. Wprowadzając wybory bezpośrednie organów wykonawczych na poziomie gminy

<sup>22</sup> J. Regulski, *Samorządna...*, s. 309.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 29 września 1995 roku o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1995r., nr 124, poz. 601).

<sup>24</sup> Zob. A. Lipska-Sondecka, *Wójt, burmistrz, prezydent – lokalni liderzy polityczni czy menedżerowie?* [w:] *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, pod red. S. Michałowskiego, K. Kuć-Czajkowskiej, Lublin 2008, s. 489.

<sup>25</sup> A.K. Piasecki, *Władza w samorządzie...*, s. 250–251.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójtów, burmistrzów i prezydenta (Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 984 z późn. zm.).

wzmocniona została, w sposób istotny ich pozycja zwłaszcza wobec rady. Odtąd władzę wykonawczą w gminie sprawuje monokratyczny organ – wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Czynne prawo wyborcze organów wykonawczych przysługuje każdej osobie, która posiada prawo wybierania do rady gminy, bierne prawo wyborcze posiadają obywatele polscy korzystający z czynnego prawa wyborczego, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 25 rok życia. Od 2006 r. z biernego prawa wyborczego może korzystać obywatel polski posiadający prawo wybieralności do rady gminy<sup>27</sup>. Zgodnie z przepisami ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, kandydat nie musi być mieszkańcem gminy, na obszarze której zamierza kandydować, przy czym kandydować można wyłącznie w jednej gminie.

Wybory organów wykonawczych gminy odbywają się tego samego dnia co wybory do organów stanowiących gminy, powiatu i samorządu województwa. Za wybranego uważa się kandydata, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów, a objęcie obowiązków następuje po złożeniu ślubowania. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ wykonawczy realizuje uchwały rady gminy oraz zadania wynikające z przepisów prawa. W art. 30 Ustawy o samorządzie gminy czytamy, że do zadań wójta w szczególności należy:

1. przygotowywanie projektów uchwał rady,
2. określanie sposobu ich wykonywania,
3. gospodarowanie mieniem komunalnym,
4. wykonywanie budżetu,
5. zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych,
6. kierowanie bieżącymi sprawami gminy (miasta),
7. reprezentowanie gminy (miasta) na zewnątrz,
8. wydawanie przepisów porządkowych gminy (miasta),
9. ogłaszanie uchwały budżetowej,

---

<sup>27</sup> Z. Bukowski (i inni), Ustrój samorządu..., s. 133. Zmiana, o której mowa, została wprowadzona ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych ustaw (Dz.U. z 2005 r., nr 172, poz. 1457). Zob. uwaga zawarta w przypisie 15.

10. ogłaszanie sprawozdania z wykonania uchwały budżetowej,
11. informowanie mieszkańców o założeniach projektu budżetu,
12. informowanie mieszkańców o wykorzystaniu środków budżetowych.

Przepisy ustawy o samorządzie gminy stanowią także, że wójt, burmistrz, prezydent miasta jest także kierownikiem urzędu gminy (miasta), zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych.

Wójt ( burmistrz, prezydent miasta) opracowuje także plan operacyjny ochrony przed powodzią, ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy, wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej<sup>28</sup>.

Wójta, burmistrza, prezydenta miasta można odwołać w drodze referendum, które jest ważne, gdy weźmie w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania<sup>29</sup>. Nowelizacja z 2006 r. wprowadziła zmianę dotyczącą ważności referendum, polegającą na tym, że referendum w sprawie odwołania organu pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne, jeśli wzięło w nim udział nie mniej niż 3/5 liczby osób biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Bezpośrednie wybory wójtów ( burmistrzów prezydentów miast ), na trwałe wpisały się do polskiej praktyki samorządowej. Organy wykonawcze gminy, posiadające społeczny, obywatelski mandat, coraz lepiej i pewniej radzą sobie w zmieniającej się i trudnej rzeczywistości gospodarczej, ale i społecznej. Dziś nie wystarczy już być tylko dobrym politykiem czy skutecznym demagogiem, by dobrze zarządzać gminą, trzeba też być dobrym menedżerem. Wiedza z zakresu prawa, ekonomii, finansów, rachunkowości, pozyskiwania pieniędzy z unijnych źródeł odgrywa kluczową rolę w skutecznym zarządzaniu. Umiejętność nawiązywania współpracy z innymi podmiotami (biznesu, nauki, polityki), otwartość i elastyczność działania, zadaniowe podejście do rozwiązywania problemów, to jedne z najważniejszych i pożądanых cech polskich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. O tym, że bezpośrednio wybrani wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) radzą sobie coraz lepiej, niech

---

<sup>28</sup> Zob.: A. Lipska-Sondecka, *Administracja publiczna w Polsce...*, s. 152-153.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r., nr 88, poz. 985, z późn. zm.).

świadczy ranking na najlepszych prezydentów polskich miast opublikowany w „Newsweek Polska” nr 21/2010 z dnia 23 maja 2010 r. Niekwestionowanym jego zwycięzcą okazał się prezydent Wrocławia – Rafał Dutkiewicz<sup>30</sup>.

Zgodnie z u.o.s.g organami obowiązkowo powoływanymi w każdej gminie są: sekretarz, którego głównym zadaniem jest zapewnienie właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowanie polityki zarządzania zasobami ludzkimi, oraz skarbnik, pełniący funkcję głównego księgowego. Aparatem pomocniczym przy wypełnianiu zadań przez organy gminy jest urząd gminy (miasta), zaś organami nadzoru w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. są: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie jako organy nadzoru ogólnego oraz Regionalne Izby Obrachunkowe jako organy nadzoru szczególnego.

Jednym z istotnych rozwiązań ustrojowych odnoszących się do samorządu gminy było uchwalenie w listopadzie 2008 r. nowej ustawy o pracownikach samorządowych<sup>31</sup>. Zgodnie z art. 1 ustawy *w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych*. Przepisy ustawy mają zastosowanie do pracowników samorządowych zatrudnionych w:

<sup>30</sup> Ranking na najlepszych prezydentów miast już po raz drugi przeprowadził „Newsweek Polska”, Z rankingu wyłączona została pani H. Gronkiewicz-Waltz, bowiem zdaniem pomysłodawców rankingu, Warszawa powinna konkurować ze stolicami europejskimi. Kandydaci do miana najlepszego prezydenta miasta w Polsce oceniani byli według trzech następujących kryteriów: 1. gospodarka miasta – budżet, środki unijne, inwestycje miejskie, 2. warunki życia mieszkańców – dostęp do kin, teatrów, boisk, ścieżek rowerowych, 3. indywidualne cechy prezydentów – innowacyjność, zdolność do współpracy, umiejętność doboru kompetencyjnej kadry, charyzma. Wśród wyróżnionych, oprócz wspomnianego prezydenta Wrocławia, znaleźli się także prezydenci: Rzeszowa, Krosna, Sopotu, Elbląga, Świnoujścia, Krakowa, Poznania, Gdyni czy Białegostoku. Sylwetki prezydentów zostały przedstawione w Newsweek Polska nr 10/2010 z dnia 23 maja 2010 r., s. 44–51. Na temat roli wprowadzenia bezpośrednich wyborów organu wykonawczego pisali także: A. Giedrewicz-Niewińska, *Bezpośredni wybór wójta, burmistrza i prezydenta miasta – wybrane zagadnienia prawne*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12/2006, s. 36–46; R. Budzisz, *Kilka uwag w dyskusji nad modelem organu wykonawczego w gminie*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/2007, s. 37–49; B. Dolnicki, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/2007, s. 50–58.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r., nr 223, poz. 1458). Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2009 roku. Zob. także: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 256–270.

1. urzędach marszałkowskich i wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych,
2. starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych,
3. urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach i zakładach budżetowych<sup>32</sup>.

Ustawa ta zastąpiła regulację zawartą w ustawie z 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych. Obowiązująca obecnie ustawa o pracownikach samorządowych stanowi wyraźnie, że mianowanie nie jest podstawą nawiązania stosunku pracy. Ustawodawca wprowadził także nowe stanowiska doradców i asystentów oraz obowiązkową służbę przygotowawczą dla nowo zatrudnionych. Zgodnie z art. 4, ust. 1 pracownikami samorządowymi zatrudnianymi na podstawie wyboru są:

- w urzędzie marszałkowskim – marszałek województwa, wicemarszałkowie, pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi,
- w starostwie powiatowym – starosta, wicestarostowie, pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut powiatu tak stanowi,
- w urzędzie gminy – wójt, burmistrz, prezydent miasta,
- w związkach jednostek samorządu terytorialnego – przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi.

Na podstawie powołania zatrudniane są osoby na stanowiskach: zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnika gminy, powiatu i województwa, zaś na podstawie umowy o pracę pozostali pracownicy samorządowi.

Nowe rozwiązania ustawowe przewidują zawieranie stosunku pracy pracownika samorządowego na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony lub na czas określony. Interesującym rozwiązaniem jest tu okres próbny z jednoczesnym odbywaniem służby przygotowawczej. Przewidziano także możliwość zatrudniania

---

<sup>32</sup> Art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

pracowników na zastępstwo, wyłącznie w przypadku usprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy. Wówczas pracodawca może zatrudnić innego pracownika na podstawie umowy o pracę na czas określony<sup>33</sup>. Aktualnie obowiązująca ustawa reguluje w szczegółowy sposób szereg innych kwestii pracowniczych, w tym zmianę pozycji prawnej sekretarza gminy. W świetle art. 5 sekretarz gminy nie jest już zatrudniany na podstawie powołania, tylko na podstawie umowy o pracę. Art. 8, ust. 1 i 2 regulują czynności związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy wójta, burmistrza i prezydenta miasta stwierdzając, że wykonuje je przewodniczący rady, zaś jego wynagrodzenie ustala wyłącznie rada na podstawie uchwały<sup>34</sup>.

Model ustrojowy samorządu terytorialnego w Polsce na poziomie gminy jest uwarunkowany zasadami konstytucyjnymi i europejskimi, wynikającymi między innymi z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Znaczna liczba nowelizacji ustawy o samorządzie gminy świadczyć może o tym, że samorząd nie jest strukturą, która osiągnęła trwałą postać stosownie do warunków. Daleka jestem od stwierdzenia, że twórcy poszczególnych zmian ustrojowych działali doraźnie, czasami może partykularnie, realizując interesy bądź postulaty określonych środowisk politycznych. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że niektóre z wprowadzonych zmian noszą takie właśnie cechy, np. zróżnicowana i upartyjniona samorządowa ordynacja wyborcza.

Dobrze skonstruowane ramy prawne mogą oczywiście pomóc w prawidłowym funkcjonowaniu ustroju samorządu, ale o jego rzeczywistej sile i roli świadczy nie tylko model ustrojowy, ale przede wszystkim rzeczywista zdolność mieszkańców do kierowania swoimi sprawami. Jednym z największych wyzwań a zarazem barier rozwoju lokalnej demokracji jest ciągły, mimo upływu 20 lat, jest niski poziom zaufania lokalnej społeczności do władz samorządowych, a powszechna niechęć do przeprowadzania konsultacji społecznych skutkuje tym, że społeczeństwo polskie należy do grupy najmniej aktywnych obywatelsko społeczeństw w Europie<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> A. Lipska-Sondecka, *Administracja publiczna w Polsce...*, s.187-189.

<sup>34</sup> Zob.: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 261.

<sup>35</sup> Zob.: J. Czapiński, *Diagnoza społeczna 2009 r.*, Warszawa 2009.

Prof. K. Skarżyńska dodaje, że przedstawiciele naszej lokalnej władzy częściej chcą rządzić niż współzarządzać z mieszkańcami, koordynując w ten sposób ich obywatelską aktywność<sup>36</sup>. Nie można ignorować też tego, że sami obywatele, niechętnie włączają się w życie samorządowej wspólnoty, a dość niski poziom wiedzy o samorządach sprawia, że większość polskiego społeczeństwa po prostu nie wie dla kogo jest samorząd. Jak stwierdza prof. K. Skarżyńska, lokalni samorządowcy zbyt rzadko idą do ludzi, by rozmawiać z nimi o wspólnych sprawach<sup>37</sup>. Ułomność kultury politycznej polskiego społeczeństwa odziedziczona po „realnym socjalizmie” daje o sobie znać zbyt długo. Szansą na pozytywne zmiany w tym zakresie przynieść może rozwój aktywnych struktur społeczeństwa, bo tylko takie struktury są w stanie włączyć się w kształtowanie nowoczesnych form demokracji, przede wszystkim na poziomie lokalnym.

### Niemcy

Ustrój federalny Niemiec wpłynął na ukształtowanie o wiele bardziej złożonej struktury administracji publicznej niż w Polsce i innych państwach unitarnych. Ustawa Zasadnicza z 1949 r. stanowi, że Niemcy są republiką, państwem demokratycznym, federalnym, prawnym i socjalnym. Konstrukcja państwa federalnego oparta jest na *występowaniu dwóch poziomów o charakterze państwowym: federacji (Bund) i krajów związkowych (Länder), podziale władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej między federację i kraje według zasady mówiącej, iż administracja krajowa posiada uprawnienia i kompetencje wszędzie tam, gdzie nie zostały one przyznane administracji federalnej, pierwszeństwa prawa federalnego przed prawem krajowym oraz federalnej struktury finansów*<sup>38</sup>.

Kwestie dotyczące samorządu terytorialnego Ustawa Zasadnicza traktuje dość ogólnikowo, powierzając swobodę kształtowania spraw lokalnych poszczególnym

<sup>36</sup> K. Skarżyńska, *Między państwem a obywatelem*, „Newsweek Polska”, nr 10/2010 z 23 maja 2010 r., s. 52–53.

<sup>37</sup> Tamże.

<sup>38</sup> B. Becker, J.W. Tkaczyński, *Federalna konstrukcja administracji na przykładzie Niemiec, USA i Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11/1997, s. 47–48.

landom. W praktyce oznacza to, że każdy kraj związkowy posiada ustawowe prawo do samodzielnego kształtowania modelu ustrojowego samorządu.

Każdy z landów posiada władzę ustawodawczą, wykonawczą, wymiar sprawiedliwości, własną konstytucję, co przekłada się na swoistą suwerenność każdego z krajów. Podział uprawnień pomiędzy federację a kraje związkowe opiera się na zasadzie domniemania kompetencji na korzyść krajów. Kraje związkowe realizują zadania o charakterze własnym i zleconym z zakresu administracji federalnej. Pomimo że każdy land posiada swoją konstytucję, na mocy której kształtuje własny wewnętrzny ustroj administracyjny, można wskazać pewne wspólne dla wszystkich landów zasady strukturalne:

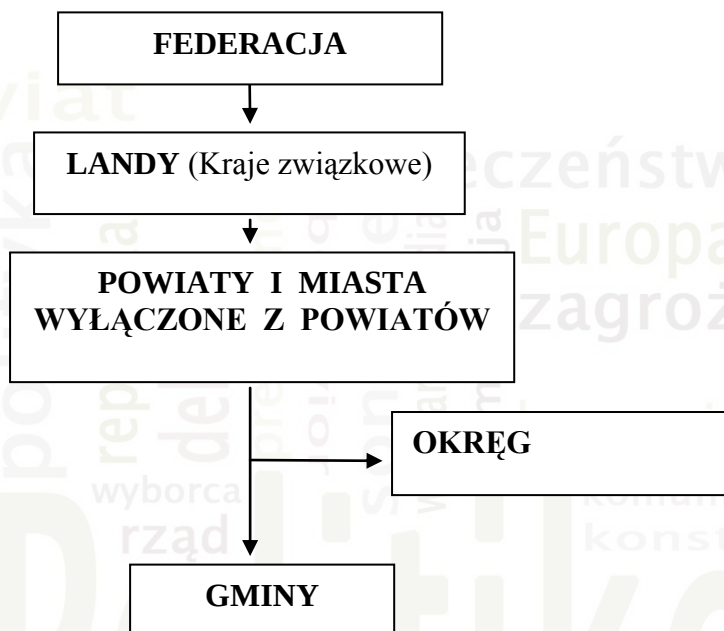
- w każdym landzie funkcjonują organy o właściwościach ogólnych, które realizują szeroki zakres zadań i w odniesieniu do których obowiązuje zasada domniemania kompetencji;
- trójszczeblowa organizacja administracji krajowej:
  - szczebel wyższy – rząd krajowy bądź minister,
  - szczebel pośredni – prezydent rejencji,
  - szczebel niższy – starosta<sup>39</sup>.

Od powyższych zasad wyjątek stanowią: Berlin, Brema, Hamburg, które jako tzw. miasta–kraje wypełniają zadania kraju związkowego i miasta. W dwóch landach Szlezwiku-Holsztynie oraz w Kraju Saary, nie występuje szczebel pośredni.

---

<sup>39</sup> Zob. A. Lipska-Sondecka, *Niemcy*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica”, s. 158.

Rysunek 1. Struktura terytorialna państwa niemieckiego



Źródło: opracowanie własne

Podobnie jak w innych państwach, również i w Niemczech gmina jest najmniejszą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego występującą w każdym landzie. Zróżnicowanie między gminami związane jest z ich wielkością oraz wiejskim lub miejskim charakterem, a na ich pozycję ustrojową istotny wpływ wywarła także sama historia tego państwa. Różnorodność gmin wynika przede wszystkim z liczby ich mieszkańców. W poszczególnych krajach wielkości graniczne są różne, np. dla Badenii-Wirtembergii jest liczba 10 000 mieszkańców, dla Kraju Saary 20 000, a dla Szlezwika-Holsztyna – 5 000 mieszkańców.

Prawo do regulowania wewnętrznego ustroju gmin leży w gestii krajów związkowych, co powoduje różnorodność rozwiązań. Jednym z fundamentalnych założeń jest zasada przedstawicielskiego wykonywania władzy w gminie<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Zob.: K. Miaskowska-Daszkiewicz, J. Kowalik, *Samorząd terytorialny w Niemczech*, w: *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, pod. Red. L. Rajcy, Warszawa 2010, s. 132-133. Zob. także: *Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung vom 28. Februar 2003*, [www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de](http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de), 30. 10.2011; *Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (Gemeindeordnung – GO LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. August 2009*, [www.landesrecht.sachsen-anhalt.de](http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de), 30. 10. 2011.

Warunkiem posiadania czynnego i biernego prawa wyborczego jest legitymowanie się obywatelstwem niemieckim lub obywatelstwem jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej. Biernie prawo wyborcze przysługuje każdemu obywatelowi, który ukończył 18 rok życia i co najmniej od trzech miesięcy mieszka na terenie danej gminy. W niektórych landach niemieckich dla posiadania czynnego prawa wyborczego wystarczy mieć ukończone 16 lat, np.: w Saksonii-Anhalt, Szlezwiku-Holsztynie, Dolnej Saksonii, Meklemburgii czy Nadrenii-Westfalii<sup>41</sup>. Kadencja organów wybieralnych jest różna w poszczególnych landach. Zasadą jest kadencja czteroletnia, oprócz Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynatu, Północnej Nadrenii-Westfalii, gdzie kadencja wynosi 5 lat, a w Bawarii nawet 6, przy czym w tym ostatnim kraju co pół kadencji (czyli co 3 lata) zmienia się połowa składu osobowego tego organu<sup>42</sup>.

Różny jest także system wybierania radnych. W Hesji, Nadrenii-Palatynacie oraz Saarze występuje system proporcjonalny zwany także czystym, którego szczególną odmianą jest głosowanie na listy partyjne, a nie na kandydatów. System ten nazywa się *Blockwahlsystem*. W Badenii-Wirtembergii, Bawarii stosuje się system kumulowany: każdy z wyborców ma tyle głosów, ilu wybieranych jest radnych i może maksymalnie „skumulować” na jednym z kandydatów do 3 głosów. Drugim sposobem wybierania radnych, który stosuje się także w Badenii-Wirtembergii, jest system panaszerowany, polegający na możliwości przyznawania głosów kandydatom z różnych list, co prowadzi do tworzenia własnych list kandydatów. W Północnej Nadrenii-Westfalii występuje system mieszany: 50% kandydatów pochodzi z wyborów proporcjonalnych, drugie 50% z wyborów większościowych. Szczególną odmianą tego systemu jest system personalno-proporcjonalny stosowany w Szlezwiku-Holsztynie.

Liczba radnych zależy od liczby mieszkańców danej gminy. Na przykład dla Nadrenii-Palatynatu zaczyna się od stopnia gmin do 300 mieszkańców – 5 radnych,

---

<sup>41</sup> Tamże.

<sup>42</sup> Przykładowo zob.: *Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung – GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000*, [www.landesrecht-bw.de](http://www.landesrecht-bw.de), 30.10.2011.

dla Dolnej Saksonii do 500 mieszkańców – 7 radnych, dla Kraju Saary dla gmin liczących do 10 000 mieszkańców – 27 radnych, a dla Szlezwika-Holsztyna od 20 000 mieszkańców – 6 radnych.

Prace rady gminy mają charakter kolegialny i sesyjny, dlatego znaczna część uprawnień rady realizowana jest w praktyce przez specjalne komisje. W Dolnej Saksonii funkcjonuje komisja administracyjna, która ma charakter prezydium rady, w Sarze np. powołuje się komisję finansową, rewizyjną oraz komisję do spraw osobowych. Niektórzy autorzy w działalności tych komisji upatrują sposobu przełamania podstawowej słabości ciał kolegialnych pochodzących z wyboru, głównie braku fachowości. Jest to element coraz bardziej widoczny nie tylko w samorządzie niemieckim, ale również w innych typach samorządów europejskich. Dlatego też, aby zapobiec niedostatkowi fachowości organów samorządowych, wprowadzono próby profesjonalizacji działania rad, np. w Nadrenii-Palatynacie włączono do składu osobowego komisji, obywateli gmin spoza rady, którzy reprezentują określone dziedziny wiedzy oraz praktyczną znajomość działalności komunalnej.

Do właściwości organów stanowiąco-kontrolnych gminy należą wszystkie sprawy o istotnym znaczeniu, np.: uchwalanie prawa miejscowego, uchwalanie podatków i opłat lokalnych, organizowanie prac komisji<sup>43</sup>.

Struktura organów wykonawczych gminy jest zróżnicowana podobnie jak organów przedstawicielskich. Stąd bierze się rozróżnienie ustawowe i stosowane w praktyce: na burmistrzów gmin mniejszych, nadburmistrzów gmin większych, zwłaszcza miejskich. W Hesji, Szlezwiku-Holsztynie, Nadrenii-Palatynacie występuje także organ kolegialny o doradczych uprawnieniach. W Dolnej Saksonii i Płn. Nadrenii-Westfalii administrację gminną reprezentują dyrektorzy gmin bądź dyrektorzy miast. W małych gminach sprawowanie funkcji burmistrza jest honorowe.

Kandydat na to stanowisko nie musi być stałym mieszkańcem gminy, jednak obowiązuje zasada 6-miesięcznego domicylu przed wyborami. Warunkiem kandydowania jest także posiadanie obywatelstwa niemieckiego bądź jednego z

---

<sup>43</sup> A. Lipska-Sondecka, *Niemcy...*, s. 162–163.

państw członkowskich Wspólnoty. W Bawarii i Saksonii bierne prawo wyborcze posiadają wyłącznie obywatele niemieccy. W tych landach kandydat na burmistrza musi mieć ukończone 25 lat, ale nie więcej niż 65, a jego kadencja wynosi od 5 do 8 lat w zależności od regulacji wynikających z poszczególnych ordynacji gminnych<sup>44</sup>.

Na pozycję burmistrza istotny wpływ ma sprawowanie przez niego jednocześnie funkcji kierującego administracją gminy oraz w większości krajów przewodniczenie radzie gminnej. W Dolnej Saksonii i Pfn. Nadrenii-Westfalii burmistrz przewodniczy radzie, a administracja kierowana jest przez dyrektora gminy bądź miasta. W Hesji i w Szlezwiku-Holsztynie burmistrz przewodniczy także organom kolegiальnym administracji gminnej – magistratom<sup>45</sup>.

Pełnienie dwóch funkcji przez jedną osobę postrzegane jest z jednej strony, jako szansa na zapewnienie spójności polityki komunalnej, z drugiej – rodzi możliwość dominacji organów administracji nad organami rady. W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku rozszerzono zasięg wyborów bezpośrednich monokratycznych organów wykonawczych i obecnie w większości landów burmistrzowie wybierani są bezpośrednio. W wyniku zmian prawodawczych w latach 90-tych XX wieku w praktyce przestał istnieć tzw. model północnoniemiecki, a wiodący stał się model południowoniemiecki. Dla miast liczących ponad 300 tys. mieszkańców funkcjonuje model zwany „stuttgarckim” (dualistyczny, południowoniemiecki). W modelu tym nadburmistrz jest jednoosobowym organem wykonawczym, kierownikiem administracji, przewodniczącym rady miejskiej z prawem głosu, posiada również własne ustawowe kompetencje. Wybory do rady oraz wybory nadburmistrza są bezpośrednie, odbywają się niezależnie, w różnym czasie, a kadencja nadburmistrza (8 lat) jest dłuższa od kadencji rady (5 lat), co ma zapewnić kontynuację polityki komunalnej. Przykład ten pokazuje, że w Niemczech, podobnie jak w innych państwach, nadal poszukuje najbardziej efektywnego i sprawnego modelu zarządzania. Decyzja ustawodawcy o wprowadzeniu bezpośrednich wyborów

---

<sup>44</sup> Przykładowo: *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998*, [www.gesetze-bayern.de](http://www.gesetze-bayern.de), 27.11.2011.

<sup>45</sup> Zob. A. Lipska-Sondecka, *Niemcy...*, s. 163 i powoływana tam literatura.

nadburmistrzów z całą pewnością ma służyć lepszemu zabezpieczeniu potrzeb społeczności, nie zaś partykularnym interesom określonej partii politycznej.

Referendum może być przeprowadzone na wniosek rady gminy wówczas, gdy wniosek jest podjęty większością 2/3 głosów, bądź też na żądanie mieszkańców gminy, ale dopiero wtedy, kiedy podpisany zostanie przez co najmniej 15% ogółu mieszkańców. Referendum może dotyczyć wszelkich spraw gminy, z wyjątkiem zadań zleconych, kwestii wewnętrznej organizacji administracji gminnej, budżetu gminy, planów gospodarczych, opłat, wynagrodzeń. Nie może dotyczyć sytuacji prawnej radnych, burmistrza, urzędników gminnych. Rozstrzygnięcia podjęte w referendum posiadają moc prawną, równą uchwale rady. Lokalna demokracja bezpośrednia może przybrać jeszcze inne formy, np.: wniosek mieszkańców, „życzenie” obywateli czy godzinę na pytania mieszkańców<sup>46</sup>.

Podobnie jak w innych państwach, także w Niemczech gminy realizują dwa rodzaje zadań: własne i zlecone. Do zadań własnych o obowiązkowym charakterze zaliczamy m.in.: opiekę socjalną, opiekę nad młodzieżą, szkolnictwo podstawowe, budowę i utrzymanie dróg, zaopatrzenie w wodę, odbiór i oczyszczanie ścieków, ochronę przeciwpożarową. Zadania własne gminy, ale o charakterze dobrowolnym, to np. zakładanie i utrzymanie szpitali, domów dziecka, przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Do zadań powierzonych z zakresu administracji państwowej zaliczyć można np. sprawy meldunkowe, obronę cywilną, nadzór budowlany<sup>47</sup>. Realizowanie zadań spoczywających na gminie nie jest wykonywane przez każdą gminę w jednakowym zakresie. Zgodnie z ustawodawstwem przyjętym w danym kraju związkowym praktyczna realizacja zadań zależy od rzeczywistej kondycji finansowej, kadrowej i technicznej gminy. Jeśli gmina niemiecka nie posiada odpowiedniego zaplecza, by móc wykonać nałożone nań zadania, może nawiązać w tym celu współpracę z innymi jednostkami bądź przystąpić do istniejącej już formy współpracy. Wówczas następuje przeniesienie zadań na ponadgminną instytucję samorządową<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> M. Jędrzejczak, *Wyborcze doświadczenia*, „Wspólnota” 2004, nr 1.

<sup>47</sup> Zob. A. Lipska-Sondecka, *Niemcy...*, s. 166.

<sup>48</sup> M. Ofiarska, *Publicznoprawne formy współpracy gmin w RFN*, „Samorząd Terytorialny”, 2002/6, s. 31–39.

Przykład rozwiązań niemieckich zaświadcza, że samorząd nie jest samonapędzającym się mechanizmem. Jak każdy mechanizm potrzebuje sprawnego i kompetentnego kierownictwa. Model prawnoustrojowy samorządu powinien i musi się zmieniać, bo tylko w ten sposób może stać się kompatybilny wobec aktualnych potrzeb lokalnych społeczności. Zatem wszelkie zmiany i modyfikowanie modelu ustrojowego samorządu terytorialnego należy uznać za właściwe, pod warunkiem że będą one adekwatne do bieżącej sytuacji, w której funkcjonują podmioty samorządowe. Reformy ustroju gminy w Niemczech są zgodne z ogólnym kierunkiem przeobrażeń ustrojów samorządowych w państwach europejskich. Zmiany w stylu zarządzania poprzez wprowadzenie bezpośrednich wyborów organów władzy wykonawczej w gminach, wykorzystywanie narzędzi nowego zarządzania publicznego przyczynić się ma do sprawniejszego i efektywniejszego zaspokajania potrzeb publicznych. Zwiększenie partycypacji społecznej w procesie podejmowania decyzji poprzez korzystanie z nowych, innowacyjnych narzędzi demokracji ( w Niemczech tzw. komórki planowania) przyczynia się do pogłębienia zaangażowania obywateli w lokalne życie polityczne. Rozwój wolnego rynku i pojawienie się podmiotów świadczących usługi z zakresu użyteczności publicznej zmusiło gminy niemieckie do zwiększenia między nimi kooperacji i współpracy. Poszukiwanie optymalnego modelu ustrojowego gminy niemieckiej przyczyniło się do powstania rozwiązań mogących posłużyć jako wzorzec ustrojowy dla innych państw ( model „stuttgarcki”). W Polsce znaczna liczba nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym świadczyć może o tym, że skoro samorząd służy lokalnej społeczności, to powinien się zmieniać, ewoluować i przeobrażać, stosownie do zmieniających się warunków w otoczeniu społecznym. I to jest aspekt pozytywny tak wielu nowelizacji. W innych państwach europejskich, w tym w Niemczech, samorząd też jest reformowany. Z drugiej strony liczba nowelizacji ustawy o samorządzie gminy może rodzić niebezpieczeństwo traktowania samorządu jako narzędzia do realizacji partykularnych interesów politycznych, czego dowodzi analiza obowiązującej jeszcze upolitycznionej samorządowej ordynacji wyborczej. Reformy ustroju polskiej gminy skoncentrowane głównie na lokalnych organach

władzy nie uwzględniają najważniejszego czynnika przesądzającego o sprawności modelu ustrojowego – mieszkańców danej wspólnoty. Od tego czy mieszkańcy będą mieli rzeczywistą zdolność i możliwość współuczestnictwa w procesie podejmowania decyzji dotyczących ich codziennego życia i rozwiązywania ich rzeczywistych problemów zależy nie tylko funkcjonalność gminy czy miasta, ale także jej miejsce w tworzeniu się sieci zarządzania wielopodmiotowego. Członkowie lokalnych władz powinni mieć świadomość, że są po to, by współzarządzać, koordynować aktywność mieszkańców, włączać ich w sprawy gminy czy miasta. Oznacza to, że najważniejsze zmiany dotyczyć powinny zwiększenia partycypacji obywatelskiej. W tym zakresie należy jak najszerzej korzystać z doświadczeń naszych zachodnich sąsiadów.

Agnieszka Lipska-Sondecka – doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Koszalińskiej Wyższej Szkole Nauk Humanistycznych

### **Abstrakt**

Odbudowa samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku to z pewnością ogromny sukces ówczesnych władz ale także całego społeczeństwa. Po wielu latach funkcjonowania w państwie z którym się nie utożsamiali, otrzymali ważne narzędzie dzięki któremu mogli współkształtować miejsce w którym żyją i pracują. Możliwość współzarządzania sprawami wynikającymi z życia zbiorowego społeczności pozwoliła na upodmiotowienie najważniejszego czynnika sprawczego samorządu – lokalnych społeczności. Reforma samorządowa przez wielu badaczy (prawników, ekonomistów, socjologów, politologów) określana jest jako najbardziej pożądana, zapoczątkowała bowiem w Polsce budowę struktur państwa demokratycznego i podstaw społeczeństwa obywatelskiego. Dziś trudno byłoby wyobrazić sobie funkcjonowanie naszego państwa i społeczeństwa bez instytucji samorządu terytorialnego.

Podstawową a zarazem najmniejszą jednostką samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech jest gmina. W Polsce samorząd na szczeblu gminy powołano na mocy

ustawy z dnia 8 marca 1990 roku. Od tego czasu do chwili obecnej ustawa nowelizowana była ponad pięćdziesiąt razy. Jest to wyraźny sygnał dotyczący konieczności potrzeby refleksji nad zapoczątkowaniem całościowych zmian, tak, by były one adekwatne do bieżącej sytuacji, w której funkcjonują podmioty samorządowe. Samorząd jest instytucją dynamiczną, ewoluuje, reformuje się, przeobraża także w innych państwach. To pozytywny aspekt, ponieważ najważniejszą powinnością samorządu jest służyć lokalnej społeczności. Zmiany są konieczne, wskazane i właściwe tylko wówczas jeśli uwzględnią nowe wyzwania i oczekiwania, eliminując mankamenty dotychczasowych rozwiązań.

## **REFORM OF THE COMMUNE SYSTEM IN POLAND CONCERNING GERMAN SOLUTIONS**

### **Abstract:**

The reconstruction of local government in Poland after 1989 is certainly a huge success of authorities and the entire society. After many years of functioning in the country which they did not identify with they received an important tool that enabled them to co-shape the place in which they lived and worked. The possibility of co-management the issues arising from the life of the community enabled the government's most important causative factor - local communities. The reform of local government is defined by many researchers (lawyers, economists, sociologists, political scientists) as the most desirable. It launched the construction of structures and foundations of a democratic civil society in Poland. Today it would be difficult to imagine the functioning of our state and society without the institutions of local government.

The basic and also the smallest unit of local government in Poland and Germany is the municipality. In Poland, the government at municipal level was established under the Act of 8th of March in 1990. From that time until now it has been amended more than fifty times. This is a clear signal for the need for reflection on the initiation of comprehensive changes which would be relevant to the current situation in which

local units operate. Local government is a dynamic institution which evolves, reforms itself but also transforms in other states. This is a positive aspect because the most important duty of government is to serve the local community. Changes are necessary, desirable and appropriate only if they take into account new challenges and expectations, eliminating the drawbacks of previous solutions.



## **AN ANALYSIS OF THE CRITICISM OF THE AREA OF FREEDOM SECURITY AND JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION**

Key words:

*Area of Freedom Security and Justice, Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters, European Union, Euro-scepticism*

### **Introduction**

In the process of European integration the matter of security is slowly becoming more and more important. Despite the fact that the Maastricht Treaty was first to establish an institutionalised form of cooperation in this matter, one must also notice previous efforts to cooperate in the field of security, particularly in the field of internal security that were conducted outside the European Communities. TREVI Group, Schengen Agreement (later implemented into the EU aquis) and the action of The Council of Europe are examples of such frameworks that provided important experience to the European Council in the process of forging the 3<sup>rd</sup> pillar of the European Union<sup>1</sup>. With the development of such cooperation it was obvious, that in terms of democracy, critics of this process would also emerge.

Since the Maastricht Treaty, the European Union became more and more concerned about matters of security. Two of the three pillars of the European Union are concerned with matters of the security: The Common Foreign and Security Policy dealt with the field of external relations (from 1999) as well as with matters of European Security and Defence Policy. Justice and Home Affairs (after the Nice Treaty Judicial and Police Cooperation in Criminal Matters) have always dealt with the internal security of the Member States. Furthermore, the recent political and social

---

<sup>1</sup> J. Monar, *The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs*, "Journal of Common Market Studies", Vol. 39, No 4, 2001, pp. 748- 749.

situation in Europe, as well as the process of globalization and the fall of the Soviet bloc led to the blurring of the distinction between internal and external security of the states, causing them on occasion to become less distinguishable<sup>2</sup>. This resulted in the increasing interest of both European governments and the European Union, as an inter- and supra-national body, in the development of the process of securitization.

This process is being criticised both on the national and European level by multiple and various critics. In this paper the Author intends to show the criticism of the “European level of securitization”. The figures of public life criticizing this process are presented, as well as the subject of this criticism (in many dimensions) and some subjective opinions and discussion on this criticism.

This paper is based on the variety of the materials provided by the abovementioned critics. The other types of sources which are used in this paper include the articles of the European public sphere and the publications, which analyze and criticize the idea of securitization and some statistics from secondary sources concerning the question of research.

### **The object of the criticism – securitization of the EU**

The process of securitization of the EU started with the establishment of the European Union in the Maastricht Treaty (1992). Security matters have become more and more important to the European Union, since its leaders realised that such an organisation with a huge, effective single market and freedom of movement requires a proper means of security. That is why the European Union developed its security policies – Common Foreign and Security Policy (the former second pillar of the EU) and Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters (the former third pillar of the EU and a part of the Area of Freedom Security and Justice of the EU). In this paper the matters of the so called “soft” security will be analyzed, and therefore the focus will be focus on the Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters (PJCCM), as well

---

<sup>2</sup> M. Anderson, J. Apap, *Changing Conceptions of Security and their Implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation*, “CEPS Policy brief” no 26, 2005, p. 3.

as on the EU policies that can be linked to security matters, and which together with PJCCM constitute the Area of Freedom Security and Justice (AFSJ).

The process of building the European framework for security cooperation had not started in 1990's. The framework for such cooperation existed before the establishment of the European Union. Such initiatives as TREVI group or the activity of the Council of Europe in this field created a background for a more advanced and far more institutionalized policy of the EU (after its creation)<sup>3</sup>. Therefore in Maastricht the Member States have already had some experience in the field of coordinating (internal) security policies, as well as integration experience provided by decades of economic cooperation. This process has also been developed and improved by Amsterdam and Nice Treaties. The Lisbon Treaty brought the pillar construction of the EU to the end and strengthened certain aspects of cooperation between the Member States in the field of internal security. The Treaty of Lisbon provides even more opportunities for further securitization, with art. 86 TFEU providing bases for the creation of a European Public Prosecutor's Office from Eurojust and art. 77 requiring the EU to gradually introduce an integrated management system for external borders, which may be perceived as a "green light" for the creation of the European Corps of Border Guards<sup>4</sup>.

Yet despite the development of the AFSJ of the EU and its implementation, the EU remains only a part of securitization in Europe. The whole process has two levels – national and European. On the national level, the legal and technical aspects are "securitized" – it includes increasing funds on law enforcements, development of such programmes as CCTV, police databases and Airport Security improvements, as well technological development of certain national law enforcement agencies. European securitization (or securitization on the European level) is a process, in

---

<sup>3</sup> J. Monar, *The Dynamics of...*, pp 748-749.

<sup>4</sup> The issue of European Corps of Border Guards was debated in 2004, but the member states could not reach consensus on this subject. See: H. Jorry, *Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward*, CEPS Challenge Research Paper No 6 2007, p. 2. Retrieved on 24.10.2011 from: [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_Construction\\_of\\_a\\_European\\_Institutional\\_Model\\_for\\_Managing\\_Operational\\_Cooperation\\_at\\_the\\_EU\\_s\\_External\\_Borders.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_Construction_of_a_European_Institutional_Model_for_Managing_Operational_Cooperation_at_the_EU_s_External_Borders.pdf), p. 2, 24.10.2011.

which the EU is rather a framework provider for the improvement of cooperation between Member States, than a real force able to enforce some regulations on the security policy of the Member States. Even the institutionalized examples of such cooperation – European agencies such as FRONTEX or EUROPOL are just frameworks of cooperation and training, rather than real law enforcement institutions able to fight threats to the security of the EU directly. Of course some the aforementioned institutions have certain operational competences (Joint Investigation Teams organized by Europol and Rapid Border Intervention Teams organized b Frontex), but the operational activity of these agencies is only subsidiary to the activity of the national law enforcement agencies.

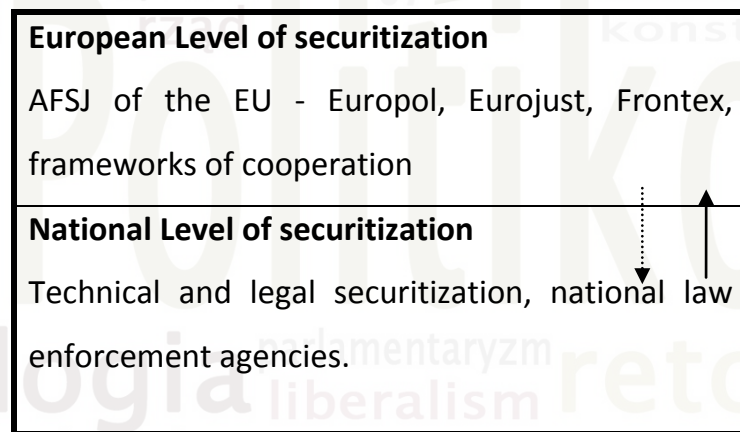


Figure 1: Securitization of the EU

In this paper, the Author presents and analyzes the current criticism of the European Level of securitization (the criticism of the efforts of the EU to provide security, through institution and multilateral cooperation within the institutional structure of the EU). There are many aspects of the criticism of the AFSJ in general and the securitization of the EU in particular. Some critics attack certain institutions, pointing out their weaknesses or undermining the rationality of their existence. Other critics criticize the whole character of the security policy, putting stress on the democratic problems of such a policy. The criticism itself, therefore, is diversified not only by its source, but also by its character.

## The Critics

Policies and fields of cooperation included in the Area of Freedom, Security and Justice of the EU, the actions undertaken by EU's specialized institutions (i.e. EU agencies) and internal security policies of the Member States are being criticised by many various public figures in the European Union and the Member States. Some of these critics are political parties, some have the status of Non-Governmental Organizations (NGOs), others are highly professional political scientists who highlight the institutional weakness of the AFSJ. The criticisms differ, occasionally due to a difference in character of these critics. For example the character of criticism presented by some of the academics, such as Ian Loader<sup>5</sup>, cannot be perceived as even remotely similar to the views of political parties such as FPÖ (Austria), NPD (Germany), or Front National (France). Furthermore, Social Democrats' and Socialists' criticism of the ASFJ is based on different arguments to those of national or liberal parties. It is, therefore, important to introduce.

### The Left – Socialists, Social Democrats

The political orientation of the governments of the Member States is crucial to the AFSJ, because of its traditionally intergovernmental character. Despite the fact, that the Lisbon Treaty increased (in theory) the role of parliaments, both European and national, in the process of developing the AFSJ and provided new instruments for the Commission in this field, it is the Council that remains the main decision making authority in the AFSJ<sup>6</sup>. The role of the European Parliament is not very noticeable within the PJCCM, which makes the governments of the Member States even more influential. On the other hand the European Parliament has a more substantial role in

---

<sup>5</sup> I. Loader, *Policing Securitization and Democratization in Europe*, Challenge Paper, 2005. Retrieved on 23.10.2011 from : <http://www.libertysecurity.org/article209.html>. This article was first published In T. Newburn (Ed), R Sprarks (Ed), *Criminal Justice and Political Cultures: National and International Dimensions of Crime Control*, Cullompton, Willan, 2004, pp. 49-79.

<sup>6</sup> H. G. Nilson, Julian Siegl, *The Council in the Area of Freedom, Security and Justice*, in: Joerg Monar (ed.), *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2010, p. 79.

the migration and asylum policy of the European Union. Still, in the European Parliament we also have a division between the parties on the Left and on the Right.

In these ways the moderate criticism of the security policies of the European Union is influenced by the political character of the parties on the Left. Yet it should be remembered that among many political groups criticizing the process of securitization of the European Union, the Socialists and Social Democrats are the less eurosceptic, their attitude to the EU is generally quite positive and enthusiastic.

The parties on the left criticize the efforts of governments to increase security, as, in their opinion, it is a way for the government to increase its control over society and above all over the opposition. The left side of the political scene also tends to criticise the amount of money spent by governments on the security and securitization. The increasing importance of the security policies in the policies of the EU causes the increase of the budget costs of such policies, not only on the national level (in the Member States), but also in the amount of money that the European Union spends on activities connected with providing security for the Member States (through the AFSJ activities).

Another reason for the criticism of the security policy of the European Union is due to the migration policy of the EU. Traditionally, Socialists and Social Democrats put stress on more open borders of the European Union, which in their opinion would make Europe more culturally eclectic and diverse. That is why the independence<sup>7</sup> of such agencies as Frontex (called by the critics the “expulsion agency”<sup>8</sup>), is being criticized, as it may lead to the external borders of the European Union becoming less accessible for people, such as asylum seekers. The concept of “Festung Europa”<sup>9</sup> is not popular among politicians on the left, neither on the national nor on the European level.

In this spirit, the human rights organisations are criticising some aspects of the AFSJ. The example is a criticism of the immigration policy – claiming that western

---

<sup>7</sup> J. Helene, *Construction of a European ...* pp 9-12.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>9</sup> See: D. Bigo, *Frontier Control in the European Union: Who is in Control?*, in: D. Bigo, E. Guild, *Controlling Frontiers, Free movement Into and Within Europe*, Ashgate Publishing Group, Aldershot 2005, s. 52-55.

countries are denying the right to wealth and better quality of life to the non-EU citizens. The development of the police cooperation is being criticised by some NGO's and civil rights organizations, because of the threat of turning the EU into a "police state". Furthermore, the lack of democratic control and institutions in the AFSJ (described in the further part of my paper) is being criticised by national and international organizations which aim to promote democracy. This shows that the idea and the shape of the AFSJ is being criticized not only by the political groups (Socialists and Social Democrats), but also by some non-governmental organizations and groups, which, despite the fact of calling themselves "unaffiliated", belong rather well to the Left.

### **The Liberals**

The radical Liberals – or rather the euro-sceptic Liberals and Libertarians, also criticise the AFSJ and other security-related policies of the EU, however on other grounds than those of the parties on the Left. The main point of the Liberal critics of the securitization on both European and national level, is that it is limiting the personal freedom of the citizens. The governments of the Member States, as well as the European technocrats governing AFSJ (see below), according to radical Liberal/Libertarian movements, are using the fear of security threats to extend their power and control over citizens, through increasing the level of security. What is more important, such an increase of the security is not necessary, in the opinion of various liberal political groups, they are just used by the governments and the EU technocrats as an excuse to gain control over the people<sup>10</sup>.

In the opinion of liberal groups the progressing securitization of the European Union (see above) is not a response to a threat of violence of the others. Such a securitization is replacing the violence of the individuals and the groups that may threaten the societies, by the violence of the State and the European Institutions

---

<sup>10</sup> A. Plahr, *Fear is a bad counselor*, New Libertas, Issue no. 6, 2008, p. 6.

such as Europol, which “omits to protect individual freedom”<sup>11</sup>. This is done by gathering the excessive amount of data about the citizens, including the citizens that are not suspected of having committed any sort of unlawful act. On the European level this data is exchanged between the Member States, using such frameworks as EuroJust and Europol. The other way of limiting the freedom of the citizens, according to the eurosceptic Liberals, is the technical aspects of securitization such as fingerprinting technology (EuroDac, see below) and CCTV in the European cities<sup>12</sup>.

To conclude, the core of the Liberal and Libertarian criticism of the AFSJ (apart from some general liberal euro-skepticism) is the violation of the personal freedom of the citizens, using the pretext of threats, such as organized crime or terrorism. In this field, the European Union is being criticized for enhancing cooperation between security agencies by building databanks for the information gathered by those agencies, as well as encouraging the Member States to develop their “excessive” (in the opinion of liberals) security policies, by conducting the training and providing material means for cooperation of national bodies responsible for security.

### **The Right – Nationalists**

The nationalists criticise not only the AFSJ and the securitization of the EU, but also the concept of the European Union itself. The basic concern of these groups is the issue of losing the sovereignty by the national states ..

For the right wing parties, the police (and other security agencies) represent the authority of the state in the field of law and order. This exclusive right of law enforcement institutions to force citizens and other subjects to obey the law, as well as the right to investigate cases of breaking the law, is one of the attributes of a modern national state, it is a part of the sovereignty of the state. That is why transferring part of such an important competence and attribute of the state to the organization like the European Union is controversial. The right wing parties criticize this process, because they claim that when the Member States lose the total control

---

<sup>11</sup> I. Caldeira, *Security or Freedom, is it really the question?*, New Libertas, Issue no. 6, 2008, p. 7.

<sup>12</sup> V. Gujić, *Who is your favorite Big Brother character*, New Libertas, Issue no. 6, 2008, pp. 10-11.

over the “state violence”, they lose the sovereignty and the European Union becomes able to maintain control and forces directly the citizens (even without the consent of the national governments) to obey the law of the European Union.

The other aspect of the criticism of the AFSJ is that the control over the data gathered by the law enforcement bodies, can be used by the other Member States. Nationalists put stress on the fact that preserving and protecting classified data is an important part of keeping the independence from the European Union.

The institutions, such as EuroJust and European Arrest Warrant are criticized by nationalists as well. In this case the main issue is the jurisdiction of another country over the citizen of a Member State. This as well, according to the far right-wing parties, is an indicator of losing independence from the EU.

To conclude, the criticism of the AFSJ brought up by the far Right or nationalist parties concentrate on losing the sovereignty of the Member States and giving too much unjustified competences to the inter- or supranational organisation, such as the European Union.

## **The general criticism of the security policy of the EU**

### **Lack of parliamentary and judiciary control**

The whole AFSJ deals with the lack of control by the democratic institution. Before the Lisbon Treaty, the Judicial and Police Cooperation in Criminal Matters (similarly to the Common Foreign and Security Policy) used to have predominantly intergovernmental character. Therefore, most of the decisions used to be made by the intergovernmental bodies, without being directly influenced parliaments. Both national and European parliaments used to be excluded from the decision making process in the 3<sup>rd</sup> pillar as well having a narrow function of control.

The Treaty of Lisbon has extended the parliamentary control over the PJCCM by involving the European Parliament in the decision-making process. However, legal acts concerning the operational cooperation of national law enforcement bodies remained to be accepted by unanimous decision in the Council (after consultation

with the European Parliament). This shows, that despite some the extension of parliamentary control, the AFSJ's crucial legal acts are still adopted on the basis of intergovernmental consensus rather than more democratic majority vote with the European Parliament involved. It is also worth mentioning, that despite some progress in this field, some aspects of the AFSJ are not subjected to the control by the Court of Justice of the European Union (principally the matters of maintaining the internal security and public order by the Member States, as well as some aspects of the PJCCM)

Naturally the Council is the main legislative body of the AFSJ, yet its legislative function is based on opinion of the technocratic bodies and committees to such an extent, that some critics claim, that Council's role is limited to accepting or refusing the projects prepared by the technocrats managing the former third pillar (see below)<sup>13</sup>. The control of the European Parliament, initially extremely moderate, has been increased in the Treaties of Amsterdam, Nice and Lisbon. However, due to the technocratic nature of the AFSJ and the five years of transition period in the former 3<sup>rd</sup> pillar policies, it is yet too soon to determine, whether the new provisions of the Lisbon Treaty will provide a much needed reduction of the democratic deficit in the AFSJ.

The other aspect of the aforementioned lack of control over the process of developing the AFSJ is the threat of increasing independence of the specialized institutions (agencies) of the AFSJ. If not controlled by primary (obviously more legitimized) bodies of the European Union, such as the Council, the Commission, or the EP, agencies like Frontex or Europol may be not only ineffective, but also may pursue goals of their own, instead of their constitutional goals, which is a feature of all security oriented institution left without a proper democratic control.

The lack of parliamentary control is not the only issue of the AFSJ. Moreover, the European Court of Justice has only limited competence in the PJCCM and the legal control of all the official acts and the actual actions undertaken within the

---

<sup>13</sup>H. G. Nilson, Julian Siegl, *The Council in the Area of Freedom...*, pp. 62-64.

PJCCM is therefore moderate. In the opinion of critics this undermines the rule of law in the European Union, as well as, once again, decreasing the level of legitimization of some aspects of the AFSJ.

It is hard not to agree with those critics who point out the lack of democratic control of the AFSJ of the EU. This problem gets even more important regarding the fact that the security matters become more and more important to the EU (process of securitization). In fact, in the opinion of some critics, security issues come to the forefront of the policies of the European Union<sup>14</sup>. In this context, the lack of democratic instruments and parliamentary control must be worrying. On the other hand, the security policy is very important for the Member States and that is why they are not so eager to change the character of this cooperation to a more supranational one, which would provide more democratic, judicial and parliamentary control.

The Treaty of Lisbon did, on one hand, provide some basis for increasing the parliamentary, democratic and judiciary control over the AFSJ except for the matters of operational cooperation between the law enforcement agencies of the member States. On the other hand, the Treaty extended the competences of EU's specialized agencies (such as Europol and Frontex), especially in supporting and organizing the aforementioned operational cooperation. This posts a question of whether the Lisbon Treaty really decreased the democratic deficit in the AFSJ.

### **Technocratic character of the AFSJ**

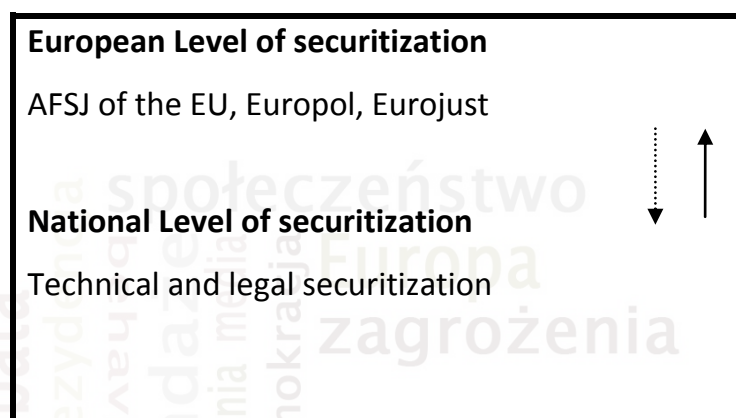
The other feature of whole AFSJ that is being criticized is the technocratic character of management of its policies. Technocracy is a characteristic of whole the European Union, but it is most visible in the AFSJ<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> I. Loader, *Policing, Securitization...*

<sup>15</sup> *Ibidem*.

**Figure 2: Technocracy in the process of securitization of the EU**



Indeed the AFSJ has always been dominated by “middle-range officials of the Community and Member-states in a combination of variety of private and semi-public bodies”<sup>16</sup> - various types of experts: judges, prosecutors, senior police officers, lawyers. The speciality of some tasks of the AFSJ requires that people managing those policies are specially trained to do it and that they have a previous experience (on the national level). Therefore the possible human resources for those jobs are rather limited and the rotation of the personnel is rather moderate, comparing to the other fields of cooperation within the EU. This is being criticized because those experts are supposedly isolating the governance of AFSJ from the democratic institutions, and thereby from democratic control (see above). The institutional examples of this process will be described in the next part of this paper.

The criticism of the AFSJ technocratic character does seem reasonable, but considering this problem, one must ask oneself a question, whether or not it is possible for the PJCCM (and generally the whole AFSJ) to be less technocratic. The nature of security management is that it has to be conducted by experts, quite homogenous group of people (higher rank police officers, law enforcement establishment). This is the model which applies to the most of the national states and which most probable to be applied in the institutional structure of the EU.

<sup>16</sup> J. Weiler, *The Constitution for Europe: “Do the New Clothes Have an Emperor” and other essays on European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 98.

## The matter of effectiveness and subsidiarity

The last general problem of the AFSJ of the EU mentioned in this paper is the issue of subsidiarity and effectiveness of the JPCCM. The subsidiarity rule indicates, that the European Union “intervenes”, only if the Member States can’t cope with certain issues on their own. In other words, the EU can take the responsibility and involve in certain affairs only if Member States can’t achieve certain goals that they want to achieve, without the EU’s help. On the other hand, the EU regulations with regard to the AFSJ seem to be placed above the national regulation, since in the matters of the AFSJ the EU has shared competence with the Member States, which *shall exercise their competence to the extent that the Union has not exercised its competence. The Member States shall again exercise their competence to the extent that the Union has decided to cease exercising its competence*<sup>17</sup> (art 2.2 TFEU).

The need for such cooperation seems obvious to any reasonable observer, yet some critics state that this cooperation goes too far or takes the wrong form. For example, critics claim, that some forms of cooperation, initially needed, developed too much and at the moment are violating the subsidiary rule (example: Europol’s data exchange cooperation – see below). Some claim that this is related to the technocratic character of the management of the AFSJ because technocrats tend to spread their competences, beyond the subsidiary and necessity, trying to legitimize their power and are trying to use a public fear caused by new threats (such as terrorism), to legitimize (not without successes) their mode of governance of the AFSJ of the EU.

Such criticism of the cooperation provided by the development seems exaggerated. The challenges for the security evolved as the European Union expanded (enlargements in 2004 and 2007). That is why the AFSJ has to evolve as well. Because of the changing and increasing threats cooperation between the Member States must also be increased and institutionalized. Because those challenges have inter- and transnational characters, the Member States can cope

---

<sup>17</sup> Notable exception is the matter of providing the internal security and maintaining law and order in the Member States, which is an exclusive competence of the Member States (art 72 TFEU).

with them only by cooperating with each other more intensively, using the frameworks provided by the AFSJ.

### **The criticism of the institutions and policies – FRONTEX and EUROPOL as examples**

European Police Office (Europol) is the main institution responsible for police cooperation in the EU. The character of its criticism are various, from fundamental problems of legitimization (see above), through management issues, to the question of the Member States' sovereignty.

Naturally in the case of Europol, one can find all the problems of AFSJ mentioned in the previous part of this paper. Lack of parliamentary control and legitimization problems are the main issues among them. This is caused by the character of the Europol – it is a European agency, therefore control over its action is limited, especially the control of the European Parliament. As mentioned above, the parliamentary control over Europol's activities was extended by the Treaty of Lisbon, except for the matters of operational cooperation between the law enforcement agencies of the member States. On the other hand, the Treaty extended the Europol's competences in supporting and organizing the aforementioned operational cooperation (excluded from the parliamentary control). It is, therefore, hard to determine, whether the new provisions of the Treaty of Lisbon really increased the democratic and parliamentary control over Europol's activity.

The management issues are somehow connected with a technocratic character of the AFSJ in general and PJCCM in particular, yet in the case of Europol, the problem becomes even more complicated. Europol is a specific agency – a network to improve cooperation between national law enforcement agencies, therefore its structure is based on police officers from the Member States. Most of the network of Europol are liaisons in the Member States (on various levels and ranks). In 2010 Europol itself employed 698 people out of whom 45,6% were law enforcement officers from the Member States and third parties<sup>18</sup>. The amount of law

---

<sup>18</sup> <https://www.europol.europa.eu/content/page/staff-statistics-159>. 19.11.2011.

enforcement officers, i.e. strict technocrats, employed by Europol provides the technocratic character of management, which is being criticized.

No matter how unpleasant the connotation of the word “technocratic”, one must not forget that Europol is an institution created to support local and national law enforcement agencies in their struggle against threats, such as organized crime, terrorism, drug trafficking, or international fraud. Such tasks require Europol hiring certain experts and require that there be no rotation of the staff (like in other, “more democratic” institutions of the EU). The latter is caused by the fact that Europol’s tasks require long term operations, which of course require significant experience in law enforcement matters and long speciality within Europol. Therefore there is little rotation and changes among the officials of Europol. This would be quite disturbing in the case of other European institutions, but in the case of Europol it must be accepted as a necessity in order to provide the best possible effectiveness.

Some of the critics put stress that giving up some of the law enforcement competences is one of the symptoms of the fall of the national state. Policing is an instrument of enforcing law and order in the society and therefore an undisputable element of state’s sovereignty and therefore, in the opinion of various critics, should be the competence granted exclusively to the Member States.

Such criticism is easy to repulse, because Europol is right now only a framework for training and cooperation of national police agencies, with only minor operational power, mainly to support Joint Investigation Teams created by the Member States to conduct a particular investigation. However after ratification of the Lisbon Treaty, new opportunities opened before Europol. It is expected that some years from now, Europol may become as operative as Frontex is today (see below). This is making the critics of the European level of securitization anxious, because it is the first step to what sceptics call “European FBI”. It is hard to analyze criticism of something that may or may not happen in the future, yet it must be said, that present level of European integration does not allow for the creation of an independent

European law enforcement agency, which would undermine the Member States' sovereignty and exclusive right to provide internal security.

The last aspect of criticism is the issue of protection of personal data. Providing the exchange of data between law enforcement agencies in the EU is one of Europol's most important tasks. Critics raise the argument, that police institutions in the Member States gather data that are irrelevant to their work (for example about sexual orientation or political preferences of certain citizens<sup>20</sup>). This data is transferred and exchanged with national police agencies of other Member States. The problem of the right to privacy is mentioned by critics of Europol; this criticism, even though it may be viewed as a reasonable point of view, should not be addressed to Europol. As a network Europol only provides an exchange of databases gathered by national agencies, Europol is not gathering information or data itself, therefore criticizing it for the fact that national police agencies are gathering and exchanging unnecessary data is unjustified and to some extent pointless.

To conclude, many aspects of Europol (and more generally: police cooperation) criticism is caused by a lack of actual knowledge about the Europol itself, or by false imagination of Europol as "European Police" or "European FBI"<sup>21</sup>. Other aspects seem to be derived from these false assumptions. At the same time, the criticism caused by the technocratic construction of Europol and other related issues (lack of parliamentary control etc.) should be addressed to the whole institutional structure to the EU rather than to Europol itself.

### **Border management, asylum and immigration policy – Frontex**

Another aspect of the AFSJ is border management, as well as immigration and asylum policy. This part of the AFSJ is being particularly strongly criticised. Just as Europol is an institutional example of police cooperation, Frontex is an example in the field of border control.

---

<sup>20</sup> I. Caldeira, *Security or Freedom...* p. 7.

<sup>21</sup> See: P. Rakowski, *Europol – europejska organizacja policyjna do zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1998, nr 2, s. 59-74.

The European Union, after accepting the *Schengen Agreement* into its own *aquis* became an area with “no borders” between the Member States, because of the freedom of movement and lack of control on the land borders of the Member States. At the same time, it became obvious that it was necessary to strengthen the external border of the EU<sup>22</sup>. More or less at the same time, the international situation developed so that more and more people from Eastern Europe, Africa and Balkans (engaged in almost 10 years of conflicts) decided to emigrate to the EU. Both of these factors determined the development the immigration and asylum policy, as well as the management of the external borders of the EU.

The immigration policy is in an obvious way connected to the border control management and therefore is important to AFSJ. This policy is being criticised by many figures of public life: the left, the right, human rights organizations and others.

Some, like the left side, or the human rights organizations, argue that the immigration policy of the EU is morally wrong, because it is making it more difficult for the non-EU citizens to migrate to the European Union. This criticism goes further by claiming that the EU is too restrictive on the asylum policy and that it denies help to people who need it. For some of the most radical critics of this policy the concept of “Festung Europa” has already been implemented, because of irresponsible actions of the EU. The core of this criticism is a demand for a more open immigration policy<sup>23</sup>.

The right (conservatives, nationalists, eurosceptics), on the other hand, criticise the immigration policy of the EU for being too open<sup>24</sup>. The far right politicians claim that too many non-Europeans have already emigrated from their homelands to the EU Member States, and that this process is escalating. In their opinion this is a threat to the cultural identity of Europeans. They propose establishing strict regulations on immigration and asylum – “Festung Europa” is not a threat in the opinion of far right, it is a solution to an important issue.

---

<sup>22</sup> H. Jorry, *Construction of a European...*, p. 2.

<sup>23</sup> <http://www.amnestyinternational.be/doc/article14499.html>, 21.11.2011.

<sup>24</sup> *BNP call for end to immigration from Muslim nations*, BBC News (23. 04 2010), [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/election\\_2010/8639097.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/8639097.stm), 20.11.2011.

Regardless of political views, it seems obvious that the immigration policy of the EU became a serious issue and a subjected to an enhanced debate, therefore the leaders of the EU tried to solve this problem by imposing new balanced regulations (Immigration Pact and Common European Asylum System). The EU aims to reorganize this policy in such a way, that problem of increasing immigration is solved, without the controversies over human rights and European (hermetic) isolation.

The considerations about immigration policy as whole have rather an ideological and political character. The criticisms of external EU border management, however, are more focused on the actual actions of Frontex – the institution responsible for this task, as well as for preventing, fighting and reversing the process of illegal immigration to the EU. The necessity of creating such an institution was noticed by the Member States after the May 2004 enlargement of the EU. External borders have been moved eastwards to countries like Poland, Slovakia and Lithuania. The challenge for these countries was exceptional, and therefore the institutional cooperation was needed, not least to help and support the “new” Member States

Frontex is an EU agency responsible for managing the operational cooperation at the external borders of the EU, and has been established by the Council Regulation (EC) 2007/2004. FRONTEX started its activity on May 2005 and became operational on October 3. 2005. Its main goal is to provide cooperation between the Member States, organizing training for the Border Guard officers and providing technical support for joint operations. The other goal of Frontex is to handle the problem of illegal immigrants, who managed to get in the EU.

Frontex is criticized in a similar way to Europol. The first aspect of this criticism is the critical evaluation of Frontex’ actions – expelling immigrants, managing the camps for asylum seekers and, most importantly, the joint actions of the Member States under Frontex’ supervision. The other aspect of the criticism focuses on the technocratic management of this agency and is similar to the criticism of Europol.

Frontex' actions are criticized mainly in the field of expelling illegal immigrants, therefore by those critics Frontex is also called an "expulsion agency"<sup>25</sup> on the basis that it indeed has the power to organize the joint return operations. For some of the human rights organizations it is unacceptable, because, in their opinion, even illegal immigrants moved to Europe seeking a better life, running away from war, or poverty and the Europeans have no right to deny them a right to live in peace and wealth. Furthermore the conditions of camps for the illegal immigrants are criticized, as well as the condition of expulsion itself. The "return directive"<sup>26</sup> enables swifter organization of those types of action more, by organizing more camps for illegal immigrant in which they will be held before being expelled. The human rights organizations (Amnesty International), on the other hand, claim that detention should only be imposed when necessary and that such laws *will allow EU countries to detain people who have not committed any crime, including minors, for up to one year and a half*<sup>27</sup>.

Naturally the expulsion and detention of illegal immigrants is certainly a rough step, yet one cannot forget that illegal immigration is actually an act of law violation and as such must be fought; people committing it must be separated from the ones who do not break law (including legal immigrants). Furthermore those conditions, which are being so much criticized by Amnesty International and similar NGO's are much better than the conditions in prisons, where other people who committed a crime are being held.

The Frontex's operations aiming in securing the external border of the EU are criticized because they take almost military form. Frontex has to its disposition airplanes, helicopters and vessels and the operations, especially in Mediterranean area, are conducted in an "aggressive" way; they aim to stop the roots of man-

---

<sup>25</sup> H. Jorry, *Construction of a European...* p. 20.

<sup>26</sup> Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of The Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348/98 pp. 98-107.

<sup>27</sup> Q&A: EU immigration policy, BBC News 14.10.2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7667169.stm>. 21.11.2011.

trafficking to Europe by seizing the vessels and aeroplanes smuggling immigrants illegally to the EU. In the opinion of critics, this indicates militarization of the EU, and most importantly, is dangerous to people whose only guilt is to seek a better place to live. This aspect of the criticism of Frontex' activities seems particularly important regarding the new provisions of the Treaty of Lisbon, which may lead to even more institutionalized form of managing the external borders of the EU (art. 77 TFEU) . If the European Corps of Border is to be created, it would most certainly be met with a strong criticism by human rights organizations.

The character of the management of Frontex is similar to the one of Europol. Its technocratic character is also being criticized, as well as Frontex' autonomy as an agency. The only form of control over Frontex is a budgetary control (and control through granting funds) and an annual report. However, as in case of Europol, those problems are the necessity, if an agency such as Frontex is to work effectively

### **Technical aspects of the European level of securitization**

The technical aspect of securitization is also very important for the criticism of the European level of securitization. The technical aspect on the national level are obvious; CCTV, for example, or the ability to triangulate every single mobile phone conversation. In the European Union the technical securitization is creating similar instruments on the European level, such as transfer of technology and technological cooperation in the field of security (for example by standardization of the equipment)<sup>28</sup>. Some examples of these procedures are: Schengen Information System, EuroDac, and Europol's DNA database<sup>29</sup>. Since Europol's database system has been mentioned above, the stress should be put, in this part of the paper, on EuroDac as an example of technology in service of securitization.

---

<sup>28</sup> E. Brouwer, *Data surveillance and border control in the EU: Balancing efficiency and protection of third country nationals*, in: T. Balzaq (ed.), S. Carrera (ed.), *Security versus Freedom. A Challenge for Europe's Future*, Ashgate, Aldershot 2006, pp 137-154. Text published also as Challenge Paper, in 2005.  
<http://www.libertysecurity.org/article289.html>. 17.01.2011.

<sup>29</sup> For further reading see: J. P. Aus, *Supranational Governance in an "Area of Freedom, Security and Justice": EuroDac and the Politics of Biometric Control*, Sussex European Institute Working Paper No 72, Brighton, 2003.

EuroDac is a database of fingerprints of asylum seekers and irregular border-crossers. All asylum seekers and irregular border-crossers must leave their fingerprints, which are transmitted to a database, where they are cross-referenced with other databases (Europol's, Interpol's, SIS). The dactyloscopy helps the authorities to identify the asylum seekers and make sure that they do not seek the asylum in two Member States at the same time, as well helping them to monitor if they have previously committed any crime (especially if they have ever tried to illegally cross the border of the EU before)<sup>30</sup>.

EuroDac is being criticized mainly because of the necessity of asylum seeker's or irregular border crosser's consent for being fingerprinted. Furthermore the fingerprints are taken, even if the asylum seekers not committed any crime or misdemeanor, they are also processed by the European institutions (so the data is accessible for 30 countries – the EU members + Norway, Iceland and Switzerland) without the consent of those asylum seekers, from whom the fingerprints are taken.

One aspect is that it seems like a violation of the human and civil rights of immigrants, but it also is recognized by some critics as a threat to a civil society, because of the technical ability to spread such a system to every citizen of the EU, in the future<sup>31</sup>.

EuroDac is just an example, yet it shows the core of the criticism of the technological aspect of the securitization. This aspect is being criticized, because it gives the authorities the hypothetical power to control society by omitting democratic principles. Technology enables the provision of security, yet this process needs to be controlled so as not to violate the basic principles of modern liberal democracy.

## Conclusion

The analysis of the criticism of the AFSJ of the EU, brings us to a conclusion that these policies included in the AFSJ are criticised by various critics and for various reasons. The spectrum of the critics, goes from the Left (socialist, social-

---

<sup>30</sup> E. Brouwer, *Data surveillance and border control...*

<sup>31</sup> Jonathan P. Aus *Supranational...* p. 41.

democrats), through liberals to the Right (nationalists, eurosceptics, far right); from the big parties on the European and national level, to the NGO's campaigning for human and civil rights, inside and outside of Europe. The reasons are also various: some criticize too much integration in some fields, some raise the issues of sovereignty of the Member States, some want more open immigration policy and some want more strict regulation for non-EU citizens.

|                                   | <b>Police Cooperation</b>                                              | <b>Immigration issues</b>                                               | <b>Technical aspects</b>                                                                        |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>The Left</b>                   | Moderate criticism – need for legitimization, fear of a “police state” | Criticism of FRONTEX, criticism of too strict regulation for immigrants | Question of legality and freedom of the citizens                                                |
| <b>The Liberals</b>               | Criticism of securitization                                            |                                                                         | The question of freedom and privacy                                                             |
| <b>The right</b>                  | Problem of sovereignty                                                 | Criticism of too open immigration policy of the EU                      | Sovereignty aspects (of creating supranational security system independent from national level) |
| <b>Human Rights Organizations</b> |                                                                        | Criticism of FRONTEX, criticism of too strict regulation for immigrants | Question of violating civil rights (a right to privacy)                                         |

**Table 1. : A summary of the analysis of the criticism of the Area of Freedom Security and Justice of the EU.**

The AFSJ may have a technocratic and intergovernmental character, but is very important for the EU. One must not forget that this part of the European Integration

is not well known to the citizens, because of its character (just like the security policy in a modern state is not well known to the citizens of this state), yet it aims in securing the achievements of the long-term process of integration (single market, Schengen community, community of values) from the threats to the internal security of the Member States. Even though some aspects of the AFSJ may raise some controversies concerning democratic legitimization and omitting the values the policies of the AFSJ were supposed to protect, the AFSJ (with all its components) is necessary to secure the stable development of the EU. If the European Union can be compared to a modern democratic state, the AFSJ of the EU should be compared to internal security policy in a national state as well. With such a comparison one must come to a conclusion that even though institutions such as border control, immigration office, police, or the army (on the European level: FRONTEX, Europol) do not have a democratic structure and have much more independence than strictly political bodies (on the European level: the Commission, the Parliament etc.), they are necessary components of democratic system and must outlast criticism and perform their tasks as effectively as they can.

Bartosz Skłodowski is a PhD student, Institute of Political Science, Faculty of Journalism and Political Science, University of Warsaw.

## **Abstract**

The following paper concentrates on the analysis of the criticism of the Area of Freedom, Security and Justice of the European Union. The Author focuses on the nature of this criticism, its subject – the process of securitization of the EU and also on the sources of such criticism. This paper addresses fundamental questions related to the issues of both general criticism of the AFSJ (its technocratic character and lack of parliamentary and judiciary control) and the criticism of particular activities of the EU agencies, such as Europol and Frontex.

## **ANALIZA KRYTYKI PRZESTRZENI WOLNOŚCI BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ**

### **Abstrakt**

Niniejsza praca skupia się na analizie krytyki Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Autor skupia się na naturze tej krytyki, jej przedmiocie – procesie sekurytyzacji Unii Europejskiej, a także na źródłach tej krytyki. Praca porusza fundamentalne kwestie związane zarówno z ogólną krytyką Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, jak i z krytyką poszczególnych działań podejmowanych przez unijne agencje, takie jak Europol i Frontex.

## EUROPA W NATARCIU

Słowa kluczowe:

*przemysł zbrojeniowy, rynek zbrojeniowy, Europa, USA, współpraca*

### Wprowadzenie

Wśród decydentów politycznych w Europie od lat panuje przekonanie, iż rynek zbrojeniowy w Stanach Zjednoczonych (USA) jest jednym z najszczelniejszych i najtrudniej dostępnych rynków tego typu na świecie. Rzeczywiście, przepisy chroniące amerykańskie przedsiębiorstwa zbrojeniowe przed obcym przejęciem, ogólna niechęć Departamentu Obrony do kupowania sprzętu od firm nie amerykańskich, obawy przemysłu i rządu USA przed utratą przewagi technologicznej związanej z ewentualnym jej transferem – to tylko najbardziej jaskrawe przyczyny istnienia „Fortecy Ameryka”. Jak jednak pokazuje ostatnie dziesięciolecie, sytuacja zaczyna się stopniowo zmieniać. Problemy budżetowe po obu stronach Atlantyku, większa świadomość na temat niezbędności partnerstwa pomiędzy USA i państwami Unii Europejskiej (UE), tworzenie się Europejskiego Rynku Uzbrojenia (EDEM), zwiększanie się zależności i wydłużanie łańcucha dostaw oraz wiele innych zjawisk powodują, iż zarówno współpraca transatlantycka nabiera tempa, jak również amerykański rynek uzbrojenia staje się coraz bardziej otwarty dla firm z Europy.

Niniejszy artykuł wychodzi naprzeciw potrzebie poruszenia słabo opisanego i mało znanego wątku obecności europejskiego przemysłu zbrojeniowego na amerykańskim rynku. Waga tematu i związana z tym ilość publikacji anglojęzycznych, zwłaszcza w porównaniu do literatury polskiej, pozwalają na postawienie ostrożnego przypuszczenia, iż zmiany zachodzące w tej materii w Europie i w Stanach Zjednoczonych będą jedną z najistotniejszych kwestii w stosunkach pomiędzy oboma

stronami Atlantyku w nadchodzących latach, a brak refleksji na ten temat w Polsce mógłby pogłębić i tak już nieszczególnie ożywioną dyskusję nad zbrojeniowymi relacjami Europy i USA.

Publikacja podzielona została na trzy główne części. Pierwsze dwie stanowią niejako tło do tematu właściwego, opisując zarówno podmiot rozważań – europejski przemysł zbrojeniowy, oraz przedmiot – rynek uzbrojenia w USA, przez co dają czytelnikowi zarys poruszanej problematyki. Trzeci fragment stanowi z kolei analizę zachodzących procesów ekspansji firm zbrojeniowych z Europy w Stanach Zjednoczonych oraz tworzenia się transatlantyckiego rynku uzbrojenia.

### **Europejski przemysł zbrojeniowy – stan obecny**

Lata 90-te XX wieku były dla znacznej części europejskiego przemysłu zbrojeniowego czasem wielkich przemian. Konsolidacja branż lotniczo-rakietowej i elektronicznej, będąca odpowiedzią na podobne zjawisko w Stanach Zjednoczonych, doprowadziła do stworzenia kilku wielkich transnarodowych korporacji, z których cztery (EADS, BAE Systems, Finmeccanica oraz Thales) zaliczają się do grona dziesięciu największych firm zbrojeniowych świata<sup>1</sup>. Obecnie przedsiębiorstwa te, wraz z kilkoma innymi, nieco mniejszymi graczami, są głównymi dostawcami sprzętu zbrojeniowego dla wielu państw Europy i nie tylko, a ostatnie lata pokazują, że zespolenie firm z sektora lotniczo-rakietowego było krokiem we właściwą stronę, czego dowodem są rosnące zyski<sup>2</sup>. Charakterystyczną cechą współczesnego, skonsolidowanego europejskiego przemysłu lotniczo-rakietowego jest fakt, iż firmy te są gigantycznymi konglomeratami, pod których kontrolą znajduje się wiele spółek-córek, zajmujących się konkretnymi segmentami rynku (za przykład może tu posłużyć EADS, którego spółkami zależnymi są odpowiednio: Eurocopter produkujący śmigłowce, Airbus Military konstruujący samoloty wojskowe, Astrium będący firmą

---

<sup>1</sup> AeroSpace and Defence Industries Association in Europe, *Facts and Figures 2010*, Bruksela, wrzesień 2011, pobrane z: <http://www.asd-europe.org/site/>, s. 10, 10.10.2011.

<sup>2</sup> Tamże, s. 5.

z branży kosmicznej oraz Cassidian wytwarzający sprzęt elektroniczny, jak np. czujniki i awionikę dla samolotów).

Co może dziwić, opisywana powyżej konsolidacja w zasadzie nie dotknęła jednak firm produkujących systemy lądowe oraz morskie. Rozdrobnienie w tych sektorach nie sprzyja współczesnym wymaganiom, jakie stawiane są przed przedsiębiorstwami zbrojeniowymi w sytuacji globalnej konkurencji, lawinowo rosnących kosztów badań i rozwoju, a także kurczących się budżetów obronnych państw. Nawet najwięksi gracze, tacy jak DCNS, Rheinmetal, czy Krauss-Maffei, produkujący na potrzeby wojsk lądowych i morskich, są stosunkowo niewielkimi podmiotami w porównaniu do gigantów z sektora lotniczo-rakietowego<sup>3</sup>. Jak pokazują ostatnie miesiące, nie należy spodziewać się w tym zakresie większych zmian. Pojawiające się od jakiegoś czasu w mediach informacje o ewentualnej fuzji francuskiej grupy DCNS z niemieckim ThyssenKrupp Marine Systems okazały się fałszywym alarmem. W wydanym w sierpniu przez ThyssenKrupp oświadczeniu firma zdementowała twierdzenia jakoby prowadzone były rozmowy, lub istniały jakiegokolwiek plany dotyczące połączenia z francuskimi stoczniami<sup>4</sup>.

Z punktu widzenia budowy europejskiej bazy technologicznej i przemysłowej w dziedzinie obrony aktualny obraz wydaje się niejednoznaczny. Z jednej strony najbardziej wymagająca technologicznie część przemysłu zbrojeniowego dokonała udanej konsolidacji, z drugiej zaś sektory lądowy oraz morski są nadal wysoce rozdrobnione i, pomimo werbalnych zapewnień polityków o chęci ich scalenia, nic nie wskazuje na to aby miało do tego dojść w najbliższym czasie. Co więcej, w świetle najnowszych danych, także kwestia rentowności branży zbrojeniowej jest ambiwalentna. Pomimo mających od lat miejsce cięć w budżetach obronnych państw Europy oraz szalejącego od kilku lat kryzysu gospodarczego, zarówno skonsolidowany

---

<sup>3</sup> Według Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI) pierwsza firma z branży morskiej – DCNS, zajęła w 2009 roku dopiero 22 pozycję wśród 100 największych producentów zbrojeniowych świata. Pozostałe firmy z sektorów lądowego i morskiego okazały się dużo słabsze, lokując się poniżej trzeciej dziesiątki. Dokładne dane dotyczące 100 największych firm zbrojeniowych świata, patrz: <http://www.sipri.org/research/armaments/production/Top100>.

<sup>4</sup> ThyssenKrupp, *Statement on speculation about German-French shipyard alliance*, [http://www.thyssenkrupp.com/en/presse/art\\_detail.html&eid=TKBase\\_1312377508987\\_1927333788](http://www.thyssenkrupp.com/en/presse/art_detail.html&eid=TKBase_1312377508987_1927333788), 4.08.2011.

sektor lotniczo-rakietowy, jak i sfragmentaryzowane lądowy i morski, odnotowują z roku na rok coraz większe dochody<sup>5</sup>. Sytuacja w nadchodzących latach może się jednak zmienić w sposób dramatyczny. Ministerstwa obrony, w związku z wspomnianymi kłopotami budżetowymi, ograniczają liczbę nowych programów zbrojeniowych, wzrasta również konkurencja ze strony przemysłu zbrojeniowego zarówno Stanów Zjednoczonych, jak również państw takich jak Korea Południowa czy Japonia, co czyni eksport coraz trudniejszym. Potrzeba silnego wkroczenia na największy rynek wyposażenia obronnego, jakim są USA, nasila się coraz bardziej i nawet zakładając rozluźnienie obostrzeń prawnych w tym zakresie, nie jest wcale pewne czy europejscy giganci zbrojeniowi będą w stanie na nim skutecznie konkurować, nie wspominając już o przedsiębiorstwach z rozdrobnionych sektorów lądowego i morskiego.

### **Charakterystyka amerykańskiego rynku uzbrojenia**

Rynek wyposażenia obronnego w Stanach Zjednoczonych jest ponad wszelką wątpliwość najbardziej lukratywnym miejscem dla firm sektora zbrojeniowego. Zarazem jednak stanowi on jeden z najbardziej niedostępnych rynków dla zagranicznych kontrahentów na świecie oraz, co należy sobie jasno uświadomić, nie jest rynkiem w rozumieniu wolnorynkowym, przez co zwyczajne siły rynkowe nie oddziałują na niego w takim stopniu w jakim dzieje się to w innych sektorach, a pozostaje on pod przemożnym wpływem świata polityki. Z danych Europejskiej Agencji Obrony (EDA) wynika, że w roku 2009 rząd Stanów Zjednoczonych wydał równowartość ponad 150 mld euro na inwestycje zbrojeniowe (zakupy sprzętu oraz badania i rozwój), co stanowi kwotę ponad trzykrotnie większą aniżeli połączone wydatki wszystkich państw członkowskich Agencji razem wziętych – niewątpliwie jest zatem o co walczyć<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> AeroSpace and Defence Industries Association in Europe, *Facts and...*, s. 5, 24, 37.

<sup>6</sup> European Defence Agency, *European – United States Defence Expenditures in 2009*, Bruksela, grudzień 2010, pobrane z: [www.eda.europa.eu](http://www.eda.europa.eu), s. 7, 20.05.2010.

Podstawowymi problemami w odniesieniu do rynku zbrojeniowego USA, z jakimi borykają się europejskie przedsiębiorstwa, są z jednej strony liczne, utrudniające wejście na owy rynek przepisy, z drugiej opór amerykańskich polityków, wojskowych i przedstawicieli miejscowego przemysłu w kwestii nagradzania kontraktami firm z przeciwległej strony Atlantyku, które nie mają spółek zależnych w Stanach, lub w jakiś sposób nie współpracują z rodzimym przemysłem obronnym. Głównymi przepisami regulującymi amerykański rynek zbrojeniowy w zakresie sprzedaży i kupna uzbrojenia poza granicami USA, jak również wchodzenia na rynek zagranicznych firm, są postanowienia zawarte w Rozporządzeniach w sprawie Międzynarodowego Obrotu Uzbrojeniem (ITAR), będące aktami wykonawczymi w stosunku do Ustawy o Kontroli Eksportu Uzbrojenia (AECA<sup>7</sup>). Przepisy ITAR znacząco utrudniają zarówno możliwości sprzedaży produktów zbrojeniowych do USA (ochrona rodzimego przemysłu), jego eksport ze Stanów Zjednoczonych (kwestia niechęci do transferu technologii), jak również działalność spółek córek zagranicznych koncernów zbrojeniowych, a także wszelkie przejęcia i fuzje. Przykładem krępowania firm zagranicznych jest możliwość odcięcia spółki-matki od danych finansowych i operacyjnych amerykańskiej spółki-córki powodując, iż „centrala”, znajdująca się poza granicami USA, jest tylko i wyłącznie beneficjentem finansowym bez większego wpływu na działalność swojej spółki zależnej. Amerykański rynek zbrojeniowy charakteryzuje również duża uznaniowość ze strony administracji. Ciała takie jak Komitet ds. Inwestycji Zagranicznych w Stanach Zjednoczonych, czy Dyrektoriat Kontroli Handlu Uzbrojeniem posiadając szerokie uprawnienia mające na celu chronić amerykański rynek i technologię, często są wykorzystywane do tłamszenia zagranicznej konkurencji.

Oprócz licznych przeszkód natury prawnej i administracyjnej, rynek zbrojeniowy Stanów Zjednoczonych jest wyzwaniem sam w sobie. Po mającej miejsce w latach 90-tych konsolidacji operuje na nim pięciu głównych aktorów<sup>8</sup>, będących

---

<sup>7</sup> Zarówno AECA, jak i ITAR znaleźć można na stronie internetowej Dyrektoriatu Kontroli Handlu Uzbrojeniem Departamentu Stanu USA: <http://www.pmddtc.state.gov/index.html>.

<sup>8</sup> Firmy, o których mowa to: Lockheed Martin, Boeing, Northrop Grumman, General Dynamics oraz Raytheon.

zarazem największymi korporacjami zbrojeniowymi świata oraz wielu mniejszych, choć niekoniecznie małych, graczy, będących jednak częstokroć spółkami zależnymi największych konglomeratów. Dziś rynek ten wydaje się nie tylko wystarczająco nasycony, ale ze względu na procesy globalizacyjne oraz cięcia budżetowe w USA, szybko może się okazać, że jest on za mały nawet dla istniejących przedsiębiorstw. Przez całą pierwszą dekadę XXI wieku Departament Obrony, wspólnie z innymi odpowiedzialnymi instytucjami, skutecznie konserwował rynek nie dopuszczając do większych przejęć<sup>9</sup>. Ze względu jednak na wspomniane wyżej zmiany i trudności budżetowe sytuacja zaczyna się powoli zmieniać i być może jesteśmy właśnie świadkami kolejnej fali konsolidacji na amerykańskim rynku uzbrojenia. Jak donosi Bloomberg, jedna z najbardziej znaczących firm zbrojeniowych – United Technologies, planuje przejąć przedsiębiorstwo Goodrich, wiodącego producenta elementów dla przemysłu lotniczego, za kwotę ponad 16 mld dolarów<sup>10</sup>. Wielu ekspertów od lat wieściło dalszą konsolidację sektora obronnego w Stanach Zjednoczonych, a biorąc pod uwagę obecny klimat gospodarczy już nawet Departament Obrony otwarcie przyznaje, że spodziewa się większej ilości fuzji, przejęć i przekształceń w nadchodzących latach<sup>11</sup>.

### **Tworzenie transatlantyckiego rynku uzbrojenia i „ofensywa” Europy**

Kwestia budowy transatlantyckiego rynku wyposażenia obronnego zalicza się do najbardziej kontrowersyjnych i najtrudniejszych spraw w relacjach pomiędzy Starym Kontynentem a Stanami Zjednoczonymi. Jak ujął to w 2003 roku były prezes Northrop Grumman Ronald Sugar – (...) *nie zajmujemy się robieniem pasty do zębów; jesteśmy w biznesie bezpieczeństwa narodowego. Granice państwowe mają tutaj*

<sup>9</sup> Jedynym wyjątkiem było, co ciekawe, przejęcie amerykańskiego DSR Technologies przez włoską Finmeccanicę w 2008 roku.

<sup>10</sup> Rachel Layne, Jeffrey McCracken and Zachary Mider, *United Technologies to Buy Goodrich for \$16.5 Billion as Plane Orders Jump*, <http://www.bloomberg.com/news/2011-09-22/united-technologies-to-buy-goodrich-for-16-5-billion-plans-to-sell-stock.html>, 22.09.2011.

<sup>11</sup> Andrea Shalal-Esa, *Bigger firms seen in next US defense consolidation*, <http://www.reuters.com/article/2011/09/20/defense-consolidation-idUSS1E7811420110920>, 20.05.2011.

znaczenie<sup>12</sup>. Pomimo niewątpliwych oporów po obu stronach Atlantyku, współcześnie decydenci polityczni są przekonani nie tylko co do zasadności wzmożonej współpracy europejskiego i amerykańskiego przemysłu zbrojeniowego (wspólna realizacja projektów, spółki joint venture, przejęcia i konsolidacja na skalę transatlantycką), ale również o nieuniknioności wkraczania europejskiej zbrojeniówki na rynek USA i odwrotnie. Przyczyn obecnej już dzisiaj i zintensyfikowanej w przyszłości kooperacji należy upatrywać w kilku głównych, nasilających się już od lat 90-tych, tendencjach:

- Ciężkich w budżetach obronnych wszystkich aktorów obszaru Północnego Atlantyku (w Europie mają one jednak miejsce już od wielu lat, w Stanach Zjednoczonych wywołał je dopiero kryzys roku 2008, choć presja istniała już od dawna), a co za tym idzie spadku wydatków na modernizację uzbrojenia oraz badania i rozwój.
- Rosnącej potrzebie standaryzacji pomiędzy sojusznikami w ramach NATO, będącej efektem zwiększania się liczby operacji z udziałem wielu państw.
- Problemów z rosnącymi kosztami nowych programów i złożoności technologicznej nowoczesnego uzbrojenia, wywołujących w przemyśle potrzebę współdzielenia ryzyka.
- Procesach globalizacyjnych wzmagających i tak już ostrą konkurencję na rynkach eksportowych oraz mogących spowodować problemy z bezpieczeństwem dostaw ze względu na licznych zagranicznych podwykonawców (koronnym przykładem jest tu wielonarodowy program myśliwca piątej generacji - Joint Strike Fighter [JFS]).
- Pojawienia się nowych konkurentów w branży uzbrojenia (takich jak Korea Południowa, Brazylia, czy Chiny) oraz wzmocnienia się starych (Rosja).

Wszystkie wyżej wymienione trendy, wraz z zagłębianiem się w XXI wiek, w coraz silniejszym stopniu oddziaływać będą na decydentów politycznych oraz przemysły

---

<sup>12</sup> Christopher Bowe, *US unlikely to back mergers*, „The Financial Times”, 6 października 2003, s. 18, znalezione w: Sophie de Vaucorbeil, „The changing transatlantic defence market”, w: Daniel Keohane (red.), *Towards a European Defence Market*, Chaillot Paper nr 113, EUISS, listopad 2008, pobrane z: <http://www.iss.europa.eu/research-areas/security-defence-policy/>, s. 89, 25.03.2010.

zbrojeniowe w Europie i w Stanach Zjednoczonych, powodując dalsze zacieśnianie współpracy. Najświeższym z kolei przykładem, prawdopodobnie najistotniejszej ze wspomnianych tendencji, jest stanowisko sekretarza obrony USA, Leona Panetty, iż przewidywane cięcia w budżecie obrony na najbliższe 10 lat (450 mld dolarów) dotkną w połowie wydatków na programy zbrojeniowe<sup>13</sup>.

Pierwsza dekada nowego tysiąclecia oraz początek drugiej są dowodem na to, że europejski przemysł zbrojeniowy odpowiedział na zmieniające się czasy i, pomimo niewątpliwych trudności, wkroczył na rynek północnoamerykańskiego sojusznika. W latach 2001-2005 firmy zbrojeniowe ze Starego Kontynentu dokonały łącznie 67 przejęć na amerykańskim rynku o łącznej wartości około 7 mld euro, podczas gdy w roku 2008 sama Finmeccanica, za kwotę 4 mld dolarów, kupiła firmę DRS Technologies, zajmującą 36 pozycję na liście największych dostawców uzbrojenia dla Departamentu Obrony USA<sup>14</sup>. Ostatnie 5 lat można wręcz uznać za wysyp europejskich inwestycji w amerykańskich sektorach lotniczym i obronnym. Jak podaje Bloomberg, korporacje zachodnioeuropejskie wydały w tym czasie około 20 mld dolarów, z czego, co istotne, połowę stanowiły inwestycje dokonane przez przedsiębiorstwa brytyjskie, 20% francuskie, 13% włoskie, a 11% niemieckie<sup>15</sup>. Także minione miesiące wpisują się w obserwowany od lat trend. Szwedzki SAAB ogłosił w sierpniu b.r., iż zakończył proces przejmowania firmy Sensis Corporation, zajmującej się produkcją czujników dla wojska, umacniając tym samym swoją pozycję na amerykańskim rynku<sup>16</sup>. Swoją aktywność w USA potwierdził również francuski gigant – Safran. Firma, kosztem 1,1 mld dolarów, dokonała zakupu amerykańskiego L-1 Identity Solutions – przedsiębiorstwa nie należącego co prawda bezpośrednio do branży zbrojeniowej, jednak będącego jednym z liderów w sektorze

---

<sup>13</sup> Reuters, *Panetta sees half of defense cuts from weapons*,

<http://www.reuters.com/article/2011/11/02/pentagon-budget-idUSN1E7A021D20111102>, 1.10.2011.

<sup>14</sup> Daniel Keohane, Sophie de Vaucorbeil, *Opening up the European Defence Markets: The challenges ahead*, ISS Opinion, EUISS, wrzesień 2008, pobrane z: [www.iss.europa.eu](http://www.iss.europa.eu), s. 4, 15.10.2010.

<sup>15</sup> Sabine Pirone, *BAE May Make Purchases as U.S. Cuts Spur Defense Companies to Widen Reach*, <http://www.bloomberg.com/news/2011-08-10/bae-europe-defense-companies-plan-purchases-on-u-s-budget-cuts.html>, 11.08.2011.

<sup>16</sup> SAAB Group, *SAAB completes acquisition of senses*, press release, <http://www.saabgroup.com/About-Saab/Newsroom/Press-releases--News/2011---8/Saab-Completes-Acquisition-of-Sensis/>, 15.08.2011.

bezpieczeństwa<sup>17</sup>. Pomimo nieuniknionego spadku wydatków obronnych w Stanach Zjednoczonych, europejski przemysł zbrojeniowy nadal wyraża chęć inwestycji w Ameryce. Zarówno brytyjski BAE Systems, jak i mniejsze firmy, pokroju Cherming Group, zapowiadają dalsze przejęcia na amerykańskim rynku, szczególnie w sektorach gromadzenia informacji i wojny elektronicznej<sup>18</sup>.

Zmiany własnościowe na rynku zbrojeniowym w Stanach Zjednoczonych nie są jednak jedynym przejawem działań europejskich, a także amerykańskich, przedsiębiorstw na arenie transatlantyckiej. W ciągu ostatnich kilkunastu lat powstało kilka znaczących sojuszy, stanowiących o wzmocnionej współpracy pomiędzy największymi aktorami biznesowymi po obu stronach Atlantyku. Sztandarowym przykładem takiego działania było powstanie w 2001 roku spółki joint venture ThalesRaytheonSystems w celu połączenie wysiłków w zakresie technologii radarowych oraz C4I. Kooperacja transatlantycka miała również miejsce pomiędzy Northrop Grumman oraz EADS. Obie firmy stanęły wspólnie do przetargu na nowy powietrzny tankowiec dla amerykańskich sił powietrznych, jednak pomimo początkowego zwycięstwa ich oferta została ostatecznie odrzucona, a Departament Obrony nagrodził kontraktem firmę Boeing<sup>19</sup>. O rozmiarach współpracy pomiędzy przemysłem amerykańskim i europejskim świadczy również fakt, iż zaledwie sam Lockheed Martin stworzył 8 spółek joint venture z partnerami ze Starego Kontynentu oraz bierze udział w wielomiliardowych projektach pokroju wspomnianego JFS, a także systemu obrony raketowej MEADS<sup>20</sup>.

Wszystkie opisane powyżej działania i inicjatywy nie miałyby jednak prawdopodobnie miejsca gdyby nie poparcie udzielone ze strony decydentów politycznych. Zarówno administracja prezydenta Busha, jak i obecna Obamy, pomimo

---

<sup>17</sup> Safran, *Safran completes the acquisition of L-1 Identity Solutions Becomes world leader in biometric identity solutions*, financial press release, <http://www.safran-group.com/site-safran-en/finance-397/financial-publications/financial-press-releases/article/safran-completes-the-acquisition-11359>, 26.07.2011.

<sup>18</sup> Sabine Pirone, *BAE May Make...*

<sup>19</sup> W pierwszym przetargu wspólna oferta EADS i Northrop Grumman zwyciężyła, została jednak oprotestowana przez Boeinga i procedurę powtórzono. Drugi przetarg, zakończony w lutym 2011, wygrał Boeing, jednak jego konkurentem pozostał już tylko europejski EADS, gdyż Northrop Grumman wycofał się ze wspólnego projektu argumentując to rozpisaniem przetargu faworyzującego produkt konkurenta.

<sup>20</sup> Daniel Keohane, Sophie de Vaucorbeil, *Opening up...*, s. 3-4.

różnorodnych przeciwności, wykazywały wolę współpracy, czego przykładami są, ograniczone co prawda, próby reformy postanowień ITAR oraz większa liczba kontraktów wygranych przez europejskie firmy niż kiedykolwiek wcześniej. Druga strona Atlantyku również wykazuje chęć do tworzenia transatlantyckiego rynku uzbrojenia oraz umożliwia wkraczanie firm amerykańskich do Europy. Przejęcia jakich dokonał np. General Dynamics wskazują na gotowość przynajmniej częściowego tworzenia więzi pomiędzy europejskimi i amerykańskimi przedsiębiorstwami<sup>21</sup>. Pomimo dających się zauważyć zmian, zaangażowanie polityków na ich rzecz nadal wydaje się ambiwalentne. We wrześniu b.r. Sekretarz Generalny NATO, Anders Fogh Rasmussen z jednej strony przyjął z zadowoleniem decyzję prezydenta Obamy o potrzebie zmian w aktualnych przepisach eksportu uzbrojenia, z drugiej jednak wezwał Europę i USA do dalszego otwarcia swoich rynków na transatlantycką konkurencję wskazując, że zarówno jedna, jak i druga strona nadal wyraźnie faworyzują rodzimych kontrahentów<sup>22</sup>.

## Podsumowanie

Jedną z istotnych, a w zasadzie nie poruszonych w artykule kwestii pozostaje aktywność przedsiębiorstw zbrojeniowych ze Stanów Zjednoczonych w Europie. Tak jak w przypadku obecności firm z Europy w USA, również spółki amerykańskie od ponad 10 lat z różnym skutkiem starają się spenetrować rynki na Starym Kontynencie. Fakty, takie jak kupno FiatAvio i MTU Aero Engines, producentów silników do samolotów, przez amerykańską grupę Kohlberg Kravis Roberts & Co, czy też przejęcie stoczni HDW przez fundusz One Equity Partner, stanowią tylko przykłady niewątpliwej obecności Amerykanów w europejskim sektorze uzbrojenia<sup>23</sup>. Jakkolwiek ważna jest ta tendencja i należy mieć ją na uwadze, ze względu na odmienny temat artykułu

<sup>21</sup> W latach 2001-2003 General Dynamics przejął: hiszpańską Santa Barbara, niemiecki EKW oraz austriacki Steyr.

<sup>22</sup> Keith Wier, *NATO's Rasmussen calls for open defense markets*, <http://www.reuters.com/article/2011/09/12/us-nato-britain-rasmussen-idUSTRE78B40I20110912>, 12.09.2011

<sup>23</sup> Daniel Keohane, Sophie de Vaucorbeil, *Opening up...*, s. 4.

i ograniczone miejsce nie możliwe było poruszyć tej skomplikowanej kwestii w tym miejscu.

Bez względu jednak na działania amerykańskich przedsiębiorstw w Europie, wkraczanie europejskich firm zbrojeniowych na rynek Stanów Zjednoczonych, rozpoczęte na początku XXI wieku, niewątpliwie przybiera na sile. Wymienione w artykule przyczyny tego stanu rzeczy, pośród których leży tworzenie transatlantyckiego rynku uzbrojenia, stają się coraz bardziej naglące, co z kolei pozwala snuć przewidywania, iż omawiany trend będzie się nasilał, prowadząc do nowych fuzji, przejęć, programów kooperacyjnych i powstawania spółek kontrolowanych wspólnie przez Europejczyków i Amerykanów. Trudności budżetowe, wzrost konkurencji na rynkach światowych, wydłużanie się łańcucha dostaw oraz wiele innych zjawisk powodować będą zbliżanie się przemysłów zbrojeniowych po obu stronach kontynentu. Pytaniem, które powinno się dziś stawiać nie stanowi „czy” Europa powinna inwestować w amerykański przemysł zbrojeniowy, ale jak bardzo będzie w stanie na nim zaistnieć.

Kamil Mazurek, doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

### **Abstrakt**

Tematyka ekspansji europejskiego przemysłu zbrojeniowego w Stanach Zjednoczonych, powszechnie omawiana w Europie Zachodniej, jest stosunkowo słabo opisana na gruncie polskim. Niniejszy artykuł jest z jednej strony próbą scharakteryzowania działań podejmowanych przez europejskie firmy zbrojeniowe oraz decydentów politycznych ze Starego Kontynentu na rzecz rozwoju transatlantyckiej współpracy zbrojeniowej, z drugiej zaś ma on na celu ukazanie trendu, z którym mamy do czynienia od co najmniej 10 lat, tzn. prób wkraczania przedsiębiorstw zbrojeniowych z Europy na rynek Stanów Zjednoczonych. Omówienie tego zagadnienia w polskiej literaturze powinno pomóc w zrozumieniu procesów zachodzących na najważniejszym rynku zbrojeniowym świata.

## EUROPE ON THE OFFENSIVE

### Abstract

The subject of expansion of the European defence industry in the United States, well described in Western Europe, is relatively unknown on the Polish ground. This article is, on the one hand, an attempt to characterize actions taken by European defence firms and policymakers from Europe for the development of transatlantic armament cooperation and, on the other, it is to demonstrate certain trend, which is evident for at least 10 years, namely: the expansion of the European defence industry in the US. Presentation of this issue in the Polish literature should provide better understanding of undergoing processes in the world's most important defence market.

Katarzyna Gołębiowska

## INTERGOVERNMENTAL COLLABORATION IN IMMIGRATION, SETTLEMENT AND INTEGRATION POLICIES FOR IMMIGRANTS IN REGIONAL AREAS OF AUSTRALIA

Key words:

*immigration, immigration policies, Australia*

### Introduction

Australia is a country of immigration. In 2010, it was estimated that 27 per cent of its population was overseas-born (Australian Bureau of Statistics (ABS) 2011b).<sup>1</sup> Australia's urbanisation rate of 89 per cent (2009) is one of the highest in the world (United Nations (UN) 2009). Population has long been concentrated in major metropolitan areas (100,000 inhabitants and more) and in particular in the nation's capital cities. In 2010, Australia had 22.5m inhabitants of whom 64 per cent lived in the capital cities. If all cities with populations over 100,000 were considered, this proportion would increase to 77 per cent (ABS 2011a).

In the late 1990s Australia introduced a regional policy for skilled and business migration as one means of achieving a better spatial distribution of the population. This article discusses the role of the Federal, State/Territory and Local Governments in planning and implementing this policy, and their role in policies of settlement and integration of immigrants in regional areas. The article has seven sections. The current section summarises the key trends that have triggered the introduction of the

---

<sup>1</sup> This proportion is higher than in other migration countries. New Zealand overseas-born make up 22.9 per cent of its population, and in Canada they represent 19.8 per cent. In the US, overseas-born comprise 11.1 per cent of the population and in United Kingdom 8.3 per cent. Department of Immigration and Citizenship (DIAC) 2010:24.

regional dispersal policy for skilled and business migrants, discusses its core objectives and presents the key principles of the policy. The next section sketches the constitutional and jurisdictional division of power in immigration matters, introduces the key legislation and outlines mechanisms for intergovernmental policy consultations. Sections three to five review the roles of the three tiers of government in immigration, settlement and integration policies with illustrations provided from regional areas. Section 4 discusses an auxiliary strategy of dispersal of humanitarian entrants. Section six offers an appraisal of the intergovernmental collaboration in the dispersal, settlement and integration of immigrants. Recommendations for an enhanced retention in regions are made in the Conclusions.

#### *Rationale for regional dispersal policy for immigration*

Decades worth of post-war immigration have substantially contributed to the high urbanisation rate in Australia. The regional dispersal policy has served to direct some skilled and business migrants away from the largest cities and into regional locations. This has been motivated by interrelated demographic and economic trends. First, immigrants have long preferred to live in urban areas, particularly in the largest capital cities: Sydney, Melbourne, Brisbane and Perth. This has contributed to problems of urban congestion, pressures on the infrastructure and land use (Golebiowska unpublished manuscript: 1). Settlement of immigrants in these cities has contributed to their population and economic growth and turned them into even greater magnets for subsequent migration and business activities. At the 2001 Census, 79 per cent of all migrants arrived in the previous five years lived in Sydney (37 per cent), Melbourne (22 per cent), Brisbane and Perth (10 per cent each); this overall proportion only decreased minimally to 77 per cent at the 2006 Census (ABS CData online; Golebiowska *et al.* 2011: 54). In effect, demographic and socioeconomic disparities between such areas of high growth and other areas, typically referred to as regions, have arisen. Hence, the first objective of the policy has been to encourage migrants to settle in less populated and slower growing areas

as a means of supporting their demographic and economic growth as well as reducing the pressures on the largest Australian cities.

Uneven population distribution has been further exacerbated by the effects of internal migration. Internal migration may support growth in the destination areas and contribute to population stagnation or decline in the areas of origin. South Australia and Tasmania have small populations and a history of substantial internal outmigration. Net internal migration losses, which these two states posted in 1991–96 and 1996–2001 have contributed to their low population growth. Tasmania actually suffered a minimal population decline in 1996–2001. In the most recent intercensal period (2001–06), population growth of these two states has remained low although Tasmania recorded a minimal internal migration gain (ABS 2003: 22, 39; 2008: 23, 28, 31). Rural and remote areas are similarly concerned about the consequences of their small or declining populations.

Large urban areas may also suffer net migration losses as was the case of Hobart (capital city of Tasmania) and Adelaide (capital city of South Australia) in 1996, 2001 and 2006 Censuses. As a result, their respective populations practically stagnated. In the first two intercensal periods their respective population growth rates were less than 50 per cent of the national average annual growth rates. Melbourne also experienced net migration losses and a below national average annual growth rates in the 1991–96 intercensal period. The tide started turning in the intercensal period of 1996–2001 when Melbourne improved its average annual population growth rate and exceeded the national average annual growth rate in 2001–06 (ABS 1998: 39, 40; 2003: 20, 25, 46; 2008:28; 2009a: 46, 47; 2009b). The effects of out-migration represent then another rationale for introducing the regional dispersal policy (Golebiowska unpublished manuscript:29).

In the Northern Territory (NT), which has the smallest population base of all Australian jurisdictions, historically unpredictable internal migration flows and the consequent highly volatile annual population growth (Golebiowska and Carson 2009; Taylor and Carson 2009) have been of concern. Statistics suggests that the NT has

been attractive for temporary, short-term interstate moves for employment reasons but not for long-term residence (ABS 1998: 35; 2003: 41). By directing long-term migrants to areas like the NT it is hoped that they can contribute to a more sustainable demographic growth.

The policy has also had economic motivations. It was instituted at a time of positive economic growth, which translated into a tighter national labour market and employer difficulties, including in regions, in attracting and retaining skilled workers. The labour force supply, including the availability of specific skills, has been exacerbated in those areas of Australia that have suffered population losses through out-migration. Young adults have long been known to be leaving regional Australia for largest cities to pursue education and economic opportunities (Bell and Hugo 2000: 99). Thus, another policy objective has been to attract young and skilled individuals to fill vacancies in regions and migrant entrepreneurs to establish new or joint ventures there.

#### *Principles of regional dispersal policy for immigration*

'Regional' Australia for purposes of this policy covers areas with less than 200,000 inhabitants and low growth metropolitan areas that is those that in the last intercensal period had posted an average annual population growth rate below 50 per cent of the national average annual population growth rate (Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs (DIMIA) 2005b: 42). All non-metropolitan areas and some metropolitan areas are included. Large capital cities such as Sydney, Brisbane and Perth, which have high proportions of the immigrant-born and some other highly populated areas have been excluded. Adelaide, Hobart and Darwin (capital city of the NT) have been included. Melbourne, Australia's second largest city has been eligible under some regional visas, which has arisen from its low average population growth in the first part of the 1990s. The strong pro-immigration stance of the Victorian Government (Hugo 2008b: 555) has also been critical. In 2001–06, growth has improved in Adelaide, Hobart and Melbourne and technically

they do not meet the low growth metropolitan area criterion now (ABS 2008: 28; 2009b). Their latest population growth trends will be revealed by the 2011 Census.

It is difficult to swiftly change long-established trajectories of immigration to such internationally well-known cities as Sydney or Melbourne. Since 1995–96, a combination of incentives has been used to encourage skilled and business migrants to settle and work in regional locations. For these purposes, a new set of skilled and business visas has been developed within Australia's skilled migration program. Their specific criteria have been refined over time. These visas fall under the 'State-Specific and Regional Migration' (SSRM) initiatives. They enable employers, State and Territory Governments and families in regional areas to nominate individuals for migration.

The majority of skilled migrants are subject to a federally established points-test. For regional skilled migrants the minimum threshold is lower than for the independent skilled migrants (Golebiowska *et al.* 2011: 65). Under some visas, such as the Regional Sponsored Migration Scheme (RSMS) available for those who have a specific job offer, the points-test does not apply. Regional skilled migrants can access some lower entry criteria than those applicable to independent skilled migrants. They include lower English language standards, higher age limit and lower level skills (the latter two are only available under RSMS). Independent business migrants and regional business migrants are not points tested but some lower criteria, such as less money available for investment, apply to the latter group. Migration criteria for both groups of business people are federally-established. Regional skilled and business migrants also benefit from priority visa processing (2011: 65).

Nowadays, migration to Australia, including to regional areas, is a two-step process. First, most regional migrants receive temporary visas. They are expected to settle and work (or enter into business) in the region for which they have been nominated for a minimum period of time, which is usually two years. After they have met the initial residence and employment criteria, they become eligible to apply for a permanent visa. These initial restrictions serve to enhance their chances of long-term

retention in the destination areas, which in turn is expected to support the local population and economic growth. It is hoped that by the time migrants have become eligible for permanent visas (and in most cases become eligible to relocate), they would have developed local links and therefore be less prone to move (Golebiowska *et al.* 2011: 64). Currently, occasional surveys are the only source of information regarding secondary movements before and after the initial restrictions have been lifted. Relocations occurring before the initial restrictions expire require approval by the relevant authorities such as the State/Territory Governments concerned.

### **Constitutional and legal framework for immigration policy and consultative mechanisms**

#### *Constitutional division of powers, key legislation and statutory bodies*

The Australian Constitution (1901) stipulates that immigration is a prerogative of the Federal Parliament, which has powers to make laws about immigration and emigration (s 51 (xxvii)), naturalisation and aliens (s 51 (xix)).<sup>2</sup> The Federal Department of Immigration and Citizenship (DIAC)<sup>3</sup> administers Australia's immigration laws under the direction of the Minister for Immigration and Citizenship (MIAC).

The *Migration Act 1958* provides the framework for regulating entry, presence, removal or deportation of non-citizens. The *Migration Regulations 1994* provide the procedural mechanisms for how that *Act* is to be administered.<sup>4</sup> The *Act* and the *Regulations* provide for many matters to be specified by notice in the Commonwealth Gazette as a way of quickly fine-tuning the law (Vrachnas *et al.* 2008: 29).

---

<sup>2</sup> Parliament of Australia 2003.

<sup>3</sup> Other names of the Department are used in this paper as per its official name at any given time. The word 'Department' also refers to the Federal Department of Immigration.

<sup>4</sup> For the purposes of this paper, the *Migration Act 1958* is Act No. 62 of 1958 as amended, prepared 25 September 2009, taking into account amendments up to Act No. 91 of 2009. The *Migration Regulations 1994* are Statutory Rules 1994 No. 268, prepared 22 September 2009, taking into account amendments up to SLI 2009 No 237.

The Migration Review Tribunal (MRT) and the Refugee Review Tribunal (RRT) provide independent merits reviews of most visa-related DIAC's decisions (Vrachnas *et al.* 2008: 318).<sup>5</sup> They are established by the *Act* and their jurisdiction, powers and procedures are determined by the *Act* and the *Regulations* (MRT-RRT 2011). The Administrative Appeals Tribunal (AAT) is authorised under the *Act* to conduct merits reviews of decisions relating to refusal or cancellation of certain visas based on character or criminal grounds. Decisions of the MRT, RRT and AAT are subject to judicial review by the Federal Magistrates Court, the Federal Court and the High Court (Vrachnas *et al.* 2008:319). Two other framing pieces of legislation are the *Australian Citizenship Act 2007* and the *Migration Agents Regulations 1998*.

*Intergovernmental consultations on immigration, settlement and integration policies*

The development of these policies is informed by consultations between DIAC and other Federal departments and agencies, State/Territory and Local Government authorities, the community sector, industry, ethnic associations and the general public. This collaboration takes on many forms and binds DIAC to various degrees. The Council of Australian Governments (COAG), which is the peak intergovernmental forum in Australia, initiates, develops and monitors the implementation of policy reforms which are of national significance and which require cooperative action by the Australian Governments. At the time of writing in July 2011, COAG and the associated Ministerial Councils are undergoing a re-structure but immigration and settlement will remain as a core area of interest. In the past, the Ministerial Council on Immigration and Multicultural Affairs (MCIMA) has provided a forum to develop policies and strategies around the regional dispersal of skilled migrants, settlement and citizenship (COAG 2011; Commonwealth-State Relations Secretariat 2010:59; MIAC 2008).

---

<sup>5</sup> Merits review – reconsideration of an original administrative decision with the objective of making the correct or preferable decision based on the facts before it in accordance with applicable laws. Vrachnas *et al.* 2008:318.

The regional dispersal policy has its origins in a Commonwealth/State Working Party on Immigration established in 1996 (Hugo 2008a: 133). The current Commonwealth/State Working Party on Skilled Migration brings together stakeholders from the Federal and State/Territory Governments to investigate the development of long-term skilled migration options and strategies to increase the number of skilled migrants in States/Territories and regional areas (DIAC 2009: 35). Similar Working Parties were established in the past between the Federal Government and individual State Governments, such as New South Wales (NSW) and Victoria. Each group investigated options for increasing settlement of skilled and business migrants in regional areas and in NSW for reducing the level of permanent and temporary migration to the Sydney metropolitan area, Newcastle and Wollongong (Commonwealth/NSW Working Party on Migration to Sydney and Regional NSW 2003; Department of Premier and Cabinet Victoria (DPCV) 2004).

#### *Advisory bodies to DIAC*

Numerous government and non-government stakeholders advise DIAC and the Minister on various aspects of immigration, settlement and integration of immigrants. An example of an advisory body to the Federal Minister is the Australian Multicultural Advisory Council. It deals with matters related to cultural diversity and social and civic participation of immigrants in wider society. It will be replaced by the Australian Multicultural Council (DIAC 2011a). There are also consultations on the annual immigrant intake with community-level organisations and others who work with DIAC.

## **Roles and Responsibilities of Each Level of Government for Immigration Policy and Programs**

### *Federal planning for immigration and humanitarian programs*

The Federal Government plans the annual scale and composition of the immigration and humanitarian programs in consultation with the State/Territory Governments. Between 2003–04 and 2009–10, the total number of annually granted immigration visas (skilled, family and special eligibility) has ranged between 114,400 and 171,300. In the same period, the annual number of humanitarian visas has ranged between 13,000 and 14,100. Besides the permanent migration program, DIAC manages temporary entry into Australia (DIAC 2009:71; 2010:30,32,81).

The Federal Government reviews the prevailing economic and social circumstances and may adjust the scale and/or composition of the annual immigrant intake. Two reductions to the skilled migrant intake were made in March and May 2009 in response to the economic slowdown (MIAC 2009). More recently, policy adjustments have been made to better address specific skill shortages in regional Australia. Following announcements by the Federal Minister for Immigration in February 2010, in late 2010 and early 2011, State Migration Plans were rolled out. They are formal agreements between the Minister and each State/Territory Government (DIAC 2011c). Before they came into force, the State and Territory Governments used their own lists of occupations in demand to nominate skilled migrants with a matching skills set. Such nominations have never required a job offer. Rather, they have been based on the match between the State/Territory-wide or regional labour market needs and the migrant occupation and skills as well as an assumption that the individual would find employment quickly. Under the State Migration Plans, the lists have remained in force and Governments have become authorised to set the number of migrants that they will nominate from their lists every year (2011c). State Migration Plans have similar structures but the annual

number of nominations and the lists of occupations in demand differ slightly among jurisdictions. This reflects the unique labour market needs of each State/Territory.

Given that immigration is a sole constitutional responsibility of the Federal Government, these plans are a development worth monitoring. A formal transfer of some decision-making powers to the sub-national governments may with time come to transform the federal-state relations and the practice of the migration policy planning process. The national planning levels may come to better reflect the different needs of States and Territories and regions within them. The plans provide an illustration of Australia's long-standing interest in regional variation, which can also be observed in such public domains as fiscal policy or parliamentary representation.

In July 2011, the Federal Minister announced a new model for skilled migration to Australia, planned to commence in July 2012. It departs from the current model in that it involves an electronic expression of interest for skilled migration against the points test, followed by an invitation to submit a full visa application for successful candidates. Applicants for independent, family and State/Territory-nominated migration will require such an invitation in order to submit a visa application. The underlying principle is for the skilled migration program to meet Australia's economic needs and in particular match State and Territory-wide as well as regional skill shortages. The new model will have safeguards against the previous concentration of independent skilled visa grants in a handful of occupations. State and Territory Governments will have access to the electronic database containing expressions of interest and will be able to nominate candidates for migration who have specific skills in demand in their jurisdictions. Candidates will then be invited to submit visa applications in scheduled rounds to apply. Employers Australia-wide will also have access to the database so that they can contact prospective migrants directly to arrange a nomination. Other expected benefits include a match between the number of applicants and the number of places available annually as well as more streamlined

processing (DIAC 2011b; n.d.). No details of how this new model would interact with the State Migration Plans have yet been released.

#### *Role of State/Territory and Local Governments in implementing immigration policy*

To help the Federal Government implement regional dispersal all State/Territory Governments have created units responsible for their 'portion' of processing of regional skilled and business visa applications. These units are also pivotal in the two-way traffic between DIAC and local stakeholders. Daily engagement with the latter gives the migration units extensive local knowledge. This in turn can be used to inform the development of the national policy at forums such as MCIMA. Some local councils are gazetted as 'regional certifying bodies' to assist with administration of RSMS visas.

#### *Recruitment, selection, admission and control of stay of immigrants*

The implementation of immigration policy involves recruitment, selection, admission and control of the stay of immigrants. The Federal Government has sole responsibility for the selection and admission of non-citizens and control of their entry and stay including removal and deportation. It facilitates their recruitment in numerous ways. The DIAC website is the most authoritative source of reference for prospective migrants in that it presents the most-up-to-date official information. It also hosts the Skill Matching Database (SMD), which can be searched by Australian employers and State/Territory Governments to identify candidates for nomination under selected skilled visas including for regional areas (DIAC 2009: 36). It is yet unclear what will happen to SMD after the new model for skilled migration has been implemented. DIAC also advises employers (Australia-wide) at free information sessions on the process of nominating skilled workers.

The State/Territory Governments are active internationally and domestically in attracting skilled and business migrants. Their migration units maintain websites containing details about immigration requirements and promote the

employment/business opportunities and lifestyle in their respective jurisdictions. They also undertake promotion and recruitment missions in selected countries. Domestically, they advise employers on nominations, hold seminars for international students interested in migrating and so forth.

Collaboration between the Federal and State/Territory Governments in implementing the regional dispersal policy is legislated. By virtue of *Migration Regulations 1994*, administration of certain visas, such as those falling into the regional categories, is shared between the Minister for Immigration and the State/Territory Governments and/or assisted by other bodies gazetted for this purpose. The RSMS visa, which enables employers to nominate a candidate for a specific employment offer, provides an illustration of this interaction. In order to apply to the Federal Minister for the approval of the nomination, an employer is required to obtain an endorsement from a gazetted body that the business and the conditions of the employment offer meet the specific criteria set out in the *Regulations*. These bodies are known as 'regional certifying bodies'. Their role may be assumed by the Governments' migration units, regional development authorities and local councils (Commonwealth of Australia Gazette 2002).

DIAC retains the sole responsibility for selection of migrants. This is regardless of the nominations made by employers and State/Territory Governments and the legislated co-administration of the regional visas. If potential migrants meet all principal selection criteria but fail to meet the medical, criminal and security criteria, their visa application is usually refused (Vrachnas *et al.* 2008: 150).

## **Roles and Responsibilities of Each Tier of Government in Settlement Policy and Programs**

### *Federal policy framework and policy coordination*

The policy context for settlement programs is provided by *National Framework for Settlement Planning 2006* (Department of Immigration and Multicultural Affairs

(DIMA) 2006) and the *Charter of Public Service in a Culturally Diverse Society 1998* (National Multicultural Advisory Council (NMAC) 1999). The *Charter* provides a framework for delivering government-funded services (mainstream and those provided by community-based organisations) in a way that is sensitive and responsive to the language and cultural needs of all Australians.

The *National Framework* has been developed in consultations undertaken by the Department to follow-up on the recommendations made by the *2003 Review of Settlement Services for Migrants and Humanitarian Entrants* (DIMIA 2003). Its implementation involves cooperation across all levels of government (including government service providers), with community organisations and other settlement service providers (for example not-for-profit community-based organisations). This is coordinated by the National Settlement Planning Unit located in the Federal DIAC office, which receives information from the Settlement Planning Units located in the State/Territory DIAC offices. The National Unit has the dual role of using received information to inform and coordinate program management and policy development and of advising stakeholders on settlement patterns, expected needs of new arrivals and services available to meet those needs (DIMA 2006: 10,12). The Settlement Planning Units in regional DIAC offices perform a similar role with respect to the local service providers and other settlement stakeholders. Furthermore, they report to the Federal DIAC office on regional settlement issues, including on potential sites for humanitarian settlement (2006: 11).

Direct regional settlement of humanitarian migrants has not, until recently, been pursued in a planned way (Piper and Associates 2007: 4). A current focus on settling humanitarian entrants in regional areas<sup>1</sup> has resulted from recommendations made in the *2003 Review*. The goal is to relieve pressure on services and resources in larger centres, to help regional towns boost their populations and benefit the migrants themselves particularly if they have skills in demand in particular regional areas and/or they themselves have rural backgrounds (Piper and Associates 2009: 5;

---

<sup>1</sup> DIAC can most readily influence the settlement of humanitarian entrants who have no substantial social links elsewhere in the country.

2008: point 4.2). Thus, their dispersal offers an auxiliary means of better distributing immigrants throughout the country.

Humanitarian settlement pilot programs have recently taken place in selected regional towns in Victoria (Ballarat, Shepparton) and South Australia (Mount Gambier) (Piper and Associates 2009; 2008; 2007). Evaluations illustrate coordination of the efforts of, and scope of cooperation between the government and non-government stakeholders, the role of the cross-agency regional settlement planning committees, the nature of the support services and how they were delivered as well as the engagement of volunteers. Evaluations attest to the enormous amount of resources, enthusiasm and lateral thinking required from these agencies and individuals to settle relatively small groups of up to 60 individuals (typically up to a dozen families) in each town.

The ultimate aim of intensive inter-agency cooperation is the longer-term retention of humanitarian migrants in regions. The efforts of these agencies are expected to contribute to this retention. However, these evaluations were undertaken only around 12 months from the commencement of each project, when migrants were still adjusting to their new lives, so that their longer-term retention in these regional towns has not been proven. One example of an incident that could potentially undermine retention is as follows. Humanitarian entrants wished to become reunited with families with whom they had links and that others from their areas of origin could join them (Piper and Associates 2009; 2008). Bringing these families could potentially strengthen the social support in these emerging communities and in turn encourage retention. However, one linked family was sent to Perth by DIAC rather than to Ballarat (in a twist of unfortunate circumstances), causing distress for a family settled in Ballarat. This triggered negative emotions across the community, who became aware of the larger compatriots' community, more employment opportunities and a better climate in Perth. This seems to have convinced many that Perth was a better place to settle. If these migrants do not

secure meaningful employment in Ballarat after they have completed their English and/or other training, some may indeed move to Perth (2009:51–2). No similar incident happened in Mount Gambier and all families appeared happy to stay there (2008:point 5).

#### *Eligibility of immigrants for settlement support*

The provision of services to newly arrived migrants is based on their needs. General needs such as education or health care are met by mainstream agencies. Specialised settlement services are intended to help migrants become self-sufficient as soon as possible after arrival so that they can participate equitably in Australian society and use mainstream services. Eligibility for specialised services depends on the visa and is generally limited to the five-year period after arrival. Eligible groups are: humanitarian entrants, family stream entrants with low levels of English language proficiency and, dependants of skilled migrants with low levels of English language proficiency who have settled in regional and rural areas (DIMA 2006:1–2; Spinks 2009:3,5).

#### *Funding and delivery of settlement services: DIAC and settlement service providers*

Funding distributed by DIAC through a competitive grants process to community-based service providers means that the Department directly ‘purchases’ settlement services. This funding is available for specific projects and is hence time-limited. To meet the needs of their clients the service providers routinely seek funds from other sources. For example, in 2008–09, the Melaleuca Refugee Centre in Darwin secured funding from DIAC, two other Federal Government departments, three NT Government departments and four foundations (Melaleuca n.d.).

The key types of assistance for which DIAC funding is available include:

- a) English language tuition for adults; b) free translating and interpreting services to eligible non-English speaking migrants and humanitarian entrants when accessing services (for example to communicate with a doctor during a medical appointment); c)

intensive on-arrival assistance to humanitarian entrants provided under the Integrated Humanitarian Settlement Strategy (IHSS), lasting typically six months and designed to engender self-sufficiency as soon as possible; and d) post-IHSS services provided under the Settlement Grants Program (SGP) aimed at helping eligible clients to settle and participate in society as soon as possible after arrival (DIAC 2009:99–102).

Such assistance has been delivered to humanitarian entrants settled in Ballarat, Shepparton and Mount Gambier. Evaluations of these projects commented a great deal on the arrangements for and activities undertaken by the IHSS caseworkers. For example, the evaluation of the Ballarat project (Piper and Associates 2009) has illustrated how a part-time funding model for the IHSS caseworker, who at the initial stage needed to work full-time, adversely impacted both the Ballarat Regional Multicultural Council contracted to deliver these services and the refugees. Although the contractual obligations were met, the heavy workload resulted in a high staff turnover in this pivotal position, lack of continuity in service delivery and difficulties in establishing relationships of trust with the clients. The Council accrued a financially problematic debt for the time-in-lieu (2009:30–32).

In Mount Gambier, brokerage undertaken by the IHSS caseworker with local real estate agents helped new residents find suitable accommodation. This person also cooperated with the local media to keep the general public informed about the arrival of and participation of these entrants in community activities (Piper and Associates 2008: points 4.9.2; 6). The latter illustrates that caseworker positions involve activities extending beyond face-to-face contact with refugees and that caseworkers may be engaged in community awareness strategies. Importantly, communities in all three towns have been reported to be welcoming and supporting. Welcoming communities represent a key ingredient for a successful retention.

### *State/Territory Government-funded settlement services for regional skilled/business immigrants*

Support for regional skilled and business migrants varies between jurisdictions. Typically, State/Territory Governments' funds go towards supporting skilled migrants simply because they outnumber business migrants. Although the absolute numbers of the latter may be relatively low, they tend to choose to be nominated by States/Territories to benefit from the lower selection criteria. For example, in 2006–07, more than 95 per cent of entrepreneurs were State/Territory nominated (DIAC 2008:36). As of July 2011, examples of on-arrival support to skilled migrants nominated by the Australian Capital Territory (ACT) and Tasmania included assistance with finding rental accommodation, one-to-one orientation and information sessions and help in finding employment.<sup>1</sup> Similar assistance in regional Victoria is delivered through a partnership between the Victorian Government and local councils. These services are intended to assist skilled migrants nominated by the State/Territory Governments who did not require employment offers to immigrate. RSMS visa holders are expected to receive settlement assistance from their employers. Settlement information booklets downloadable from the migration units' websites are also popular and a main source of assistance for migrants in larger States such as New South Wales. Across Australia assistance to business migrants tends to be focused on business-related matters.

Settlement support is an element of the retention strategy. It is hoped that successful initial settlement will in turn enhance longer-term residency in the concerned State/Territory. But retention results from a combination of opportunities and circumstances of which some may fall outside the scope of immigration and settlement-related policies and programs. For example, a survey in the NT has revealed that employment opportunities elsewhere/a completed contract, seeking a change in lifestyle and existence of social links were among the key reasons for

---

<sup>1</sup> The ACT also offers a meet and greet service on arrival and transport to temporary accommodation. Such services were offered in 2010 by volunteers in South Australia but seem to have been since cut back.

relocation of skilled migrants from the NT (Garnett *et al.* 2008:85).<sup>2</sup> A survey of migrants nominated by the South Australian Government has established that economic, social and lifestyle considerations were among the key factors initially attracting them to regional areas (Hugo 2008a). This would suggest that the same motivations act as push and pull factors when it comes to migration.

The Department of Immigration has commissioned surveys to investigate mobility motivations, settlement and integration experiences of migrants holding selected regional skilled visas such as the RSMS ([www.immi.gov.au/media/publications/research](http://www.immi.gov.au/media/publications/research))<sup>3</sup>. These surveys have revealed that economic, lifestyle and social considerations were among the key factors underpinning the initial migration and subsequent relocations. For example, RSMS migrants who have fulfilled their minimum contract obligations and those who still had some way to go were surveyed in 2004. It was revealed that nine per cent of respondents have relocated to areas not designated as regional for RSMS purposes at the time of the survey and that eight per cent of those still living in their designated areas intended to relocate within the next 12 months. Furthermore, those who have met their contractual obligations were slightly less likely to remain in designated areas than other migrants (DIMIA 2005a:5,15–6). Those who have met their obligations and decided ‘voluntarily’ to remain in their regional areas were more likely to do so because they liked the area and the lifestyle rather than for work-related reasons. By comparison, work-related reasons represented a strong motivation to stay put for those migrants who have not yet met their contractual obligations. Almost all survey respondents (96 per cent) were made to feel welcome when they first settled. This suggests that their local communities were welcoming and friendly (DIMIA 2005a:9-10, 20), which is an important factor in retention. In sum, these results suggest that while the majority of regional migrants are likely to be retained, a moderate leakage out of regional areas may occur.

---

<sup>2</sup> Based on a survey of overseas-qualified health professionals, which was integrated into a larger survey by Garnett *et al.* 2008 on mobility of health professionals to and from the NT.

<sup>3</sup> State/Territory nominated business migrants are surveyed too, but the results of these surveys could not be immediately located.

## **Roles and Responsibilities of Each Level of Government for Integration Policy and Programs**

### *Federal policy framework and key funding initiatives*

The events of the first decade of the 21<sup>st</sup> century have particularly (but not solely) contributed to the current focus of the integration policy on the embracing of the Australian values, maintaining social cohesion and ensuring national security. Similar values are invoked in the recently released Federal multicultural policy (February 2011). Readers interested in critical evaluation of current and earlier practice and outcomes of the Federal Government's approaches to immigrant integration may refer to Betts and Birrell (2007), Jupp (2007), Jupp *et al.* (2007) and Markus *et al.* (2009). Other authors have also commented on the dynamics and indicators of immigrant integration in Australia.

Since 2006 a framework for initiatives to reinforce social harmony and address intolerance has been provided by the *National Action Plan to Build Social Cohesion, Harmony and Security*. This COAG initiative supports community resilience against radicalisation and extremism including addressing their underlying social and economic causes (MCIMA 2007; Andrews 2007). Its formulation was informed by wide-based consultations with State/Territory Governments and various community reference groups (DIAC 2008:101). The means to achieve these objectives are to better engage with migrants and to educate and engage the wider community (MCIMA 2007).

DIAC coordinates the *National Action Plan*. Funding to community-based organisations to implement its objectives is administered through DIAC's 'Diverse Australia Program'. Community-based organisations may seek funding from other tiers of government and other funders. DIAC funds small and major grants to enable communities to pursue activities promoting respect, fairness, inclusion and a sense of belonging.

Promotion of Australian citizenship as the common bond for all Australians serves to encourage immigrants to fully participate in civic, social and economic life. The *Life in Australia* booklet states that *To maintain a stable, peaceful and prosperous community, Australians of all backgrounds are expected to uphold the shared principles and values that underpin the Australian society.* These are: *respect for equal worth, dignity and freedom of the individual; freedom of speech; freedom of religion and secular government; freedom of association; support for parliamentary democracy and the rule of law; equality under the law; equality of men and women; equality of opportunity; peacefulness; and a spirit of egalitarianism that embraces mutual respect and compassion for those in need* (DIAC 2007:4). Most visa applicants sign a Values Statement included in their application to acknowledge that they will respect Australian values and obey the laws of Australia during their stay. Australian values are repeated in the citizenship oath. The oaths are taken at citizenship ceremonies, which are conducted on DIAC's behalf by local councils.

#### *Roles and responsibilities of State/Territory Governments*

Each State/Territory Government has an agency promoting and supporting cultural diversity. Their key functions include: a) promotion and facilitation of full participation of immigrants in cultural, social and economic life; b) increase in the understanding of ethnic and cultural diversity in the broader community; c) removal of barriers to equity in accessing government services and programs including by coordinating the whole-of-government approach (at State/Territory level); and d) advice to the relevant State/Territory Minister on matters relating to multicultural affairs. These agencies fulfil their roles through the provision of grants to community groups and administration of programs for recently arrived immigrants seeking employment. They also advise other government departments and agencies on access and equity matters and assist with consulting of ethnic client groups.

Other State/Territory Government departments may also help immigrants to integrate into the Australian community. Matters of law and order are often

identified as a key challenge for humanitarian entrants because their previous experiences may make them reserved about interacting with police and other authorities. In this context it is important to note that the State police participated in each regional settlement pilot project discussed earlier and nowhere were the humanitarian entrants reported as getting into trouble with the law (Piper and Associates 2009:46–7; 2008:point 4.9.13; 2007:22–3). At the time of the evaluations it was too early for an in-depth analysis of the migrants' progress in fully embracing Australian norms and customs but stakeholders facilitated their participation in local sports and hobby clubs. This may suggest that these humanitarian entrants were on track to adopting Australian norms and customs.

#### *Roles and responsibilities of Local Governments*

In line with the *Charter of Public Service in a Culturally Diverse Society 1998* and the relevant State/Territory legislation, local councils are obliged to operate in a culturally sensitive way and ensure equitable access to their services, facilities and programs. They develop social/community plans to meet the needs of certain groups, including immigrants. Councils with substantial immigrant populations, such as Brisbane City Council, may have their own multicultural strategies, programs and grants. In areas with smaller immigrant populations, such strategies can be streamed into general community development programs. For example, in Darwin, immigrant and/or cultural associations may apply for community grants funded and administered by the Council. Public libraries, which are the Council's responsibility, stock materials in languages other than English. Similar opportunities and services are standard where their greater range is not warranted.

In the regional humanitarian settlement pilots located in Ballarat, Shepparton and Mount Gambier, local Councils provide assistance to new residents to settle and integrate successfully. For example, at the time of evaluation, the City of Mount Gambier was about to offer supervised work experience to some humanitarian entrants (Piper and Associates 2008: point 4.9.8). It could be anticipated that besides

providing economic benefits, this work experience would expose them to Australian work ethics and other common social norms and thus help their integration into the Australian community.

### **Policy appraisal**

Our current knowledge about the impact of intergovernmental cooperation and where relevant, the role of the non-governmental stakeholders in attracting, retaining and integrating immigrants in regional Australia does not have an equal breadth in all areas. The reasons for this imbalance differ for regional skilled and business migrants as compared with regional humanitarian migrants.

The collaboration between the Federal and State/Territory Governments in developing and implementing the regional migration policy has enticed a substantial number of skilled and business migrants to move to regional and low population growth metropolitan areas. Between 2000 and 2009, nearly 160,000 regional skilled and business visas were granted (includes family members). Since 2004–05, these visas have never represented, on an annual basis, less than one-fifth of all skilled visa grants. This is undoubtedly a success. There is clearly a commitment to even better address the skill shortages in regional Australia, as demonstrated by the recently implemented State Migration Plans and the announcement of the new model for skilled migration to Australia.

The effects of the current initiatives encouraging skilled and business migrants to move to and stay in regions are difficult to precisely quantify. First, the State/Territory Governments' migration units may know how many successful applications result from their attendance at promotional events abroad but since they compete for migrants, this knowledge may remain tacit. Second, there is no immediately available information at the State/Territory level regarding whether and how settlement support services delivered by State/Territory Government migration units influence the choice of State/Territory of settlement, actual settlement progress and longer-term retention. Besides eligibility for these services, regional migrants are

generally expected to be independent, thus they may disappear 'from the radar' soon after arrival. The high numbers of applications processed by State/Territory migration units may render monitoring their settlement progress and retention difficult. Consequently, it is also unknown how well community harmony-enhancing projects funded by all three tiers of government increase their sense of belonging and propensity to remain in their original regional areas of settlement. Integration with the local community is important for retention and both the government-funded initiatives and a welcoming community need to be in place to enhance retention.

The experimental nature of regional humanitarian settlement pilot projects, the more manageable numbers involved and containment of the projects to small geographic areas have facilitated detailed evaluation. Reports have attested to the overall positive impact of the work undertaken by collaborating Governments, IHSS caseworkers and non-government stakeholders. The evaluation reports have also noted that the local communities were welcoming. The evaluations were undertaken too early for an in-depth analysis of the migrants' progress in fully embracing Australian norms and customs. However, the evaluations do state that the migrants were happy participants in community sports and hobby clubs and did not have trouble with the law. The latter is likely thanks to the engagement of local State police officers in each pilot project.

Regional retention is the key outcome of regional dispersal strategies for skilled, business and humanitarian entrants. It results from a combination of opportunities and circumstances of which some may fall outside the scope of immigration-related policies and programs. The RSMS survey has suggested that the majority of migrants are likely to be retained in their initial areas of destination possibly for lifestyle reasons and their fondness of the areas concerned. The fact that they felt welcome when they first settled is encouraging and demonstrates the friendly nature of Australian communities. However, this and the NT survey have also suggested that a moderate leakage may occur from regional areas both before and after migrants have met their contractual obligations. This points to real or perceived

reasons driving relocation, which are seemingly more important than the initial visa restrictions. For example, housing may represent an important lifestyle consideration and prompt people to move. Quality education for children may represent another reason. For some professionals, longer-term career opportunities may exist in metropolitan areas.

The efforts of all stakeholders involved in the regional humanitarian settlement pilot projects and the clients' progress in settlement have suggested that a long-term retention could be achieved. However, incidents like the one reported for Ballarat and Perth could undermine chances of a high rate of retention of members of this refugee community in Ballarat (Piper and Associates 2009: 52–3). The reactions the incident has triggered point to social, economic and lifestyle considerations that may become important factors in making longer-term settlement decisions. Social imperatives to move to a metropolitan area could possibly be tempered if DIAC and the collaborating local stakeholders more carefully coordinated family reunification.

The occasional surveys of regional skilled migrants have been either visa or State/Territory-specific, thus our understanding of retention factors rests on somewhat fragmented evidence. A database cross-referencing de-identified visa and selected Census statistics could better serve the ongoing focus on regional dispersal. Such a project was piloted in Australia in 2009 (Golebiowska *et al.* 2011: 75). By comparison, evaluations of regional humanitarian settlement pilot projects were undertaken too early for a definitive impression of longer-term retention outcomes.

The surveys reviewed here and one of the evaluations (Piper and Associates 2009) point to economic, social and lifestyle considerations as potential drivers of out-migration from regional areas. This reveals the universality of these drivers regardless of the type of visa at entry. Undoubtedly, some humanitarian and skilled and business migrants will move away from regional areas, as it is ultimately a personal and/or a family choice influenced by a combination of external factors.

## Conclusions

This paper has demonstrated that although immigration policy is a sole constitutional responsibility of the Federal Government, regional dispersal of skilled and business migrants rests on collaboration of Federal and State/Territory Governments. Settlement support for these migrants is funded and delivered by State/Territory Governments. Employer-nominated migrants such as RSMS visa holders are expected to receive similar assistance from their employers. Regional humanitarian settlement requires concerted efforts over time from all levels of government and from non-government stakeholders. State/Territory and Local Governments have funds and programs to facilitate integration of all groups of migrants and to support community cohesion more broadly. Settlement and integration programs cover key aspects of social, economic and civic adjustment to life in Australia.

Longer-term retention in regions is the key policy outcome and the ultimate indicator of success of regional dispersal strategies. Many skilled and business migrants initially enticed to regional areas and many humanitarian entrants settled in regional towns are likely to be retained there longer-term. Yet, there is suggestive evidence that economic, lifestyle and social considerations may drive moderate numbers of them out of the regional areas. These considerations point to real or perceived opportunities and concerns about the broader environment, which may fall outside the scope of the immigration, settlement and integration policies. Human and financial resources committed to dispersal, settlement and integration of migrants can support long-term retention but alone they will not suffice. They need to be assisted by investments in physical infrastructure, services and human capital, which will create conditions and opportunities attractive enough for the immigrants and other residents to stay. Finally, welcoming communities encourage retention. The Australian studies reviewed in this paper suggest that host communities around Australia generally have these qualities. What is now needed are better assessment

tools to investigate retention and mobility outcomes for the skilled and business migrants and repeat studies of humanitarian settlers in regional towns.

#### References:

Andrews K. (2007), Australian Government Initiatives for Social Cohesion, in (eds.): Jupp J., Nieuwenhuysen J. with Dawson E., *Social Cohesion in Australia*, Cambridge University Press: Port Melbourne, Victoria, pp.45–58.

Australian Bureau of Statistics (ABS 2011a), *Australian Demographic Statistics December Quarter 2010*,

cat. no. 3101.0, released 23 June 2011,

[www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/0/8DA664DE6FC430ADCA2578B7001184A0/\\$File/31010\\_dec%202010.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/0/8DA664DE6FC430ADCA2578B7001184A0/$File/31010_dec%202010.pdf), accessed 30 June 2011.

\_\_\_\_\_(2011b), *Migration Australia 2009–10*, cat. no. 3412.0, released 16 June 2011,

[www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/0/CAC6E05106F66A13CA2578B000119F19/\\$File/34120\\_2009-10.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/0/CAC6E05106F66A13CA2578B000119F19/$File/34120_2009-10.pdf), accessed 30 June 2011.

\_\_\_\_\_(2009a), *Migration Australia, 2007–08*, cat.no.3412.0, dated 28 July 2009,

[www.ausstats.abs.gov.au/Ausstats/subscriber.nsf/0/33A138F3B3CD34C7CA25760000175284/\\$File/34120\\_2007-08.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/Ausstats/subscriber.nsf/0/33A138F3B3CD34C7CA25760000175284/$File/34120_2007-08.pdf), accessed 2 July 2011.

\_\_\_\_\_(2009b), *Regional Population Growth, Australia, 2007–2008*, cat. no. 3218.0, calculations based on data cubes in srd format, released 23 April 2009, [www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/3218.02007-08?OpenDocument](http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/3218.02007-08?OpenDocument), accessed 2 July 2011.

\_\_\_\_\_(2008), *Australian Demographic Statistics December Quarter 2007*, cat.no.3101.0, dated 24 June 2008,

[www.ausstats.abs.gov.au/Ausstats/subscriber.nsf/0/720767F97001A093CA25747100121A3F/\\$File/31010\\_dec%202007.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/Ausstats/subscriber.nsf/0/720767F97001A093CA25747100121A3F/$File/31010_dec%202007.pdf), accessed 3 July 2011.

\_\_\_\_\_(2003), *Census of Population and Housing. Population Growth and Distribution Australia 2001*, cat. no. 2035.0, dated 16 June 2003, [www.ausstats.abs.gov.au/Ausstats/subscriber.nsf/0/D9379A6FFA24473CCA256D470005CC1C/\\$File/20350\\_2001.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/Ausstats/subscriber.nsf/0/D9379A6FFA24473CCA256D470005CC1C/$File/20350_2001.pdf), accessed 2 July 2011.

\_\_\_\_\_(1998), *1996 Census of Population and Housing. Population Growth and Distribution*

Australia, cat. no 2035.0, dated 27 May 1998,

[www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/Lookup/CA25687100069892CA256889001EF1B7/\\$File/20350\\_1996.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/Lookup/CA25687100069892CA256889001EF1B7/$File/20350_1996.pdf), accessed 2 July 2011.

\_\_\_\_\_(CData online), 2006 Census, customised tables, [www.abs.gov.au/CDATAOnline](http://www.abs.gov.au/CDATAOnline), created 24, 29 August, 11 September 2010.

Bell M. and Hugo G. (2000), *Internal Migration in Australia 1991-1996. Overview and the Overseas-Born*, report for the Joint Commonwealth, State, Territory Population, Migration and Multicultural Research Program, March 2000, Commonwealth of Australia 2000.

Betts K. and Birrell B. (2007), Making Australian Citizenship Mean More, *People and Place*, vol.15(1), <http://elecpress.monash.edu.au/pnp>, accessed 18 April 2010, pp. 45–61.

Commonwealth of Australia Gazette (2002), No. S 407, 30 October 2002. *Specification of Bodies for Paragraphs 5.19(4)(e) and 1.20GA(1)(e) and Areas for Paragraph 2.43(1)(la) of the Migration Regulations 1994*,

[www.ag.gov.au/portal/govgazonline.nsf/F665438C289129F7CA256D4400603C5B/\\$file/S407.pdf](http://www.ag.gov.au/portal/govgazonline.nsf/F665438C289129F7CA256D4400603C5B/$file/S407.pdf), accessed 4 May 2011.

Commonwealth/NSW Working Party on Migration to Sydney and Regional NSW (2003), [www.crc.nsw.gov.au/data/assets/pdf\\_file/0015/1275/working\\_party\\_report.pdf](http://www.crc.nsw.gov.au/data/assets/pdf_file/0015/1275/working_party_report.pdf), accessed 27 June 2011.

Commonwealth-State Relations Secretariat (2010), *Council of Australian Governments (COAG)*.

*Commonwealth-State Ministerial Councils Compendium*, July 2010,

[www.coag.gov.au/ministerial\\_councils/docs/compendium.pdf](http://www.coag.gov.au/ministerial_councils/docs/compendium.pdf), accessed 29 June 2011.

Council of Australian Governments (COAG 2011), *Ministerial Councils*, [www.coag.gov.au/ministerial\\_councils/index.cfm](http://www.coag.gov.au/ministerial_councils/index.cfm), last updated 21 March 2011, accessed 30 June 2011.

Department of Immigration and Citizenship (DIAC 2011a), *Australia's Multicultural Policy. The People of Australia*,

[www.immi.gov.au/media/publications/multicultural/pdf\\_doc/people-of-australia-multicultural-policy-booklet.pdf](http://www.immi.gov.au/media/publications/multicultural/pdf_doc/people-of-australia-multicultural-policy-booklet.pdf), accessed 30 June 2011.

\_\_\_\_\_(2011b), *Frequently Asked Questions – Proposed Skilled Migrant Selection Register (SkillSelect)*, dated July 2011,

[www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/pdf/skillselect-faq.pdf](http://www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/pdf/skillselect-faq.pdf), accessed 1 July 2011.

\_\_\_\_\_(2011c), *State Migration Plans – Frequently Asked Questions*, dated June 2011, [www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/pdf/statmig-faq.pdf](http://www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/pdf/statmig-faq.pdf), accessed 3 July 2011.

\_\_\_\_\_(2010), *Population Flows: Immigration Aspects 2008-09 Edition*, Commonwealth of Australia.

\_\_\_\_\_(2009), *Population Flows: Immigration Aspects 2007-08 Edition*, Commonwealth of Australia.

\_\_\_\_\_(2008), *Population Flows: Immigration Aspects 2006-07 Edition*, Commonwealth of Australia.

\_\_\_\_\_(2007), *Life in Australia*, Commonwealth of Australia 2007.

\_\_\_\_\_(not dated), *Proposed Skilled Migrant Selection Register (SkillSelect)*, [www.immi.gov.au/skilled/gmeneral-skilled-migration/skillselect.htm](http://www.immi.gov.au/skilled/gmeneral-skilled-migration/skillselect.htm), accessed 3 July 2011.

Department of Immigration and Multicultural Affairs (DIMA 2006), *National Framework for Settlement Planning*, March 2006, [www.immi.gov.au/living-in-australia/delivering-assistance/government-programs/settlement-planning/pdf/sett\\_plan\\_framework.pdf](http://www.immi.gov.au/living-in-australia/delivering-assistance/government-programs/settlement-planning/pdf/sett_plan_framework.pdf), accessed 2 July 2011.

Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs (DIMIA 2005a), *Analysis of the Regional Sponsored Migration Scheme Subclass*, [www.immi.gov.au/media/publications/pdf/rsms-paper-final.pdf](http://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/rsms-paper-final.pdf), accessed 2 May 2011.

\_\_\_\_\_(2005b), *Population Flows: Immigration Aspects, 2003-04 Edition*, Commonwealth of Australia.

\_\_\_\_\_(2003), *Report of the Review of Settlement Services for Migrants and Humanitarian Entrants*, May 2003, Commonwealth of Australia.

Department of Premier and Cabinet Victoria (DPCV 2004), *Final Report, Commonwealth – Victoria Working Party on Migration*, [www.immi.gov.au/media/publications/pdf/comm-vic-migrationv2.pdf](http://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/comm-vic-migrationv2.pdf), accessed 30 June 2011.

Garnett S., Coe K., Golebiowska K., Walsh H., Zander K., Guthridge S., Li S.Q. and Malyon R. (2008), *Attracting and Keeping Nursing Professionals in an Environment of Chronic Labour Shortage: A Study of Mobility Among Nurses and Midwives in the Northern Territory of Australia*, Charles Darwin University Press: Darwin.

Golebiowska, K., Valenta, M. and Carter, T. (2011), Immigration Trends and Data in (eds): Carson, D., Rasmussen R., Huskey, L, Ensign, P. and Taylor, A. *Demography at the Edge: Remote Human Populations in Developed Nations*. Farnham, United Kingdom: Ashgate Publishing Ltd, pp. 53–84.

Golebiowska K., and Carson D. (2009), What Is The Role of Net Overseas Migration in Population Growth and Interstate Migration Patterns in the Northern Territory, *People and Place*, vol.17(3), pp. 40–48.

Golebiowska, K. Unpublished manuscript. *Regional Policy for Skilled Migration in Australia and Canada*, PhD thesis passed at the Australian National University, 2007.

Hugo G. (2008a), Australia's State-Specific and Regional Migration Scheme: An Assessment of Its Impacts in South Australia, *Journal of International Migration and Integration*, vol.9(2), pp. 125–145, [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com), accessed 15 September 2009.

\_\_\_\_\_(2008b), Immigrant Settlement Outside of Australia's Capital Cities, *Population, Space and Place*, vol. 14(6), pp. 553–571, <http://onlinelibrary.wiley.com>, accessed 4 July 2011, DOI: 10.1002/psp.539.

Jupp J. (2007), *From White Australia to Woomera. The Story of Australian Immigration*, Cambridge University Press: Port Melbourne, Victoria, second edition.

Jupp J., Nieuwenhuysen J., and Dawson E. (2007) (eds.), *Social Cohesion in Australia*, Cambridge University Press: Port Melbourne, Victoria.

Markus A., Jupp J., and McDonald P. (2009), *Australia's Immigration Revolution*, Allen&Unwin:Crows Nest, NSW.

Melaleuca Refugee Centre (not dated), *Annual Report 2008/2009*, [www.melaleuca.org.au/files/Annual%20Report%202008%20to%202009%20final%20web%20version%20edited%2028%20Sept%202009.pdf](http://www.melaleuca.org.au/files/Annual%20Report%202008%20to%202009%20final%20web%20version%20edited%2028%20Sept%202009.pdf), accessed 17 June 2011.

Migration Review Tribunal – Refugee Review Tribunal (MRT-RRT 2011), *MRT-RRT Homepage*, [www.mrt-rrt.gov.au](http://www.mrt-rrt.gov.au), last updated 30 June 2011, accessed 4 July 2011.

Minister for Immigration and Citizenship (MIAC 2009), *Budget 2009–10 – Migration Program*:

*The Size of the Skilled and Family Programs*, media release 12 May 2009, [www.minister.immi.gov.au/media/media-releases/2009/ce02-budget-09.htm](http://www.minister.immi.gov.au/media/media-releases/2009/ce02-budget-09.htm), accessed 15 June 2011.

\_\_\_\_\_(2008), *MCIMA Communique*, 4 July 2008, Perth, last updated 13 August 2008, [www.minister.immi.gov.au/media/media-releases/2008/ce08063.htm](http://www.minister.immi.gov.au/media/media-releases/2008/ce08063.htm), accessed 20 June 2011.

Ministerial Council on Immigration and Multicultural Affairs (MCIMA 2007), *A National Action Plan to Build on Social Cohesion, Harmony and Security*, [www.immi.gov.au/living-in-australia/a-diverse-australia/national-action-plan/attach/National-Action-Plan-2007.pdf](http://www.immi.gov.au/living-in-australia/a-diverse-australia/national-action-plan/attach/National-Action-Plan-2007.pdf), accessed 12 May 2011.

National Multicultural Advisory Council (NMAC 1999), Appendix G: Charter of Public Service in a Culturally Diverse Society 1998 in: *Australian Multiculturalism for a New Century: Towards Inclusiveness*, a report by National Multicultural Advisory Council, [www.immi.gov.au/media/publications/multicultural/nmac/report\\_no\\_graphics.pdf](http://www.immi.gov.au/media/publications/multicultural/nmac/report_no_graphics.pdf), accessed 15 May 2011.

Parliament of Australia (2003), *Commonwealth of Australia Constitution Act* [1900], [www.aph.gov.au/senate/general/constitution/index.htm](http://www.aph.gov.au/senate/general/constitution/index.htm), page last reviewed 21 May 2003, accessed 4 July 2011.

Piper M. and Associates (2009), *Regional Humanitarian Settlement Pilot Ballarat*, report of an evaluation undertaken by Margaret Piper and Associates for the Department of Immigration and Citizenship, January 2009, [www.immi.gov.au/living-in-australia/delivering-assistance/government-programs/settlement-planning/\\_pdf/settlement-pilot-ballarat.pdf](http://www.immi.gov.au/living-in-australia/delivering-assistance/government-programs/settlement-planning/_pdf/settlement-pilot-ballarat.pdf), accessed 19 June 2011.

\_\_\_\_\_(2008), *Regional Humanitarian Settlement Pilot Mount Gambier*, report of an evaluation undertaken by Margaret Piper and Associates for the Department of Immigration and Citizenship, November 2008, [www.immi.gov.au/living-in-australia/delivering-assistance/government-programs/settlement-planning/\\_pdf/settlement-pilot-mount-gambier.pdf](http://www.immi.gov.au/living-in-australia/delivering-assistance/government-programs/settlement-planning/_pdf/settlement-pilot-mount-gambier.pdf), accessed 19 June 2011.

\_\_\_\_\_(2007), *Shepparton Regional Humanitarian Settlement Pilot*, summary report of an evaluation undertaken by Margaret Piper and Associates for the Department of Immigration and Citizenship, March 2007, [www.immi.gov.au/living-in-australia/delivering-assistance/government-programs/settlement-planning/\\_pdf/shepparton\\_pilot.pdf](http://www.immi.gov.au/living-in-australia/delivering-assistance/government-programs/settlement-planning/_pdf/shepparton_pilot.pdf), accessed 19 June 2011.

Spinks H. (2009), *Australia's Settlement Services for Migrants and Refugees*, research paper no. 29, April 2009, Parliament of Australia, Parliamentary Library, [www.aph.gov.au/library/pubs/rp/2008-09/09rp29.pdf](http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/2008-09/09rp29.pdf), accessed 12 May 2011.

Taylor A. and Carson D. (2009), Population Change in The Northern Territory – History Matters, *Population Studies Research Briefs*, no. 2009032, [www.cdu.edu.au/population/researchbriefs.html](http://www.cdu.edu.au/population/researchbriefs.html), accessed 3 July 2011.

United Nations (UN 2009), *World Urbanization Prospects: The 2009 Revision Population Database*, <http://esa.un.org/wup2009/unup/>, accessed 29 June 2011.

Vrachnas J., Boyd K., Bagaric M. and Dimopoulos P. (2008), *Migration and Refugee Law: Principles and Practice in Australia*, Cambridge University Press:New York, second edition.

Dr Katarzyna Gołębiowska, Research Associate, The Northern Institute, Charles Darwin University, Australia

## **WSPÓŁPRACA WŁADZ REGIONALNYCH W ZAKRESIE IMIGRACJI, OSIEDLANIA I INTEGRACJI IMIGRANTÓW NA OBSZARACH REGIONALNYCH AUSTRALII**

### **Abstrakt**

Australia jest krajem imigracji i krajem wysoko zurbanizowanym. W ostatnich latach władze australijskie wprowadziły politykę zachęcającą imigrantów do osiedlania się w regionach (poza wielkimi miastami), licząc że uda się ich tam zatrzymać na dłuższy okres, co w konsekwencji ma wesprzeć wzrost liczby ludności i rozwój ekonomiczny tych terenów. Artykuł omawia współpracę wszystkich szczebli administracji w dziedzinie tej polityki i w zakresie powiązanych polityk osiedlenia i integracji. Ocenia on następnie wyniki tej współpracy, zwraca uwagę na główne czynniki sprzyjające długoterminowemu osiedlaniu się imigrantów w regionach i wskazuje na przyczyny luk w wiedzy o efektach tej współpracy. Artykuł zamykają propozycje w jaki sposób poprawić dotychczasowe wyniki osadnictwa imigrantów w regionach.

## Abstract

Australia is a country built on immigration and one which is highly urbanised. The authorities have recently embarked on a policy of regional dispersal of immigrants with a view of retaining them in regions long-term so as to assist the regional demographic and economic growth. This article reviews the collaboration of the Federal, State/Territory and Local Governments in this and related policies of settlement and integration of immigrants in regions. It then evaluates the effects of this collaboration, highlights key retention factors and points to reasons behind current knowledge gaps. It offers recommendations for an enhanced retention.

## WEKTOR EUROATLANTYCKI W POLITYCE ZAGRANICZNEJ UKRAINY 1991-2011<sup>1</sup>

Słowa kluczowe:

*polityka zagraniczna, Ukraina, UE, NATO, wielowektorowość*

### Wstęp

Prawdopodobnie do żadnego innego państwa określenie „między Wschodem a Zachodem” nie pasuje lepiej niż do Ukrainy. Państwo to od czasu wyswobodzenia się spod jarzma Związku Radzieckiego i ogłoszenia niepodległości w 1991 r. stało się obszarem rywalizacji i ścierania się interesów zarówno geopolitycznego Wschodu, jak i Zachodu. Znaczącą rolę Ukrainy jako „sworzni geopolitycznego” podkreślał Zbigniew Brzeziński<sup>2</sup>. Takie a nie inne umiejscowienie Ukrainy na mapie politycznej Europy nie pozostało bez wpływ na jej politykę wewnętrzną i zagraniczną.

Poniższy artykuł traktuje o polityce zagranicznej Ukrainy, a konkretnie o wektorze euroatlantyckim jej polityki zagranicznej. W artykule tym wektor euroatlantycki rozumiany jest szeroko jako stosunki Ukrainy z Unią Europejską (UE) oraz Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO). Ze względu na ograniczoną objętość artykułu oraz w celu skupienia się na relacjach Ukrainy z Zachodem rozumianym jako Europa Zachodnia w niniejszym opracowaniu pominięta została kwestia relacji Ukrainy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki (nie licząc oczywiście kwestii ich obecności i faktycznego przywództwa w Sojuszu Północnoatlantyckim). Ramy czasowe poniższego artykułu obejmują okres dwóch dekad historii Ukrainy, od odzyskania niepodległości w roku 1991, aż do końca roku 2011.

<sup>1</sup> Poniższy artykuł stanowi rozszerzoną i zaktualizowaną wersję wystąpienia konferencyjnego z 12 marca 2011 r.

<sup>2</sup> Z. Brzeziński, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa 1998, s. 50.

## Wielowektorowość jako cecha polityki zagranicznej Ukrainy

By móc w pełni poprawnie przeanalizować wektor euroatlantycki polityki zagranicznej Ukrainy niezbędne jest zrozumienie najważniejszej cechy tej polityki jaką jest jej „wielowektorowość”. Koncepcja wielowektorowości nie od początku była obecna w polityce zagranicznej Ukrainy. Początkowo po odzyskaniu niepodległości Ukraina deklarowała się jako państwo neutralne, nieuczestniczące w żadnym nastawionym na konfrontację bloku wojskowym. Koncepcja ta była nazywana „doktryną Pawłyczki” (od nazwiska przewodniczącego parlamentarnej komisji spraw zagranicznych w latach 1990-1994)<sup>3</sup>. Postulowana neutralność Ukrainy została oficjalnie potwierdzona w tekście *Doktryny wojennej Ukrainy* z 1993 r. W dokumencie tym zapisano wprost, iż Ukraina nie uważa żadnego innego państwa za przeciwnika ani wroga, oraz że jest państwem bezatomowym, pozostającym poza jakimikolwiek blokami wojskowymi<sup>4</sup>. Miało to także swój wyraz w przystąpieniu Ukrainy do Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT) w 1994 r. (co było możliwe po podpisaniu tzw. protokołu lizbońskiego w 1992 r., w którym Ukraina, Białoruś i Kazachstan zadeklarowały pozbycie się swojego arsenału jądrowego), jak również w aktywnej polityce na rzecz rozbrojenia i nieprolifracji broni masowego rażenia<sup>5</sup>.

Zerwanie z polityką neutralności Ukrainy nastąpiło dopiero w roku 1997. W przyjętej wtedy *Koncepcji bezpieczeństwa narodowego* postulowaną wcześniej pozablokowość zastąpiono zapisami *o realizacji polityki bezpieczeństwa przez udział w istniejących i tworzących się systemach światowego i regionalnego bezpieczeństwa*<sup>6</sup>. Od tej pory politykę zagraniczną Ukrainy zaczęto określać jako politykę wielowektorowości<sup>7</sup>. Wielowektorowość ta w praktyce umożliwiała Ukrainie balansowanie pomiędzy Wschodem i Zachodem bez konieczności faktycznego opowiadanie się za którąś z geopolitycznych opcji.

<sup>3</sup> S. Bieliń, *Polska a perspektywy Europy Środkowej i Wschodniej*, "Studia Europejskie", 3/1998, s. 72.

<sup>4</sup> A. Eberhardt, E. Posel-Częściak, *Polityka obronna Ukrainy*, "Biuletyn PISM", 2003, nr 8 (112).

<sup>5</sup> Zob. *Ukraine: Nuclear Nonproliferation Treaty (NPT)*, NTI, <http://www.nti.org/db/nisprofs/ukraine/treaties/npt.htm>, 11.2011.

<sup>6</sup> J. Tymkiw, *Koncepcje polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Ukrainy*, [w:] M. Pietraś, T. Kapuśniak (red.), *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2007, s. 111.

<sup>7</sup> M. Podsiadłowicz, *Polityka bezpieczeństwa Ukrainy*, Warszawa 2004, s. 5.

W polityce wielowektorowości Ukrainy, obejmującej relacje z UE, USA, Rosją, stosunki regionalne we Wschodniej i Środkowej Europie, na Bałkanach, w przestrzeni Bałtycko- i Kaspisko-Czarnomorskiej oraz stosunki z innymi krajami<sup>8</sup>, generalnie można wyróżnić dwa główne wektory jej polityki zagranicznej:

- wektor zachodni (euroatlantycki) - obejmujący relacje z UE i NATO oraz ich państwami członkowskimi;
- wektor wschodni (euroazjatycki) - obejmujący głównie stosunki z Federacją Rosyjską oraz z pozostałymi państwami Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP).

Obecnie można zaobserwować wyłanianie się trzeciego bardzo istotnego wektora - chińskiego<sup>9</sup>. Wektor ten jednak rozwija się w praktyce dopiero od roku 2010, dlatego trudno jeszcze przewidzieć jaki przybierze ostateczny kształt i na ile głębokie będą relacje ukraińsko-chińskie.

### **Główne korzyści dla Ukrainy płynące z integracji z UE i NATO**

Głównym tematem niniejszego artykułu jest wektor euroatlantycki w polityce zagranicznej Ukrainy, istotne jest zatem znalezienie odpowiedzi na pytanie jakie są potencjalne korzyści płynące dla Ukrainy z integracji ze strukturami euroatlantyckimi. Zdaniem autora korzyści te można podzielić na dwie zasadnicze grupy:

- 1) korzyści polityczne i geopolityczne;
- 2) korzyści ekonomiczne.

W pierwszej grupie przede wszystkim najistotniejszą z potencjalnych korzyści jest możliwość wyjścia z rosyjskiej strefy wpływów, którą Federacja Rosyjska stara się usilnie zrekonstruować na obszarze byłego Związku Radzieckiego. Rosjanie najchętniej widzieliby Ukrainę jako słabe, pozbawione sojuszników na Zachodnie

<sup>8</sup> O. Czałcewa, *Polityka zagraniczna Ukrainy 1991-2010*, [w:] S. Sulowski, M. Prymusz, N. Minekova, B. Zdaniuk (red.), *Polska i Ukraina. Próba analizy systemu politycznego*, Warszawa 2011, s. 185.

<sup>9</sup> Zob. S. Matuszak, *Janukowycz w Chinach – trzeci wektor w ukraińskiej polityce zagranicznej?*, "Tydzień na Wschodzie" (8 września 2010 r.), OSW, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-09-08/janukowycz-w-chinach-trzeci-wektor-w-ukrainskiej-polityce>, 11.2011.

państwo, któremu łatwo można podporządkować realizacji swojego interesu narodowego. Udział Ukrainy w strukturach euroatlantyckich zdecydowanie zmieniłby jej położenie i pozycję względem Rosji oraz dałby jej instrumenty do nieskrępowanej realizacji swojej racji stanu. Oczywiście w przypadku realizacji takiego scenariusza odrębną kwestią pozostaje prawdopodobne ochłodzenie, albo nawet zaostrenie wzajemnych stosunków z Federacją Rosyjską.

Dużą korzyścią bliższej integracji z Zachodem jest też wizja długofalowej konsolidacji demokracji oraz instytucji demokratycznych na Ukrainie. Szczególnie Unia Europejska kładzie bardzo duży nacisk na umacnianie demokracji w swoim bezpośrednim sąsiedztwie (Ukraina stała się takim po rozszerzeniu o państwa Europy Środkowo-Wschodniej w 2004 r.), uzależniając dostarczanie swojej pomocy finansowej od przestrzegania reguł demokracji, rządów prawa i poszanowania praw człowieka. O ile Ukraina ciągle odbiega od modelu demokracji zachodnich to jednak w ostatnich latach dokonała pewnych postępów w demokratyzacji swojego ustroju i życia politycznego (aczkolwiek pytanie o faktyczną demokratyzację Ukrainy powróciło w kontekście procesu sądowego byłej premier Julii Tymoszenko<sup>10</sup>). Dlatego też włączenie jej w proces integracji europejskiej mogłoby nie tylko zacementować zachodzące pozytywne zmiany, ale również zdynamizować procesy prowadzące w dłuższej perspektywie do pełnej demokratyzacji Ukrainy.

Dzięki zbliżeniu z Zachodem oraz postępującym reformom w sferze politycznej i wojskowej Ukraina będzie mogła również odnotować znaczący wzrost bezpieczeństwa swoich obywateli. Ewentualne przystąpienie do NATO dość znacząco wpłynęłoby na wzrost bezpieczeństwa Ukrainy ze względu na udział w najsilniejszym z istniejących obecnie sojuszy wojskowych, jak również poprzez objęcie tego państwa parasolem atomowym Stanów Zjednoczonych. W tym kontekście nie można również zapominać o rozwijających się zdolnościach obronnych Unii Europejskiej, które funkcjonują obecnie w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE.

---

<sup>10</sup> O procesie zob. szerzej: M. Jaroszewicz, S. Matuszak, T. A. Olszański, *Proces i aresztowanie Julii Tymoszenko*, "Tydzień na Wschodzie" (10 sierpnia 2011 r.), OSW, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-08-10/proces-i-aresztowanie-julii-tymoszenko>, 11.2011.

Odnośnie potencjalnych korzyści ekonomicznych idących za ściślejszą integracją z Zachodem najważniejsze dla Ukrainy wydają się być znaczące i głębokie reformy gospodarcze, stymulowane dodatkowo przez pomoc finansową płynącą głównie z państw UE. Pozyskanie unijnych środków na rozwój gospodarki przyspieszyłoby jej reformy i pozwoliłoby zbliżyć się do unijnych standardów wspólnego rynku, jak również efektywnie wdrożyć przepisy prawne umożliwiające liberalizację handlu zagranicznego.

Integracja z Zachodem przyczyniłaby się również do polepszenia atrakcyjności inwestycyjnej Ukrainy, co przełożyłoby się na zwiększony napływ zagranicznych inwestycji i kapitału. Pozwoliłoby to pozyskać dostęp do nowocześniejszych technologii oraz zapewnić bardziej przyjazny klimat dla kolejnych inwestycji, co z kolei wpłynęłoby na polepszenie społeczno-gospodarczej sytuacji na Ukrainie i wzrost stopy życia jej obywateli.

### **Wpływ sytuacji wewnętrznej na euroatlantycki wektor polityki zagranicznej Ukrainy**

Specyfika państw należących do byłego bloku socjalistycznego nie pozwala efektywnie analizować ich polityki zagranicznej bez uwzględnienia czynnika wewnętrznego. O ile zagadnienie to jest na tyle rozległe, że mogłoby być rozwinięte w odrębnej publikacji to jednak warto przyrzeć się, jaki wpływ na wektor euroatlantycki polityki zagranicznej Ukrainy miały zmiany na stanowisku głowy państwa<sup>11</sup>.

Ze względu na fakt, iż rola i pozycja prezydenta Ukrainy w stosunku do innych ośrodków władzy jest dość silna, dlatego też ma on znaczący wpływ na wiele aspektów działalności państwa<sup>12</sup>, w tym również na jego politykę zagraniczną. Za prezydentury Leonida Kuczmy (lata 1994-2004) po początkowym okresie prowadzenia przez Ukrainę polityki neutralności, po 1997 roku nastąpił zwrot w stronę wielowektorowości. Prezydent Kuczma jako pierwszy ogłosił chęć integracji

<sup>11</sup> Z racji tego, iż za trwającej do 1994 r. prezydentury Leonida Krawczuka realizowana była polityka neutralności i pozablokowości Ukrainy, zostanie on wyłączony z analizy obejmującej ten podrozdział.

<sup>12</sup> R. Mojak, *Republika Ukrainy*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych. Tom 2*, Lublin 2005, s. 276-277.

Ukrainy z Unią Europejską i NATO, jak również ze Światową Organizacją Handlu<sup>13</sup> (zaczątki prowadzenia takiej polityki można zauważyć jeszcze u poprzedniego prezydenta Ukrainy Leonida Krawczuka)<sup>14</sup>. Proeuropejska orientacja Kuczmy była jednak w zasadzie podejściem bardziej deklaratywnym, niż faktycznym. Mimo ogłoszenia przez Kuczmę *Strategii Integracji z Unią Europejską* pod koniec swojej pierwszej kadencji, tak naprawdę niewiele zrobiono w celu faktycznej jej realizacji. Było to raczej podejście typowo taktyczne, służące Ukrainie do konsekwentnego balansowania między Zachodem a Wschodem.

Po próbie sfałszowania wyniku wyborów prezydenckich przez ówczesne władze w listopadzie 2004 r. oraz po będących tego następstwem burzliwych wydarzeniach określanych jako "pomarańczowa rewolucja" (trwająca od listopada 2004 r. do stycznia 2005 r.), stanowisko prezydenta objął Wiktor Juszczenko (2005-2010). Za jego prezydentury nastąpiło dość radykalne odejście od polityki wielowektorowości. Juszczenko zdecydowanie faworyzował kierunek prozachodni, stawiając w zasadzie tylko na jeden wektor w polityce zagranicznej Ukrainy. Polityka taka poniosła jednak porażkę – nastąpiło znaczne pogorszenie stosunków z Federacją Rosyjską i rozluźnienie więzów z państwami Wspólnoty Niepodległych Państw, a Unia Europejska i NATO, mimo pogłębienia współpracy, nie otworzyły się na Ukrainę w stopniu w jakim tego oczekiwano.

W lutym 2010 roku, po druzgocącej klęsce w wyborczej walce o reelekcję Wiktora Juszczenko (zdobył tylko 5,45% głosów<sup>15</sup>), fotel prezydenta objął jego rywal z okresu "pomarańczowej rewolucji", a późniejszy premier Ukrainy Wiktor Janukowycz. Polityka Janukowycza, który będąc przywódcą tzw. "obozu niebieskich" (od barw jego frakcji parlamentarnej Partii Regionów), uważany jest za prorosyjskiego i raczej sceptycznie nastawionego do integracji z Zachodem, przyniosła ponowny zwrot w stronę wielowektorowości. Co zaskakujące, pomimo odrzucenia przez Janukowycza

<sup>13</sup> Ukraina przystąpiła do Światowej Organizacji Handlu (WTO) w 2008 roku.

<sup>14</sup> W. Baluk, *Geopolityczne orientacje niepodległej Ukrainy*, [w:] Walenty Baluk (red.), *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2008, s. 91.

<sup>15</sup> *Протокол Центральної виборчої комісії про результати голосування у день виборів Президента України*, 25 stycznia 2010 r., Центральна виборча комісія, [http://www.cvk.gov.ua/info/protokol\\_cvk\\_17012010.pdf](http://www.cvk.gov.ua/info/protokol_cvk_17012010.pdf), 5.11.2011.

możliwości przystąpienia do struktur NATO i ponownego otwarcia się na bliższą współpracę z Rosją, to jednym z priorytetów polityki zagranicznej pozostała dla Janukowycza integracja z Unią Europejską. Za wyraz tego można uznać wybór miejsca wizyty pierwszej zagranicznej podróży nowego prezydenta, którym ku zaskoczeniu niektórych, nie była Moskwa, którą odwiedził w drugiej kolejności, lecz Bruksela oraz instytucje unijne. Tym samym Janukowycz wyznaczył dwa główne priorytety polityki zagranicznej na okres swojej prezydentury<sup>16</sup>. Podejście takie znalazło potwierdzenie w ustawie o zasadach polityki wewnętrznej i zagranicznej Ukrainy z 2010 roku, w której zapisano, iż celem Ukrainy jest integracja z Unią Europejską, jak również utrzymanie partnerskich stosunków z Rosją i państwami WNP<sup>17</sup>.

### **Stosunki Ukrainy z Unią Europejską**

Nawiązanie stosunków między Ukrainą a Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG) nastąpiło już w grudniu 1991 r. poprzez uznanie niepodległości Ukrainy przez ministra spraw zagranicznych Holandii, która sprawowała wówczas przewodnictwo w Radzie EWG<sup>18</sup>. Niecałe dwa lata później, w październiku 1993 r. w Kijowie ustanowione zostało przedstawicielstwo Komisji Europejskiej (stała misja Ukrainy przy UE ustanowiona została dopiero w roku 1995).

Początkowo stosunki bilateralne między Ukrainą a EWG (a od 1 listopada 1993 r. Unią Europejską) rozwijały się dość powoli. Pierwszym porozumieniem jakie zostało zawarte była umowa o handlu tekstyliami podpisana 5 maja 1993 r. W 1993 roku rozpoczęły się też, obejmujące trzy tury negocjacyjne rozmowy na temat umowy regulującej stosunki pomiędzy UE a Ukrainą (wcześniej stosunki te regulowała umowa pomiędzy EWG i EURATOM a ZSRR z 1989 roku). Porozumienie takie, noszące nazwę Układ o Partnerstwie i Współpracy (PCA), podpisane zostało 14 czerwca 1994 roku. Pomimo szybkiej ratyfikacji przez Radę Narodową Ukrainy PCA wszedł w życie

<sup>16</sup> S. Matuszak, *Janukowycz balansuje między Brukselą a Moskwą*, "Tydzień na Wschodzie" (10 marca 2010 r.), OSW, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-03-10/janukowycz-balansuje-miedzy-bruksela-a-moskwa>, 11.2011.

<sup>17</sup> *Ukraina: reformy tak, NATO nie*, „Gazeta Wyborcza” z 4 czerwca 2010 r.

<sup>18</sup> P.Turczyński, *Polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy*, „Sprawy międzynarodowe”, 2005, nr 2, s. 98.

dopiero 1 marca 1998 r. ze względu na dość obojętną, a w pewnym stopniu nawet "niechętną" postawę niektórych państw członkowskich UE odnośnie zbliżenia z Ukrainą i pozostałymi państwami WNP<sup>19</sup>. By jednak nie hamować rozwoju stosunków handlowych między Ukrainą i UE 1 czerwca 1995 r. zawarto porozumienie przejściowe o handlu, które w praktyce umożliwiało stosowanie części przepisów PCA w okresie poprzedzającym jego wejście w życie<sup>20</sup>.

Wejście w życie PCA otworzyło nowy okres w relacjach UE-Ukraina. Ukraina zaczęła zabiegać o zacieśnienie stosunków bilateralnych z Unią. Pomimo problemów z implementacją niektórych zapisów PCA, władze Ukrainy zaczęły zgłaszać chęć zawarcia umowy stowarzyszeniowej, jak również głębszej integracji z UE, której ostatecznym celem miało być uzyskanie formalnego członkostwa w tej organizacji.

Na pierwszy spotkaniu Rady Współpracy UE-Ukraina (instytucji utworzonej na mocy zapisów PCA i zbierającej się raz do roku na szczeblu ministerialnym), odbywającym się w dniach 8-9 czerwca 1998 r. Oprócz przyjęcia przez strony planu działania na lata 1998-1999, Ukraina zgłosiła oficjalnie chęć stowarzyszenia z UE. Dwa dni później, bo 11 czerwca 1998 r. prezydent Kuczma ogłosił dekret nr 615 zatytułowany *Strategia integracji Ukrainy z Unią Europejską*, zaś dzień później ukraiński rząd przyjął rezolucję nr 852 dotyczącą harmonizacji ukraińskiego prawa z przepisami prawa wspólnotowego. Strategia integracji skupiała się na 9 głównych obszarach:

- dostosowanie ukraińskiego prawa do unijnych standardów;
- rozwój stosunków handlowych;
- udział Ukrainy w systemie bezpieczeństwa europejskiego;
- konsolidacja i wzmocnienie demokracji na Ukrainie;
- dostosowanie ukraińskiej polityki społecznej do europejskich standardów;
- współpraca w zakresie kultury, edukacji, badań i technologii;

---

<sup>19</sup> A. Kalicka-Mikołajczyk, *Polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy*, [w:] M. Winiarski (red.), *Polska i Ukraina na drodze do wspólnej Europy*, Wrocław 2010, s. 69-70.

<sup>20</sup> A. Dumala, *Stosunki Ukrainy z Unią Europejską*, [w:] M. Pietraś, T. Kapuśniak (red.), *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2007, s. 324.

- integracja regionalna;
- współpraca w poszczególnych sektorach gospodarki;
- współpraca na rzecz ochrony środowiska naturalnego<sup>21</sup>.

Jeszcze w 1998 roku na wiedeńskim spotkaniu Rady Europejskiej przywódcy państwa członkowskich Unii Europejskiej podjęli decyzję o uzgodnieniu wspólnej strategii wobec Ukrainy. Rada Europejska przyjęła wspólną strategię na odbywającym się w dniach 10-11 grudnia 1999 r. spotkaniu na szczycie w Helsinkach. Wspólna strategia stawiała trzy podstawowe cele w relacjach UE-Ukraina:

- wzmocnienie procesu demokratyzacji i przemian gospodarczych na Ukrainie;
- współpraca na rzecz stabilności i bezpieczeństwa na kontynencie europejskim;
- wzmocnienie współpracy na rzecz rozszerzenia UE<sup>22</sup>.

Zapisy zawarte we wspólnej strategii świadczyły to o podniesieniu przez Unię Europejską rangi Ukrainy w jej polityce zewnętrznej, jak również dostrzeżeniu jej europejskich aspiracji<sup>23</sup>. W grudniu 1999 r. miało również miejsce spotkanie między prezydentem Ukrainy Leonidem Kuczmą a przewodniczącym Komisji Europejskiej Romano Prodim.

Pomimo, zdawałoby się, znacznego rozwoju i intensyfikacji współpracy UE z Ukrainą, tak naprawdę efekty tego zbliżenia były w istocie niewielkie. W polityce zagranicznej Ukrainy w okresie po roku 1999 można było dostrzec zwrot w stronę Rosji, zaś prezydent Kuczma oskarżony został o łamanie zasad demokracji i zlecenie morderstwa opozycyjnego dziennikarza, co negatywnie odbiło się na jego wizerunku w UE. Współpraca UE z Ukrainą uzależniona była w dużym stopniu od ich relacji politycznych, dlatego i na tym polu można było dostrzec osłabienie wzajemnych

<sup>21</sup> *Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу (із змінами, внесеними Указом Президента України від 12 квітня 2000 року N 587/2000 про внесення змін до деяких указів Президента України та Указом Президента України від 11 січня 2001 року N 8/2001 про внесення змін до Указу Президента України від 11 червня 1998 року N 615), 11 czerwca 1998 r., <http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/publication/content/2823.htm>, 11.2011.*

<sup>22</sup> *European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine (1999/877/CFSP), [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc\\_111611.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc_111611.pdf), 11.2011.*

<sup>23</sup> R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 168.

stosunków<sup>24</sup>. W gruncie rzeczy, aż do okresu po "pomarańczowej rewolucji" polityka Ukrainy wobec Unii była w dużej mierze wyłącznie deklaratorywna, a za najistotniejszy przejaw jej stosunków można uznać udział Ukrainy w pierwszej misji reagowania kryzysowego przeprowadzonej samodzielnie przez Unię Europejską. Była to misja policyjna EUPM w Bośni i Hercegowinie rozpoczęta 1 stycznia 2003 r., w której udział brali ukraińscy policjanci<sup>25</sup>.

Przewartościowanie w relacjach Ukrainy z UE nastąpiło dopiero po „pomarańczowej rewolucji” i po objęciu urzędu prezydenta przez Wiktora Juszczenkę. Dnia 25 listopada 2004 r. Unia uznała drugą turę przeprowadzonych na Ukrainie wyborów prezydenckich za niespełniającą standardów demokratycznych. Co istotne, w zażegnaniu kryzysu politycznego na Ukrainie brał udział pełniący stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE Javier Solana, który na przełomie listopada i grudnia 2004 r. trzykrotnie odwiedzał Kijów (w styczniu 2005 r. brał również udział w inauguracji nowego prezydenta). Rada Europejska wydała również deklarację popierającą przemiany demokratyczne na Ukrainie, zaś 10 grudnia 2004 r. Rada Europejska przyjęła *Action Plan* (Plan Działania) dla Ukrainy, będący przejawem rozwijanej od 2004 r. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP), który określał następujące cele:

- wzmocnienie demokracji i rządów prawa;
- zagwarantowanie wolności słowa i prasy;
- współpraca w zakresie rozbrojenia i nieprolifracji broni masowego rażenia;
- znoszenie barier w handlu;
- polepszenie klimatu dla inwestycji;
- dostosowanie ukraińskiego ustawodawstwa do norm unijnych;
- zwalczanie korupcji;
- rozwiązanie problemu wiz i readmisji;

---

<sup>24</sup> W. Kwaśnicki, *Czy Unia Europejska może pomóc Ukrainie w transformacji gospodarczej?*, M. Winiarski (red.), *Polska i Ukraina na drodze do wspólnej Europy*, Wrocław 2010, s. 51.

<sup>25</sup> J. Barcik, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz-Katowice 2008, s. 313.

- reformę systemu sądownictwa powszechnego<sup>26</sup>.

W lutym 2005 r. *Action Plan* został poszerzony o tzw. "10-punktowy plan" Solany (dotyczący m.in. rozpoczęcia negocjacji nowego układu zastępującego PCA, zacieśnianiu współpracy handlowej i w zakresie II filara UE oraz pomocy finansowej i wsparcia w staraniach o akcesję Ukrainy do WTO) mający zmaksymalizować korzyści płynące z relacji UE-Ukraina opartych na zapisach wspomnianego Planu Działania<sup>27</sup>.

Kadencję rządów prezydenta Juszczenki charakteryzował zdecydowany zwrot w kierunku zachodnim oraz rozwój relacji bilateralnych z Unią Europejską. Już na początku swojej prezydentury Juszczenko potwierdził europejskie aspiracje Ukrainy, zawarte w *Strategii integracji Ukrainy z Unią Europejską* z 1998 r. Relacje Ukrainy z UE uległy znaczącej poprawie, co miało swój wyraz w ponownym ociepleniu stosunków politycznych i gospodarczych. Ukoronowaniem tego „nowego startu” było przyznanie Ukrainie statusu gospodarki rynkowej przez Radę Unii Europejskiej w grudniu 2005 roku, co umożliwiło późniejsze przystąpienie Ukrainy do WTO w roku 2008.

Ponowna zmiana sytuacji nastąpiła po wyborach parlamentarnych na Ukrainie w 2006 roku. Spory i nieporozumienia między politykami należącymi do "obozu pomarańczowych" doprowadziły do poważnego kryzysu politycznego, w skutek którego premierem został konkurent Juszczenki z wyborów prezydenckich, prorosyjski Wiktor Janukowycz. Ta swoista "niebieska kontrrewolucja" postawiła pod znakiem zapytania przyszłość relacji UE-Ukraina. Jednak ku zaskoczeniu unijnych polityków i wbrew oczekiwaniom części ukraińskich elit politycznych, nowy premier za jeden z głównych priorytetów ukraińskiej polityki zagranicznej uznał integrację z Unią Europejską, jak również dokończenie harmonizacji ukraińskiego prawa z *acquis communautaire*. Podkreślił również, że Ukraina musi stanowić silnego partnera dla Unii dlatego też najważniejszym celem jego rządu będzie zapewnienie stabilności

<sup>26</sup> A. Kalicka-Mikołajczyk, dz. cyt., s. 73.

<sup>27</sup> *Chronology of bilateral relations*, Delegation of the European Union to Ukraine, [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu\\_ukraine/chronology/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/chronology/index_en.htm), 11.2011.

ukraińskiej gospodarki, co z kolei miałoby się przyczynić do umocnienia instytucji demokratycznych i rozwoju swobód obywatelskich<sup>28</sup>.

Niezmiennym jednak pozostał fakt, iż pomimo ocieplenia i dynamizacji stosunków po „pomarańczowej rewolucji” Unia w praktyce ciągle pozostawała zamknięta na Ukrainę. Obiecywała jej co najwyżej pogłębienie stosunków w ramach ENP, co jednak w żadnym stopniu nie satysfakcjonowało strony ukraińskiej, która Europejską Politykę Sąsiedztwa postrzegała jako barierę na drodze do realnej integracji z UE. Pomimo braku jasnych obietnic odnośnie przyszłego członkostwa ze strony Unii, Ukraina pozostawała dla unijnych dyplomatów istotnym partnerem, czemu dała wyraz m.in. poprzez swoje zaangażowanie w rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu (również poprzez wsparcie unijnej misji EUBAM)<sup>29</sup>.

Koniec roku 2006 i rok 2007 nie przyniosły znaczącej poprawy w relacjach Ukrainy z Unią Europejską. Najistotniejszym wydarzeniem tego okresu było podpisanie umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji, która weszła w życie 1 stycznia 2008 r. Odbyły się także dwa spotkania na szczycie UE-Ukraina (27 października 2006 r. i 14 września 2007 r.), które jednak nie przyniosły tak oczekiwanej przez Ukrainę deklaracji o przyszłym członkostwie. Co jednak istotne, uzgodniono, iż konieczne jest rozpoczęcie negocjacji nowej ambitnej umowy o wzmocnionym partnerstwie (*Enhanced Agreement*), regulującej stosunki między Ukrainą a UE (PCA wygasał w 2008 r.), która dodatkowo miała również tworzyć między stronami strefę wolnego<sup>30</sup>. Nie użyto jednak nazwy „umowa stowarzyszeniowa”, co w praktyce nie dawało Ukrainie większej nadziei na szybką integrację z UE.

Negocjacje nowej umowy rozpoczęły się 5 marca 2007 roku, zaś 18 lutego 2008 roku dodatkowo rozszerzono je o negocjacje dotyczące ustanowienia strefy wolnego handlu (co zostało umożliwione przez przystąpienie Ukrainy do WTO). Przed

---

<sup>28</sup> A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, dz. cyt., s. 119-120.

<sup>29</sup> Tamże, s. 121-122.

<sup>30</sup> *EU-Ukraine Summit, Helsinki, 27 October 2006, Joint Press Statement*, Council of the European Union, [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu\\_uk\\_chronology/eu\\_ukraine\\_summit\\_joint\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu_uk_chronology/eu_ukraine_summit_joint_en.pdf), 11.2011.

rozpoczęciem negocjacji premier Janukowycz wyraził nadzieję, iż perspektywa członkostwa Ukrainy w UE zostanie formalnie zapisana w tekście nowej umowy<sup>31</sup>.

Co istotne, od 2007 r. zmienił się instrument pomocy finansowej przyznawanej przez UE Ukrainie. Pomoc taka od 1991 roku przyznawana była w ramach programu pomocy technicznej TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*) przeznaczonego dla 12 państw Europy Wschodniej i Azji Centralnej<sup>32</sup>. Od 1991 pomoc dla Ukrainy wyniosła ponad 2,5 mld euro i alokowana była w ramach programów obejmujących kwestie narodowe, regionalne, przygraniczne oraz bezpieczeństwa atomowego. Pomoc udzielana była również w ramach dwóch programów tematycznych: Programu pomocy humanitarnej (ECHO) i Europejskiej Inicjatywy na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR)<sup>33</sup>. Pomoc skupiała się głównie na realizacji projektów o znacznej wielkości o minimalnej wartości 2 mln euro<sup>34</sup>. W 1999 r. program TACIS został przedłużony na nową perspektywę finansową Unii na lata 2000-2006. Od 2007 roku zastąpił go Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) przyjęty na lata 2007-2013 w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Z całego budżetu ENPI wynoszącego 12 mld euro, dla Ukrainy wysokość alokacji w latach 2007-2010 wyniosła 494 mln euro<sup>35</sup>, zaś na lata 2011-2013 przyznano jej dofinansowanie wysokości 470 mln euro<sup>36</sup>.

Istotną z punktu widzenia relacji UE-Ukraina była polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego, ogłoszona w roku 2008 i rozpoczęta 7 maja 2009 roku. Partnerstwo Wschodnie miało być niejako rozszerzeniem i uzupełnieniem dotychczas istniejących instrumentów UE, skierowanych na Europę Wschodnią. Miało zapewnić pogłębienie relacji między Unią a sześcioma państwami Europy Wschodniej (Armenia,

<sup>31</sup> Janukowycz: *Integracja z UE pozostaje priorytetem Ukrainy*, Gazeta Wyborcza z 28 lutego 2007 r.

<sup>32</sup> Programem TACIS objęte były: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Kazachstan, Kirgistan, Mołdowa, Rosja, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukraina i Uzbekistan.

<sup>33</sup> A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, dz. cyt., s. 130.

<sup>34</sup> *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*, Euroresources, [http://www.euroresources.org/fileadmin/user\\_upload/PDF\\_country\\_and\\_Programme\\_profiles/ec4.pdf](http://www.euroresources.org/fileadmin/user_upload/PDF_country_and_Programme_profiles/ec4.pdf), 11.2011.

<sup>35</sup> *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009. Progress Report Ukraine*, European Commission, 12.05.2010.

<sup>36</sup> *The EU and Ukraine. Progress in relations – ENP Progress Report 2009*, ENPI info centre, <http://www.enpi-info.eu/files/interview/UkraineENGfinal.pdf>, 11.2011.

Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdowa, Ukraina) oraz przyczynić się do przyspieszenia reform w tych państwach. Najważniejszym postanowieniem podjętym na praskim szczycie Rady Unii Europejskiej inicjującym Partnerstwo Wschodnie było uzgodnienie, iż ze wszystkimi sześcioma państwami objętymi Partnerstwem podpisane zostaną umowy stowarzyszeniowe<sup>37</sup>. Ostatni (drugi z kolei) szczyt Partnerstwa Wschodniego odbył się w Warszawie w dniach 29-30 września 2011 r.

W myśl postanowień praskiego szczytu Rady odnośnie stowarzyszenia, dnia 16 czerwca 2009 r. na spotkaniu Rady Współpracy UE-Ukraina w Luksemburgu przyjęty został dokument zatytułowany *EU-Ukraine Association Agenda* (wszedł w życie 24 listopada 2009 r.), którego celem było zastąpienie Planu Działania z 2004 roku. Agenda stowarzyszenia jest instrumentem, którego zadaniem jest zacieśnienie współpracy politycznej i gospodarczej między stronami oraz przygotowanie do przyjęcia w przyszłości umowy stowarzyszeniowej i pełnej implementacji jej postanowień. Agenda określa 6 głównych obszarach współpracy. Są to:

- dialog polityczny (m.in. wspieranie demokracji i rządów prawa; walka z korupcją; współpraca w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa; wzmocnienie współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym);
- obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- współpraca gospodarcza;
- handel i sprawy handlowe;
- bezpieczeństwo energetyczne i jądrowe;
- pozostałe sprawy obejmujące współpracę w dziedzinach takich jak: podatki; transport; ochrona środowiska; przemysł i przedsiębiorczość; prawo spółek; usługi finansowe; społeczeństwo informatyczne; turystyka; rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich; pomoc socjalna i służba zdrowia; kosmos; nauka, technologia i edukacja<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> *Joint Declaration of the Prague Easter Partnership Summit*, Council of the European Union, 7.05.2009. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf), 11.2011.

<sup>38</sup> *EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement* z 15 października 2009, [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu\\_uk\\_chronology/association\\_agenda\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu_uk_chronology/association_agenda_en.pdf), 11.2011.

W lutym 2010 roku stanowisko prezydenta Ukrainy objął Wiktor Janukowycz. Początek jego prezydentury oznaczał koniec całkowicie prozachodniego podejścia w polityce zagranicznej Ukrainy, jak również stanowił powrót zarzuconej za prezydentury Juszczeki polityki wielosektorowości oraz początek odbudowy bliższych więzi z Rosją. Mimo to rozpoczęty proces integracji z Unią Europejską nie został przerwany, a nowy prezydent ciągle podkreśla jego znaczenie dla przyszłości Ukrainy, która nie zrezygnowała ze swoich planów przyszłego członkostwa. Co zresztą jest niejako wyrazem nastrojów społecznych na Ukrainie – akcesja do UE w 2010 r. popierana był przez 53% obywateli<sup>39</sup>, co w porównaniu do niewielkiego poparcia dla członkostwa w NATO (ok. 12%), stanowi pozytywny sygnał dla władz państwowych o kontynuowanie udziału w procesie integracji europejskiej.

Zdecydowanie najważniejszym wydarzeniem jakie miało miejsce w relacjach UE-Ukraina od czasu objęcia urzędu prezydenta przez Wiktora Janukowycza było przystąpienie Ukrainy do Europejskiej Wspólnoty Energetycznej, co miało miejsce 24 września 2010 r., a od 1 lutego 2011 r. Ukraina jest jej pełnoprawnym członkiem<sup>40</sup>.

Do 2011 roku najważniejszym aspektem relacji Ukrainy z Unią Europejską pozostawało pomyślnie zakończenie negocjacji umowy stowarzyszeniowej i wchodzącego w jej skład porozumienia odnośnie strefy wolnego handlu. Rozmowy jednak posuwały się do przodu dość powoli – najwięcej trudności przysporzyły negocjacje kwestii związanych z ustanowieniem strefy wolnego handlu, głównie w obszarze rolnictwa, energetyki i przemysłu stalowego<sup>41</sup>. Nie bez wpływu na proces negocjacji pozostała też postawa ukraińskich oligarchów (zwłaszcza tych zamieszkujących wschodnią część kraju), którzy od dłuższego czasu konsekwentnie starają się zablokować otwarcie na Zachód<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Poll - more than half of Ukrainians support European Union membership, "Kyiv Post" z 15 maja 2010, <http://www.kyivpost.com/news/nation/detail/66442>, 11.2011.

<sup>40</sup> Ukraine to accede the Energy Community as of 1 February, Energy Community, 1 lutego 2011, [http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/NEWS/News\\_Details?p\\_new\\_id=4141](http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/NEWS/News_Details?p_new_id=4141), 11.2011.

<sup>41</sup> M. Wojciechowski, *Ukraina do Unii*, "Gazeta Wyborcza" z 28 lutego 2011.

<sup>42</sup> Zob. A. J. Motyl, *Ukrainian Blues. Yanukovich's Rise, Democracy's Fall*, "Foreign Affairs", July/August 2010.

Negocjacje dotyczące strefy wolnego handlu zostały zakończone 19 października 2011 r., zaś w listopadzie odbyła się ostateczna tura rozmów na temat treści umowy stowarzyszeniowej<sup>43</sup>. Paraflowanie układu zostało zaplanowane na mającym się odbyć 19 grudnia 2011 r. w Kijowie szczycie UE-Ukraina, jednakże w obecnej sytuacji stoi ono pod znakiem zapytania. Ma to związek z ochłodzeniem w relacjach między Unią a Ukrainą, spowodowanym aresztowaniem i skazaniem byłej premier Julii Tymoszenko na 7 lat więzienia, w odbiegającym od standardów demokratycznych procesie sądowym (Bruksela uznała wyrok za motywowany politycznie<sup>44</sup>) oraz prześladowaniami opozycji (m.in. odmowa organizacji pokojowej demonstracji w rocznicę „pomarańczowej rewolucji”). Wydarzenia te miały znaczące implikacje dla procesu stowarzyszenia Ukrainy z UE – planowana na październik wizyta prezydenta Janukowycza w Brukseli została odwołana przez stronę unijną, zaś państwa członkowskie nie wyraziły zgody na umieszczenie zapisu o przyszłym członkostwie Ukrainy w treści umowy stowarzyszeniowej. Pomimo apeli<sup>45</sup> ukraińskiego MSZ by nie łączyć sprawy procesu Tymoszenko z kwestią stowarzyszenia, niewykluczone, że umowa nie zostanie w ogóle przyjęta przez UE na grudniowym szczycie, co przyczyni się jedynie do pogłębienia narastającego kryzysu we wzajemnych relacjach i zahamowania procesu stowarzyszenia, czego zresztą nie wykluczył sam ukraiński prezydent<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> *Chronology of bilateral relations*, Delegation of the European Union to Ukraine, [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu\\_ukraine/chronology/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/chronology/index_en.htm), 11.2011.

<sup>44</sup> J. Junko, *Ukraina. MSZ ma nadzieję na zawarcie umowy stowarzyszeniowej z UE*, 17, depesza PAP z 17 listopada 2011 r., [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114877,10664404,Ukraina\\_MSZ\\_ma\\_nadzieje\\_na\\_zawarcie\\_umowy\\_stowarzyszeniowej.html?fb\\_xd\\_fragment#?=&cb=f388ea0dc68114e&relation=parent&transport=fragment&frame=f374240c25d975c](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114877,10664404,Ukraina_MSZ_ma_nadzieje_na_zawarcie_umowy_stowarzyszeniowej.html?fb_xd_fragment#?=&cb=f388ea0dc68114e&relation=parent&transport=fragment&frame=f374240c25d975c), 15.11.2011.

<sup>45</sup> Zob. szerzej: J. Junko, *Ukraina. MSZ: nie łączmy wyroku Tymoszenko ze stowarzyszeniem z UE*, depesza PAP z 12 października 2011 r. [http://wyborcza.pl/1,91446,10458704,Ukraina\\_MSZ\\_nie\\_laczmy\\_wyroku\\_Tymoszenko\\_ze\\_stowarzyszeniem.html?fb\\_xd\\_fragment#?=&cb=f33785d97bf899&relation=parent&transport=fragment&frame=f2434f5138045a2](http://wyborcza.pl/1,91446,10458704,Ukraina_MSZ_nie_laczmy_wyroku_Tymoszenko_ze_stowarzyszeniem.html?fb_xd_fragment#?=&cb=f33785d97bf899&relation=parent&transport=fragment&frame=f2434f5138045a2), 15.11.2011.

<sup>46</sup> *Ukraina. Janukowycz nie wyklucza pauzy w relacjach z UE*, depesza PAP z 22 listopada 2011 r., [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114877,10688808,Ukraina\\_Janukowycz\\_nie\\_wyklucza\\_pauzy\\_w\\_relacjach.html?fb\\_xd\\_fragment#?=&cb=f16baf90940ee23&relation=parent&transport=fragment&frame=f1753a923d4c775](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114877,10688808,Ukraina_Janukowycz_nie_wyklucza_pauzy_w_relacjach.html?fb_xd_fragment#?=&cb=f16baf90940ee23&relation=parent&transport=fragment&frame=f1753a923d4c775), 15.11.2011.

## Stosunki Ukrainy z NATO

Stosunki Ukrainy z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) można podzielić na cztery zasadnicze etapy:

- I etap (1991-1997) – inicjowanie stosunków
- II etap (1997-2004) – instytucjonalizacja stosunków
- III etap (2005-2010) – zacieśnianie stosunków (prezydentura Juszczenko)
- IV etap (od 2010) – zamrożenie stosunków (prezydentura Janukowycza)

**Etap I** rozpoczął się z chwilą odzyskania niepodległości przez Ukrainę i trwał, aż do momentu formalnej instytucjonalizacji stosunków między Sojuszem Północnoatlantyckim a Ukrainą. Na początkowe relacje Ukrainy z NATO rzucał się „cień” konfrontacji zimnowojennej i blokowego podziału świata. Dodatkowo, co zresztą w zasadzie po dziś dzień pozostało niezmiennym aspektem stosunków Ukraina-NATO, relacje te kształtowały się pod dużą presją ze strony Rosji, która z dużą niechęcią odnosiła się do wszelkich prób wejścia Sojuszu w jej "wyłączną strefę wpływów". Ukraina ze względu na swoje antyblokowe i neutralne nastawienie na początku lat 90. XX wieku nie przywiązywała szczególnie dużej wagi do relacji z NATO. Był to również okres niepewny dla Sojuszu, który po zakończeniu zimnej wojny musiał od nowa zdefiniować swoje cele i znaleźć dla siebie miejsce w nowej rzeczywistości.

W procesie dostosowywania NATO do nowych realiów międzynarodowych w grudniu 1991 r. powstała Północnoatlantycka Rada Współpracy (NACC)<sup>47</sup>. W jej skład weszło 16 państw członkowskich NATO oraz 25 państw stowarzyszonych, w tym również Ukraina. Państwa NATO dostrzegały istotne geopolityczne i geostrategiczne położenie Ukrainy dla kształtu nowego ładu międzynarodowego<sup>48</sup>. W połowie lata 90. XX wieku znaczenie NATO w polityce zagranicznej Ukrainy zaczęło stopniowo rosnąć. Ukraina była pierwszym państwem WNP, które przystąpiło w 1994 roku do programu Partnerstwo dla Pokoju. Prezydent Leonid Kuczma w swoim wystąpieniu 1 czerwca

<sup>47</sup> W roku 1997 NACC przekształciła się w Radę Partnerstwa Północnoatlantyckiego (EAPC).

<sup>48</sup> M. Pietraś, *Stosunki Ukrainy z Sojuszem Północnoatlantyckim*, [w:] M. Pietraś, T. Kapuśniak (red.), *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2007, s. 353.

1995 r. zaproponował by relacje Ukraina-NATO kształtowane były na zasadzie specjalnego partnerstwa, wliczając w to również rozwój współpracy wojskowej. Przejawem zbliżenia między obydwojema stronami był udział ukraińskich żołnierzy w dowodzonych przez NATO misjach IFOR i SFOR na obszarze Bośni i Hercegowiny.

**Etap II**, będący etapem instytucjonalizacji stosunków, rozpoczął się prawdopodobnie najważniejszym i najbardziej przełomowym wydarzeniem w relacjach Ukraina-NATO w ostatniej dekadzie XX wieku. Dnia 9 lipca 1997 r. w trakcie madryckiego szczytu NATO podpisana została *Karta o szczególnym partnerstwie NATO z Ukrainą*<sup>49</sup>. Była ona kluczowa dla rozwoju przyszłych stosunków Ukrainy z Sojuszem Północnoatlantyckim, jak również zdefiniowała główne obszary współpracy i konsultacji. Na mocy Karty formalnie ustanowiona została Komisja Ukraina-NATO. Z założenia miała ona być instytucją zbliżoną kształtem do Rady Rosja-NATO, jednak już sama nazwa wskazywała, że w istocie będą to relacje niższego szczebla i nie o takim znaczeniu dla państwa Sojuszu jak stosunki z Federacją Rosyjską. Poza tym jak pisze Robert Kupiecki *formalne rozmowy z Ukrainą rozpoczęły się z dużym opóźnieniem (dopiero w drugiej połowie marca 1997 r.), w sytuacji gdy rokowania z Rosją przekroczyły już punkt krytyczny*<sup>50</sup>. Pomimo tego Ukraina była ważnym partnerem dla NATO, przyczyniając się do zapewnienia bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim m.in. poprzez udział w operacjach pod dowództwem Sojuszu.

Po podpisaniu Karty współpraca między stronami została zdynamizowana, efektem czego było poszerzanie obszarów współpracy o kolejne dziedziny. Bardzo istotnym aspektem współpracy była pomoc udzielana Ukrainie przez Sojusz i jego poszczególnych członków w zakresie demokratycznych reform, szczególnie w sektorze bezpieczeństwa i obrony<sup>51</sup>. W roku 1998 ukraiński rząd przyjął Program współpracy Ukrainy z NATO do 2001 roku, zaś niedługo później w roku 1999, po przystąpieniu Polski, Czech i Węgier do NATO, powstał polsko-ukraiński batalion

<sup>49</sup> *Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine*, 9 lipca 1997, <http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/publication/content/1705.htm>, 11. 2011.

<sup>50</sup> R. Kupiecki, *NATO u progu XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 82.

<sup>51</sup> *NATO i Ukraina: dziesięć lat partnerstwa*; „Przegląd NATO” 2007, nr 2.

POLUKRBAT, który został wysłany na misję do Kosowa. W lipcu 2002 roku prezydent Kuczma podpisał dekret o integracji Ukrainy z NATO. Wcześniej, w maju 2002 r. ogłosił również, iż celem Ukrainy jest przyszłe członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim. Trzeba jednak zaznaczyć, że deklaracje te, uwarunkowane prowadzoną przez Kijów polityką wielowektorowości, były raczej przejawem balansowania między Wschodem a Zachodem, niż faktyczną chęcią realnej integracji ze wspólnotą euroatlantycką. Mimo to na spotkaniu Komisji Ukraina-NATO, odbywającym się w Pradze dniach 21-22 listopada 2002, przyjęty zostało *Action Plan*, w którym wprost zapisano, iż długoterminowym celem Ukrainy jest członkostwo w Sojuszu, jak również sprecyzowano najważniejsze obszary współpracy obejmujące współpracę polityczną (działania na rzecz demokratyzacji i wzmocnienia rządów prawa na Ukrainie oraz umacnianie wspólnej wizji bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim), ekonomiczną (wspieranie reform i rozwoju gospodarczego Ukrainy) i wojskową (głównie reforma ukraińskich sił zbrojnych oraz ogólnie sektora bezpieczeństwa i obrony)<sup>52</sup>. *Action Plan* wdrażany był poprzez Plany Wykonawcze (*Target Plans*) z lat 2003, 2004, 2005<sup>53</sup>.

Po „pomarańczowej rewolucji” rozpoczął się kolejny **III etap** w relacjach Ukrainy z NATO. W związku z faktem sfalszowania wyniku wyborów prezydenckich we wspólnej deklaracji ministrowie państw członkowskich NATO podkreślili znaczenie wolnych i demokratycznych wyborów oraz podjęli decyzję o przełożeniu spotkania Komisji Ukraina-NATO zaplanowanego na grudzień 2004 roku. Do spotkania doszło dopiero w kwietniu 2005 roku, już po ustabilizowaniu się sytuacji politycznej na Ukrainie. Wcześniej jednak nowo wybrany prezydent Wiktor Juszczenko złożył wizytę w Kwaterze Głównej NATO w Brukseli, co miało być symbolicznym otwarciem nowego rozdziału w stosunkach Ukrainy z NATO. Przedstawiciele Sojuszu wyrazili

---

<sup>52</sup> NATO-Ukraine *Action Plan*, 22 listopada 2002, <http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/publication/content/1709.htm>, 15.11.2011.

<sup>53</sup> NATO-Ukraine *Target Plans*, 2003, 2004, 2005, <http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/publication/content/1711.htm>, 15.11.2011.

poparcie dla planów reform politycznych i gospodarczych Juszczarki i zgodzili się podporządkować im relacje na linii Ukraina-NATO<sup>54</sup>.

W tym okresie, po zerwaniu z faktyczną polityką wielowektorowości, wektor euroatlantycki staje się głównym kierunkiem w polityce zagranicznej Ukrainy, a członkostwo w NATO staje się długoterminowym celem o najwyższym priorytecie. Ukraina zaczęła poszukiwać nowej formuły bezpieczeństwa i swojej nowej tożsamości w Europie, działając w całkowitym oderwaniu od Rosji i w dużej mierze rezygnując z głębszej współpracy w ramach WNP<sup>55</sup> (w której Rosja sprawuje nieformalne przywództwo). Powyższe kwestie przyczyniły się w znacznym stopniu do intensyfikacji stosunków i pogłębienia dialogu z Sojuszem Północnoatlantyckim.

W kwietniu 2005 r. na spotkaniu Komisji Ukraina-NATO w Wilnie państwa członkowskie Sojuszu zaprosiły Ukrainę do Zintensyfikowanego Dialogu, w ramach którego przyjęto pakiet krótkoterminowych działań służących reformom w obszarach kluczowych dla integracji Ukrainy ze strukturami euroatlantyckimi i zdobyciu przez ukraińskich urzędników wiedzy niezbędnej do zrozumienia wszystkich aspektów funkcjonowania NATO. Ułatwiał również ekspertom NATO w prowadzeniu analiz i ocen przeprowadzanych na Ukrainie reform. W ramach Zintensyfikowanego Dialogu odbyły się liczne spotkania eksperckie, jak również na szczeblu ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony. Utworzono również Fundusz Powierniczy Partnerstwa dla Pokoju (*PfP Trust Fund*), ze środków którego na przestrzeni 12 lat mają być wdrażane w życie projekty dotyczące rozbrojenia i likwidacji części zasobów broni konwencjonalnej na Ukrainie. Zniszczone miało zostać m.in. 133 tys. ton konwencjonalnej amunicji, 1.5 mln sztuk broni strzeleckiej i lekkiej oraz 1000 przenośnych systemów obrony przeciwrakietowej. Całkowity koszt tego przedsięwzięcia miał wynieść 25 mln dolarów<sup>56</sup>. Oprócz tego Ukraina została również zaproszona do wzięcia udziału w operacji *Active Endeavour* na Morzu Śródziemnym (pierwsze ukraińskie okręty przyłączyły się do operacji w czerwcu 2007 r.).

<sup>54</sup> NATO's relations with Ukraine, NATO, [http://www.nato.int/cps/en/SID-531D959A-5286D902/natolive/topics\\_37750.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-531D959A-5286D902/natolive/topics_37750.htm), 15.11.2011.

<sup>55</sup> Co istotne, Ukraina do dnia dzisiejszego nie ratyfikowała Statutu organizacji.

<sup>56</sup> H. M. Perepelycja, *NATO i Ukraina: na rozdrożu*, „Przegląd NATO”, 2007, nr 2.

Kolejnym „kamieniem milowym” w relacjach Ukrainy z NATO było spotkanie na szczycie w Bukareszcie, w kwietniu 2008 roku. W jego trakcie przywódcy państw członkowskich Sojuszu uzgodnili, iż Ukraina będzie w przyszłości członkiem NATO. Była to najsilniejsza jak do tej pory deklaracja NATO odnośnie akcesji Ukrainy. W wyniku porozumień, które zapadły na szczycie bukaresztańskim i w celu ich formalnego potwierdzenia 21 sierpnia 2009 r. podpisano *Deklarację uzupełniającą do Karty o szczególnym partnerstwie NATO z Ukrainą*.

Zmiana na stanowisku prezydenta i objęcie tego urzędu przez Wiktora Janukowycza w lutym 2010 roku stanowiło początek **IV etapu** w relacjach NATO-Ukraina. Obsadzenie stanowiska prezydenta przez przedstawiciela prorosyjskiego „obozu niebieskich” skutkowało zamrożeniem relacji z Sojuszem Północnoatlantyckim. Ukraina zrezygnowała całkowicie z członkostwa w NATO, deklarując jednak kontynuację współpracy. Jak zresztą ogłosił w marcu 2010 r. sam Janukowycz: *Ukraina będzie współpracowała z NATO, ale nie będzie do niego wstępować*<sup>57</sup>. Stanowisko to potwierdził w czerwcu 2011 r. w Strasburgu, gdzie określił przystąpienie do NATO jako niezgodne z ustawą o zasadach polityki wewnętrznej i zewnętrznej, a w podobnym tonie odniósł się również do budowy europejskiego systemu obrony przeciwrakietowej<sup>58</sup>. Tym samym kwestia członkostwa w NATO została usunięta ze wszystkich planów ukraińskiego rządu. Oświadczenie prezydenta Janukowycza oznaczało powrót do prowadzenia polityki neutralności i nie przystępowania do jakichkolwiek sojuszy militarnych. Podejście takie nie jest jednak niezgodne ze zdaniem opinii publicznej. W ostatnich latach wśród obywateli Ukrainy odnotowano znaczący spadek poparcia przystąpienia do NATO. W 2004 roku 30% społeczeństwa było przeciwne przystąpieniu do NATO, a w 2006 r. negatywnie do

<sup>57</sup> *Ukraina nie do NATO*, "Gazeta Wyborcza" z 25 marca 2010.

<sup>58</sup> G. Kędzia, *Janukowycz: Ukraina nie zamierza wstępować do NATO*, Portal Spraw Zagranicznych, 21 czerwca 2011 r., <http://www.psz.pl/tekst-38391/Janukowycz-Ukraina-nie-zamierza-wstepowaa-do-NATO>, 11. 2011.

akcesji odnosiło się już 64,4% obywateli<sup>59</sup>. W listopadzie 2009 roku poparcie dla członkostwa w NATO deklarowało jedynie 12,5% społeczeństwa Ukrainy<sup>60</sup>.

### **Perspektywy na przyszłość i wnioski**

Obecnie możliwe są trzy potencjalne scenariusze kierunku, w którym uda się Ukraina w ramach euroatlantyckiego wektora swojej polityki zagranicznej:

1. Pełna integracja z NATO i UE;
2. Akcesja do UE bez wstępowania do NATO;
3. Nieprzystąpienie do UE i NATO.

Najmniej prawdopodobny wydaje się być pierwszy scenariusz. Po zmianie na stanowisku prezydenta w 2010 roku i przy wyraźnie negatywnych nastrojach społecznych odnośnie członkostwa w NATO, taki scenariusz wydaje się być mało realistyczny. Wprawdzie od dłuższego czasu jednym z celów współpracy NATO z Ukrainą jest zmiana negatywnego nastawienia ukraińskiego społeczeństwa do NATO, jednakże jak do tej pory działania te skutkują niepowodzeniem. Na taką sytuację bez wątpienia rzutują stereotypy utrwalone jeszcze w czasach zimnej wojny, gdy o Sojuszu Północnoatlantyckim myślano w kategoriach „wroga” i „obcego”. Pomimo upływu dwóch dekad i diametralnej zmiany rozkładu sił w Europie stereotypy te ciągle rzutują na relacje Ukraina-NATO.

Bardziej prawdopodobny wydaje się być drugi scenariusz. Zarówno obecny prezydent jak i rząd Ukrainy mówią jednym głosem – wejście do NATO nie wchodzi w grę, pożądane jest za to członkostwo w Unii Europejskiej. Nie wydaje się jednak żeby scenariusz ten był możliwy wcześniej niż za 10-15 lat. Obecnie gospodarka Ukrainy jest w recesji po kryzysie z końca 2008 roku, zaś harmonizacja ukraińskiego prawa z unijnymi przepisami przebiega niezwykle wolno. Poza tym fundamentalne zasady Unii Europejskiej takie jak demokracja, rządy prawa czy ochrona praw

<sup>59</sup> M. Pietraś, dz. cyt., s. 367.

<sup>60</sup> Poll: over 40 percent of Ukrainians prefer Collective Security Treaty Organization , 12.5 percent favor NATO, “Kyiv Post” z 26 listopada 2009.

człowieka niejednokrotnie były nieprzestrzegane w ostatnich latach na Ukrainie, zaś korupcja jest na porządku dziennym, co przyczyniło się do chłodzenia wzajemnych relacji w ostatnim okresie. Problemem może być również duży wpływ oligarchów (zwłaszcza ze wschodniej części państwa) na działania podejmowane przez władze państwowe, jak również negatywny stosunek wielu grup nacisku odnośnie otwarcia ukraińskiego rynku na unijne produkty i normy.

Rozpatrując ten aspekt nie można wykluczyć również trzeciego scenariusza. Nawet popierana przez większość ukraińskiego społeczeństwa integracja z UE, może negatywnie wpłynąć na sytuację międzynarodową Ukrainy. Akcesja do UE może spowodować pogorszenie relacji z Rosją i między innymi przyczynić się do wzrostu cen importowanych z Rosji surowców energetycznych. Taki stan rzeczy byłby nie do zaakceptowania dla części ukraińskiego społeczeństwa jak również dla zachodnich partnerów Ukrainy. Dlatego też można postawić tezę, iż nieprzystępowanie Ukrainy ani do UE ani do NATO nie musi wynikać z uwarunkowań wewnętrznych, ale głównie zewnętrznych. Innym czynnikiem, który może doprowadzić do realizacji tego scenariusza jest zmęczenie procesem rozszerzenia w państwach członkowskich i społeczeństwach Unii Europejskiej. Rozszerzenie o co raz to biedniejsze państwa wiąże się dla Unii z dużymi kosztami dostosowawczymi i wymaga niebotycznych nakładów finansowych. Już teraz zdolność absorpcyjna UE jest mocno osłabiona, a stan taki może się dodatkowo nasilić po akcesji Chorwacji lub innych państw bałkańskich. Dlatego też możliwe, że realizacja ostatniego scenariusza miałaby miejsce nie z winy Ukrainy, ale raczej z braku chęci i zainteresowania państw zachodnich.

Rafał Tenerowicz, doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW

### **Abstrakt**

Artykuł dotyczy polityki zagranicznej Ukrainy w latach 1991-2011, a konkretnie wektora euroatlantyckiego jej polityki zagranicznej rozumianego jako stosunki z Unią Europejską (UE) i Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO). Od 1997 roku

cechą polityki zagranicznej Ukrainy jest jej „wielowektorowość”. Po objęciu urzędu prezydenta Ukrainy przez Wiktora Janukowycza w 2010 r. doszło do istotnych zmian w jej polityce zagranicznej - zamrożone zostały stosunki z NATO, zaś stosunki z UE uległy ochłodzeniu. Artykuł stara się odpowiedzieć na pytanie jak kształtowały się te stosunki w przeszłości, jaki jest ich obecny kształt i z czego to wynika, oraz jakie są możliwe scenariusze ich rozwoju.

## **THE EURO-ATLANTIC VECTOR IN UKRAINE’S FOREIGN POLICY 1991-2011**

### **Abstract**

The article concerns Ukraine’s foreign policy in the years 1991-2010, specifically Euro-Atlantic vector of it’s foreign policy, understood as relations with the European Union (EU) and North Atlantic Treaty Organization (NATO). Since 1997, Ukraine's foreign policy main feature is its “multi-vector approach”. After taking office of the President of Ukraine by Viktor Yanukovich in 2010, there has been a significant change in it's foreign policy – relations with NATO has been frozen and relations with the EU have cooled. The article tries to answer the question of how these relations shaped in the past, what is their current shape and why, and what are the possible scenarios of their development.

# TEORIA POLITYKI

Bronisław Bombała

## FENOMENOLOGIA POLSKIEJ TRANSFORMACJI

Słowa kluczowe:

*prakseologia fenomenologiczna, soczewka fenomenologiczna, transformacja postkomunistyczna, transformacja personalistyczna, partnerska gospodarka rynkowa*

### Wprowadzenie do fenomenologicznej prakseologii

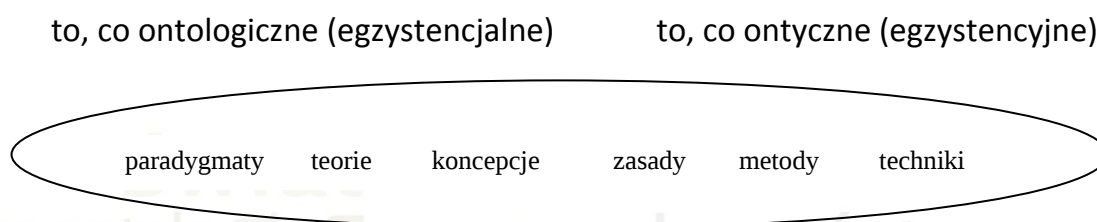
W naukach ekonomicznych obserwujemy powolny zmierzch paradygmatu technokratycznego. Racjonalność instrumentalna jest zastępowana przez racjonalność aksjologiczną. Wyrazem tego jest np. ekonomia szczęścia (*happiness economics*)<sup>1</sup> czy ekoempatyczne przywództwo<sup>2</sup>. Ważną rolę w tym procesie może odegrać również fenomenologia. Metoda fenomenologiczna znalazła zastosowanie w niektórych naukach społecznych: w psychologii, socjologii, pedagogice i zarządzaniu. Wydaje się, że metodę fenomenologiczną można z powodzeniem zastosować także do analiz ekonomicznych i politologicznych, zwłaszcza tych, które służą do diagnozy i syntezy złożonych zjawisk społecznych i gospodarczych (transformacja polityczno-gospodarcza). Jest ona bowiem w istocie metametodą, która rozwiązuje podstawowy problem badań multidyscyplinarnych - problem „teoretycznej niewspółmierności”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> L. Bruni, P.L. Porta, *Economics and Happiness: Framing the Analysis*, Oxford and New York 2005.

<sup>2</sup> L.J. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty – modele – metafory – filozofia – metodologia - dylematy – trendy*, Warszawa 1999, s. 271.

<sup>3</sup> Por. Ł. Sułkowski, *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*, Warszawa 2005, s. 116 – 121.

Rys 1. Porządkująca funkcja soczewki fenomenologicznej



Źródło: Opracowanie własne

Kluczowym pojęciem budowanej przeze mnie prakseologii fenomenologicznej jest „soczewka fenomenologiczna”<sup>4</sup>.

Soczewka fenomenologiczna (perspektywa fenomenologiczna) skupia to, co ontologiczne i to, co ontyczne, egzystencjalne i egzystencyjne, teoretyczne i praktyczne – w sensie Heideggerowskim. Pozwala ona na dokładniejsze ujęcie przedmiotu poddanego analizie – obejrzenie w perspektywie filozoficznej (ontologicznej) i perspektywie nauk szczegółowych (ontycznej). Soczewka fenomenologiczna jest głównym pojęciem prakseologicznej fenomenologii i zarazem podstawowym instrumentem badawczym w diagnozie i doskonaleniu różnych systemów złożonych. Jako metametoda pozwala na ogląd badanego przedmiotu z różnych perspektyw, a zarazem pełni rolę „spoiwa”, które łączy różnorodne czynniki (perspektywy badawcze). Perspektywa fenomenologiczna jest pojęciem o szerszym zakresie obejmującym większy horyzont czasowy – jest pojęciem zbliżonym do „koła hermeneutycznego”. Jednym z zastosowań soczewki fenomenologicznej jest jej funkcja porządkująca. Pozwala np. na porządkowanie dorobku nauki na kontinuum: paradygmat-teoria-koncepcja-zasada-metoda-technika (rys. 1). Uświadamiamy sobie stosując soczewkę, że nie możemy przypadkowo łączyć pewnych elementów wybranych doktryn, np. wprowadzać rozbudowanych form partycypacji społecznej do „poddarczej kultury politycznej”. W rezultacie możemy bardziej racjonalnie prowadzić zarówno badania systemów społeczno-gospodarczych, jak i usprawniać ich funkcjonowanie.

<sup>4</sup> B. Bombała, *Fenomenologia zarządzania. Przywództwo*, Warszawa 2010.

Fenomenologia pozwala rozpoznać to, co powierzchowne i odrzucić mimo, iż jest wpływowe i modne, a skoncentrować się na tym, co jest istotą (*eidos*) badanego problemu. W rezultacie weryfikuje redukcjonistyczne ujęcia zarówno samego człowieka, jak i różnorodnych form jego aktywności, które mają miejsce w scjentyzmie i technokratyzmie<sup>5</sup>.

### **Polityczne uwarunkowania zarządzania przedsiębiorstwami w PRL w perspektywie fenomenologicznej**

Przełom trzeciego tysiąclecia jest świadkiem upadku ideologii komunistycznej, której misją dziejową miało być wyeliminowanie anarchii i żywiołowości rynku przez świadome i planowe działanie kolektywne. Ideologia ta odchodzi w przeszłość pozostawiając po sobie zacofaną gospodarkę i zdemoralizowane społeczeństwo<sup>6</sup>. Pomiędzy odchodzącą gospodarką realnego socjalizmu a powstającą gospodarką rynkową nie ma ciągłości. Trwa chaos transformacji, ścieranie się starych struktur z nowymi, zastępowanie instytucji komunistycznych instytucjami systemu liberalnego, dostosowywanie się podmiotów gospodarczych do reguł gry rynkowej. Okazało się jednak, że droga do kapitalizmu jest niezwykle trudna. Przewidział to Janos Kornai, który pisał, że czeka nas długi okres „ekonomii dualnej”, czyli współistnienia gospodarki państwowej i prywatnej<sup>7</sup>.

W ten sposób, po „bolesnym eksperymencie” trwającym blisko 50 lat, wróciliśmy do punktu wyjścia. Gospodarkę nakazowo-rozdzielczą poprzedził system gospodarki mieszanej, ukształtowany w okresie planu trzyletniego na podstawie programu gospodarczego opracowanego przez wybitnych polskich ekonomistów, który zakładał wielosektorowość gospodarki, autonomię wszystkich sektorów,

---

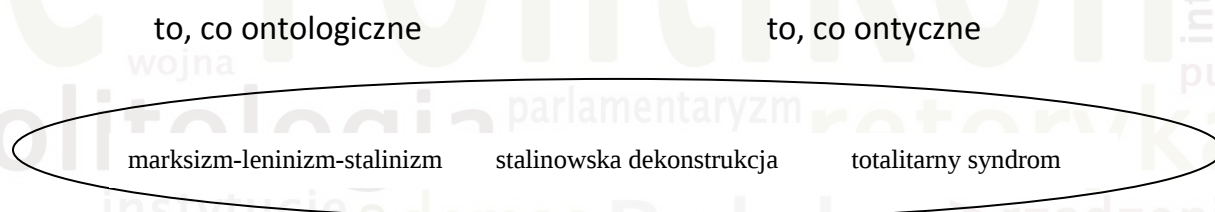
<sup>5</sup> B. Bombała, *In Search of the Sources of Humanity*, in. *Phenomenology of Life from the Animal Soul to the Human Mind. Book I: In Search of Experience (Analecta Husserliana XCIII)*, ed. Anna-Teresa Tymieniecka, Springer Netherlands 2007, s. 385 – 396.

<sup>6</sup> Jako główne przyczyny zacofania Polski w tym okresie wskazuje się nakazowo-rozdzielczy system zarządzania gospodarką i autokratyczny system rządzenia krajem. Wtórne – upadek etosów zawodowych i wykształcenie szkodliwych postaw wobec pracy, własności i norm etycznych – *anomia sovietica* (zob. M. Kosewski, *Wartości, godność i władza*, Warszawa 2008)

<sup>7</sup> J. Kornai, *Droga do wolnej gospodarki*, Warszawa 1991, s. 65.

planowanie gospodarcze i udział kapitału zagranicznego w gospodarce<sup>8</sup>. W 1947 roku program ten zastąpiono narzuconym przez ZSRR programem gospodarczym PPR (stalinizacja gospodarki). Rozpoczęto od tzw. „bitwy o handel”, która doprowadziła do likwidacji własności prywatnej<sup>9</sup>. W tym okresie kształtowała się nowa struktura własności: we wszystkich działach gospodarki zaczęła dominować własność państwowa. Wiązała się z tym ewolucja polityki ekonomicznej, wzrost państwowej kontroli i dyspozycji gospodarczej<sup>10</sup>. Od 1948 roku nastąpiło przyspieszenie centralizacji zarządzania przemysłem. Rozbudowa przemysłu ciężkiego miała stać się podstawą rozwoju sił wytwórczych. Utworzono szereg ministerstw branżowych i zarządów centralnych, które sprawowały bezpośredni nadzór nad przedsiębiorstwami. W ten sposób powstała struktura gałęziowa przemysłu, zachowująca niezwykłą żywotność<sup>11</sup>.

**Rys 2. Stalinowska dekonstrukcja społeczno-gospodarcza w soczewce fenomenologicznej**



**Źródło:** Opracowanie własne

Rzeczywistość społeczno-gospodarcza w państwach „realnego socjalizmu” opisywana jest przy użyciu trzech modeli: koncepcji totalitarnej, koncepcji grup interesu i

<sup>8</sup> Zob.: S. Grabski, *Myśli o dziejowej drodze Polski*, Glasgow 1944, s. 146 –149; A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Dzieje gospodarcze Polski w zarysie do 1989 r.*, Warszawa 1994, s. 184 – 192; W. Bujak, *Historia Stronnictwa Pracy. 1937-1946-1950*, Warszawa 1988, s. 313 – 119.

<sup>9</sup> Ta „wojenna” terminologia była odzwierciedleniem działań niszczących polski potencjał społeczny i gospodarczy: *Rozpoczął się okres, dla którego znaleziono później infantylną nazwę: „okres błędów i wypaczeń” oraz „kultu jednostki”. W istocie rzeczy jednak chodziło w nim o zakrojone na szeroką skalę represje polityczne skierowane przede wszystkim, ale nie tylko, w żołnierzy Podziemia walczącego z Niemcami, mordowanych bezprawnie w „majestacie prawa”. Chodziło także o dalsze zniszczenie i wyeliminowanie z życia społecznego inteligencji polskiej, zniszczenie samodzielnych myśli ekonomicznych i społecznych, zdeptanie kultury, zastraszenie ludzi. Niestety w znacznej mierze program ten został zrealizowany* (P. Stachiewicz, <Parasol>: *dzieje oddziału do zadań specjalnych Kierownictwa Dywersji Komendy Głównej Armii Krajowej*, Warszawa 1984, s. 638).

<sup>10</sup> K. Kersten, *Historia polityczna Polski 1944 –1956*, Warszawa 1982, s. 71 –98.

<sup>11</sup> Zob. B. Haus, *Ewolucja struktur organizacyjnych przemysłu*, Warszawa 1983.

koncepcji klasowych<sup>12</sup>. Koncepcja totalitarna opisuje najogólniejsze cechy komunistycznej rzeczywistości lat pięćdziesiątych w Polsce. Okres ten jest newralgiczny dla zrozumienia istoty tego systemu, ponieważ ukształtowały się wówczas charakterystyczne cechy, które otrzymały nazwę „totalitarnego syndromu” (rys. 2). Syndrom ten tworzą:

- jedna oficjalna ideologia (marksizm-leninizm),
- jedna masowa partia powiązana z biurokracją państwową,
- monopol i kontrola wszelkich środków komunikacji społecznej,
- system fizycznej i psychicznej, terroryzującej kontroli policyjnej,
- ścisłe podporządkowanie armii partii,
- centralna kontrola i kierowanie całą gospodarką<sup>13</sup>.

Syndrom ten uzupełniała teza o „wrogim otoczeniu”, które odnosiło się nie tylko do krajów zachodnich, lecz było także sposobem postrzegania przez PZPR własnego społeczeństwa. Dlatego też rządy opierały się na siłach policyjnych, a nie społecznym poparciu. Program forsownej industrializacji, z bezwzględnym prymatem akumulacji nad spożyciem służył właśnie umacnianiu władzy partii. Program ten realizowano przy jednoczesnych deklaracjach o obfitej konsumpcji w przyszłości. Okazało się jednak, że tak zaprogramowana gospodarka ma tendencję do „samoreprodukowania się”; raz stworzone priorytety przemysłu ciężkiego i akumulacji stały się trwałą cechą gospodarki. Stworzony aparat gospodarczy stał się w istocie czynnikiem utrzymywania władzy politycznej, a nie instrumentem zaspokajania potrzeb społecznych. Działania w dziedzinie uprzemysłowienia były realizowane zgodnie z „logiką polityczną”, tj. taką, gdzie bardziej liczy się cel niż kalkulacja nakładów, jakie trzeba ponieść dla jego realizacji<sup>14</sup>.

Rachunek ekonomiczny został zastąpiony „rachunkiem politycznym”, pozwalającym podejmować ogromne inwestycje naruszające równowagę ekonomiczną, ekologiczną i społeczną. Temu też celowi (utrzymaniu władzy) służyła zarówno struktura całej

<sup>12</sup> A. Rychard, *Władza i gospodarka – trzy perspektywy teoretyczne*, [w:] *Demokracja i gospodarka*, (red.) W. Morawski, Warszawa 1983, s. 23.

<sup>13</sup> Tamże, s. 25.

<sup>14</sup> Zob. K. Porwit, *Systemowe uwarunkowania polityki przemysłowej*, „*Ekonomista*” nr 2, 1992, s. 174.

gospodarki, jak i rozwiązania organizacyjne wewnątrz przedsiębiorstw. Potwierdzają tę tezę wyniki badań prowadzonych przez K. Mrełę: *Fakt, iż różnice między strukturami organizacyjnymi nie odzwierciedlają różnic przedmiotu działalności porównywalnych organizacji, nie przeczy przyjmowanej najpowszechniej w teorii organizacji tezie o tym, że cele wyznaczają strukturę organizacyjną. Jeżeli struktury nie różnicują badanych organizacji może to świadczyć raczej o tym, że nie swoiste cele określone przez właściwy danej organizacji przedmiot działalności ale wspólny wszystkim tym organizacjom cel lub funkcje ujednolicią ich wewnętrzne rozwiązania strukturalne. Utrwalanie systemu panowania politycznego i reprodukcja stosunków władzy w gospodarce są takimi właśnie funkcjami*<sup>15</sup>.

### **Własność partyjno-państwowa**

Funkcjonowanie gospodarki według kryteriów „logiki politycznej” doprowadziło do stanu bardzo niskiej efektywności ekonomicznej i nikłego zaspokajania potrzeb społecznych. Trwałą cechą polskiej gospodarki było poszukiwanie równowagi pomiędzy tymi dwoma celami: politycznym, rozumianym jako utrzymywanie władzy i gospodarczym, polegającym na zaspokajaniu potrzeb społecznych. Cele te były sprzeczne, co wyraźnie dało się odczuć podczas prób reform decentralizacyjnych. Decentralizacja służy efektywności, czyli ekonomicznemu celowi gospodarki, pozostaje jednak w sprzeczności z celem „politycznym”, gdyż uwalnia ją od ścisłej kontroli przez władze centralne. Dlatego PZPR, obawiając się, że gospodarka „wymknie się z rąk”, ograniczała kolejne reformy<sup>16</sup>.

Efektem realizacji przez gospodarkę celu politycznego było wyeliminowanie z niej praw ekonomicznych i powstanie „gospodarki wymyślonej”<sup>17</sup>. Gospodarka taka była odizolowana również od wpływu interesów i potrzeb społeczeństwa. Usunięcie praw ekonomicznych i oczekiwań społecznych jako sił napędzających gospodarkę stało się przyczyną niejawnego przetargu interesów. Konsekwencją takiego stanu

<sup>15</sup> K. Mreła, *Struktury organizacyjne. Analiza wielowymiarowa*, Warszawa 1983, s. 166.

<sup>16</sup> L. Kolarska-Bobińska, *Centralizacja i decentralizacja. Decyzje, władza, mity*, Wrocław 1984.

<sup>17</sup> A. Rychard. dz. cyt., s. 31.

rzeczy było powstanie własności partyjno-państwowej<sup>18</sup>. Ideologiczną podstawą powstania tej własności jest utożsamianie pojęcia „uspołecznienia” środków produkcji z ich „upaństwowieniem”.

PZPR stała się integralnym elementem aparatu państwowego i gospodarczego. W wielu przypadkach zastąpiła ów aparat lub starała się go sobie podporządkować. Oznaczało to poddanie gospodarki kontroli ze strony partii na wszystkich szczeblach kierowania. Najwyższe instancje PZPR określały całość polityki ekonomicznej kraju, wytyczając cele i kierunki działalności gospodarczej, zasady polityki inwestycyjnej, podział środków pomiędzy poszczególne sektory itp. Ustalały one również zasady funkcjonowania mechanizmu gospodarczego, a więc metody planowania i finansowania działalności gospodarczej, zasady i struktury zarządzania. Funkcje aparatu państwowego i gospodarczego były w tym względzie wtórne i sprowadzały się do powielania i konkretyzacji ogólnych decyzji i wytycznych<sup>19</sup>.

Etatowy aparat partyjny w przedsiębiorstwach kształtował i kontrolował politykę kadrową w całej gospodarce od szczebla ministra do poziomu mistrza i brygadzysty. W praktyce oznaczało to obsadzanie ogromnej większości stanowisk kierowniczych przez członków partii. Znaczna część etatowego aparatu partyjnego oraz członkowie egzekutyw zakładowych organizacji partyjnych często bezpośrednio uczestniczyli w podejmowaniu operacyjnych decyzji gospodarczych, bądź narzucała te decyzje dyrektorom przedsiębiorstw. Ponadto przedstawiciele partii sprawowali bezpośredni nadzór nad realizacją owych decyzji. Pomagały w tym podporządkowane partii związki zawodowe i organizacje młodzieżowe.

W tych warunkach gospodarka polska, formalnie upaństwowiona, oficjalnie – uspołeczniona, w rzeczywistości znajdowała się pod mniej lub bardziej bezpośrednią kontrolą aparatu PZPR. Opisane działania w dużej części były - w sensie prawnym - nielegalne. Miało to poważne konsekwencje dla podstawowej w działalności

---

<sup>18</sup> W. Pańków, *Gospodarka a system społeczno-polityczny PRL: trzy modele rozwiązań*, [w:] *Demokracja i gospodarka*, dz. cyt., s. 66.

<sup>19</sup> Zob. A. Rychard, *Reforma gospodarcza. Socjologiczna analiza związków polityki i gospodarki*, Wrocław 1980, s. 39 – 73; A. Aranowski, *Planowanie w systemie wieloszczeblowym i wielocentrowym*, [w:] *Bariery sprawności organizacji*, (red.) W. Kieżun, Warszawa 1978.

gospodarczej, sprawy odpowiedzialności. Za bieg spraw gospodarczych odpowiedzialność ponosili kierownicy właściwych jednostek w strukturze gospodarczej, decyzje zaś były podejmowane według wytycznych odpowiednich struktur PZPR. W ten sposób odpowiedzialność, w sensie formalno-prawnym, za błędne decyzje została „rozmyta”.

### **Niedialektyczna doktryna planowania**

Jak zakładali teoretycy socjalizmu, uspołecznienie własności prywatnej miało być najskuteczniejszym środkiem na żywiołowe działanie rynku. Smithowska „niewidzialna ręka” miała zostać zastąpiona w pełni „widzialnymi” instytucjami oraz świadomie kształtowanymi mechanizmami planowania i zarządzania, które miały minimalizować zasięg żywiołowych procesów gospodarczych. W gospodarce „realnego socjalizmu” podjęto próbę zastąpienia mechanizmów związanych z działaniem prawa wartości przez system planowania gospodarczego. A. Kamiński nazwał ten system „niedialektyczną doktryną planowania”, ponieważ ma on nastawienie antyrynkowe i antypolityczne (marksizm głosił, że polityka jest tworem społeczeństw klasowych i w społeczeństwie socjalistycznym nie jest potrzebna)<sup>20</sup>.

Podstawowym założeniem niedialektycznej teorii planowania jest twierdzenie, iż interes publiczny może być, poprzez czysto intelektualny wysiłek, jednoznacznie określony. Wynika stąd możliwość wyboru pojedynczego, najbardziej korzystnego dla społeczeństwa celu. Cel ten następnie jest dzielony na szereg celów częściowych, które stają się zadaniami dla podległych jednostek administracyjnych i gospodarczych. Doktryna ta opiera się na klasycznej koncepcji racjonalności. Zakłada ona: pewność i stałość środowiska, możliwość kwantyfikacji wszystkich istotnych zmiennych, pełną znajomość alternatyw wyboru, określenie funkcji użyteczności umożliwiającej porównanie alternatyw wyboru i wybór najkorzystniejszej. W tej koncepcji brak jest jakichkolwiek mechanizmów niezależnej kontroli, wyklucza się bowiem możliwość popełnienia błędu.

---

<sup>20</sup> A. Z. Kamiński, *Niedialektyczna koncepcja planowania i interes społeczny*, [w:] *Zmierzch socjalizmu państwowego*, (red.) W. Morawski, Warszawa 1994, s. 75 – 97.

Nie ulega wątpliwości, że postulowany przez niedialektyczną doktrynę planowania model nie przystaje do rzeczywistości. Warunki jakie zakłada spełniane są tylko w rzadkich sytuacjach wyboru. Dzieje się tak, ponieważ gospodarka jest w stanie ciągłej zmiany. Dodać do tego należy ogromną złożoność kryteriów, które muszą być wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji gospodarczych<sup>21</sup>. Dlatego też, nawet w najbardziej korzystnych warunkach, podjęte decyzje mogą być jedynie względnie lepsze od pominiętych alternatyw<sup>22</sup>. W rzeczywistości zmiany potrzeb i uznawanych wartości ujawniają się na rynku poprzez wybory polityczne i instytucje wyrażające opinię publiczną, bądź przez osobiste uczestnictwo. Zbieżność między wartościami i preferencjami oraz kryteriami stosowanymi przy podejmowaniu decyzji zależy od instytucjonalizacji rynku i szeroko rozumianej demokracji politycznej. Jeśli administracja zawłaszcza znaczną część przestrzeni społecznej, informacje o wzroście rozbieżności między preferencjami społeczeństwa a przyjętymi celami dochodzą do ośrodków władzy z dużym opóźnieniem. Centralny planista w takich warunkach staje się wrogiem rynku i polityki, dostarczając mu one bowiem informacje, na które nie może racjonalnie reagować. Tłumiąc te istotne źródła informacji, planista w sposób arbitralny zaczyna narzucać społeczeństwu własne oceny i wartości. Staje się w ten sposób substytutem rynku i polityki.

Pojęcie „centralny ośrodek planistyczny” oznaczało w rzeczywistości bardzo złożony system składający się z różnorodnych grup funkcjonalnych i terytorialnych, posiadających sprzeczne interesy polityczne i ekonomiczne<sup>23</sup>. Wszystkie decyzje centralne były wynikiem przetargów i uzgodnień zawieranych między tymi grupami. Fikcja monolitu i jednego najlepszego rozwiązania stanowiły jedynie ideologiczną racjonalizację faktu pozbawienia społeczeństwa kontroli nad podejmowaniem podstawowych decyzji politycznych i gospodarczych. Przetarg dokonywał się nie tylko w „centrum”, lecz w całym systemie gospodarczym. Był to przetarg wewnętrzny,

<sup>21</sup> Z problemem „złożoności”, „rozmytości”, „dynamizmu” systemów społecznych i gospodarczych próbują poradzić sobie: logia zbiorów rozmytych (B. Wrzesińska, *Formalizacja „rozmytych” fragmentów w prakseologii*, „Prakseologia” 1993, nr 1-2, s. 151–168), etnometodologia i fenomenologia (Z. Krasnodębski, *Działanie i jego racjonalność w perspektywie prakseologicznej i socjologicznej*, „Prakseologia” 1991, s. 27–42).

<sup>22</sup> Por. J. Gościński, *Sterowanie i planowanie*, Warszawa 1982, s. 14 i n.

<sup>23</sup> Zob. A. Rychard, *Władza i gospodarka ...* dz. cyt., s. 32.

uczestniczyła w nim bowiem kadra kierownicza organizacji gospodarczych, dążąca do maksymalizacji środków, autonomii i minimalizacji zadań oraz struktury partyjne, dążące do celów odwrotnych. Gra toczyła się bez udziału społeczeństwa. W ten sposób doszło do powstania niejawnych *lobbies*, dążących do skierowania strumienia inwestycyjnego w swoją stronę. Rozstrzygnięcia, jakie zapadały w tych przetargach, nie opierały się ani na prawach ekonomicznych, ani na interesach spoza polityczno-ekonomicznego establishmentu. W takiej sytuacji jedynym kryterium rozstrzygania przetargów była pozycja we władzy poszczególnych *lobbies*. W rezultacie doszło do obniżenia sterowności gospodarki. Gospodarka „wymyślona” obróciła się przeciw swym dysponentom – miała służyć interesom „władzy politycznej”, a służyła również interesom własnych struktur. Władze centralne starały się kontrolować sytuację przez bezpośrednie interweniowanie w działalność niższych szczebli. Nadużywanie instrumentów prawnych prowadziło do całkowitego nieomal zniszczenia ich skuteczności, do powszechnego łamania prawa. Nadmierna ekspansja biurokracji państwowej doprowadziła do biurokratycznych dysfunkcji i całkowitego wynaturzenia form administracyjnego działania. Rzekoma racjonalność scentralizowanego podejmowania decyzji okazała się w praktyce całkowitą bezsilnością władz centralnych wobec strategii podejmowanych przez podległe jednostki. Postulowana wyższość działania planowego, zwróconego w przyszłość, gdzie decyzje podejmowane są w długim okresie, ustąpiła miejsca decyzjom krótkowzrocznym, zorientowanym na zaradzanie bieżącym problemom. „Porządek”, który miał zastąpić niekontrolowany chaos rynku, stworzył swój własny, nie bardziej kontrolowany chaos<sup>24</sup>.

W gospodarce pozbawionej mechanizmów ekonomicznych zjawiskiem powszechnym było rozerwanie związków między wkładem pracy i wynagrodzeniem za pracę. Czynnikiem decydującym o uzyskaniu dochodu i jego rozmiarach stała się nie tyle praca i jej efekty, co „zatrudnienie” i miejsce „zatrudnienia”. Po to, by uzyskać dochód, należało się zatrudnić. Otrzymywane wynagrodzenie często było swoistym

---

<sup>24</sup> Z. Hockuba, *Gospodarka chaosu. Transformacja a regulacja ekonomiczna*, „*Ekonomista*” 1993, nr 4, s. 412–417; W. Wilczyński, *Dylematy polityki ustrojowej po 18 latach polskiej transformacji*, „*Ekonomista*” 2007 nr 6, s. 759–760.

„zasiłkiem” przyznawanym przez partyjno-państwowego pracodawcę za pozostawanie do jego dyspozycji<sup>25</sup>. Niestety ten stan rzeczy utrzymuje się i w okresie transformacji.

### Gospodarka niedoborów jako kapitał odziedziczony po PRL

Dokonana powyżej analiza ukazuje, iż ukształtowany w okresie PRL układ stosunków pomiędzy PZPR, organami państwa i gospodarką miał destrukcyjny wpływ na przebieg procesów gospodarczych. Te ostatnie charakteryzowały się nieadekwatnością struktury produkcji do potrzeb społecznych, ograniczoną ilością produktów i usług, niską jakością, malejącą efektywnością nakładów, niską wydajnością pracy<sup>26</sup>. Wszystkie te zjawiska były rezultatem przyjętej przez Stalina „koncepcji niedoborów”<sup>27</sup>, tj. permanentnej nierównowagi na każdym rynku: konsumpcji, zaopatrzenia surowcowego, inwestycyjnego itd. (rys. 3). Doprowadziło to do nakazowo-rozdziałowego systemu kierowania gospodarką i negocjacyjno-przetargowego systemu współdziałania wszystkich ogniw wieloszczeblowej struktury gospodarczej. Konsekwencją takiej koncepcji była również pionowa, funkcjonalna strukturalizacja procesów decyzyjnych oraz podział gospodarki na monopolistyczne gałęzie i branże. Struktura taka bowiem najlepiej eksponowała decydującą rolę centrum w grze o zadania i środki. Analizowany powyżej mechanizm J. Gościński nazwał *procesem reprodukcji napięć w gospodarce*<sup>28</sup>.

#### Rys 3. Komunistyczna polityka gospodarcza w soczewce fenomenologicznej

to, co teoretyczne

to, co praktyczne

niedialektyczna doktryna planowania    komunistyczna dekonstrukcja    gospodarka niedoborów

Źródło: Opracowanie własne

<sup>25</sup> Zob. W. Pańków, dz. cyt., s. 78.

<sup>26</sup> A. Melich, *Efektywność gospodarowania*, Warszawa 1980.

<sup>27</sup> J. Kornai, *Niedobór w gospodarce*, Warszawa 1985.

<sup>28</sup> J. Gościński, *Sterowanie i ...*, dz. cyt., s. 100.

Pochodną warunków politycznych był również autokratyczno-biurokratyczny styl zarządzania dominujący w polskich przedsiębiorstwach<sup>29</sup>. Stąd nadmierne przywiązanie dyrektorów do formalizacji działań i zachowań podwładnych, hamowanie inicjatywy i innowacyjności. Ten stan rzeczy wynikał również z braku wiedzy humanistycznej, niskiego morale, z nieuświadomienia przez kadry kierownicze społecznych źródeł wydajności. Bezpośrednią przyczyną niskiej jakości kadr kierowniczych w PRL była **negatywna selekcja**, której filarem był **system nomenklatury**<sup>30</sup>. Przez ponad cztery dziesięciolecia funkcjonowały dość skutecznie mechanizmy negatywnej selekcji kadr. Bezpośrednią przyczyną było odrzucenie przez większość społeczeństwa polskiego obcej kulturowo ideologii lansowanej przez PZPR<sup>31</sup>. Niemal przez cały okres istnienia PRL prestiż partii komunistycznej w społeczeństwie polskim był bardzo niski. W większości środowisk akt wstąpienia do partii nie był aktem nobilitacji, lecz przeciwnie faktem moralnie dwuznacznym. Powodowało to niechętnie nastawienie przeważającej części pracowników z wysokimi kwalifikacjami do wstępowania do partii, jaki i do pracy w administracji państwowej i gospodarczej<sup>32</sup>. W rezultacie następował negatywny odsiew ludzi kierujących się w swoim postępowaniu bardziej rygorystycznymi zasadami moralnymi, zaś powstającą lukę wypełniali osobnicy, których główną zaletą była dyspozycyjność – „mierny, bierny, ale wierny”. Dlatego też kadra kierownicza przedsiębiorstw była postrzegana jako element władzy politycznej („oni”). Ponieważ kierownicy byli umieszczani na swych stanowiskach jako „pomazańcy” partii, wraz z nią tracili autorytet. Miało to negatywny wpływ na dyscyplinę pracy i skuteczność władzy organizacyjnej. Charakter i zasięg tych skutków był uzależniony od tego, czy partnerem kadr kierowniczych była zdeintegrowana zbiorowość pracowników czy też zorganizowana społeczność świadoma wspólnych interesów. Model partyjno-państwowy preferował pierwszy typ

<sup>29</sup> Zob. W. Kieżun, S. Kwiatkowski i in., *Style zarządzania – teoria i praktyka*, Warszawa 1977, s. 70.

<sup>30</sup> Zob. W. Jermakowicz, *Partia a gospodarka*, „Wektory” nr 1, 1981, s. 42; W. Morawski, *Polscy kierownicy. Między nomenklaturą a menedżeryzmem*, [w:] *Zmierzch socjalizmu ...*, dz. cyt., s. 196.

<sup>31</sup> Zob. A. Schaff, *Ruch komunistyczny na rozdrożu*, Instytut Badania Współczesnych Problemów Kapitalizmu, Warszawa 1984, s. 206.

<sup>32</sup> Tamże, s. 213.

układów, co nie oznacza, że takie były preferencje całej kadry kierowniczej<sup>33</sup>. Stwierdzić jednak można, iż w powojennej historii Polski pracownicy byli traktowani bardziej jako „siła robocza” niż poważny partner pracodawcy partyjnego. W takiej sytuacji pracownicy wytworzyli różne sposoby postępowania, składające się na swoisty „ruch odmowy” współpracy, który apogeum osiągał w latach 1956, 1970, 1980. Ruch odmowy w 1980 r. był tak silny, iż doprowadził do powstania NSZZ „Solidarność”, a w 1989 roku do upadku systemu komunistycznego w Polsce.

Jak z przedstawionej analizy wynika wprowadzenie do gospodarki stalinowskiego modelu pociągnęło za sobą radykalną zmianę struktur społecznych i gospodarczych. Upaństwowione instytucje gospodarcze i społeczne stały się podstawą nowego typu strukturyzacji społecznej, swoistej dla gospodarki centralnie planowanej. Interesy grupowe zaczęły krystalizować się wokół państwowych instytucji i ośrodków dyspozycji politycznej. Te właśnie interesy (np. *lobbies* przemysłu górniczego, hutniczego, maszynowego) stały się jednymi z najpoważniejszych barier prywatyzacji i urynkwienia gospodarki. Zjawiskiem zauważalnym było przekształcanie się wielkiej własności partyjno-państwowej w tzw. kapitalizm państwowy<sup>34</sup> a mniejszej, w spółki nomenklaturowe<sup>35</sup>. Interesy grup związanych z gospodarką rynkową są jeszcze zbyt słabe, by wygenerować klasę średnią, która z kolei dałaby wsparcie siłom politycznym zdolnym do kontynuowania transformacji systemu<sup>36</sup>. W kraju, w którym przez blisko pół wieku tworzono infrastrukturę właściwą gospodarce centralnie planowanej samo wprowadzenie mechanizmu wolnego rynku nie mogło spowodować szybkiego powstania infrastruktury właściwej gospodarce wolnorynkowej. Na przeszkodzie stały bowiem pozostałości dawnego ustroju, takie jak:

---

<sup>33</sup> W. Morawski, dz. cyt., s. 203.

<sup>34</sup> M. Jarosz, *Prywatyzacyjne przesłanki dysfunkcji państwa*, [w:] *Dobre państwo*, (red.) W. Kieżun, J. Kubin, Warszawa 2004, s. 357–360.

<sup>35</sup> J. Kropiwnicki, *Rola uwłaszczenia nomenklatury w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2004, t. 7, nr 1, s. 187–196.

<sup>36</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Kształtowanie się nowego ładu instytucjonalnego*, [w:] *Společne konsekwence transformacji ustrojowej*, Warszawa 1994, s. 20.

- wadliwa struktura własności, dominacja własności państwowej, która ma tendencję do umacniania biurokracji, jest mniej elastyczna, nie poddaje się regułom wolnego rynku,
- nadmiar dużych przedsiębiorstw, które posiadały często pozycję monopolistyczną, przy braku przedsiębiorstw małych i średnich,
- zmonopolizowana struktura produkcji,
- wadliwa struktura rzeczowa produkcji; dominacja przemysłu ciężkiego i maszynowego, a niedorozwój usług i nowych technologii,
- niedostosowanie do potrzeb gospodarki rynkowej aparatu zarządzającego, który był przyzwyczajony do administrowania i wykonywania poleceń, a nie do samodzielności w podejmowaniu decyzji,
- niska kultura pracy robotników przedsiębiorstw państwowych,
- całkowity brak płynności czynników produkcji (pracy, kapitału i technologii),
- brak sprawnej infrastruktury instytucjonalnej (w tym systemu bankowego),
- autarkia gospodarcza.

Dlatego też transformacja zapoczątkowana przez rząd T. Mazowieckiego, która miała doprowadzić do uruchomienia wszystkich mechanizmów wolnego rynku i do zmiany infrastruktury, w tych warunkach nie mogła przynieść natychmiastowych rezultatów. Niedoceniano ponadto faktu podstawowego, mianowicie zacofania polskiej gospodarki. Zauważył to J. Gościński: *Gdyby zastosować do naszej gospodarki pięciofazowy model wzrostu W. Rostowa [...], to wyszłaby na jaw rzecz fatalna.*

*W trakcie zmiany ustroju, w połowie roku 1989, gospodarka polska znajdowała się w fazie, będącej wg Rostowa fazą tworzenia warunków wyjściowych do poderwania gospodarki do lotu (take-off preparation). Innymi słowy, w fazie przygotowywania gospodarki do jej przekształcenia – z tradycyjnej i zacofanej – w zdolną do uzyskiwania pożytków z nowoczesnej nauki i techniki. W tej fazie stawiają jeszcze silny opór siły i struktury starego układu, co utrudnia przełamanie impasu i wejście na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Taka, to znaczy zacofana była Polska podczas przekształcania się w demokrację parlamentarną. Rządcy PRL nie chcieli przyjąć do*

wiadomości, że przez centralistyczne zarządzanie i urojoną ekonomię oddawali wraz z władzą Polskę zacofaną, bez nowoczesnej infrastruktury gospodarczej. Jeszcze bardziej szokujące jest jednak to, że ekipa solidarnościowa przejmując władzę również nie potraktowała gospodarki jako zacofanej<sup>37</sup>. W tym kontekście nasuwa się wniosek, że napięcia związane z procesem transformacji będą towarzyszyły nam jeszcze przez długi czas, a państwo, ze względu na odziedziczony system instytucji gospodarczych i społecznych, będzie raczej adresatem i wykonawcą roszczeń różnych grup tracących na transformacji niż propagatorem i siłą napędową dalszych zmian prorynkowych.

### **Ideologiczne podstawy transformacji**

Badacze zmian systemowych w krajach postkomunistycznych sformułowali dwie tezy ważne dla interpretacji tego procesu. Pierwsza podkreśla rolę elit politycznych w procesie transformacji, druga akcentuje znaczenie państwa jako architekta przemian. Według pierwszej tezy w fazie transformacji, tj. projektowania i implementacji demokratycznych instytucji, kluczową siłą stają się elity polityczne. To one decydują o tempie, zakresie i kierunku zmian systemowych. Jedną z głównych przesłanek wiodącej roli elit w transformacji stała się redefinicja rozumienia podmiotowości politycznej, przeprowadzona wewnątrz zdelegalizowanej „Solidarności” i wewnątrz władz PRL. O ile kompromis 1980 roku był ugodą między władzą i społeczeństwem, czyli umową społeczną, o tyle kompromis z 1989 był ugodą między władzą a opozycją, czyli porozumieniem elit. Pierwszy kompromis znalazł wyraz w koncepcji demokratycznej, drugi – w paradygmacie liberalnym. W pierwszym za główny podmiot w polityce uznano społeczeństwo uczestniczące, w drugim – elity polityczne, poprzez które społeczeństwo wypowiada się. Punktem zwrotnym przejścia do paradygmatu liberalnego był sposób wyłaniania negocjatorów i przebieg obrad okrągłego stołu w 1989 roku<sup>38</sup>.

Elityzacja w środowiskach władzy wynikała z hierarchicznych zasad działania nomenklatury i partykularnych interesów wewnątrz establishmentu. Natomiast

<sup>37</sup> J. Gościński, *Dylematy transformacji gospodarki polskiej*, „Prakseologia” 1994, nr 1 –2, s. 119 - 128.

<sup>38</sup> W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo – gospodarka – polityka*, Warszawa 1998, s. 70.

elityzacja „Solidarności” nastąpiła w wyniku rozpadu struktur i zmniejszenia bazy członkowskiej. Stała się ona z czasem organizacją kadrową, w której procedury demokratyczne przestały obowiązywać. Część środowiska opozycyjnych nie akceptowała porozumień Okrągłego Stołu widząc w nich przejaw „zmowy elit”<sup>39</sup>.

Powstanie rządu T. Mazowieckiego stanowiło usankcjonowanie nowej wersji podmiotowości politycznej: przejście od „umowy społecznej” do „porozumienia elit”.

Proces ten odzwierciedlała zmiana języka polityki – w miejsce postulatów z lat osiemdziesiątych broniących praw człowieka, godności pracowniczej i haseł wspólnotowych wprowadzono liberalną semantykę (prywatyzacja, wolny rynek, indywidualny sukces). Neoliberalizm stał się szczególnie nośną ideologią legitymizującą ogólny kierunek przemian i docelowy model gospodarczy. Elity polityczne cechował konsensus co do potrzeby wprowadzenia kapitalizmu i odrzucenie mieszanych modeli ustrojowych takich jak „socjalizm rynkowy”, „socjalizm samorządowy”, „społeczna gospodarka rynkowa”. Wraz z przejściem do gospodarki rynkowej nowe elity władzy zaczęły propagować w miejsce egalitaryzmu koncepcję równości szans, w miejsce koncepcji pełnego zatrudnienia tezę o konieczności bezrobocia, w miejsce państwa opiekuńczego koncepcję „ograniczonego rządu”.

Ostrość odejścia posolidarnościowych elit od wcześniejszego programu wyraził K. Modzelewski: *jestem pod wrażeniem łatwości, z jaką elity, wyłonione przez pracowniczy ruch, dokonały zwrotu o 180 stopni, porzucając wartości uznawane dotąd za naczelne kryterium polityki społeczno-gospodarczej*. Orientacja liberalna stała się nie tylko podstawą programową reformy gospodarczej, ale legitymizowała pozycję nowego establishmentu, kierującego procesem reform. Należy zatem zgodzić się z tezą Z. Krasnodębskiego, że *w ciągu (...) ostatnich lat mieliśmy (...) do czynienia z dwiema transformacjami. Jawną, która polegała na przekształceniu struktur komunistycznego państwa i gospodarki w formalne instytucje demokracji parlamentarnej i gospodarki rynkowej, oraz drugą - ukrytą - polegającą na lokalnej modyfikacji i interpretacji nowych instytucji i reguł w taki sposób, by jak najlepiej*

---

<sup>39</sup> K. Jasiecki, *Elita biznesu w Polsce. Drugie narodziny kapitalizmu*, Warszawa 2002, s. 82.

służyły przetransformowanym elitom komunistycznym i dokooptowanym do nich segmentom dawnej elity opozycyjnej<sup>40</sup>. Uzasadnione jest zatem twierdzenie o dwóch poziomach transformacji i definiowanie powstałego systemu jako **kapitalizm państwowy**.

Ważnymi elementami zmiany ideologicznej stały się poglądy legitymizujące nowe formy stosunków własnościowych, w tym własność prywatną jako bardziej efektywną od państwowej i nowe wzorce kariery i sukcesu. Tradycyjny w ideologii marksistowskiej system wartości afirmujący etos robotniczy, zastąpiła Schumpeterowska koncepcja prywatnego przedsiębiorcy jako pioniera gospodarki rynkowej. Modną odmianą takiego podejścia w środowisku technokratów stał się „monetaryzm”, traktowany jako uniwersalna ideologia uzasadniająca realizowaną strategię gospodarczą i technologię zarządzania. Zdaniem niektórych badaczy istnieją pewne analogie pomiędzy marksizmem i monetaryzmem. Podobnie jak marksizm-leninizm, monetaryzm ma charakter ideologii uniwersalnej, roszczącej sobie pretensje do regulowania niemal wszystkich obszarów życia społecznego (system parametryczny). Tym czym dla komunistów była rewolucja - dla monetarystów są programy „terapii szokowej”. Zwolennicy obydwu ideologii proponują zastosowanie prostych i szybko działających rozwiązań – w przypadku monetarystów jest to redukcja deficytu budżetowego, zmniejszenie inflacji i rygorystyczna polityka pieniężna<sup>41</sup>.

Mimo, iż z biegiem lat ideologia neoliberalna nieco straciła na swej atrakcyjności, nadal liberalne przesłanie jest silne w programach głównych obozów politycznych. Widoczne jest to w powszechnie stosowanych standardach efektywności makro i mikroekonomicznej. Przejawem występowania tej ciągłości jest polityka kolejnych Ministrów Finansów czy działania Narodowego Banku Polskiego<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Z. Krasnodębski, *Państwo cieni, cień państwa. Katalog błędów założycielskich Trzeciej Rzeczypospolitej*, „Fakt, dodatek Europa” (13) 151/04 z 30 czerwca 2004 r.; Z. Krasnodębski, *Postkomunizm - życie po życiu*, „Rzeczpospolita” z 8 maja 2004 r.

<sup>41</sup> Tamże, s. 92.

<sup>42</sup> Z. Sadowski, *Od sporu o transformację do strategii rozwoju*, „Ekonomista” 2007, nr 6, s. 773.

Abstrakcyjny „interes teoretyczny”, jaki przyświecał środowiskom inicjującym reformy uzyskał także wymiar praktyczny, przekładający się na nowy wysoki status społeczny i materialny oraz możliwości rozwojowe strategicznie usytuowanych grup społecznych. Oprócz działania w interesie państwa, które akcentują przedstawiciele elity politycznej i znaczna część środowisk opiniotwórczych, elita ta ma także swoje partykularne interesy<sup>43</sup>. Elita polityczna nie tylko tworzy ramy systemowe gospodarki rynkowej, umożliwiające innym akumulowanie kapitału, ale sama również bierze aktywny udział w tym procesie.

### **Kulturowy aspekt transformacji**

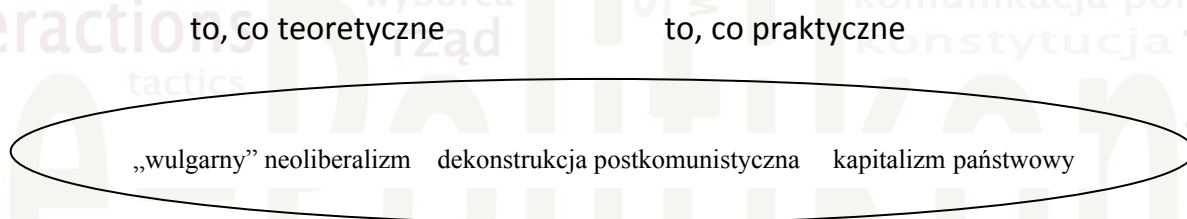
Transformacja gospodarcza w Polsce odbywa się w społeczeństwie zróżnicowanym, przede wszystkim pod względem ideologicznym, ale także religijnym. Długotrwałe oddziaływanie państwa totalitarnego sprawiło, że psychika znacznej większości obywateli Polski nie jest dostosowana do wymagań społeczeństwa otwartego, społeczeństwa demokratycznego (*anomia sovietica* i poddańcza kultura polityczna). Nie wydaje się możliwe szybkie wychowanie młodego pokolenia do nowych warunków, ponieważ część pedagogów została ukształtowana przez ideologię marksistowską. Nie jest również tajemnicą, że największy stopień upartyjnienia istniał w grupie wykładowców akademickich. Trudno oczekiwać, by u schyłku swego życia radykalnie zmienili swój światopogląd. Można jednak mieć nadzieję, że w niedługim czasie prawdziwą stanie się teza W. Kieżuna: *W naszej polskiej rzeczywistości nastąpiła radykalna zmiana struktury życia gospodarczego, kulturalnego, ideologicznego. Z okresu indoktrynacji filozofii marksistowsko-leninowskiej wróciliśmy do tradycji starej kultury europejskiej, w swoim założeniu judeochrześcijańskiej, jednocześnie z daleko idącą tolerancją, swobodą myśli, swobodą publikacji poglądów*<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Ziścił się niejako scenariusz reform zaproponowany w 1980 roku przez M. Dzielskiego, który uważał, że proces prywatyzacji powinien być tak przeprowadzony, by zabezpieczyć materialne interesy aparatu władzy. To miało zapewnić poparcie dla reform aktywistów PZPR (M. Walasek, *Etyczne problemy transformacji ustrojowej w myśli Mirosława Dzielskiego*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2005, t. 8, nr 1, s. 146).

<sup>44</sup> W. Kieżun, *X-lecie Seminarium Krytycznej Teorii Organizacji*, „Prakseologia” 2008, nr 148, s. 200.

W tej sytuacji należy przyjąć założenie o dychotomicznym podziale kulturowym Polaków. Pierwszy typ kultury ukształtował się w wyniku długotrwałej indoktrynacji marksistowsko-leninowskiej. W kręgu tej kultury tkwią byli członkowie PZPR i stronnictw sojuszniczych, aktywiści organizacji młodzieżowych i komunistycznych związków zawodowych. W obrębie tej kultury znalazły się również osoby, które straciły zdolność do krytycznego odbierania rzeczywistości. Ze względu na silne powiązania ideologiczne z okresem PRL, można tę orientację światopoglądową i tworzoną w jej ramach kulturę określić jako postkomunistyczną.

**Rys 4. Transformacja postkomunistyczna w soczewce fenomenologicznej**



**Źródło: Opracowanie własne**

Drugi krąg kulturowy tworzą Polacy wywodzący się z rodzin o silnym przywiązaniu do tradycji narodowych i religii<sup>45</sup>. Cechą charakterystyczną tej grupy są tradycje walki: walki o niepodległość, walki o prawa obywatelskie i godność pracowniczą<sup>46</sup>. Z tej orientacji kulturowej wywodzi się ostatni Wielki Ruch Niepodległościowy – Solidarność. Z tego Ruchu wywodzi się jedna z orientacji ideowych, opierająca swój program społeczno-gospodarczy na zasadach etyki personalistycznej (subsidiaryzm, solidaryzm, dobro wspólne)<sup>47</sup>. W tym ujęciu transformacja to kształtowanie nowego pokolenia w duchu współpracy,

<sup>45</sup> Zob. Jan Paweł II, *Pamięć i tożsamość*, Kraków 2005; P. Wierzbicki, *Myśli staroświeckiego Polaka*, Warszawa 1985; R. Legutko, *Esej o duszy polskiej*, Kraków 2008.

<sup>46</sup> W programie PPS przyjętym w październiku 1977 roku na VII Zjeździe w Londynie jako zadanie pierwsze wymieniono: *Prowadzić nieustępliwą walkę z imperializmem sowieckim i jego agenturami w imię odzyskania wolności Narodu Polskiego i włączenia go wraz z innymi ujarzmionymi dziś narodami sowieckiej strefy wpływów z powrotem do rodziny wolnych narodów świata (Program Polskiej Partii Socjalistycznej, Wydanie trzecie z przedmową Adama Ciołkosza, Centralny Komitet P.P.S., London 1978, s. 32); zob. także: W. Bujak, *Historia ...*, dz. cyt., s. 110 – 116; S. Grabski, *Myśli ...*, dz. cyt., s. 5 i n.*

<sup>47</sup> Zob. B. Sutor, *Etyka polityczna. Ujęcie całościowe na gruncie chrześcijańskiej nauki społecznej*, Warszawa 1994.

poszanowania godności każdego człowieka, twórczego i odpowiedzialnego uczestniczenia w kontynuacji dzieła stworzenia<sup>48</sup>. Ze względu na silne oddziaływanie katolickiej nauki społecznej na ideologię tej grupy można określić tworzoną przez nią kulturę jako personalistyczną<sup>49</sup>.

Podziały kulturowe są istotnym czynnikiem postrzegania celów transformacji. Postkomuniści mają za cel państwo, oparte na gospodarce wolnorynkowej, ale nie do końca zdefiniowane (rys. 4). Z równą łatwością jak kiedyś marksizm-leninizm, dziś grupa ta przyjęła „wulgarną” wersję neoliberalizmu. „Uznają” postkomuniści własność prywatną, ale w stopniu ograniczonym. Prawa własności posiadają uwłaszczeni posiadacze „własności partyjno-państwowej”, nie przysługuje ona natomiast obywatelom wywłaszczonym w okresie PRL – stąd odwiekanie reprivatyzacji. Jak zauważa W. Kieżun: *Zakładając transformację systemu gospodarki planowej na gospodarkę rynkową i prywatyzację przemysłu, handlu i usług, należało przede wszystkim ustalić przyszłościową perspektywę struktury gospodarczej Polski. Punktem wyjścia powinna być reprivatyzacja, a więc ustalenie formy zwrotu znacjonalizowanych w okresie PRL przedsiębiorstw i nieruchomości. Polska jest jedynym postkomunistycznym krajem w Europie Środkowej, w którym nie przeprowadzono tego procesu reprivatyzacji*<sup>50</sup>.

Celem transformacji personalistycznej jest państwo i społeczeństwo, które opierają swe funkcjonowanie na fundamentalnych zasadach: personalizmu, pomocniczości, solidaryzmu, dobra wspólnego, uczestnictwa i organicznej koncepcji życia społecznego<sup>51</sup>.

W dziedzinie gospodarczej za ważne przyjmuje się doświadczenia Niemiec, które opierając się na ordoliberalizmie stworzyły **społeczną gospodarkę rynkową**<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Por. B. Bombała, *Personalistyczna filozofia zarządzania jako odpowiedzialność pozytywna*, „Prakseologia” 2002, nr 142, s. 131 – 147; M. Novak, *Wolne osoby a dobro wspólne*, Kraków, 1998, s. 149 i n.

<sup>49</sup> Z. Sadowski to podejście nazywa „konceptą więzi organicznej” (Z. Sadowski, *Od sporu ...*, dz. cyt., s. 774).

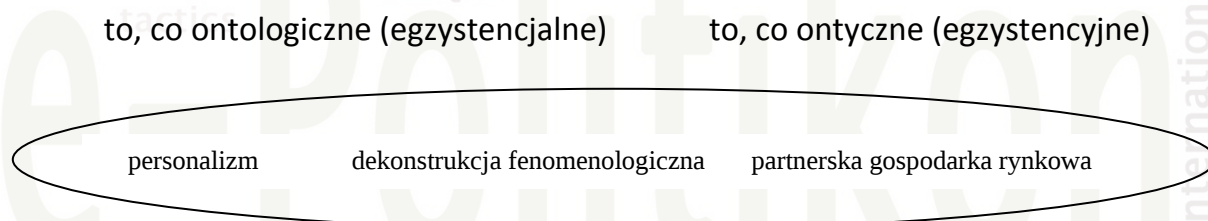
<sup>50</sup> W. Kieżun, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [w:] *Dobre państwo ...* dz. cyt., s. 59.

<sup>51</sup> Nie odszedł jeszcze do historii „neokatolicki etos pracy” (zob. I. Szaniawski, *Odmitologizowanie pracy*, „Kultura i Społeczeństwo” 1982, nr 3–4, s. 27 –37).

<sup>52</sup> B. Bombała, *Społeczna gospodarka rynkowa jako wzorcowy model gospodarczy*, „Prakseologia” 1995, nr 1- 4, s. 171 – 180.

W kulturze personalistycznej podstawą transformacji gospodarczej jest transformacja człowieka, w szczególności przedsiębiorcy<sup>53</sup>. Wielkie znaczenie ma formowanie osobowości młodych menedżerów, którzy mogą profesjonalnie i odpowiedzialnie zarządzać przedsiębiorstwami. Dokonuje się to przez wprowadzenie do programów szkół wyższych w większym zakresie nauk humanistycznych, w tym etyki biznesu. Kształcenie ma na uwadze nie tylko wpajanie wiedzy i uzyskanie przez studentów określonych umiejętności menedżerskich, lecz i kształtowanie postaw, wrażliwości moralnej i estetycznej. Oczekiwania społeczne idą w tym kierunku, by zarówno przedsiębiorcy jak i menedżerowie tworzyli nową elitę o silnym kodeksie etycznym<sup>54</sup>.

Rys 5. Transformacja personalistyczna w soczewce fenomenologicznej



Źródło: Opracowanie własne

Ważne jest unowocześnienie programów nauczania przez zastąpienie dominującej neoliberalnej ideologii doktryną komunitaryzmu (ordoliberalizmu)<sup>55</sup> i wprowadzenie nowoczesnych koncepcji takich jak: nowe i dobre zarządzanie publiczne, nowe przywództwo (przywództwo służebne), zarządzanie oparte na koncepcji interesariuszy, marketing partnerski, partnerstwo publiczno-prywatne, partnerstwo publiczne-społeczne (rys. 5). „Słabym sygnałem” nadchodzących zmian systemowych są klastry przemysłowe (*cluster*)<sup>56</sup>. W rezultacie powstający nowy system społeczno-

<sup>53</sup> B. Bombała, *The Autocreation of a Manager in the Process of Transformational Leadership*, in: *Life – Truth in its Varius Perspectives ...* (Analecta Husserliana LXXVI), ed. Anna-Teresa Tymieniecka, Dordrecht 2002, s. 335-346.

<sup>54</sup> J. Szafraniec, *Przedsiębiorczość personalistyczna. Od stagnacji do kreacji*, Warszawa 2008.

<sup>55</sup> P. Bartula, *Liberalizm versus komunitaryzm*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2003, t. 6. s. 93 –97.

<sup>56</sup> Zbigniew Olesiński, *Zarządzanie w regionie poprzez sieci stosunków bezpośrednich*, [w:] W. Kieżun (red.), *Krytycznie i twórczo o zarządzaniu*, Warszawa 2011, s. 475 – 494.

gospodarczy, ze względu na nową jakość relacji (partnerstwo), można nazwać **partnerską gospodarką rynkową – PGR**<sup>57</sup>.

### **Etyczny aspekt transformacji**

Poddając ocenie etycznej dotychczasową transformację należy odwołać się do kardynalnej zasady sprawiedliwości. Zasadę sprawiedliwości wywodzimy z jednej z czterech cnót kardynalnych (roztropność, sprawiedliwość, męstwo, umiarkowanie).

Polega ona na oddaniu każdemu wszystkiego, co mu się słusznie należy. Wyróżnia się:

- sprawiedliwość wymienną, która ustala równowartość dóbr między osobami prywatnymi,
- sprawiedliwość prawną (legalną), która podporządkowuje działanie indywidualne dobru ogólnemu,
- sprawiedliwość rozdzielczą (dystrybutywną), która dotyczy rozdziału dóbr, podziału pracy, równomiernego rozłożenia ciężarów, np. podatków,
- sprawiedliwość społeczną, która polega na przestrzeganiu prawa naturalnego bądź pozytywnego, regulującego stosunki między społecznością a jednostkami i grupami.

Sprawiedliwość jest naczelną zasadą życia społecznego w ujęciu chrześcijańskiej etyki<sup>58</sup>. Jest ona integralną postawą człowieka w relacjach społecznych. Człowiek sprawiedliwy nie jest egoistą, uwzględnia prawa i potrzeby innych ludzi, współtworzy dobro wspólne. Sprawiedliwość jako zasada społeczna jest racją istnienia i funkcjonowania każdej społeczności, a nawet racją jej tożsamości. Słynne jest stwierdzenie św. Augustyna w tej sprawie, że bez sprawiedliwości państwo przestałoby być rzecząpospolitą, a stałoby się *unum magnum latrocinium*. U podstaw sprawiedliwości odnajdujemy godność osoby ludzkiej. Sprawiedliwość opiera się ponadto na zasadzie podstawowej równości wszystkich ludzi, która domaga się poszanowania uprawnień każdego i znajduje wyraz w życiu społecznym jako zasada

---

<sup>57</sup> B. Bombała, *Praktyczny i etyczny aspekt public relations w marketingu politycznym*, „Prakseologia” 2008, nr 148, s. 41 – 42.

<sup>58</sup> S. Kowalczyk, *Podstawy światopoglądu chrześcijańskiego*, Wrocław 1986, s. 395.

równości społecznej. Ze względu na podstawową równość wszystkich ludzi, sprawiedliwość domaga się równego traktowania wszystkich obywateli. Wyróżnia się dwa rodzaje sprawiedliwości: sprawiedliwość wymagającą bezwzględnej równości świadczeń wzajemnych, zwaną sprawiedliwością zamienną i sprawiedliwość stosującą różne rodzaje miar proporcjonalnych, czyli uwzględniającą sytuację osoby. Wchodzi tu w grę sprawiedliwość rozdzielcza, prawna, społeczna i karząca.

Dla potrzeb prowadzonej analizy transformacji szczególne znaczenie ma sprawiedliwość rozdzielcza, która obowiązuje w relacji: społeczeństwo – jednostki.

Władza publiczna nie powinna preferować określonych jednostek czy grup, lecz w sposób sprawiedliwy rozdzielać obowiązki i udzielać uprawnień. Sprawiedliwość rozdzielcza związana jest z zasadą proporcjonalności: każdy członek społeczności

otrzymuje wartości proporcjonalnie do swoich potrzeb oraz ilości włożonej pracy dla dobra wspólnego. Nie można zastępować sprawiedliwości filantropią - *nie jest etyczne dawanie z miłosierdzia tego, co należy się ze sprawiedliwości* - M.

Gniazdowski wskazuje istotne przewinienia „ojców” polskiej transformacji w tym zakresie: *Przynajmniej w kluczowych dla funkcjonowania państwa i narodu dziedzinach, takich jak szkolnictwo, aparat sprawiedliwości i administracja państwowa III Rzeczpospolita mogła wybrać etos elit II Rzeczypospolitej. Na to zanosilo się we wczesnym okresie istnienia Solidarności. Okazało się to niełatwe. [...] Niestety wygląda na to, że wpływowa część elit III Rzeczypospolitej wybrała „etos” PRL. [...] Jednocześnie pozostały stare problemy: korupcja i nepotyzm ...*<sup>59</sup>.

Można zauważyć w polskiej transformacji szereg przewinień przeciwko sprawiedliwości rozdzielczej, które naruszają równomierny podział korzyści i ciężarów życia społecznego (*acceptio personarum*)<sup>60</sup>, tj. faworyzowanie, nepotyzm, nieuzasadnione uprzywilejowanie, protekcjonizm, korupcję. Polega ono na tym, że nierówności w podziale korzyści i ciężarów wspólnych wyływają z racji

<sup>59</sup> M. Gniazdowski, *Pochwała korupcji i nepotyzmu w systemach totalitarnych ... ale co teraz?* „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2006. t. 10, nr 2, s. 128.

<sup>60</sup> J. Woroniecki, *Katolicka etyka wychowawcza*, t II/2, Lublin 1986, s. 359.

nieuzasadnionych i szkodliwych dla ogółu (ARGI)<sup>61</sup>. Równomierność, równość wyższego rzędu, zostaje naruszona przez to, że większa lub mniejsza liczba uprzywilejowanych ma udział w dobrobycie społecznym zbyt wielki, nie odpowiadający pożytkowi, jaki przynoszą oni ogółowi, podczas gdy ogół w swej większości nie osiąga nawet minimum socjalnego.

Liberalny program reform gospodarczych w rezultacie przekształceń własnościowych, prywatyzacji, komercjalizacji i restrukturyzacji gospodarki, doprowadził do ukształtowania się nowych proporcji między podstawowymi strumieniami dochodów ludności. Ich wyróżnikiem w latach dziewięćdziesiątych stały się zmiany wzoru rozwarstwienia społecznego, które określane jest jako *bogacenie się bogatych i biednienie biednych*<sup>62</sup>. Zjawisko to polega na powiększaniu się różnic dochodowych pomiędzy bogatymi i biednymi grupami społecznymi<sup>63</sup>.

W ekonometrycznych modelach wzrostu gospodarczego przyjmuje się optymalne zróżnicowanie płac, przy którym stopa wzrostu PKB jest najwyższa<sup>64</sup>. Jeśli zróżnicowanie płac jest mniejsze od optymalnego osoby najbardziej twórcze i efektywne nie są wystarczająco motywowane do wykorzystywania swojego potencjału. Z drugiej strony, jeśli zróżnicowanie płac jest wyższe od optymalnego,

---

<sup>61</sup> Potwierdzają tę tezę badania prowadzone w latach 1990 –2001 przez Zespół Badań Przekształceń Własnościowych kierowany przez prof. M. Jarosz: *W rezultacie formalne i nieformalne działania zawłaszczenia państwa i gospodarki owocujące wzrostem przejawów niezdyscyplinowania społecznego, warcholstwa, partykularyzmu i postawy liberum veto, prowadzą zarówno do niedowładu państwa, jak do drastycznego spadku zaufania społeczeństwa do rządu i parlamentu. [...] Świetną egzemplifikacją tej sytuacji jest funkcjonowanie spółek Skarbu Państwa. Stanowią one „przechodnie” zaplecze gospodarcze partii politycznych sprawujących władzę: źródło majątku czy kapitałów, które można transferować do prywatnych spółek, kontrolowanych przez partie, oraz zbiór posad (zarządy, rady nadzorcze) dla politycznej klienteli. Trudno o wyraźniejsze, patologiczne sprzężenie władzy, polityki i pieniędzy. M. Jarosz, Prywatyzacyjne przestanki dysfunkcji..., dz. cyt., s. 358.*

<sup>62</sup> L. K. Gilejko, *Przegrana większość. Robotnicy i chłopci*, [w:] M. Jarosz (red.), *Polska. Ale jaka?*, Warszawa 2005, s. 185 – 209.

<sup>63</sup> Mediana płac w ostatnich latach ukształtowała się w Polsce na poziomie 2100 zł brutto, a to oznacza, że 50% zatrudnionych zarabia poniżej tej kwoty. W sektorach takich jak handel, hotelarstwo, drobne usługi stawki dla 90% załogi wynoszą do 1300 zł brutto. Polska ma jeden z najniższych w świecie wskaźników udziału płac szeregowych pracowników w PKB - niespełna 20%. Dla porównania Rumunia 40%, Niemcy - ponad 60%. Dochody osób najlepiej zarabiających w Polsce są średnio aż 13 razy wyższe od dochodów najgorzej sytuowanych grup społecznych - współczynnik ten w Szwecji i Danii wynosi 5 do 1 (S. Zawisłak, *Interpelacja nr 6129 do ministra pracy i polityki społecznej w sprawie narastającego zróżnicowania w wysokości wynagrodzeń w Polsce i pogłębiającej się przepaści w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi grupami zawodowymi*, Warszawa 29 październik 2008).

<sup>64</sup> P. Kumor, J. J. Sztudynger, *Optymalne zróżnicowanie płac w Polsce – Analiza ekonometryczna*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2007, t. 10, nr 1, s. 233-246.

większość pracowników otrzymuje niskie wynagrodzenie, czemu towarzyszy poczucie niesprawiedliwości a nawet wyzysku. Poczucie to godzi w więzi międzyludzkie, ogranicza zaufanie i kapitał społeczny. W rezultacie trudno oczekiwać twórczego zaangażowania pracowników i wysokiej ich efektywności.

Reasumując, ze względu na odziedziczoną po PRL rozregulowaną i niewydolną gospodarkę, transformacja jest procesem trudnym i długotrwałym. Ukształtowany w poprzednim okresie centralistyczny i monopolistyczny system gospodarowania utrudnia proces zmian a funkcjonujące w jego otoczeniu grupy interesów doprowadzają do jego deformacji. Negatywna selekcja kadr kierowniczych w okresie PRL sprawiła, że niezbędne zmiany we wszystkich sferach życia społecznego i gospodarczego muszą przeprowadzać ludzie młodzi, nie posiadający niezbędnego doświadczenia i umiejętności<sup>65</sup>. Wykorzystują to funkcjonariusze starego systemu, wypaczając wiele trafnych rozwiązań. W ostatnich latach nastąpiła integracja grup wywodzących się z establishmentu PRL, tworząc kulturę postkomunistyczną. Cechą kultury postkomunistycznej jest afirmacja rzeczywistości PRL, obrona tego okresu jako epoki wielu osiągnięć. Członkowie kultury postkomunistycznej jawią się w tym świetle jako doskonali przywódcy i menedżerowie. Stosując swoistą sofistykę próbują wykazać, że przywódcy i menedżerowie z kręgu kultury personalistycznej są osobami niekompetentnymi. Sytuacja ta jest niebezpieczna dla kształtu polskich reform.

Analiza fenomenologiczna unaocznia, iż niezbędna jest integracja i większa aktywność grup z kręgu kultury personalistycznej. Szczególnie ważne jest oddziaływanie na kształt reform i wychowanie młodego pokolenia. Niezbędny jest większy udział kultury personalistycznej w naukach ekonomicznych i społecznych. Proces transformacji będą kontynuować obecni studenci, przede wszystkim uczelni ekonomicznych. Oni też będą budować nowoczesną polską gospodarkę. Czy będzie to gospodarka wykonująca „dobrą pracę” i powiększająca dobro wspólne? W dużym

---

<sup>65</sup> W. Kieżun, *Struktury i kierunki ...*, dz. cyt., s. 44.

stopniu będzie to zależało od wpływu kultury personalistycznej na obecny proces edukacyjny.

Dr Bronisław Bombała, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego i na Wydziale Zarządzania Szkoły Wyższej im. Bogdana Jańskiego. Ukończył studia z organizacji i zarządzania na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego oraz studia filozoficzno-teologiczne w Warmińskim Instytucie Teologicznym w Olsztynie. Stopień doktora nauk ekonomicznych w zakresie zarządzania uzyskał w 1999 roku na Wydziale Zarządzania Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, broniąc rozprawę doktorską zatytułowaną *Personalistyczna wizja kultury organizacyjnej*. Zainteresowania badawcze: filozofia i etyka zarządzania. Rozwija personalistyczne i fenomenologiczne ujęcie zarządzania. Opublikował kilkadziesiąt artykułów naukowych, m.in. w „Prakseologii” i serii wydawniczej *Analecta Husserliana*. W 2010 roku w Wydawnictwie Difin opublikował książkę pt. *Fenomenologia zarządzania. Przywództwo*, w której zawarł podstawy personalistyczno-fenomenologicznej koncepcji zarządzania.

### **Abstrakt**

W artykule proponuje się zastosowanie metody fenomenologicznej do analiz ekonomicznych i politologicznych, zwłaszcza tych, które służą do diagnozy i syntezy złożonych zjawisk społecznych i gospodarczych (transformacja polityczno-gospodarcza). Analiza fenomenologiczna unaocznia, iż proces transformacji jest niezwykle trudny. Poważną barierą jest silna kultura postkomunistyczna. Transformacja jest w istocie dekonstrukcją, czyli zmianą kulturową. Czy będzie to dekonstrukcja fenomenologiczna, która doprowadzi do sprawnego systemu zarządzania państwem? W dużym stopniu będzie to zależało od wpływu kultury personalistycznej (ordoliberalizmu i komunitaryzmu) na proces transformacji.

## PHENOMENOLOGY OF POLISH TRANSFORMATION

### Abstract

The paper proposes to apply the phenomenological method for analysis of economic and political science, especially those that are used for diagnosis and synthesis of social and economic systems (political and economic transformation). Phenomenological analysis shows that the transformation process is extremely difficult. A major barrier is a strong post-communist culture. The transformation is in fact deconstruction (cultural change). Will it be a phenomenological deconstruction, which will lead to an efficient system for management of the State? This will depend on the influence of personalistic culture (ordoliberalism and communitarianism) on the transformation process.

## RECENZJE I RELACJE Z KONFERENCJI

Karolina Libront

### GAZ ŁUPKOWY A CELE UNIJNEJ POLITYKI ENERGETYCZNO-KLIMATYCZNEJ

(relacja z konferencji)

Od kilku lat słyszy się dużo o wadach i zaletach gazu łupkowego. W kwietniu amerykańska Agencja ds. Energii (EIA) poinformowała, że Polska ma potencjalnie od 1 do 5,3 bln m<sup>3</sup> zdatnego do eksploatacji tego surowca, czyli najwięcej ze wszystkich państw, w których przeprowadzono badania<sup>1</sup>. Przedsiębiorcy z branży energetycznej oraz politycy optujący za uniezależnieniem od dostaw rosyjskiego gazu są tymi informacjami zachwyceni, przeciwni dalszym badaniom i inwestycjom są ekolodzy, wiele do stracenia ma wpływowa branża energii odnawialnej. Tak jak w większości kontrowersyjnych tematów – także i w tym każda strona przedstawia wady i zalety różnych scenariuszy. Nie bez znaczenia jest także to, że Polska związana jest wytycznymi unijnej polityki energetyczno-klimatycznej. Komisja Europejska przygotowała serię map drogowych, w tym Energetyczną Mapę Drogową 2050, które projektują ścieżkę dojścia Europy do konkurencyjnej niskoemisyjnej gospodarki w 2050 roku. Proponowane rozwiązania mają się także przyczynić do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego państw należących do ugrupowania.

Konferencja dotycząca gazu łupkowego została zorganizowana przez Centrum Strategii Europejskiej demosEUROPA, PKN Orlen oraz Talisman Energy Polska 24 listopada 2011 r. Głównym tematem była rola, jaką potencjalnie może odegrać gaz łupkowy pod rządami nowej polityki energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej.

\*\*\*

---

<sup>1</sup> Raport EIA dotyczył 32 krajów europejskich. Należy podkreślić, że jest to ocena szacunkowa – oparta na podstawie podobieństw w budowie skał w Polsce i w Stanach Zjednoczonych, gdzie znaleziono gaz łupkowy.

Konferencja rozpoczęła się od wystąpienia Beaty Stelmach, wiceminister spraw zagranicznych. Minister przypomniała, że Unia Europejska w coraz większym stopniu uzależnia się od zewnętrznych dostaw energii. Według przedstawionych przez nią szacunków w 2030 r. stopień tego uzależnienia osiągnie poziom 70% całkowitego zużycia. Ta sytuacja może ograniczać unijną zdolność do kształtowania niezależnej polityki energetycznej. Wydobycie niekonwencjonalnych zasobów gazu poprawiłoby te statystyki. Minister podkreślała również inne zalety gazu łupkowego - jego wydobycie wpłynie na liberalizację rynku gazu w Europie oraz rozwój infrastruktury przesyłowej, mogłoby także stymulować rozwój gospodarczy i technologiczny. Co więcej, gaz ziemny jest najczystszy ekologicznie źródłem energii spośród wszystkich paliw kopalnych, co pozwoliłoby na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, jest też jednym z najtańszych sposobów wytwarzania energii elektrycznej. W ocenie Minister Unia Europejska powinna stworzyć długofalową politykę energetyczną na kolejne 50 lat, zakładającą polityczną i gospodarczą synergię między bezpieczeństwem dostaw surowców oraz zrównoważonym rozwojem i innowacyjnością.

Jako drugi głos zabrał gość specjalny – Dieter Helm, profesor Uniwersytetu w Oksfordzie oraz szef grupy doradców Komisarza ds. Energii UE. Tematem jego wystąpienia był europejski bilans energetyczny i rola gazu łupkowego. Ekspert dowodził, że każdy rodzaj źródeł energii pociąga za sobą ryzyka – społeczne, ekonomiczne czy środowiskowe. Podkreślił też, że gaz łupkowy ma do odegrania kluczową rolę w okresie przejściowym – zanim nie zostaną wynalezione wydajne i opłacalne technologie pozyskiwania energii odnawialnej. Obecnie jednym z głównych celów unijnej polityki klimatycznej jest ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> do atmosfery. Najtaniej i najszybciej można osiągnąć ten cel poprzez wykorzystanie gazu. Nie jest to rozwiązanie długoterminowe, jednak aktualnie najbardziej korzystne, a postęp technologiczny, jaki dokonał się w poszukiwaniach złóż paliw kopalnych, zmienił sytuację w tym sektorze. Profesor stwierdził również, że scenariusz tzw. peak oil<sup>2</sup> jest

---

<sup>2</sup> *Peak oil* to teoria dotycząca długoterminowego tempa wydobycia i wyczerpania złóż ropy naftowej oraz innych paliw kopalnych, które w końcu doprowadzą do kryzysu energetyczno-paliwowego. Teoria szczytu wydobycia jest przedmiotem uwagi polityków z powodu potencjalnych efektów, jakie miałyby wywołać zmniejszona produkcja ropy.

nonsensem, ponieważ systematycznie odkrywa się nowe złoża, w tym niekonwencjonalne – takie, jak np. zasoby gazu łupkowego.

Po sesji pytań i odpowiedzi rozpoczęła się dyskusja panelowa na temat roli gazu łupkowego w polityce energetyczno-klimatycznej. Paneliści reprezentowali różne środowiska, co znalazło odbicie w stanowiskach, jakie przedstawili. Adam Czyżewski, główny ekonomista PKN Orlen podkreślił, że wydobywanie gazu łupkowego poprawi bezpieczeństwo Polski w wielu aspektach – energetycznym, klimatycznym jak i ekonomicznym. Podobnie jak prof. Helm, który lekceważył scenariusz peak oil, ekspert przypominał, że kiedy formowano poprzednie założenia polityki klimatyczno-energetycznej UE bazowano na dogmacie wyczerpywalności zasobów, który przewidywał stały wzrost cen oraz uzależnienie Europy od importu, co wymuszało intensywną promocję rozwoju odnawialnych źródeł energii. Te nie są jednak ani wydajne, ani ekonomicznie opłacalne, w rezultacie – nie wszystkie państwa na nie stać. Odkrycie gazu łupkowego powinno zmienić założenia polityki Unii. Czyżewski oszacował, że do 2030-2035 roku Polska może produkować do 100 mld<sup>3</sup> gazu, tym samym przyczyniając się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego w całej Unii Europejskiej.

Tomasz Maj, dyrektor generalny Talisman Energy Polska zaapelował do rządu RP o spójne i skuteczne działanie na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski. Według Maja część osób zwalczających inwestycje to pseudoekolodzy, grupy sponsorowane. Stwierdził również, że nie stać nas na sprowadzanie gazu z Rosji. Maj dotknął również kwestii regulacji sektora energetycznego w Polsce. Stwierdził, że problemem jest niejednolitość przepisów, skrytykował także część nowelizacji prawa geologicznego – m.in. wprowadzenie centralizacji dochodów z gazu łupkowego z pominięciem samorządów.

Inny punkt widzenia reprezentował Piotr Otawski, zastępca Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Według niego regulacja kwestii energetycznych w wymiarze środowiskowym jest spójna i kompletna, dodatkowo istnieje system prawa unijnego. Otawski odniósł się do najczęściej podnoszonej w Polsce kwestii związanej z

wydobyciem gazu łupkowego – potencjalnymi szkodami dla środowiska naturalnego, stwierdzając, że nie ma takiego sposobu wydobywania kopalin, który nie niósłby za sobą niebezpieczeństwa takich szkód. Podkreślił jednak, że kluczową sprawą jest prowadzenie dialogu ze społecznościami lokalnymi. Jako największe wyzwanie Otawski wskazał braki w prawie planowania przestrzennego, wiążąc tę kwestię z faktem, że dostępność terenu i gęstość zaludnienia przedstawia się inaczej w Polsce, a inaczej w państwach korzystających z łupków na wielką skalę - Kanadzie i Stanach Zjednoczonych. Warto dodać, że mimo dość ostrożnego stanowiska Otawskiego, Ministerstwo Środowiska przyznaje kolejne koncesje na poszukiwanie gazu łupkowego.

Jako ostatni głos zabrał Andrzej Kassenberg, prezes Instytutu na Rzecz Ekorozwoju. Podobnie jak Otawski, zwrócił uwagę na nieodzowność aktywnego dialogu ze społecznością lokalną oraz konieczność rozwiązania szeregu innych sporów. Przykładowo, organizacje ekologiczne protestują przeciwko szczelinowaniu hydraulicznemu z uwagi na rabunkowe zużycie wody i przedostawanie się zanieczyszczeń do wody pitnej. Ekspert stwierdził również, że polska polityka energetyczna jest raczej polityką grup interesów i silnych lobby, niż polityką państwa opartą na spójnej wizji rozwoju. Kolejnym podniesionym przez Kassenberga problemem był fakt, że gaz łupkowy może służyć wyłącznie jako przejściowe i zabezpieczające źródło energii – zgodnie z wytycznymi polityki unijnej do 2050 roku musimy zasadniczo ograniczyć emisję CO<sub>2</sub>, więc nadmierny rozwój infrastruktury wydobywania gazu może okazać się nieopłacalny.

\*\*\*

Gaz łupkowy stanowi niewątpliwie szansę dla Polski, może okazać się jednak bronią obosieczną. Z jednej strony ma wiele zalet – gaz ziemny jest najczystszy źródłem energii spośród wszystkich paliw kopalnych<sup>3</sup>, dzięki przestawieniu się na jego wydobywanie można byłoby obniżyć emisję CO<sub>2</sub>. Byłoby to szczególnie ważne dla Polski, ponieważ obok Niemiec znajduje się ona w czołówce krajów UE, które emitują

---

<sup>3</sup> Emisje CO<sub>2</sub> przy wykorzystaniu gazu ziemnego są aż o 45 proc. niższe w porównaniu z węglem, a o 30 proc. niższe w porównaniu z ropą naftową.

najwięcej gazów cieplarnianych do atmosfery<sup>4</sup>. Korzyści odniosłaby także gospodarka dzięki pojawieniu się nowych miejsc pracy oraz rozwojowi innowacyjnych technologii. W wymiarze polityczno- gospodarczym pozytywnym aspektem byłoby dywersyfikacja źródeł energii i obniżenie stopnia uzależnienia od dostaw gazu z Rosji . Najprostszą konsekwencją tego byłby zaś spadek cen energii w Polsce.

Wydobycie gazu łupkowego przyniosłoby jednakże spore koszty. Po pierwsze, trudno jednoznacznie ocenić potencjalny wpływ na środowisko – eksperci reprezentujący różne stanowiska znacząco różnią się w ocenie tej kwestii. Przykładowo, niektórzy ekolodzy kwestionują przewagę gazu łupkowego nad węglem z uwagi na metan ulatniający się podczas wydobywania i przesyłania surowca. Po drugie, koszty polityczne byłyby niemałe – należałoby spodziewać się trudnych rozmów na poziomie unijnym, zwłaszcza z silnie promującymi energię odnawialną Niemcami. Na poziomie krajowym i lokalnym trzeba liczyć się z kosztami społecznymi oraz ewentualnymi blokadami inwestycji. Wreszcie, ciężko oszacować, czy całe przedsięwzięcie będzie opłacalne ekonomicznie. Przedsiębiorstwa bazują na niedokładnych szacunkach amerykańskich, w razie decyzji o rozpoczęciu wydobywania należałoby ulepszyć technologie, dodatkowo w perspektywie do 2050 roku i tak Polska musi obniżyć emisję CO<sub>2</sub>.

Zgodnie ze słowami Kassenberga, Polska ma unikalną szansę przebudowy swojej polityki energetycznej. Ta okazja nie powinna być zmarnowana, a decydenci polityczni muszą wziąć pod uwagę wiele czynników i dokonać mądrego wyboru, stawka jest bowiem wysoka.

---

<sup>4</sup> European Environment Agency, Revealing the costs of air pollution from industrial facilities in Europe, <http://www.eea.europa.eu/pressroom/newsreleases/industrial-air-pollution-cost-europe> ; M. Kozmana, *Firmy z Niemiec i Polski w czołówce trucielei*, „Rzeczpospolita” z 25 listopada 2011 r.

Ewa Szkop

**Alicja Curanović, Szymon Kardaś, *Rosja w WikiLeaks*, Warszawa 2011, s. 199**

(recenzja)

Opublikowanie w listopadzie 2010 r. przez portal *WikiLeaks* pierwszych depeš amerykańskiej dyplomacji umożliwiło bezprecedensowe spojrzenie na kulisy komunikacji między ambasadami na całym świecie<sup>1</sup>. Kolejne „wycieki” zamieszczane na portalu internetowym rodziły pytanie, czy dokumenty amerykańskich dyplomatów przyniosą pogorszenie stosunków między państwami<sup>2</sup>. Mimo iż treść wielu z depeš nie była w żadnym stopniu sensacyjna, czy nawet zaskakująca, to z pewnością ich publikacja skutkowała szeregiem problemów, nie tylko dla strony amerykańskiej.

W przypadku Federacji Rosyjskiej trzeba mieć jednak świadomość, że władze rosyjskie - przynajmniej oficjalnie - nie przypisywały ujawnionym dokumentom szczególnego znaczenia. Uznano, iż depeše amerykańskich dyplomatów zawierają mało interesujące wątki<sup>3</sup>. Obraz Federacji Rosyjskiej, jej władz oraz zasady funkcjonowania państwa, jakie wyłaniają się z korespondencji dyplomatycznej znane są od lat, dlatego też nie wywołały one niepokoju wśród elit *matuszki Rossii*.

Autorzy książki *Rosja w WikiLeaks*, Alicja Curanović i Szymon Kardaś, w swojej pracy naukowej od wielu lat zajmują się szeroko pojętą problematyką rosyjską. Kierunek ich aktywności badawczej, wiedza oraz doświadczenie, sprawiają, że tematyka podjęta w książce zaprezentowana została w sposób kompleksowy, a przede wszystkim zrozumiały i interesujący dla odbiorcy.

<sup>1</sup> Mirovyje i rossijskie politiki podverglis' „atake” WikiLeaks. V Seti poyavilas' pervaya informaciya o soderzhanii novoj partii sekretnyh dokumentov, [www.ng.ru/newsng/2010-11-29/100\\_wikileaks.html](http://www.ng.ru/newsng/2010-11-29/100_wikileaks.html), 23.11.2011 r.

<sup>2</sup> WikiLeaks opublikoval sekretnuju perepisku diplomatov SShA, [www.news.ng.ru/2010/11/29/1291014508.html](http://www.news.ng.ru/2010/11/29/1291014508.html), 23.11.2011.

<sup>3</sup> Kreml' ne nashel nichego interesnogo v materialah WikiLeaks, [www.ng.ru/politics/news/2010/11/29/1291031505.html](http://www.ng.ru/politics/news/2010/11/29/1291031505.html), 23.11.2011.

Książka stanowi rzetelną analizę przeszło 200 amerykańskich depesz dotyczących Federacji Rosyjskiej, wysłanych z wielu europejskich i światowych stolic<sup>4</sup>. Publikacja podzielona została na dwie części, krajową i międzynarodową oraz wzbogacona załącznikami w postaci przykładowych depesz. Przyjęta metoda sklasyfikowania ujawnionych dokumentów pozwoliła Autorom na odpowiednie uwypuklenie istotnych spraw, a co za tym idzie na właściwe przedstawienie tematu.

Część krajowa ukazuje różne sfery funkcjonowania wschodniego mocarstwa. Czytelnik zapoznaje się, m.in. ze skalą korupcji, która w Rosji jest wyjątkowo wysoka. Autorzy zwracają uwagę na niepokojący obraz Federacji Rosyjskiej, jaki wyłania się z analizowanych depesz. Wskazana zostaje fasadowość instytucji państwowych oraz coraz gęstsza sieć nieformalnych struktur, mocno oddziałujących na władzę. W części obejmującej sprawę krajową ważny wątek - zwłaszcza w perspektywie nadchodzących wyborów prezydenckich 2012 r. - stanowi proces przekazywania władzy przez Władimira Putina oraz będące jego następstwem zjawisko tandemokracji.

W części międzynarodowej przedstawiono relacje Rosji z jej kluczowymi partnerami i rywalami na arenie światowej. Ukazano, m.in. stosunek Moskwy do wydarzeń w Serbii i Kosowie oraz „kaukaską beczkę prochu”, a więc wojnę z Gruzją<sup>5</sup>. Interesującym zagadnieniem w części obejmującej politykę zagraniczną jest także fragment poświęcony dyplomacji rosyjskiej, znanej ze swojej skuteczności i przebiegłości<sup>6</sup>. Ukazany wizerunek rosyjskich służb dyplomatycznych ma wymiar personalny, jeśli nie stwierdzić „putinowski”.

Z depesz przeanalizowanych przez Alicję Curanović i Szymona Kardasia wyłania się Rosja, którą każdy z nas zna. Trudno jednak doszukiwać się w tym winy Autorów, bowiem *Rosja w WikiLeaks* z założenia miała być jedynie analizą amerykańskich depesz, a nie poszukiwaniem nieodkrytych informacji na temat polityki Federacji Rosyjskiej czy jej wizerunku w świecie. Trzeba także pamiętać, że przedstawiony w

---

<sup>4</sup> A. Curanović, Sz. Kardaś, *Rosja w WikiLeaks*, Warszawa 2011, s. 18.

<sup>5</sup> Tamże, s. 94-102.

<sup>6</sup> Tamże, s. 131.

książce obraz wschodniego mocarstwa - choć bardzo prawdziwy - jest subiektywną oceną amerykańskich dyplomatów sporządzających depesze.

Niewątpliwym plusem *Rosji w WikiLeaks* jest forma w jakiej książka została napisana. Już tytuły rozdziałów<sup>7</sup> wskazują, iż Autorzy chcieli uniknąć naukowego przedstawienia analizowanych depesz. Odpowiednie wpisanie upublicznionych dokumentów w tematykę międzynarodową sprawia jednak, że choć publikacja nie ma charakteru podręcznika akademickiego, stanowi cenne źródło wiedzy na temat współczesnej Rosji.

Książka jest niezwykle interesującą lekturą, przedstawiającą istotne kwestie w sposób ciekawy i przystępny. Autorzy unikają zbędnego wikłania się w obszary niezwiązane z treścią depesz, co znacząco ułatwia odbiór książki. Jednocześnie zabieg ten sprawia, że publikacja będzie przyjemną lekturą zarówno dla osób zainteresowanych tematyką rosyjską, jak i dla poszukujących informacji związanych z portalem *WikiLeaks*, a nie mających wystarczającej wiedzy o Federacji Rosyjskiej. Odejście od sztywnego schematu książek naukowych, obok tematyki, jest podstawowym elementem budującym atrakcyjność publikacji.

Mgr Ewa Szkop, doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW

---

<sup>7</sup> Np.: *Wowo i Dima jako Batman i Robin, Ramzan Kadyrow - kaukaski Numero Uno*.

## e-Politikon - Instrukcje dla Autorów

Artykuły należy przysyłać w formacie .doc lub .docx na adres [epolitikon@oapuw.pl](mailto:epolitikon@oapuw.pl).

### Układ tekstu:

1. Imię i nazwisko Autora

2. Język publikacji: polski lub angielski

3. Tytuł: w językach polskim i angielskim, wyśrodkowany, pogrubiony

4. Abstrakt artykułu: w językach polskim i angielskim (oba do 600 znaków)

5. Słowa kluczowe: 5

6. Tekst podstawowy: czcionka Calibri „13”, wyjustowany

7. Ustawienia strony: standardowe

8. Akapit: pierwszy wiersz – wcięcie 1,25 cm, 1,5 odstępu między wierszami

9. Przypisy: na dole strony, wyjustowane, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

<sup>1</sup> J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Warszawa 2002, s. 67.

Tamże, s. 73.

<sup>1</sup> M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*. [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo- Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

<sup>1</sup> J. Baszkiewicz, *Powszechna historia...*, s. 155.

<sup>1</sup> T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, Nr 1-2, s. 37.

<sup>1</sup> M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

10. **Nota o Autorze:** nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy (na końcu artykułu)

11. **Objętość:** od połowy do jednego arkusza

## 12. Wymagania zapory *ghostwriting*<sup>1</sup> i *quest authorship*<sup>2</sup>

Pragniemy podkreślić, że **ghostwriting** i **quest authorship** są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie ich wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Do proponowanego artykułu należy dołączyć :

a. oświadczenie o wkładzie poszczególnych Autorów w pracę

b. oświadczenie o źródłach finansowania publikacji

Wzory oświadczeń są dostępne do pobrania na witrynie internetowej OAP UW ([Instrukcja dla Autorów](#))

Oba dokumenty należy przesłać pocztą bądź złożyć w Redakcji kwartalnika naukowego „e-Politikon”:

ul. Krakowskie Przedmieście 3 pok. 6

00-927 Warszawa

tel. 604 737 015

---

<sup>1</sup> Z >> **ghostwriting** << mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

[http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user\\_upload/Finansowanie/finansowanie\\_nauki/List\\_a\\_czasopism/20120120\\_FAQ.pdf](http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/Finansowanie/finansowanie_nauki/List_a_czasopism/20120120_FAQ.pdf), 15.01.2012.

<sup>2</sup> Z >> **quest authorship** << (>> **honorary authorship** <<) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest autorem/współautorem publikacji.

[http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user\\_upload/Finansowanie/finansowanie\\_nauki/List\\_a\\_czasopism/20120120\\_FAQ.pdf](http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/Finansowanie/finansowanie_nauki/List_a_czasopism/20120120_FAQ.pdf), 15.01.2012.