

ISSN 2081-5913



M
Y
Ś
L

EKONOMICZNA
i
POLITYCZNA

3(78)2023

Uczelnia Łazarskiego

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

3(78) 2023

DOI: 10.26399/meip.3(78).2023



Uczelnia Łazarskiego

RADA PROGRAMOWA / ADVISORY BOARD

Przewodniczący Rady Programowej: prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer, Instytut Studiów Politycznych PAN
prof. dr hab. Andrzej Antoszewski, Uniwersytet Wrocławski (University of Wrocław)
dr hab. Wojciech Bieńkowski, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
prof. dr hab. Tadeusz Bodio, Uniwersytet Warszawski (University of Warsaw)
dr Jens Boysen, Technische Universität Chemnitz (Chemnitz University of Technology)
dr Nathaniel Copsey (Aston University)
dr Małgorzata Gałązka-Sobotka, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
prof. dr Fatima Arib (Cadi Ayyad University)
dr hab. Krzysztof Łazarski, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
dr hab. Jakub Wódka, Instytut Studiów Politycznych PAN
prof. dr hab. Bogdan Szlachta, Uniwersytet Jagielloński (Jagiellonian University)
prof. dr Anna Phirtskhalashvili (Grigol Robakidze University)
prof. dr hab. Ana Yetano Sánchez de Muniaín (University of Zaragoza)
dr hab. Marcin Roman Czubała Ostapiuk (Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madryt)

KOLEGIUM REDAKCYJNE / EDITORIAL BOARD

Adrian Chojan, redaktor naczelny (editor-in-chief)
Krzysztof Beck, zastępca redaktora naczelnego (deputy editor-in-chief)
Mateusz Kuliński, sekretarz (secretary), Martin Dahl, członek (member)

REDAKTOR NAUKOWY

dr Adrian Chojan

REDAKTORZY JĘZYKOWI / COPY EDITORS

Natallia Artsiomenka – język białoruski, język rosyjski (Belarusian language, Russian language) Grzegorz Butrym – język angielski (English language), Martin Dahl – język niemiecki (German language) Karol Jene – język angielski (English language), Ostap Kushnir – język ukraiński (Ukrainian language), Elwira Stefańska – język rosyjski (Russian language)

REDAKTORZY STATYSTYCZNI / STATISTIC EDITORS

Wojciech Bieńkowski, Paweł Najechalski

REDAKTORZY DZIEDZINOWI / SUBJECT EDITORS

nauki ekonomiczne (economics) – dr hab. Joanna Działo
nauki polityczne (political science), stosunki międzynarodowe (international relations),
europistyka (European studies) – prof. dr hab. Józef M. Fiszer
finanse i bankowość (finance and banking) – dr Piotr Stolarczyk, statystyka (statistics) – dr Krystyna Bąk
nauki o zarządzaniu (management) – dr hab. Aleksandra Laskowska-Rutkowska

Pełne teksty artykułów wraz ze spisem treści i streszczeniami w językach polskim i angielskim są zamieszczone na stronie internetowej (Full texts of the articles along with the table of contents and abstracts in Polish and English are published online under URL):

<https://mysl.lazarski.pl/pl/numery-online/archiwum/>

oraz w bazach i otwartych repozytoriach naukowych: ERIH PLUS, EBSCO, CEJSH, CEEAS, Google Scholar, ICI Journal Master List/ICI World of Journals, BazEkon, BazHum, Arianta, CeON, Biblioteka Nauki, Cyfrowa Biblioteka Narodowa Polona.



Copyright © by Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2023

ISSN 2081-5913, ISSN online: ISSN 2545-0964

<https://mysl.lazarski.pl>

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego

02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43

e-mail: wydawnictwo@lazarski.edu.pl

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY I STUDIA

Józef M. Fiszer

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej
w latach 2016-2023: sukcesy i porażki 7

Adrian Chojan

Wpływ brexitu na bezpieczeństwo państw Grupy Wyszehradzkiej –
perspektywa neorealistyczna. 26

Marek Rewizorski

Punkt zwrotny czy iluzja sprawczości? Implikacje rosyjskiej agresji na Ukrainę
dla budowania bezpieczeństwa Unii Europejskiej. 43

Mateusz Czasak

Niemiecko-francuska współpraca wojskowa i zbrojeniowa. Stan obecny i perspektywy. ... 60

Paweł J. Borkowski

Zróznicowana integracja w dobie polityzacji projektu europejskiego 88

Krzysztof Skrobisz

Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce w 2019 roku – aspekty
prawno-politologiczne. 103

Paweł Olszewski, Tomasz Idzikowski

Analiza politologiczna teorii polityki zdrowotnej. 125

Beata Guziejewska

Wydatki publiczne w Polsce na tle wydatków publicznych i ich zmian
w krajach Unii Europejskiej – z perspektywy pandemii COVID-19 141

Ewa Radomska

Oddziaływanie zagranicznych inwestycji bezpośrednich na gospodarkę
państwa przyjmującego ZIB na przykładzie Chin – przegląd badań. 162

Tomasz Matras

Polsko-niemiecka współpraca w obszarze zwalczania nieuczciwych praktyk
podatkowych i podwójnego opodatkowania. Analiza wybranych zagadnień 192

Mateusz Wojciech Kuliński

Przyporządkowanie kierunku do dyscypliny albo dyscyplin naukowych na
przykładzie studiów na kierunku politologia. 213

CONTENTS

ARTICLES AND STUDIES

Józef M. Fiszer

The European Union's Common Security and Defence Policy in the Period
2016-2023: Successes and Failures 7

Adrian Chojan

The Impact of Brexit on the Security of the Visegrad Group Countries –
a Neorealist Perspective 26

Marek Rewizorski

Turning Point or Illusion of Causality? Implications of Russian Aggression
Against Ukraine for Building the Security of the European Union..... 43

Mateusz Czasak

German-French Military and Armament Cooperation. Current State and Perspectives .. 60

Paweł J. Borkowski

Differentiated Integration in the Context of Politization of European Integration Project.... 88

Krzysztof Skrobisz

Elections to the European Parliament in Poland in 2019: Legal and Political
Aspects 103

Paweł Olszewski, Tomasz Idzikowski

A Political Science Analysis of Health Policy Theory 125

Beata Guziejewska

Public Expenditures in Poland Against a Background of Public Expenditures
in EU Countries and Their Changes: The COVID-19 Pandemic Perspective 141

Ewa Radomska

The Impact of Foreign Direct Investment on the Host Economy of FDI:
The Case of China – a Review of Research 162

Tomasz Matras

Polish-German Cooperation in the Area of Combating Unfair Tax Practices
and Double Taxation. Analysis of Selected Issues..... 192

Mateusz Wojciech Kuliński

Assignment of the Course to a Discipline or Scientific Disciplines: Example
of Studies in the Field of Political Science..... 213

A R T Y K U Ł Y I S T U D I A

A R T I C L E S A N D S T U D I E S

THE EUROPEAN UNION'S COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY IN THE PERIOD 2016-2023: SUCCESSES AND FAILURES

DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.14/j.m.fiszer

INTRODUCTION

The aim of the article is to analyse the European Union's Common Security and Defence Policy and to show its essence, evolution and related reforms taking place successively in the years 2016-2023. I pay particular attention to theoretical aspects and determinants of the European Union's CSDP activities, as well as to their successes and failures. In short, it concerns the sphere of the EU's activity that over decades of the European integration has been considered to be within the competence of its Member States. The EU's current activity in the field of European security shows that it is a specific organisation that does not operate very dynamically. It cannot keep up with the rapidly changing international reality. Its actions are usually late and lack preventive nature, which is demonstrated by Russia's aggression against Ukraine².

Contradictory assessments regarding the condition, tasks, goals and the future of the Union and its activities for the security of Europe prevail among researchers and politicians. On the one hand, the dominating opinion is that the EU has already created a specific system of internal ties, has developed its own structures and original governance procedures, and its bodies reflect a specific system of legislative, executive and judicial powers with limited possibilities of coercion. In their opinion, the EU

¹ Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences, e-mail: fiszer@isppan.waw.pl, ORCID 0000-000-3-2461-4341.

² S. Millard, *More is in Europe*, "Newsletter of the Jacques Delors Institute", February 2022, pp. 1–17; J.M. Fiszer, T. Stepniewski (ed.), *Unia Europejska w turbulentnym świecie. 30 lat traktatu z Maastricht*, Instytut Europy Środkowej, Lublin-Warszawa 2022.

sets the most favourable direction for the development of entire Europe and together with NATO cares for its security. On the other hand, there are opinions that for years the EU has been drifting in an unknown direction, which poses a serious threat to it, and that it needs new reforms and improvement of the Community structures and new principles of cooperation, as well as strengthening the European and global awareness among the Member States, their citizens and political elites. Brexit, i.e. the withdrawal of the United Kingdom from the EU's structures, which eventually took place on 31 January 2020, deepened these pessimistic assessments. Brexit seriously weakened the economic and military potential of the European Union, and thus the security of Europe³.

At the same time, the number of weak, failing and bankrupt states in the world is growing year by year⁴. In addition to the arms race, violation of the principles of international law and international terrorism, they constitute one of the main threats to the security of Europe and the world. This internal weakness of states and aggressiveness of the stronger states towards the weaker ones became the reason for the outbreak of most conflicts after the end of the Cold War. They include ones that were and are as dangerous for world peace as the wars in Afghanistan and Iraq, the Russian-Georgian war, the war in Syria, the war between Russia and Ukraine and the war between Israel and Hamas⁵.

The above-mentioned wars and international conflicts, which confirm the thesis that the contemporary world is becoming less and less stable and poses a serious threat to international security, were accompanied by the superpowers' struggle for a new world order. At the same time, the role of the Atlantic Community in the international arena was weakening because the EU and NATO could not reach a consensus on the forms and scope of further cooperation and methods of fighting for peace in the world for a long time. The paths of Europe and the United States diverged significantly. Their mutual bonds and cooperation were no longer as strong as during the Cold

³ J.M. Fiszer, *Unia Europejska po brexicie*, [in:] J.M. Fiszer (ed.), *Unia Europejska-Chiny w XXI wieku*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2018, pp. 35–71.

⁴ For more on the issue see: S.S. Erikson, 'State Failure' in *Theory and Practice: The Idea of the State and the Contradictions of State Formation*, "Review of International Studies" 2011, no. 1, pp. 221–231; R. Rybkowski, *Komu potrzebne są państwa upadłe?*, [in:] R. Kłosowicz, A. Mania (ed.), *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012, pp. 15–23; T. Srogosz, *Upadłość państwa z perspektywy prawa międzynarodowego*, "Sprawy Międzynarodowe" 2009, no. 2, 71–89.

⁵ L. Klingbeil, *Wir müssen in Europa aufpassen, dass wir nicht den Anschluss verlieren*, "IPG-Journal" <ipg-journal@fes.de>, 16.10.2023; A.D. Rotfeld, *Polityka suwerennej Polski w niestabilnym świecie*, "Sprawy Międzynarodowe", 2008, no. 4, p. 10; J.M. Fiszer, *Zadania i cele polityki zagranicznej Władimira Putina*, "Myśl Ekonomiczna i Polityczna", 2016, volume 52, no. 1, pp. 167–201.

War. In the early 1990s, it was wrongly assumed that the neoliberal world developing under the control of the United States, the world of the free market and democracy, would bring solutions that would lead to the emergence of a new world: a world of freedom, democracy, peace and prosperity shaped in the image and likeness of *Pax Americana*. However, this did not happen because new contenders for control of the world appeared, i.e. China and Russia under the rule of President Vladimir Putin, who already during the Munich Security Conference in 2007 spoke about the end of the “unipolar” world, having in mind the United States’ domination. He then spoke out against the American hegemony and expansionism⁶.

The goals and tasks that Putin has set for Russia’s foreign policy are dangerous for Europe and the entire world and for international peace and security. They may lead to the outbreak of World War III. Therefore, the European Union’s CSDP requires radical and quick reforms so that together with NATO it is able to ensure that Europe is secure⁷.

For this to happen, the European Union needs new strength and further reforms today; in particular, the decision-making process must be changed, inter alia, by means of abolition or limitation of the right of veto in matters relating to the CSDP. It should be limited especially when the EU Council takes decisions on matters relating to the European security. For example, vetoing further Brussels’ packages of sanctions against Russia by Viktor Orban is food for thought. It should apply only to selected issues such as sanctions and include a system of effective guarantees to protect the interests of the Member States. Moreover, the European Union for too long believed in the protective umbrella of the United States and NATO, as well as in the saving strength of *soft power*, and it has failed. Therefore, the article analyses the existing mechanisms ensuring that bodies representing supranational interests participate in the decision-making processes and that, at the same time, the Member States’ governments have a decision-making guarantee (inter alia, within the EU Council). I also draw attention to the role of the Lisbon Treaty in the process of shaping and developing the Common Security and Defence Policy.

I propose several theses and hypotheses on this topic, as well as several research questions for discussion. Inter alia, I state that in terms of the CSDP’s content and importance for the security of the EU Member States and the role it plays or should play in the Euro-Atlantic security system, theoretically it is one of the most important

⁶ P. Buhler, *O potędze w XXI wieku*, Wydawnictwo Akademickie DIALOG, Warszawa 2014, p. 186; M. Budzisz, *Rosyjska strategia rozgrywki z Zachodem*, “Analizy Międzynarodowe”, 2021, no. 2, pp. 77–89.

⁷ Former advisor to President Donald Trump, John Bolton, recently revealed that Beijing is already preparing for a military confrontation and will pursue it at all costs. See W. Kozicki, *Wojna USA z Chinami? „Szykują się”*, <https://www.planeta.pl/wiadomości>, 30.10.2023.

common policies of the European Union but in practice its authorities neglected it, especially in the years 1993-2014. It was not a priority task at that time. The situation changed only after 2014 due to President Vladimir Putin's intensifying neo-imperial policy, which resulted in the annexation of Crimea by the Russian Federation. As a result, the balance of the European Union's activities for reforming and strengthening the CSDP includes successes alongside failures, especially when it comes to its utilitarian aspects. This is another thesis of the paper. On the other hand, the question concerns the reasons for this state of affairs, which are quite complex. They are objective and subjective in nature. Thus, the answer is not easy. In my opinion, this was largely due to the doctrine of neoliberalism and globalisation based on false premises, which was imposed on Europe and the world by American politicians and theorists after the end of the Cold War. They spoke about the end of the recent history and wars in international relations, and basing them on universal values and norms of international law. A priori theses were proposed on building a new democratic and peaceful world order without an arms race, conflicts and rivalry, based on equal cooperation between states and nations around the world. Due to the above, both in theory and in practice, the concept of *soft power* understood as a system of values, cultural identity and its political activities in the international arena started to dominate in the internal and international policy of the European Union⁸. *Soft power* has become the foundation and, at the same time, a method of conducting and implementing foreign policy by the European Union in practice⁹. It also had a significant impact on the formation of the European Union's Common Security and Defence Policy and its subsequent reforms and evolution in the years 2016-2023. Idealising the international reality, the European Union placed less emphasis on *hard power*, and underestimated the use of hard instruments such as military force or political and military activities. Therefore, the European Union was not treated in the international arena as a traditional military power capable of conducting military activities. As I have already mentioned, it was only after 2014, with the intensification of Vladimir Putin's imperial policy, that the

⁸ J.M. Fiszer, *Geneza traktatu z Maastricht: determinanty międzynarodowe i jego znaczenie dla bezpieczeństwa Europy po zakończeniu zimnej wojny*, [in:] J.M. Fiszer, T. Stepniowski (ed.), *Unia Europejska w turbulentnym świecie. 30 lat traktatu z Maastricht*, Instytut Europy Środkowej, Lublin-Warszawa 2022, pp. 15–38; S. Parzymies, *Unia Europejska jako uczestnik stosunków międzynarodowych*, [in:] S. Parzymies (ed.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2009, pp. 24–31.

⁹ J.S. Ney, *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007. B. Piskorska, *Soft power w polityce UE wobec państw Partnerstwa Wschodniego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017, pp. 11–13; O. Barbarska, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej jako część składowa polityki zagranicznej UE*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2018, pp. 119–163.

slow transformation of the EU's CSDP started, which meant the EU abandoned promoting only a peace project and started changing into a competitive geopolitical actor struggling for influence¹⁰. This is evidenced, inter alia, by a statement included in "The EU Global Strategy" adopted in June 2016, speaking about the need to strengthen *soft power* with the use of a hard dimension of power, i.e. *hard power*¹¹.

In my opinion, the formation and principles of functioning of the European Union's CSDP, as well as its reforms were also influenced by the belief that was widespread in Europe at the time that the North Atlantic Alliance led by the powerful United States is a guarantor of its security and peace in the world and, therefore, there is no need to create a separate EU army. A breakthrough in this philosophy of thinking and the EU security policy occurred only in the years 2017-2021, i.e. during the presidency of Donald Trump, who even threatened to liquidate NATO if the remaining members did not increase expenditures on its maintenance. Donald Trump's ambivalent attitude towards American presence in Europe within NATO and cooperation with the EU raised concerns among the European Union's leaders¹². It was when German Chancellor Angela Merkel stated that we could no longer base our security solely on NATO and the alliance with the United States, and that the EU must ensure its own security, inter alia, through the creation of autonomous armed forces¹³. Emanuel Macron, who spoke about "the brain death of NATO", supported the idea. The above raises another question: To what extent did the competition for leadership in the EU between Germany and France and the United States' treatment of the Union influence the shape and reforms as well as the achievements and failures of the Common Security and Defence Policy? In my opinion, they had a significant impact¹⁴. This is another hypothesis that I put forward and discuss in the article.

¹⁰ R. Sakwa, *The Death of Europe? Continental Fates after Ukraine*, "International Affairs" 2015, No. 3, Vol. 91, pp. 553–555.

¹¹ F. Mogherini, *Foreword*, [in:] *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, Brussels 2016, p. 14; F. Tereszkiewicz, *Globalna strategia Unii Europejskiej: Refleksja konstruktywistyczna*, "Politeja" 2018, no. 4(55), pp. 129–151.

¹² B. Szklarski, *Przyszłość stosunków Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych w 2020 roku (i dalej)*, [in:] K.A. Wojtaszczyk, T. Wallas, P. Stawarz (ed.), *Przyszłość Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2023, pp. 351–369; *NATO-EU Relations*, 2019, NATO Factsheet February 2019, https://www.nato.int/nato_static_fi2014/assets/pdf/pdf_2019_02/20190208_1902-factsheet-nato-eu-en.pdf, 13.10.2023.

¹³ T. Kamiński, *Don't Look at Trump: The EU Needs Strategic Autonomy*, "4liberty.eu", 2022, p. 34, <http://4liberty.eu/review-16-dont-look-at-trump-eu-needs-strategic-autonomy>, 14.11.2023.

¹⁴ M. Riddervold, G. Rosé, *Unified in response to rising powers? China, Russia and EU-US relations*, "Journal of European Integration" 2018, vol. 40, no. 5, pp. 555–570; T.G. Grosse, "Motor integracyjny" pod kierunkiem francuskim, [in:] K.A. Wojtaszczyk, T. Wallas, P. Stawarz (ed.), *Przyszłość Unii Europejskiej ...*, pp. 113–129.

Obviously, there were also other reasons rooted in the genesis of the EU and the successive processes of its expansion and deepening, which were behind the evolution and reforms of the CSDP as well as its successes and failures. Russia's aggression against Ukraine on 24 February 2022 also had a significant impact on the evolution and reforms of the CSDP and the necessary changes in the EU's foreign policy and the European security strategy. It even became their accelerator¹⁵.

To analyse the above-mentioned problems, I used a few theories, including the theory of European integration, classical realism, historical and systemic analysis and the theory of political decisions. On the other hand, the dominating research methods used in the article include exegesis of documents, description and analysis of international phenomena and processes, historical analysis, and decision-based and comparative methods. The analysis is carried out based on the Polish and foreign literature on the subject, documents published and data obtained from the press and the Internet.

1. THE EUROPEAN UNION'S COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY AND ITS GENESIS AND SIGNIFICANCE FOR THE SECURITY OF EUROPE

There is extensive literature on the genesis, essence, goals and tasks of the European Union's Common Security and Defence Policy and these are quite well researched issues, however, it is worth presenting them at least briefly. The CSDP constitutes an integral part of the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP) and it provides a framework within which Member States can shape Europe's strategic security and defence culture, jointly resolve conflicts and crises, protect the Union and its citizens and strengthen international peace and security. Due to the tense geopolitical situation, the CSDP has been one of the fastest growing policies of the last decade. Russia's aggression against Ukraine on 24 February 2022 and the threat of the outbreak of World War III revolutionised the geopolitical context in Europe and became an additional incentive to create the European Defence Union.

The origin of the Common Security and Defence Policy can be traced back to the Maastricht Treaty, which established the European Union. The Treaty defined the principles governing the relations between the European Union and the Member States, introducing the principle of respect for national identity and raising the principle of loyal cooperation to the EU level. Moreover, it set five basic goals for the EU to

¹⁵ *Orędzie o stanie Unii Europejskiej za 2022 rok, wygłoszone przez przewodniczącą Ursulę von der Leyen*, Strasburg, 14.09. 2022; R. Mützenich., *Die Welt im Umbruch. Der russische Krieg gegen die Ukraine ist eine globale Zäsur. Aber die Zeitenwende darf nicht nur militärische Fragen betreffen*, "Newsletter der IPG", ipg-journal.de, 24.02.2023.

achieve, which remain relevant up to now. They include confirming its identity in the international arena, in particular through the implementation of the common foreign and security policy that ultimately aims to determine a common defence policy¹⁶.

The European Union, established under the Maastricht Treaty, had a transparent structure composed of three 'parts' commonly known as pillars. The first pillar comprised the European Communities, the second one took care of common foreign and security policy, and the third one brought together cooperation in the field of justice and home affairs¹⁷. Mutual cooperation within Pillar II was aimed at strengthening security in the Community by systematic development of cooperation in this area between the Member States¹⁸.

Under the Maastricht Treaty, the Member States entrusted the European Union with competence the scope of which was extended under the subsequent revision treaties: the Treaty of Amsterdam (1999), the Treaty of Nice (2003), and the Treaty of Lisbon (2009), which entered into force on 1 December 2009¹⁹. The Treaty of Lisbon gave the European Union legal capacity and the capacity to perform legal acts in international relations. According to J. Węc, "The Lisbon Treaty, by introducing changes to the TEU and the TFEU, significantly expended the European Union's competence in the common foreign and security policy as well as the common security and defence policy. The liquidation of the pillar structure of the European Union is the most important change, which results, inter alia, in the fact that the area is included in the EU's external activities. This does not mean, however, that the common foreign and security policy is covered by a single Community regime. It rather still maintains its international specificity"²⁰.

The Treaty of Lisbon has played an important role in the development of the CSDP, the aims, tasks and functioning of which are laid down in Title V (General provisions on the Union's external action and specific provisions on the common

¹⁶ J.M. Fiszer, *Geneza traktatu z Maastricht...*, p. 17; J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012, pp. 209–212.

¹⁷ J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, TNOiK "Dom Organizatora", Toruń 2010, p. 31.

¹⁸ J. Starzyk-Sulejewska, *Francja i Niemcy wobec wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, "Studia Politica Germanica" 2012, no. 1, pp. 197–229. Also see: S. Parzymies, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa w ramach EWG*, "Sprawy Międzynarodowe" 1992, no. 1-2, pp. 51–57.

¹⁹ J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011; J.M. Fiszer (ed.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011; J.M. Fiszer, *Modernizacja Unii Europejskiej w dobie kryzysu i kształtowania się nowego ładu globalnego. Szanse i zagrożenia*, "Politeja" 2013, no. 26, pp. 149–168

²⁰ J.J. Węc, *Traktat lizboński...*, p. 247.

foreign and security policy), Chapter 2 (Specific provisions on the common foreign and security policy) and Section 2 (Provisions on the common security and defence policy). On the other hand, the role of the European Parliament in the CFDP and the CSDP is clearly determined in Title V, Chapter 2, Section 1 (Common provisions) and Article 36, and the principles of financing both policies are laid down in Article 41. In addition, the CSDP is described in detail in the amendments to the Treaty of Lisbon, mainly in Protocols: No. 1 (on the role of national parliaments in the European Union), No. 10 (on permanent structured cooperation established by Article 42 of the Treaty on European Union) and No. 11 (on Article 42 of the Treaty on European Union), as well as Declarations No. 13 and No. 14 (concerning the common foreign and security policy). What is important, as far as the decision-making process is concerned, the European Council and the Council of the European Union shall adopt decisions concerning the CSDP unanimously (Article 42 TEU). Some important exceptions include decisions concerning the European Defence Agency, which was established in 2004 (Article 45 TEU), and permanent structured cooperation (PESCO, Article 46 TEU), to which qualified majority voting shall be applied²¹.

It is also necessary to mention the important role of the European Parliament in the functioning of the EU's CSDP. It supports the EU integration and cooperation in the field of defence. The Treaty of Lisbon enables the Parliament to participate fully in the development of the CSDP, which makes it a partner who influences the EU's external relations and the solutions proposed to address challenges in the field of security²².

The EU's actions within the CSDP consists in the organisation of various civilian and military missions and operations, which aim to protect borders, resolve international crises and conflicts, and organise training for various services, as well as armed and police forces. NATO and the UN perform similar tasks. Since 2003 and the first interventions in the Western Balkans, the EU has launched and carried out 37 operations and missions on three continents. According to the data of February 2023, 21 missions and operations were carried out within the CSDP (12 civilian missions and 9 military operations, including two on the sea). Currently, the number of the EU military and civilian personnel abroad accounts for circa 4,000 people. The latest missions and operations have increased the military capabilities of the Nigerian Armed Forces to combat terrorist armed groups (EUMPM Niger), strengthened the ability of the Ukrainian Armed Forces to defend the integrity of the territory of Ukraine (EUMAM Ukraine) and contributed to increasing human security in areas affected by the conflict between Armenia and Azerbaijan (EUM Armenia). *Nota*

²¹ J.J. Węc, *Traktat lizboński ...*, pp. 247–282. Patrz także, K. Miszczak, *Reforma wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, [in:] J. Barcz (ed.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2008, pp. 236–253.

²² J. Jaskiernia, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [in:] J.M. Fiszer (ed.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony ...*, pp. 153–178

bene, the decisions to deploy missions or operations are usually taken at the request of a partner country or based on the UN Security Council resolution²³.

The EU's cooperation with NATO, which constitutes the basis of Europe's security architecture, plays an important role in the process of strengthening Europe's security. The strategic partnership between the EU and NATO is based on a package of agreements, the so-called "Berlin Plus" agreement concluded on 16 December 2002. It includes, inter alia, the following parts: The NATO-EU security Agreement, Assured Access to NATO planning capabilities for EU-led Crisis Management Operations (CMO), or Availability of NATO assets and capabilities for EU-led CMO. The agreement was first applied in spring 2003 in Operation CONCORDIA in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, and next in the on-going EUFOR Operation Althea in Bosnia and Herzegovina. It is worth emphasising that the first joint declaration defining seven specific areas of enhanced cooperation between the EU and NATO was signed in Warsaw in July 2016. The EU has also concluded partnership agreements in the field of crisis management and security with the OSCE, the ASEAN and the African Union²⁴.

Due to the threat from imperial Russia, cooperation within the EU-NATO strategic partnership has been tightened. In 2021 the European Commission initiated and implemented, inter alia, the European Defence Fund, which co-financed numerous military projects worth over EUR 3 billion, and in 2023 an additional EUR 1.2 billion was allocated for projects in important areas of defence such as space situational awareness, countering hypersonic missiles, and designing and developing a prototype of a new class of military vessels – the European patrol corvette. In January 2023 a new Joint Declaration on EU-NATO cooperation was signed to cover further areas of cooperation such as emerging and disruptive technologies, climate and defence, as well as space. The EU and NATO also established a dedicated Task Force on the resilience of critical infrastructure in order to enhance common security. In June 2023, at the request of the European Commission, the European Parliament and the Council of the EU concluded an agreement on strengthening the European defence industry through common procurement. EUR 300 million was allocated for this purpose. It is intended to strengthen interoperability and cooperation between the EU Member States in the field of defence industry. Moreover, on 7 July 2023 the Act in Support of Ammunition Production (ASAP) was adopted to contribute to the increased production capacity of surface-to-surface ammunition, artillery ammunition and missiles, because it turned

²³ T. Kucera, *What European Army? Alliance, Security Community or Postnational Federation*, "International Politics" 2019, vol. 56, pp. 32–48; A. Dumala, *Unia Europejska*, [in:] M. Pietraś (ed.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2021, pp. 145–176.

²⁴ A. Dumala, *Unia Europejska ...*, p. 172; H. Ojanen, *The EU and Nato: Two Competing Models for a Common Defence Policy*, "Journal of Common Market Studies" 2006, vol. 44, no. 1, pp. 34–46.

out that many EU countries had been producing too small amounts of ammunition in recent years. EUR 500 million was allocated for this purpose²⁵.

The admission of Finland to NATO on 4 April 2023 was also important for the security of Europe, and Sweden will soon become a member of the Alliance. Thus, 22 out of the 27 EU Member States belong to NATO. In addition, on 1 July 2022 Denmark joined the EU's Common Security and Defence Policy, outside of which it had been for 30 years, and began to participate in the above-mentioned EU missions and operations. In May 2023 it became the 26th member of PESCO²⁶.

Summing up the above analysis, one can state that the Common Foreign and Security Policy, together with the Common Security and Defence Policy and the European Neighbourhood Policy, has been one of the most important spheres of the EU activities since its establishment in 1993, which significantly contributes not only to the strengthening of security in Europe, but also in other regions of the world. Regardless of the cooperation with NATO and other international organisations, the EU should continue to strive to create an autonomous system of security in Europe and strengthen its position in the international arena. It is important in the context of the upcoming presidential elections in the United States, which can be once again won by Donald Trump, a politician with extremely populist views and an isolationist attitude in foreign policy disregarding the European Union and NATO. This may weaken the EU's cooperation with NATO and the United States, which will have an impact on the CSDP and the level of Europe's security. Therefore, within the CSDP framework, the EU should strive to have military capabilities and provide itself with broadly understood 'hard security'.

2. REFORMS AND EVOLUTION OF THE EU'S COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY IN THE YEARS 2016-2023: FAILURES, SUCCESSES AND PROSPECTS

Starting from 2016, i.e. the moment the "EU Global Strategy" was announced, the CSDP has been successively reformed and is evolving towards an effective security system for the EU and its Member States, and de facto for Europe. The essence of the CSDP and its reforms is not replacing and undermining the competence of the Member States in this field. It does not consist in duplicating allies' tasks and activities within NATO, either. Moreover, the CSDP is not aimed at creating a European army. Its role and task are to verify defence capabilities, fill gaps in technology and

²⁵ *Orędzie Przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen o stanie Unii Europejskiej 2023 rok*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2023.

²⁶ *Ibid.*

equipment, co-finance joint projects and, in the long term, harmonise standards of equipment for the EU Member States' armed forces. In addition, they include the creation of supranational agencies and bodies serving as a platform for communication in the field of security and defence policy of the European Union Member States²⁷.

The Treaty of Lisbon, which accelerated the evolution of the CSDP, did not change or improve the decision-making process in matters of foreign and security policy, which I believe is one of the reasons behind its weaknesses. The main role and management of the CSDP have been transferred to the European Council and the Council of the European Union, as well as various commissions and committees headed by the Political and Security Committee (PSC), which limit the role of national states in reforming the CSDP and its evolution and activities for Europe's security. As Michał Piechowicz writes: "(...) debates on the CSDP are closely related to the issue of structure and agency/decision-making. Scholars taking a traditional institutional approach perceive the CSDP institutions as forums for constraints on conducting domestic policies by the Member States, locking governments in potentially ineffective (in their opinions) processes. On the other hand, constructivists emphasise interconnectedness of the structure, which in the context of the CSDP evolution leads to new solutions in the management and decision-making sphere"²⁸.

The evolution of the CSDP and its practical effects are undoubtedly greatly influenced by the EU's cooperation with NATO, which was reflected in the subsequent summits of the Alliance in Wales, Warsaw and Brussels and the declarations adopted at their conclusion: the Warsaw Declaration on Transatlantic Security (2016), the Brussels Declaration on Transatlantic Security and Solidarity (2018) and the EU-NATO Joint Declaration on Cooperation (2018). The documents emphasise that the goal of the EU and NATO cooperation consists in interoperability, non-duplication of activities, sharing resources, strengthening communication not only at the strategic level, but also at the tactical and operational levels, creating common centres and developing cooperation between agencies and institutions²⁹.

The declarations were followed by a number of specific decisions that are important for the evolution of the CSDP and its activities for Europe's security. In December 2020, the Council reached a political agreement with the European Parliament on the regulation establishing the EDF in the perspective of the Multiannual Financial Framework 2021-2027. In order to ensure financial support for joint research and development projects and better military cooperation within the CSDP, the European

²⁷ M. Piechowicz, *Ewolucja Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE w kontekście teorii integracji oraz realizowanych działań*, "Przegląd Politologiczny" 2022, no. 28, pp. 37–51; J.J. Węc, *Perspektywy reformy Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej do 2025 roku*, "Politeja" 2022, no. 3(78), pp. 211–239.

²⁸ M. Piechowicz, *Ewolucja Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE ...*, p. 41.

²⁹ Ibid, pp. 43–44

Defence Fund (EDF) and Permanent Structural Cooperation in the field of security and defence (PESCO) were created. Nearly EUR 8 billion has been allocated for EDF in the EU budget for 2021-2027, which is managed by the Directorate-General for Defence Industry and Space (DEFIS) established for this purpose. The decisions allow for taking actions “enhancing the availability, interoperability, flexibility and capability to deploy forces, in particular by determining common objectives for their engagement” and “supporting the Member States in allocating their budgets in the most efficient way without duplication of actions, and thus avoiding ineffective expenditures that could be prevented through closer cooperation”³⁰.

In spite of my earlier critical remarks, the CSDP has been evolving since 2016 and has already achieved some successes, both in organisational and functional terms. Besides the launch of PESCO and the signing of the agreement on the civilian dimension of the CSDP, it is necessary to mention the adoption of the off-budget European Peace Facility (EPF). On 30 June 2022, the European Commission announced the first call for tenders under the off-budget European Peace Facility. The European Union finances, inter alia, common costs of military missions and operations, as well as training and weapons purchases for the CSDP needs, which makes sharing the burden between Member States more solidary. Despite the harmonisation of defence processes within the CSDP, the governments of the Member States retain the ability to unilaterally choose the supplier of equipment and weapons. Hence, cooperation within the CSDP mechanisms in this specific aspect should be treated as the exception rather than the rule for now. In my opinion, the still existing difficulties with the proper and full use of the wide range of opportunities offered by the CSDP are related to the unprecedented nature of this policy and the difficult to predict direction and pace of the European integration, as well as the fate of the European Union, which still faces the dilemma of choosing between playing the role of a serious world leader and falling into marginalisation in the international arena, which will result in a bipolar world (the USA – the PRC). The Fathers of Europe, inter alia Robert Schuman, stated that the goal of the European integration was to prevent next wars and to begin gradual construction of a European federation. According to the neo-functional conception, further deepening of integration at the political level will make it possible to establish a unified federalist European state, and thus acquire the attributes of a full superpower according to not only neoliberals’, but also realists’ understanding. There are also individual researchers (e.g. Andrew Moravcsik), who already treat the EU as a superpower³¹.

³⁰ Ibid, pp. 45–46

³¹ J.M. Fiszer, *Unijne koncepcje reform Unii Europejskiej i jej stanowisko wobec dalszej integracji Europy*, [in:] K.A. Wojtaszczyk, T. Wallas, P. Stawarz (ed.), *Przyszłość Unii Europejskiej ...*, pp. 13–31; A. Moravcsik, *Europe: The quiet superpower*, “French Politics” 2009, Vol. 7, No.3/4, pp. 113–136.

Earlier, i.e. in June 2021, the European Union started working on the future of the European Security and Defence Policy, i.e. on the implementation of the idea submitted in 2020 by the German Presidency of the EU Council, which resulted in the development of the so-called “Strategic Compass for Security and Defence”. It was intended to strengthen the Member States’ involvement in the implementation of the CSDP, which in general had already been included in the “EU Global Strategy” of 2016. It is a political document that defines the Union’s security and defence strategy for the nearest 5-10 years. It provides guidelines for the EU on the achievement of strategic autonomy in four important areas: crisis management, resilience, capacity and partnership. It should eventually result in building a EU as an entity being able to ensure security of its members and peace in Europe. However, as a result of the Russian aggression against Ukraine in 2022, the document had to undergo major changes in order to take into account the destabilisation of the European security order and adapt the EU’s position, ambitions and tools in the field of defence to the new situation in Europe. Only on 24-25 March 2022, during the French presidency, did the European Council approve the final version of the “Strategic Compass”. This is only half the battle because the road to building the EU’s strategic autonomy is still very long. According to the assumptions of the CSDP reform announced in 2016, it is to be preceded by the creation of the European Union Rapid Reaction Force by the end of 2025. If this is achieved, it will certainly strengthen the position of the EU in the international arena and open the way to the establishment of the European Security and Defence Union, which will seriously strengthen the Euro-Atlantic security system³².

It is worth noting here that the strategic autonomy of the EU, which is envisaged in the “Strategic Compass”, should not constitute an oppositional/competitive system to NATO, as previously proposed by Germany and France, but a system strengthening Euro-Atlantic security so necessary in connection with the on-going war in Ukraine, which Russia cannot win because its imperial policy will continue to threaten Europe and the world.

CONCLUSIONS

The analysis of the available source materials confirms the theses and hypotheses formulated in the article and makes it possible to answer the research questions asked. The war with Ukraine unleashed by Putin, which has and will continue to have a significant impact on the reforms and evolution of the European Union’s CSDP could have

³² M. Sus, „Kompas Strategiczny na rzecz Bezpieczeństwa i Obrony” Unii Europejskiej w kontekście wojny w Ukrainie, [in:] J.M. Fiszler, T. Stępniewski (ed.), *Unia Europejska w turbulentnym świecie ...*, pp. 159–178; J.J. Węc, *Perspektywy reformy Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej do 2025 roku*, “Politeja” 2022, no. 3(78), pp. 211–239.

been avoided if the West, and in particular the United States, Germany and France, had pursued not such a passive, even pro-Russian policy, but a decisive and coordinated policy of containment of Putin to prevent the implementation of his sick visions, which he had been preaching since he took over as president of the Russian Federation. Moreover, Ukraine should have been admitted to NATO a long time ago, which would have stopped Putin from aggression against this country. Unfortunately, in April 2008, during the NATO summit in Bucharest, Angela Merkel and President Nicolas Sarkozy did not support the United States' initiative regarding the participation of Ukraine and Georgia in the Membership Action Plan (MAP), which could have opened the way for these countries to join NATO and the EU, because they feared it would anger Russia. It was a mistake, which emboldened Putin and paved the way for the annexation of Crimea in 2014 and Russia's aggression against Ukraine on 24 February 2022³³.

If Russia wins the war, it will dictate peace conditions, and one of them will be the lack of consent for Ukraine's membership in the Euro-Atlantic system and for sure in NATO. Moreover, Russia's aggression against Ukraine has resulted in far-reaching changes in the balance of power in the international arena. It exposed the low effectiveness of the policy on security of Europe and the world adopted by many international organisations led by the European Union and NATO and showed it requires deep reforms, inter alia, the creation of an effective system of deterring potential aggressors, as well as an efficient decision-making process based on qualified majority voting and the limitation of the use of the right of veto. These organisations should also have the right to take preventive actions in order to preclude the outbreak of war between states in conflict³⁴.

Moreover, the institutional and decision-making issues in the context of the CSDP should be approached through the prisms of ensuring the participation of institutions representing supranational interests in this process and at the same time guaranteeing that the Membership States' governments have influence on it. It is necessary in order to fairly balance the interests of the Community with the, sometimes different, vital interests of individual Member States³⁵.

³³ A. Bielawska, *Niemiecka chadecja wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego*, "Rocznik Integracji Europejskiej" 2015, no. 9; M. Kosman, *Konflikt rosyjsko-ukraiński z perspektywy niemieckiej (luty 2014 r. – luty 2015 r.)*, "Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" 2015, vol. 9, no. 1; J. Kiwerska, *Kanclerz Merkel i relacje transatlantyckie*, "IZ Policy Papers" no. 39, Instytut Zachodni, Poznań 2022, pp. 20–23.

³⁴ J. Bielecki, *Weto coraz trudniejsze do obrony*, "Rzeczpospolita", 25.05.2023, p. A6; A. Słojewska, *Unijne weto wymaga reformy*, "Rzeczpospolita", 25.05.2023, p. A6.

³⁵ T. Kamiński, M. Gzik, *Trzydzieści lat niewygodnego partnerstwa – ewolucja stosunków UE-Chiny*, [in:] J.M. Fiszer, T. Stępniewski, *Unia Europejska w turbulentnym świecie ...*, p. 233; M. Piechowicz, *Ewolucja Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE ...*, pp. 37–38.

Due to the on-going decomposition of the security architecture in Europe and around the world, the EU is taking new initiatives to strengthen security of its members, but many of them are already belated. New investments and broader military cooperation are necessary, as well as maximising the effectiveness of expenditures on defence by all the EU countries in the years to come. It is a difficult and ambitious challenge, which must be supported by specific actions, programmes and funds.

In the last decade, the EU Member States have started implementing several programmes within the CSDP, which are supported by dedicated European funds. Solving dilemmas about such issues as maintaining the level of investment and quality in the sphere of security in the face of the reduced national budgets is their main goal. The EU's quick and decisive actions within the CSDP require that unanimity should be limited when decisions necessary for Europe's security are made, i.e. qualified majority voting should be used more widely and the use of the right of veto in the EU Council should be limited. The ability to take fast and decisive actions will be crucial for the EU's role as an important actor on the international scene, ready and able to defend the values and interests of its citizens in the increasingly uncertain global arena.

BIBLIOGRAPHY

- Barburska O., *Polityka wschodnia Unii Europejskiej jako część składowa polityki zagranicznej UE*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2018.
- Bielawska A., *Niemiecka chadecja wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, no. 9.
- Budzisz M., *Rosyjska strategia rozgrywki z Zachodem*, „Analizy Międzynarodowe”, 2021, no. 2.
- Buhler P., *O potęgze w XXI wieku*, Wydawnictwo Akademickie DIALOG, Warszawa 2014.
- Dumała A., *Unia Europejska*, [in:] M. Pietraś (ed.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2021.
- Erikson S.S., ‘State Failure’ in Theory and Practice: The Idea of the State and the Contradictions of State Formation, „Review of International Studies” 2011, no. 1.
- Fiszer J.M., *Unijne koncepcje reform Unii Europejskiej i jej stanowisko wobec dalszej integracji Europy*, [in:] K.A. Wojtaszczyk, T. Wallas, P. Stawarz (ed.), *Przyszłość Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2023.
- Fiszer J.M., T. Stępniewski T. (ed.), *Unia Europejska w turbulentnym świecie. 30 lat traktatu z Maastricht*, Instytut Europy Środkowej, Lublin-Warszawa 2022.
- Fiszer J.M., *Unia Europejska po brexicie*, [in:] J.M. Fiszer (ed.), *Unia Europejska-Chiny w XXI wieku*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2018.

- Fiszer J.M., *Zadania i cele polityki zagranicznej Władimira Putina*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2016, volume 52, no. 1.
- Fiszer J.M., *Geneza traktatu z Maastricht: determinanty międzynarodowe i jego znaczenie dla bezpieczeństwa Europy po zakończeniu zimnej wojny*, [in:] J.M. Fiszer, T. Stępniewski (ed.), *Unia Europejska w turbulentnym świecie. 30 lat traktatu z Maastricht*, Instytut Europy Środkowej, Lublin-Warszawa 2022.
- Fiszer J.M., (ed.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011.
- Fiszer J.M., *Modernizacja Unii Europejskiej w dobie kryzysu i kształtowania się nowego ładu globalnego. Szanse i zagrożenia*, „Politeja” 2013, no. 26.
- Grosse T.G., *„Motor integracyjny” pod kierunkiem francuskim*, [in:] K.A. Wojtaszczyk, T. Wallas, P. Stawarz (ed.), *Przyszłość Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2023.
- Jaskiernia J., *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [in:] J.M. Fiszer (ed.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011.
- Kamiński T., Gzik M., *Trzydzieści lat niewygodnego partnerstwa – ewolucja stosunków UE-Chiny*, [in:] J.M. Fiszer, T. Stępniewski (ed.), *Unia Europejska w turbulentnym świecie*, [in:] *30 lat traktatu z Maastricht*, Instytut Europy Środkowej, Lublin-Warszawa 2022.
- Kamiński T., *Don't Look at Trump: The EU Needs Strategic Autonomy*, „4liberty.eu”, 2022, <http://4liberty.eu/review-16-dont-look-at-trump-eu-needs-strategic-autonomy>, 14.11.2023.
- Klingbeil L., *Wir müssen in Europa aufpassen, dass wir nicht den Anschluss verlieren*, „IPG-Journal” <ipg-journal@fes.de>, 16.10.2023.
- Kosman M., *Konflikt rosyjsko-ukraiński z perspektywy niemieckiej (luty 2014 r. – luty 2015 r.)*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2015, vol. 9.
- Kozicki W., *Wojna USA z Chinami? „Szykują się”*, <https://www.planeta.pl/wiadomości>, 30.10.2023.
- Kucera T., *What European Army? Alliance, Security Community or Postnational Federation*, „International Politics” 2019, vol. 56.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010.
- Millard S., *More is in Europe*, „Newsletter of the Jacques Delors Institute”, February 2022.
- Miszczak K., *Reforma wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, [in:] J. Barcz (ed.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2008.
- Mogherini F., *Foreword*, [in:] *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, Brussel 2016.

- Moravcsik A., Europe: The quiet superpower, „French Politics” 2009, Vol. 7, No.3/4.
- Mützenich R., *Die Welt im Umbruch. Der russische Krieg gegen die Ukraine ist eine globale Zäsur. Aber die Zeitenwende darf nicht nur militärische Fragen betreffen*, „Newsletter der IPG”, ipg-journal.de, 24.02.2023.
- NATO-EU Relations*, 2019, NATO Factsheet February 2019, https://www.nato.int/nato_static_fi2014/assets/pdf/pdf_2019_02/20190208_1902-factsheet-nato-eu-en.pdf, 13.10.2023.
- Ney J.S., *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.
- Ojanen H., *The EU and Nato: Two Competing Models for a Common Defence Policy*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, no. 1.
- Orędzie o stanie Unii Europejskiej za 2022 rok, wygłoszone przez przewodniczącą Ursulę von der Leyen*, Strasburg, 14.09. 2022.
- Orędzie Przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen o stanie Unii Europejskiej 2023 rok*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2023.
- Parzymies S., Unia Europejska jako uczestnik stosunków międzynarodowych, [in:] S. Parzymies (ed.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2009.
- Parzymies S., *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa w ramach EWG*, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, no. 1-2.
- Piechowicz M., *Ewolucja Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE w kontekście teorii integracji oraz realizowanych działań*, „Przegląd Politologiczny” 2022, no. 28.
- Piskorska B., *Soft power w polityce UE wobec państw Partnerstwa Wschodniego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017.
- Riddervold M., Rosé G., *Unified in response to rising powers? China, Russia and EU-US relations*, „Journal of European Integration” 2018, vol. 40, no. 5.
- Rotfeld A.D., *Polityka suwerennej Polski w niestabilnym świecie*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2008, no. 4.
- Rybkowski R., *Komu potrzebne są państwa upadłe?*, [in:] R. Kłosowicz, A. Mania (ed.), *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.
- Sakwa R., *The Death of Europe? Continental Fates after Ukraine*, „International Affairs” 2015, No. 3, Vol. 91.
- Słojewska A., *Unijne weto wymaga reformy*, „Rzeczpospolita”, 25.05.2023, p. A6.
- Starzyk-Sulejewska J., *Francja i Niemcy wobec wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Studia Politica Germanica” 2012, no. 1.
- Srogosz T., *Upadłość państwa z perspektywy prawa międzynarodowego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2009, no. 2.

- Sus M., „*Kompas Strategiczny na rzecz Bezpieczeństwa i Obrony*” Unii Europejskiej w kontekście wojny w Ukrainie, [in:] J.M. Fiszer, T. Stępniewski (ed.), *Unia Europejska w turbulentnym świecie. 30 lat traktatu z Maastricht*, Instytut Europy Środkowej, Lublin-Warszawa 2022.
- Szklarski B., *Przyszłość stosunków Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych w 2020 roku (i dalej)*, [in:] K.A. Wojtaszczyk, T. Wallas, P. Stawarz (ed.), *Przyszłość Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2023.
- Tereszkiewicz F., *Globalna strategia Unii Europejskiej: Refleksja konstruktywistyczna*, „Politeja” 2018, no. 4(55).
- Węc J.J., *Perspektywy reformy Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej do 2025 roku*, „Politeja” 2022, no. 3(78).
- Węc J.J., *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012.
- Węc J.J., *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011.

THE EUROPEAN UNION'S COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY IN THE PERIOD 2016-2023: SUCCESSES AND FAILURES

Abstract

The aim of the article is to analyse the reforms of the European Union's Common Security and Defence Policy (CSDP), with particular emphasis on the new EU external security strategy adopted in 2016 and its evolution, achievements and failures in the years 2016-2023. In addition, the article will present the European Union's stance on Russia's aggression against Ukraine on 24 February 2022 and its impact on the evolution and reforms of the CSDP, as well as the necessary changes in the EU's foreign policy and the European security strategy. The main thesis statement of the article is that the reforms of the European Union's CSDP have been defensive in nature so far and, due to the current international situation, it should be radically changed. Inter alia, the EU's *soft power* policy should be supplemented with *hard power* activities. The decision-making process in matters relating to the EU's foreign and security policy should also change; in particular, the use of the right of veto requires urgent reform. This will not be easy to achieve but it is necessary in order to let the European Union respond quickly and effectively to emerging threats to the security of its members and peace in Europe.

Keywords: European Union, reforms, CSDP, aims, tasks, successes, failures

WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2016-2023: SUKCESY I PORAŻKI

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza reform Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem nowej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego UE przyjętej w 2016 roku oraz jej ewolucja, osiągnięcia i niepowodzenia w latach 2016-2023. Ponadto zostanie tutaj ukazane stanowisko Unii Europejskiej wobec agresji Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku i jej wpływ na ewolucję i reformy WPBiO oraz niezbędne zmiany w unijnej polityce zagranicznej i strategii na rzecz bezpieczeństwa Europy. Tezą główną jest tutaj konstatacja, że dotychczasowe reformy WBSiO Unii Europejskiej miały charakter defensywny i w związku z obecną sytuacją międzynarodową powinna ona ulec radykalnej zmianie. M. in unijna polityka *soft power* powinna zostać uzupełniona o działania typu *hard power*. Zmianie ulec powinien też proces podejmowania decyzji w sprawach dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, a zwłaszcza pilnej reformy wymaga stosowanie unijnego weta. Nie będzie to łatwe do zrealizowania, ale jest konieczne, aby Unia Europejska mogła szybko i skutecznie reagować na pojawiające się zagrożenia dla bezpieczeństwa jej członków i pokoju w Europie.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, reformy, WPBiO, cele, zadania, sukcesy, porażki

Cytuj jako:

Fiszer J.M., *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej w latach 2016-2023: sukcesy i porażki*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2023, nr 3(78), s. 7–25. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.14/j.m.fiszer

Cite as:

Fiszer J.M. (2023). ‘The European Union’s Common Security and Defence Policy in the Period 2016-2023: Successes and Failures’. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 3(78), 7–25. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.14/j.m.fiszer

WPŁYW BREXITU NA BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTW GRUPY WYSZEHRADZKIEJ – PERSPEKTYWA NEOREALISTYCZNA

DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.15/a.chojan

WPROWADZENIE

Brexit oraz państwa Grupy Wyszehradzkiej stanowią przedmiot badań, który w świetle różnych teorii współczesnych stosunków międzynarodowych wymaga szczególnego podejścia. Neorealizm jako jedną z koncepcji teoretycznych powinno się wykorzystywać do prowadzenia tego typu badań i prób wyjaśniania zmian w rzeczywistości międzynarodowej. W ujęciu neorealizmu bezpieczeństwo państwa definiuje się nie tylko przez jego militarną siłę, lecz również przez złożoną sieć relacji i interesów, które determinują jego pozycję w systemie międzynarodowym. Dlatego też analizowanie wpływu wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej na bezpieczeństwo państw członkowskich Grupy Wyszehradzkiej nie może opierać się jedynie na ocenie skutków politycznych czy ekonomicznych. Musi brać pod uwagę także głębsze uwarunkowania strukturalne i zmiany w systemie międzynarodowym, które ze sobą niosą.

W kontekście rozważań nad wpływem brexitu na bezpieczeństwo państw Grupy Wyszehradzkiej teoria neorealizmu stawia pytania o przetasowania w układzie sił oraz nowe wyzwania dla współpracy w regionie. Brexit jako wyraz suwerennego wyboru jednego z ważnych graczy w Unii Europejskiej rysuje nowe scenariusze polityczne i militarno-strategiczne, które mogą mieć istotny wpływ na dynamikę bezpieczeństwa zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, uwzględniając w tym państwa Grupy Wyszehradzkiej, ale i całą Unię Europejską.

Celem niniejszego artykułu jest próba dokonania neorealistycznej analizy brexitu oraz jego implikacji dla bezpieczeństwa państw Grupy Wyszehradzkiej, także

¹ Uczelnia Łazarskiego, e-mail: adrian.chojan@lazarski.pl, ORCID 0000-0002-0132-1274.

w kontekście ich członkostwa w Unii Europejskiej. Poprzez analizę skutków tego procesu dla szerokokorozumianego bezpieczeństwa oraz zmian w równowadze sił na arenie międzynarodowej autor stara się ukazać nowe wyzwania oraz możliwości dla państw Grupy Wyszehradzkiej w kontekście utraty jednego z kluczowych partnerów w strukturach Unii Europejskiej.

W świetle tej analizy dyskusja nad kierunkami rozwoju badań w zakresie wpływu wyjścia Wielkiej Brytanii z UE na bezpieczeństwo Grupy Wyszehradzkiej staje się nie tylko istotnym przedmiotem naukowej debaty, lecz również narzędziem do lepszego zrozumienia zmieniającej się dynamiki międzynarodowej oraz ewolucji strategii bezpieczeństwa państw wobec współczesnych wyzwań.

BEZPIECZEŃSTWO W ŚWIETLE TEORII NEOREALISTYCZNEJ

W teoretycznym ujęciu bezpieczeństwo rozumiemy jako pewność istnienia i możliwości przetrwania. Określamy je także jako stan posiadania i funkcjonowania oraz rozwoju danego podmiotu. Spłykanie terminu „bezpieczeństwo” jedynie do stanu braku zagrożenia jest ryzykowne i niewłaściwe z perspektywy stosunków międzynarodowych. Wspomniana pewność jako określenie bezpieczeństwa musi być bowiem wyrazem aktywnej i kreatywnej działalności danego podmiotu i być zmienną w czasie². Różnice w rozumieniu bezpieczeństwa, które jest fundamentalną kwestią dla istnienia i funkcjonowania wszystkich obiektów poznania, wynikają głównie z różnorodności sposobów, jak te obiekty są postrzegane, oraz zróżnicowanych potrzeb definiujących te spojrzenia. Interpretacja bezpieczeństwa wyłania się z perspektywy poznawczej, specyficznego języka używanego do opisu oraz metod zastosowanych w procesie poznawania, także z uwzględnieniem określonej dyscypliny naukowej. Józef Kukułka pisał swego czasu, że brak bezpieczeństwa i działań na jego rzecz „wyrządza szkody jednostce czy grupie ludzkiej, gdyż destabilizuje jej tożsamość i funkcjonowanie [...]. Tendencje tego rodzaju dowodzą, że bezpieczeństwo jest nie tyle określonym stanem rzeczy, ile ciągłym procesem społecznym, w ramach którego działające podmioty starają się doskonalić mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa”³.

Neorealizm jako jedna z głównych teorii stosunków międzynarodowych prezentuje specyficzną perspektywę na kwestie bezpieczeństwa w kontekście międzynarodowym. Według tej teorii bezpieczeństwo państwa nie jest zaledwie kwestią militarną czy bezpośrednich zagrożeń, lecz jest głęboko osadzone w strukturalnych relacjach

² R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 1 (86), s. 7.

³ J. Kukułka, *Nowe uwarunkowania i wymiary bezpieczeństwa międzynarodowego Polski*, „Więś i Państwo” 1995, nr 1, s. 198-199.

międzynarodowych. Główni przedstawiciele nurtu realistycznego, czyli K. Waltz⁴ i J. Mearsheimer, źródło zagrożeń widzą w naturze systemu międzynarodowego, który zdominowany jest przez anarchię. W warunkach anarchii, jaka panuje w systemie międzynarodowym, to struktura systemu determinuje politykę zagraniczną państwa, a nie państwo samo w sobie. I o ile jest ono, w myśli neorealistów, w dalszym stopniu kluczowym podmiotem stosunków międzynarodowych, o tyle idąc w ślad za logiką koncepcji Waltza, jest ono ograniczane przez system i w pewnym zakresie pozbawione niezależności. Ponadto kluczowe znaczenie odgrywa dystrybucja potęgi między państwami, zwłaszcza dlatego, że system międzynarodowy tak naprawdę nie jest całkowicie konkurencyjny. To mocarstwa ustalają zasady gry i to ich wzajemne relacje są czynnikami determinującymi zachowania poszczególnych aktorów polityki międzynarodowej⁵. Według neorealizmu świat międzynarodowy to arena, na której państwa konkurują o władzę i wpływy. Randall Schweller twierdzi, że międzynarodowe instytucje bezpieczeństwa, takie jak NATO, nie tylko mają służyć zapewnieniu bezpieczeństwa swoim członkom, ale także mogą być wykorzystywane przez państwa dominujące w tych instytucjach do ukazania swojej siły i realizacji własnych interesów. Na przykład, Stany Zjednoczone, jako największe państwo członkowskie Sojuszu Północnoatlantyckiego, mogą wykorzystywać swoją dominującą pozycję do promowania swoich priorytetów bezpieczeństwa oraz do wzmacniania pozycji w stosunkach międzynarodowych⁶. Ponadto według zwolenników podejścia neorealistycznego instytucje międzynarodowe wpływają na zachowanie państw jedynie marginalnie, ponieważ nie są one niezależną siłą w polityce⁷. Innymi słowy, instytucje międzynarodowe jako wtórne podmioty stosunków międzynarodowych nie mają autonomii ani zdolności do wywierania znaczącego wpływu na decyzje państw. Zamiast tego instytucje/podmioty te są postrzegane jako narzędzia, które państwa mogą wykorzystywać w celu realizacji swoich interesów, np. Niemcy vs. Unia Europejska czy Rosja vs. Unia Eurazjatycka lub wspomniany już przykład USA vs. NATO.

Centralnym założeniem tej teorii jest koncepcja anarchii międzynarodowej, w której brak centralnego autorytetu czy instytucji nadzorującej prowadzi do stanu permanentnej niepewności i rywalizacji między państwami. W takim środowisku, zdaniem neorealistów, państwa dążą do zabezpieczenia swojej suwerenności oraz zapewnienia własnego bezpieczeństwa poprzez różne środki, włączając w to aktywność

⁴ K. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

⁵ R. Jackson, G. Sørensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 107.

⁶ R.L. Schweller, *The Problem of International Order Revisited. A Review Essay*, "International Security" 2001, vol. 26, nr 1, s. 177-179.

⁷ G. Hellmann, R. Wolf, *Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO*, "Security Studies" 1993, no. 1, s. 7.

militarną, dyplomatyczną czy gospodarczą, ale także decyzje natury politycznej. Jak pisze R. Zięba, analizując poglądy K. Waltza, „anarchia w stosunkach międzynarodowych nie oznacza chaosu, a jedynie brak nadrzędnej władzy nad jednostkami politycznymi w danym systemie. Wręcz przeciwnie, anarchia jest formą porządku, jak twierdzi Waltz, opierając się na mikroekonomii, konkretnie na rynku. Zakładając, że państwa dążą do przetrwania, państwa współistniejące oddziałują jak firmy na rynku i wywierają na siebie te same strukturalne bodźce i hamulce, wyłącznie dzięki współistnieniu⁸. Przyjmując jego sposób rozumowania, należy uchwycić główną zasadę porządkującą każdy system międzynarodowy”⁹. Główną zasadą porządkującą każdy system międzynarodowy jest samoregulacja. Oznacza to, że w warunkach anarchii państwa muszą polegać na własnych środkach i zdolnościach do ochrony swoich interesów i bezpieczeństwa. Nie ma bowiem takiej instytucji nadrzędnej, która arbitralnie zarządzałaby relacjami międzynarodowymi lub egzekwowała zasady i normy, a państwa w każdej sytuacji musiałyby się tym decyzjom podporządkowywać. Zamiast tego państwa są zmuszone do podejmowania samodzielnych działań, w tym nawiązywania sojuszy (lub ich zrywania), prowadzenia negocjacji i w razie potrzeby stosowania siły, aby zabezpieczyć swoje interesy w anarchicznym systemie międzynarodowym. W ten sposób główna zasada porządkująca system międzynarodowy w neorealizmie wyraża się poprzez autonomię i suwerenność państw, które są zobowiązane do obrony swoich interesów w warunkach braku centralnej władzy czy instytucji nadzorującej.

Neorealizm opiera się na założeniu, że państwa działają racjonalnie, kierując się własnymi interesami narodowymi. Zdaniem Roberta Gilpina i Jacka Czaputowicza „racjonalność jednostek polega na ocenie użyteczności, jednak interesy i sposoby ich realizacji zależą zarówno od czynników materialnych, jak i norm społecznych”¹⁰. Bezpieczeństwo jest więc w tym kontekście rozumiane jako relatywne, zależne od pozycji państwa w systemie międzynarodowym oraz od jego zdolności do obrony swoich interesów wobec innych aktorów. W tej perspektywie zachowania państw są często interpretowane jako reakcje na zmiany w równowadze sił czy na działania innych państw, co prowadzi do trwałej dynamiki konfliktów i współzawodnictwa. Bezpieczeństwo nie jest więc wyłącznie absolutną wartością, lecz wynikiem stałej oceny sytuacji i reakcji na zmieniające się warunki. Anarchia systemowa, charakterystyczna dla międzynarodowego porządku, sprawia, że każde państwo musi stale monitorować

⁸ K. Waltz, dz. cyt., s. 91-93.

⁹ R. Zięba, *Teoria bezpieczeństwa państwa w ujęciu neorealistycznym*, „Studia Politologiczne” 2018, nr 49, s. 21.

¹⁰ J. Czaputowicz, *Mapa współczesnego realizmu: realizm klasyczny, neorealizm, realizm neoklasyczny*, [w:] E. Haliżak, J. Czaputowicz (red.), *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014, s. 30; R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, New York–Cambridge 1981, s. 28.

swoje otoczenie i reagować na potencjalne zagrożenia dla swojego bezpieczeństwa. W tej dynamicznej perspektywie państwa mogą działać zarówno w sposób defensywny, w celu utrzymania status quo i ochrony własnych interesów, jak i ofensywny, dążąc do zmiany istniejącej równowagi sił na swoją korzyść. Również działania podejmowane przez inne państwa, takie jak ekspansja terytorialna czy wzrost militarnej potęgi, mogą być interpretowane jako potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa, co prowadzi do reakcji ze strony pozostałych aktorów.

W efekcie neorealizm podkreśla trwałą dynamikę konfliktów i współzawodnictwa międzynarodowego, wynikającą z ciągłych interakcji między suwerennymi państwami w anarchicznym środowisku. Jest to perspektywa, która uwzględnia permanentną niepewność oraz nieustanną walkę o utrzymanie i zwiększenie własnego bezpieczeństwa, kształtującą globalną scenę polityczną i strategiczną. W.B. Gallie pisze o tzw. koncepcji mistrza w sporcie, aby lepiej zobrazować także kwestie natury bezpieczeństwa. Mistrz to ktoś, kto wygrywa, kto jest lepszy niż inne drużyny. Kluczowe jest tu udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy koncepcja bezpieczeństwa jest podobna do koncepcji mistrza? Dla neorealistów tak. Dla nich bezpieczeństwo jest najważniejszym celem, jaki państwo może mieć, tak samo jak zwycięstwo w mistrzostwach jest przypuszczalnie celem wszystkich drużyn w przykładzie W.B. Gallie. Podobnie jak drużyny rywalizują o miano mistrza, tak państwa rywalizują o bezpieczeństwo. I tak jak mistrz jest lepszy w grze niż inne drużyny, tak państwa posiadające „więcej bezpieczeństwa” niż inne państwa są lepsze w neorealistycznej wersji „gry” polityki międzynarodowej¹¹. W takim ujęciu każde państwo jest zmuszone do dążenia do maksymalizacji swoich interesów narodowych, ponieważ nie ma gwarancji, że inni aktorzy nie będą działać na jego niekorzyść. Dążenie do bezpieczeństwa staje się więc jednym z głównych priorytetów polityki zagranicznej każdego państwa, a sposób realizacji tego bezpieczeństwa może różnić się w zależności od strategicznych uwarunkowań oraz poziomu potencjalnych zagrożeń. Rywalizacja o władzę i zasoby stanowi podstawę działania państw w neorealistycznym paradygmacie. Kwestie militarne, gospodarcze czy polityczne są postrzegane jako środki do osiągnięcia strategicznych celów i utrzymania lub zwiększenia własnego bezpieczeństwa w warunkach niepewności. Wobec tego stabilność międzynarodowa nie jest osiągana poprzez zaufanie czy współpracę, lecz raczej przez równowagę sił oraz ograniczanie potencjalnych zagrożeń poprzez zabezpieczanie własnych interesów. W ten sposób neorealizm ukazuje bezpieczeństwo państw jako wynik nie tylko militarnych działań czy układów sojuszniczych, lecz także jako efekt strategicznych wyborów podejmowanych w kontekście konkurencji o wpływy i zasoby. Jest to więc teoria,

¹¹ W.B. Gallie, *Essentially Contested Concepts*, https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4984622/mod_resource/content/4/Gallie-Essentially-Contested-Concepts.pdf [dostęp: 15.11.2023]; D.A. Baldwin, *The concept of security*, „Review of International Studies” 1997, no. 23, s. 10.

która uwzględnia złożoność relacji międzynarodowych oraz imperatywy suwerenności i samozachowawczości każdego państwa w anarchicznych systemie międzynarodowym.

BREXIT W ŚWIETLE TEORII NEOREALISTYCZNEJ

Brexit w świetle teorii neorealistycznej można interpretować jako zjawisko będące rezultatem dynamicznych interakcji międzynarodowych, które wpisują się w szerszy kontekst globalnej polityki i geopolityki. Neorealizm analizuje brexit przede wszystkim jako wyraz suwerennego działania jednego z ważnych graczy w Unii Europejskiej, którego celem jest zabezpieczenie własnych interesów narodowych w warunkach zmieniającej się równowagi sił i układów politycznych na arenie międzynarodowej. Jak pisze Jacek Czaputowicz w odniesieniu do neorealizmu, „stałym przedmiotem troski jest stosunek własnej potęgi do potęgi jaką posiadają inne państwa”¹². Brytyjczycy – najpierw na poziomie politycznym, a później społecznym w drodze referendum – uznali, że ich potęga względna będzie większa, jeżeli opuszczą unijne struktury, tj. możliwości oddziaływania na zmiany w systemie międzynarodowym będą większe, gdy nie będą państwem członkowskim UE, a ich polityka będzie mogła być w pełni autonomiczna i niezależna od unijnych instytucji ponadnarodowych.

Ważnym – już wspomnianym wcześniej – elementem rozumienia brexitu jest próba odbudowy suwerenności i autonomii decyzyjnej przez Wielką Brytanię. Brexit można interpretować jako wyraz dążenia Wielkiej Brytanii do odzyskania kontroli nad swoimi granicami, prawem do samodzielnego kształtowania polityki gospodarczej i regulacyjnej oraz niezależności w podejmowaniu decyzji dotyczących kwestii kluczowych dla kraju. W tym kontekście brexit może być postrzegany jako akt suwerenistyczny¹³, mający na celu przywrócenie Wielkiej Brytanii pełnej suwerenności i kontroli nad własnym losem. Wzrost nacjonalizmu oraz poczucia tożsamości narodowej w wielu krajach europejskich może być interpretowany jako symptom zmian w równowadze sił, które neorealiści badają jako kluczowy element analizy międzynarodowej, w tym relacji wewnątrzunijnych. W ostatnich latach Wielka Brytania, podobnie jak wiele innych krajów, zanotowała wzrost nacjonalizmu. Nacjonalistyczne przekonania często idą w parze z dążeniem do podkreślenia tożsamości narodowej, niezależności oraz suwerenności. Odnośnie do brexitowego referendum nacjonalizm był wyraźnie obecny

¹² J. Czaputowicz, dz. cyt., s. 28.

¹³ Strategia suwerenistyczna (suwerenizm) jest sposobem myślenia o polityce, który podmiotowość własnego państwa i jego interesy umieszcza na pierwszym miejscu listy priorytetów państwa. Zob. szerzej: Z. Czachór, A. Jaskulski, J. Jańczak, R. Mieñkowska-Norkienė, P. Tosiek, *Polska polityka europejska. Idee, cele, aktorzy, rezultaty*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2019, s. 332.

w kampanii zwolenników opuszczenia UE¹⁴. W tym kontekście wyjście Brytyjczyków z UE odzwierciedla neorealistyczne założenie, że suwerenność i polityka nacjonalistyczna mają nadal kluczowe znaczenie w stosunkach międzynarodowych.

W analizie neorealistycznej Brexit jest więc rozumiany jako reakcja na konkretne wyzwania i problemy napotymane przez Wielką Brytanię w ramach jej członkostwa w Unii Europejskiej. Brytyjczycy wchodzili do Wspólnot Europejskich jako ugrupowania integrującego przede wszystkim w wymiarze ekonomicznym. Co więcej, ukształtowana przez dziesiątki lat doktryna polityki europejskiej Londynu odrzucała pozaekonomiczną płaszczyznę integracji europejskiej, w tym przede wszystkim budowę ponadnarodowych struktur politycznych¹⁵, które miałyby pełnić funkcję nadzorczą nad państwami członkowskimi w sensie politycznym. W ślad za rozwojem procesu integracji europejskiej, jego pogłębianiem wynikającym z kolejno podpisywanych traktatów reformujących (aż do traktatu lizbońskiego), sposoby patrzenia i rozumienia projektu europejskiego między Brytyjczykami a kontynentalną częścią UE zaczynały się mocno różnić. W ciągu lat członkostwa w UE Wielka Brytania napotykała na różnego rodzaju wyzwania, takie jak negocjacje w sprawie przestrzegania unijnych regulacji czy wspólnej polityki migracyjnej, a jeszcze wcześniej spierała się o kwestie dotyczące rolnictwa. Dla wielu Brytyjczyków te trudności stały się powodem do krytyki instytucji unijnych oraz do żądania większej niezależności w podejmowaniu decyzji. Jednym z kluczowych wydarzeń, które doprowadziły do wyjścia Brytyjczyków z UE, był całkowity brak skuteczności instytucji europejskich w walce z kryzysem migracyjnym z 2015 r.¹⁶ W nawiązaniu do tego sam kryzys migracyjny pogłębił wspomniane już wcześniej postawy nacjonalistyczne, które charakteryzowało wzmocnienie roli państw narodowych, a „wiele z nich otwarcie opowiada się przeciwko dalszej integracji europejskiej, odwołując się do populistycznych argumentów, że trapiące Europę problemy ekonomiczne, społeczne czy polityczne są wynikiem słabnącej roli państwa narodowego”¹⁷.

¹⁴ R. Niblett, *Britain, the EU and the Sovereignty Myth*, „Research Paper”, Royal Institute of International Affairs, 2016, s. 2.

¹⁵ K. Zuba, *Brexit: przyczyny oraz potencjalne konsekwencje wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej*, „Studia Politologiczne” 2017, nr 45, s. 292.

¹⁶ Zob. szerzej: A. Chojan, P. Olszewski, *Kryzys migracyjny jako problem globalny. Konsekwencje dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2018, vol. 46, nr 1, s. 93-106; A. Chojan, *The Visegrád Group and the Migration Crisis in Europe: A Discussion in the Context of the Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, [w:] J.M. Fiszer, A. Chojan, P. Olszewski (red.), *Place and role of the Visegrad Group in the European Union*, Uczelnia Łazarskiego/ISP PAN, Warszawa 2019; A. Adamczyk, *Kryzys migracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 3.

¹⁷ M. Dahl, *Wpływ europejskiego kryzysu migracyjnego na procesy dezintegracyjne w Unii Europejskiej*, „Roczniki Nauk Społecznych KUL” 2018, t. 46, nr 3, s. 41.

Brexit może również być postrzegany przez pryzmat wzmocnienia pozycji międzynarodowej samej Wielkiej Brytanii. Neorealizm kładzie duży nacisk na realistyczne rozumienie interesów narodowych i strategicznych wyborów państw, które w przypadku brexitu mogłyby obejmować m.in. zwiększenie kontroli nad własnymi granicami, regulacjami handlowymi oraz globalnymi sojuszami. Brexit może w dłuższej perspektywie czasu skutkować możliwością samodzielnego kształtowania polityki handlowej oraz regulacyjnej przez Wielką Brytanię. Większa autonomia w tych obszarach może być postrzegana jako narzędzie umożliwiające bardziej elastyczną i dostosowaną do potrzeb Wielkiej Brytanii reakcję na zmieniające się warunki międzynarodowe, co z kolei może przyczynić się do wzmocnienia jej pozycji na arenie globalnej, a czego – jak dotychczas – nie pokazuje praktyka polityczna. Po opuszczeniu struktur Unii Europejskiej Wielka Brytania może być bardziej skłonna do poszukiwania alternatywnych relacji handlowych i strategicznych, co może przyczynić się do zwiększenia jej międzynarodowego wpływu oraz do wzmocnienia jej pozycji jako globalnego gracza, co z kolei obserwujemy przez pryzmat wspierania Ukrainy w jej wojnie z Federacją Rosyjską. Patrząc jednak na realia polityki, trudno dostrzec, aby światu zależało na sojuszu z Wielką Brytanią. Eksperci brytyjscy wskazują, że w obecnej sytuacji to raczej Londyn będzie inicjatorem pogłębiania już istniejących sojuszy, np. ze Stanami Zjednoczonymi. Chłodno wskazują, że pod względem militarnym są znacznie mniejszym państwem od USA, technologicznie produkują tylko ułamek patentów i mają o wiele mniej gigantów technologicznych, a w dodatku polegają na siłach USA dla zapewnienia bezpieczeństwa. O ile polityka prezydenta Joe Bidena jest w tym obszarze przewidywalna, o tyle narastają obawy związane ze zmianą władzy w USA i z powrotem do niej Donalda Trumpa. Brytyjscy obserwatorzy piszą: „Trump nie zawaha się stawiać interesów USA na pierwszym miejscu i nie zrobi wyjątku w stosunku do Wielkiej Brytanii. Wie, że potrzebujemy umowy handlowej z USA bardziej niż oni potrzebują jej z nami, i wie, że sprawia to, że Wielka Brytania jest wyjątkowo podatna na wolę USA. Po pierwsze, ponieważ, w ramach idealnej umowy o wolnym handlu, większa część naszego eksportu trafi do USA niż ich do Wielkiej Brytanii. Po drugie, mają oni siłę i zasoby, aby rozpocząć wojnę celną z Wielką Brytanią, wiedząc, że bardziej zaszkodzi to nam niż im. Po trzecie, wiedząc, że jesteśmy mało prawdopodobne do negocjowania szczególnie korzystnych warunków z UE, będą wiedzieli, że Wielka Brytania jest zdesperowana, i dlatego bardziej będzie skłonna zgodzić się na niesprawiedliwe warunki z USA”¹⁸. Nie jest zatem powiedziane, że w ostatecznym rozrachunku cena, jaką Wielka Brytania będzie musiała zapłacić za (nieprzemysłaną) decyzję, będzie znacznie większa, niż się komukolwiek wydaje.

¹⁸ J. Gordon, *Brexit and Neorealism: quickly explaining why the UK needs Trump out of office*, <https://ukinvestormagazine.co.uk/brexit-and-neorealism-quickly-explaining-why-the-uk-needs-trump-out-of-office/> [dostęp: 10.02.2023].

W dłuższej perspektywie brexit może również wpływać na zmiany w równowadze sił i układzie politycznym na kontynencie europejskim. Może to prowadzić do redefinicji relacji między państwami członkowskimi Unii Europejskiej oraz do restrukturyzacji układów sojusznicych na arenie międzynarodowej¹⁹. Wszystko to wpisuje się w neorealistyczną koncepcję trwałej rywalizacji i dynamicznej natury międzynarodowej polityki, gdzie zmiany w działaniach jednego aktora mogą mieć konsekwencje dla całego systemu międzynarodowego.

Analiza brexitu z perspektywy neorealizmu uwzględnia nie tylko kwestie suwerenności i autonomii decyzyjnej, ale także potencjalne konsekwencje dla globalnej pozycji i wpływu samej Wielkiej Brytanii na przebieg procesów międzynarodowych.

BREXIT A BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTW GRUPY WYSZEHRADZKIEJ

Analiza wpływu brexitu na bezpieczeństwo państw Grupy Wyszehradzkiej z perspektywy neorealizmu może skupić się na kilku kluczowych obszarach i implikacjach, które wynikają z tego procesu. Pierwszą i zarazem fundamentalną kwestią jest osłabienie Unii Europejskiej jako instytucji. Państwa wyszehradzkie, wchodząc w 2004 r. do UE, traktowały ją jako bezpieczny klub państw, który poprzez solidarność będzie pomagał im wyrównywać szanse rozwojowe. Wyrównywanie potencjałów państw członkowskich jest elementem budowania równowagi sił w Europie, a brexit może być postrzegany jako osłabienie integracji europejskiej, która utraci sporo ze swego potencjału gospodarczego, finansowego, naukowo-technicznego, politycznego i militarnego²⁰. To osłabienie może mieć konsekwencje dla bezpieczeństwa państw Grupy Wyszehradzkiej, które wykorzystywałyby unijne ramy do koordynacji polityki bezpieczeństwa politycznego, społecznego oraz przede wszystkim ekonomicznego, a w długim okresie – w przypadku pojawienia się „brexitu bis” – mogłyby znacząco wpływać na spadek zaufania do UE i solidarności w ramach UE. Obecne skomplikowane czasy najpierw pandemii, a teraz ukraińsko-rosyjskiej wojny nie pozwalają w pełni odczuć skutków brexitu, ale wyjście jednego z głównych graczy z UE może wpłynąć na poczucie solidarności i wspólnoty między państwami członkowskimi, co może prowadzić do osłabienia więzi między nimi. W tym względzie należy pamiętać, że to państwa wyszehradzkie w większym stopniu potrzebują europejskiej solidarności niż tzw. stara część UE w postaci Niemiec czy Francji. W politycznym sensie spadek zaufania i solidarności w ramach UE może

¹⁹ Zob. szerzej: M. Dahl, Y. Skomorokhova, *The Balance of Power in the European Union after Brexit*, „Studia Universitatis Babeş-Bolyai Sociologia” 2017, nr 62, s. 267-284.

²⁰ J.M. Fiszer, *Szanse i zagrożenia dla Unii Europejskiej po Brexicie: implikacje dla Polski*, „Mysł Ekonomiczna i Polityczna” 2017, nr 4, s. 214.

przede wszystkim uderzyć w państwa, które są na etapie wyrównywania potencjałów. Ten spadek solidarności może również – w średnim okresie – wynikać z ograniczeń finansowych UE. Wielka Brytania była jednym z głównych płatników netto do budżetu UE. Jej wyjście może spowodować znaczne zmniejszenie budżetu Unii, co może ograniczyć zdolność UE do finansowania różnych programów i inicjatyw, w tym tych związanych z bezpieczeństwem i obronnością. O tym w pełni przekonamy się dopiero przy negocjacjach nowych Wieloletnich Ram Finansowych po zakończeniu obecnej perspektywy 2021-2027, a negocjowanie nowej może być dla państw wyszehradzkich najtrudniejszym wyzwaniem w całej ich historii członkostwa w UE. Ponadto Wielka Brytania w procesie negocjacji i podejmowania decyzji w UE zawsze przyjmowała międzyrządową postawę, w której interesy państw były najważniejsze. Nierzadko sprzyjało to także interesom części państw wyszehradzkich. Dodatkowo, sam już proces brexitu wykazał trudności w jednomyślnym podejmowaniu decyzji w ramach UE, co może zwiększyć sceptycyzm co do zdolności Unii do skutecznego zarządzania swoimi sprawami i w części państw V4 budować napięcie i nieufność. Na ten fakt wskazywały m.in. Węgry, których premier powiedział: „Bruksela to tylko kiepska współczesna parodia”, którą można jeszcze naprawić²¹.

Wzrost niepewności politycznej jest kolejnym obszarem, który może godzić w szeroko rozumiane bezpieczeństwo państw Grupy Wyszehradzkiej. Brexit prędzej czy później wpłynie na pogłębianie podziałów między państwami UE, szczególnie pomiędzy państwami o bardziej euroentuzjastycznych i eurosceptycznych stanowiskach. W końcu 2023 r. nie ma żadnych przesłanek, aby problemy, z jakimi od traktatu z Lizbony boryka się UE, miały zostać w jakikolwiek sposób przezwyciężone. Wskutek tych trudności część społeczeństw państw członkowskich UE zaczyna się radykalizować, co znajduje odzwierciedlenie w rosnącej popularności partii skrajnie prawicowych (Afd w Niemczech, Partia Wolności w Niderlandach, Fidesz na Węgrzech, FPÖ w Austrii, Zjednoczenie Narodowe we Francji czy Vlaams Belang w Belgii), które przyjmują postawy eurosceptyczne, a część nawet antyeuropejskie i nieintegracyjne. Brytyjski impuls pokazujący, że „coś nie działa” w UE, problemy wewnętrzne i zewnętrzne w średniej i długiej perspektywie mogą generować wzrost niepewności, co z kolei przełoży się na coraz bardziej nacjonalistyczne postawy części państw członkowskich UE. Dla państw V4 będzie to generować niepotrzebną, wewnętrzną rywalizację w kwestiach bezpieczeństwa, której z perspektywy 2023 r. nie będą w stanie wygrać. I w końcu, długoterminowym skutkiem brexitu może być wzrost niepewności co do przyszłości UE. Brexit podważył bowiem zaufanie do Unii Europejskiej jako projektu

²¹ Orban krytykuje Unię Europejską. Mówi o „kiepskiej współczesnej parodii”, <https://tvn24.pl/swiat/wegry-viktor-orban-krytykuje-unie-europejska-w-rocznice-antysowieckiego-powstania-w-1956-roku-st7405532> [dostęp: 19.12.2023].

politycznego i integracyjnego, a to zaś będzie miało szczególne konsekwencje dla bezpieczeństwa politycznego i gospodarczego państw V4. W efekcie, jeśli spojrzymy na brexit i obecny stan integracji europejskiej z perspektywy neorealizmu, musimy szukać zmiennych niezależnych na poziomie makro polityki międzynarodowej i rozważyć całą integrację europejską jako zmienną zależną. Dlatego też brexit rozumiany jako kryzys europejski może być spowodowany zmianą równowagi siły w polityce światowej na korzyść innych regionów, takich jak Stany Zjednoczone i Azja, kosztem Starego Kontynentu²². Zmiana ta może wynikać z różnych czynników, w tym z przesunięcia politycznego, gospodarczego i strategicznego centrum ciężkości z Europy w stronę innych regionów świata, zwłaszcza Azji.

Brexit ma też wpływ na bezpieczeństwo militarno-wojskowe państw Grupy Wyszehradzkiej, zwłaszcza biorąc pod uwagę znaczenie Wielkiej Brytanii w Sojuszu Północnoatlantyckim, a to zaś stawia pytania o funkcjonowanie samego NATO²³. W nawiązaniu jednak do Starego Kontynentu brexit pierwotnie osłabił integracyjne podejście do bezpieczeństwa w UE. Unia straciła bowiem poważnego partnera o sporym – jak na warunki europejskie – potencjale militarnym i technologicznym. Ostatecznie jednak, wskutek wydarzeń w Europie związanych z wojną na Ukrainie, trudno jest postawić jednoznacznie tezę, że potencjał obrony państw UE został ograniczony. Czynniki zewnętrzne spowodowały, że państwa członkowskie UE zaczęły się zbroić, co pokazuje przykład Polski, Czech czy Słowacji. Inwestują w modernizację sił zbrojnych, zwiększenie wydatków na obronność oraz rozwój wspólnych inicjatyw obronnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa militarnej niezależności. Jednak owe decyzje przyjęły wymiar decyzji o charakterze narodowym, a nie instytucjonalnym. Unia nie ma bowiem kompetencji do zakupu broni dla państw członkowskich, co z neorealistycznego punktu widzenia uzasadniać też może decyzję Wielkiej Brytanii o wystąpieniu z jej szeregów²⁴. Brexit w połączeniu z procesami międzynarodowymi i zmianą globalnego układu sił może skłonić państwa Grupy Wyszehradzkiej do zintensyfikowania współpracy obronnej w ramach UE w celu wypełnienia luki pozostawionej przez Wielką Brytanię. Jednakże niektóre państwa członkowskie mogą być bardziej

²² M.R. Saeidabadi, S. Mohammadpour, *Brexit and the English School of International Relations: A Theoretical Study*, „Journal of World Sociopolitical Studies” 2020, Vol. 4, No. 2, s. 218.

²³ Zob. szerzej: A. Chojan, *Przyszłość NATO po brexicie – próba prognozy*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Przeszło 70 lat Sojuszu Północnoatlantyckiego – geneza, stan obecny, perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarzkiego, Warszawa 2021, s. 187-204.

²⁴ Zauważmy również, że UE w swojej strukturze teoretycznie posiada osobę odpowiedzialną za kwestie bezpieczeństwa, tj. Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Polityki zagranicznej i Bezpieczeństwa, jednak w składzie Komisji Europejskiej próżno szukać osoby stricte odpowiedzialnej za te kwestie, podobnie jak za inne obszary, np. budżet czy rolnictwo. Powinien być to jeden z kluczowych postulatów państw V4 przy ustalaniu nowego składu Komisji Europejskiej.

skłonne do wzmocnienia współpracy obronnej w ramach NATO niż UE, biorąc pod uwagę znaczenie Sojuszu dla zapewnienia bezpieczeństwa militarnego w regionie²⁵. Błędem państw wyszehradzkich byłaby rewizja swoich sojuszków i partnerstw wyłącznie przez pryzmat brexitu. Świadczyłoby to w większym stopniu o ograniczeniu strategicznym niż faktycznym poszukiwaniu równowagi sił i dążeniu do zapewnienia bezpieczeństwa. Niemniej dla UE i bezpieczeństwa regionalnego jest to jeden z tych obszarów, który może paradoksalnie pozytywnie wpłynąć na procesy integracyjne w UE, a tym samym przynieść korzyść dla wyszehradzkiej czwórki państw. Nie należy bowiem traktować bezpieczeństwa NATO i UE na zasadzie „albo-albo”, gdyż oba te podmioty są wobec siebie komplementarne i składają się na euroatlantycki system bezpieczeństwa.

Bezpośrednio z problematyką bezpieczeństwa związana jest kwestia migracji. Brexit sprawił, że instytucje europejskie położyły większy nacisk na suwerenność państw członkowskich UE w kwestii kontroli swoich granic. Wobec wzmożonej migracji zewnętrznej państwa Grupy Wyszehradzkiej dążą do zaostrzenia kontroli granicznej (przykład granicy polsko-słowackiej²⁶) i wdrożenia bardziej restrykcyjnej polityki migracyjnej w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Brexit w dłuższej perspektywie może bowiem doprowadzić do zwiększonej presji migracyjnej na państwa Grupy Wyszehradzkiej, czego skutki odczuwa już teraz Polska²⁷. Wzrost liczby migrantów może prowadzić do ryzyka destabilizacji społecznej w państwach Grupy Wyszehradzkiej, zwłaszcza jeśli nie będą one w stanie skutecznie zintegrować migrantów w społeczeństwie. Może to prowadzić do wzrostu napięć społecznych, ekstremi-

²⁵ Sojusz Północnoatlantycki pozostaje kluczowym podmiotem bezpieczeństwa militarnego państw Grupy Wyszehradzkiej. Działa on jako gwarant bezpieczeństwa zbiorowego dla państw członkowskich, zapewniając mechanizmy obronne w przypadku agresji zewnętrznej. Sojusz Północnoatlantycki pozostaje fundamentem bezpieczeństwa militarnego dla państw członkowskich, w tym państw Grupy Wyszehradzkiej. Neorealizm zakłada, że państwa dążą do maksymalizacji swoich interesów narodowych, co obejmuje zapewnienie bezpieczeństwa dla swoich obywateli. NATO stanowi mechanizm gwarancji bezpieczeństwa zbiorowego, co oznacza, że agresja wobec jednego z państw członkowskich jest traktowana jako atak na cały sojusz, co z kolei mobilizuje inne państwa do obrony. Brexit nie zmienia bezpośrednio przynależności państw Grupy Wyszehradzkiej do NATO, ale może wpłynąć na dynamikę sojuszu w kontekście restrukturyzacji jego relacji z UE, ale też i postawy Węgier jako państwa, które z jednej strony jest członkiem UE i NATO, a z drugiej ewidentnie realizuje politykę równowagi w postaci pozytywnych relacji z Rosją i Chinami.

²⁶ *Tymczasowe kontrole graniczne na granicy polsko-słowackiej*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/12418,Tymczasowe-kontrole-graniczne-na-granicy-polsko-slowackiej.html> [dostęp: 14.12.2023].

²⁷ Zob. szerzej: A. Wawrzusiszyn, *Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej i jego wpływ na bezpieczeństwo Polski*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2022, nr 2, s. 45-65; Z. Śliwa, A.K. Olech, *Wyzwania w kontekście migracji i kryzys na granicy polsko-białoruskiej*, „Wiedza Obronna” 2022, nr 1, s. 87-105.

zmu i przemocy, co z kolei może zagrażać bezpieczeństwu wewnętrznemu, ale i polaryzować wewnętrzną scenę polityczną pod kątem przyjmowania migrantów z Afryki i Bliskiego Wschodu.

Skutki brexitu dają też szanse na poprawę bezpieczeństwa europejskiego, w tym także państw wyszehradzkich. Przykładowo, Brexit może skłonić państwa Grupy Wyszehradzkiej do zwiększenia kontroli nad swoimi granicami w celu zarządzania potencjalnymi zagrożeniami bezpieczeństwa, takimi jak migracja nielegalna czy przemyt. Neorealizm sugeruje, że państwa dążą do maksymalizacji swojej władzy i kontroli, a zatem zwiększenie kontroli nad granicami może być postrzegane jako krok w kierunku zwiększenia bezpieczeństwa. Wzmacnianie suwerenności i autonomii decyzyjnej jako efekt brexitu może być postrzegane jako próba ich odbudowy dla państw członkowskich w warunkach integracji europejskiej. Z neorealistycznego punktu widzenia państwa Grupy Wyszehradzkiej mogą również dostrzegać możliwość wzmacniania swojej suwerenności w kontekście obrony i bezpieczeństwa poprzez bardziej niezależne podejmowanie decyzji w tych obszarach, które nie leżą w kompetencjach wyłącznych Unii Europejskiej.

DYSKUSJA NAD KIERUNKAMI ROZWOJU BADAŃ

Dyskusja nad kierunkami rozwoju badań w obszarze bezpieczeństwa Grupy Wyszehradzkiej w kontekście brexitu i teorii neorealizmu może obejmować szereg aspektów, które są istotne dla zrozumienia zmieniającej się dynamiki politycznej i bezpieczeństwa w Europie Środkowej. W dalszym ciągu nie poznaliśmy faktycznych skutków brexitu. Dotyczy to wymiaru politycznego, gospodarczego, społecznego, ale i wymiaru bezpieczeństwa. Istotnym kierunkiem badań byłoby dalsze zgłębianie konsekwencji politycznych i bezpieczeństwa brexitu dla państw Grupy Wyszehradzkiej w warunkach jej wewnętrznego podziału. Badania mogłyby skupić się na ocenie wpływu brexitu na stosunki między państwami członkowskimi UE oraz na dynamikę integracji i współpracy w regionie, zwłaszcza w kontekście obronności i bezpieczeństwa.

Neorealizm z racji swojej złożoności może służyć do badania długoterminowych perspektyw skutku brexitu dla bezpieczeństwa V4. Eksploracja możliwych scenariuszy rozwoju sytuacji międzynarodowej i ich implikacji dla bezpieczeństwa i stabilności w Europie Środkowej może pomóc w identyfikacji kluczowych wyzwań i możliwości dla państw Grupy Wyszehradzkiej, a decydom politycznym służyć jako narzędzie do podejmowania decyzji.

Obszarem badawczym wykraczającym poza ramy teorii neorealizmu, potrzebnym i w Polsce, i w państwach V4 (zarazem dosyć nierozpoznanym), jest także reakcja społeczeństwa i opinii publicznej na szeroko wymiarowe konsekwencje brexitu, zwłaszcza

w kontekście rosnącej niepewności i napięć oraz dużej populacji Polaków zamieszkujących Wielką Brytanię. Eksploracja postaw, wartości i preferencji społecznych wobec kwestii bezpieczeństwa i obronności może dostarczyć istotnych wskazówek dla polityki publicznej i działań państwowych dla Polski i pozostałych państw V4.

ZAKOŃCZENIE

Jest zdecydowanie za wcześnie, aby przesądzać, jakie będą faktyczne skutki brexitu dla europejskiego bezpieczeństwa, w tym państw Grupy Wyszehradzkiej. Zmienność współczesnych stosunków międzynarodowych, realia wojny ukraińsko-rosyjskiej, konieczność szybkiego weryfikowania sojuszy międzynarodowych i ogromna niepewność nie pozwalają żadnemu z państw Grupy Wyszehradzkiej podejmować pochopnych decyzji w zakresie swojego bezpieczeństwa. Bez wątpienia jednak cała wyszehradzka czwórka na nowo zdefiniowała swoje priorytety w zakresie bezpieczeństwa, dokonując w większości dużych wzmocnień materialnych w tym obszarze. Brexit w sposób faktyczny (jak dotychczas) nie wpłynął bezpośrednio na ich bezpieczeństwo, ale politycznie zwrócił uwagę na znaczenie wagi interesu narodowego i samoregulacji w zakresie bezpieczeństwa.

BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk A., *Kryzys imigracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 3.
- Baldwin D.A., *The concept of security*, „Review of International Studies” 1997, no. 23, s. 10.
- Chojan A., *Przyszłość NATO po brexicie – próba prognozy*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Przeszło 70 lat Sojuszu Północnoatlantyckiego – geneza, stan obecny, perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2021.
- Chojan A., *The Visegrád Group and the Migration Crisis in Europe: A Discussion in the Context of the Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, [w:] J.M. Fiszer, A. Chojan, P. Olszewski (red.), *Place and role of the Visegrad Group in the European Union*, Uczelnia Łazarskiego/ISP PAN, Warszawa 2019.
- Chojan A., Olszewski P., *Kryzys migracyjny jako problem globalny. Konsekwencje dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2018, vol. 46, nr 1.
- Czachór Z., Jaskulski A., Jańczak J., Mieńkowska-Norkienė R., Tosiek P., *Polska polityka europejska. Idee, cele, aktorzy, rezultaty*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2019.

- Czaputowicz J., *Mapa współczesnego realizmu: realizm klasyczny, neorealizm, realizm neoklasyczny*, [w:] E. Haliżak, J. Czaputowicz (red), *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014.
- Dahl M., *Wpływ europejskiego kryzysu migracyjnego na procesy dezintegracyjne w Unii Europejskiej*, „Roczniki Nauk Społecznych KUL” 2018, t. 46, nr 3.
- Dahl M., Skomorokhova Y., *The Balance of Power in the European Union after Brexit*, „Studia Universitatis Babeş-Bolyai Sociologia” 2017, nr 62.
- Fiszler J.M., *Szanse i zagrożenia dla Unii Europejskiej po Brexicie: implikacje dla Polski*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017, nr 4.
- Gallie W.B., *Essentially Contested Concepts*, https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4984622/mod_resource/content/4/Gallie-Essentially-Contested-Concepts.pdf [dostęp: 15.11.2023].
- Gilpin R., *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, New York–Cambridge 1981.
- Gordon J., *Brexit and Neorealism: quickly explaining why the UK needs Trump out of office*, <https://ukinvestormagazine.co.uk/brexit-and-neorealism-quickly-explaining-why-the-uk-needs-trump-out-of-office/> [dostęp: 10.02.2023].
- Hellmann G., Wolf R., *Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO*, „Security Studies” 1993, no 3.
- Jackson R., Sørensen G., *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Kukułka J., *Nowe uwarunkowania i wymiary bezpieczeństwa międzynarodowego Polski*, „Więś i Państwo” 1995, nr 1.
- Niblett R., *Britain, the EU and the Sovereignty Myth*, „Research Paper”, Royal Institute of International Affairs, 2016.
- Orban krytykuje Unię Europejską. Mówi o „kiepskiej współczesnej parodii”, <https://tvn24.pl/swiat/wegry-viktor-orban-krytykuje-unie-europejska-w-rocznice-antysowieckiego-powstania-w-1956-roku-st7405532> [dostęp: 19.12.2023].
- Saeidabadi M.R., Mohammadpour S., *Brexit and the English School of International Relations: A Theoretical Study*, „Journal of World Sociopolitical Studies” 2020, vol. 4, no. 2.
- Schweller R.L., *The Problem of International Order Revisited. A Review Essay*, „International Security” 2001, vol. 26, nr 1.
- Śliwa Z., Olech A.K., *Wyzwania w kontekście migracji i kryzys na granicy polsko-białoruskiej*, „Wiedza Obronna” 2022, nr 1,
- Tymczasowe kontrole graniczne na granicy polsko-słowackiej*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/12418,Tymczasowe-kontrole-graniczne-na-granicy-polsko-slowackiej.html> [dostęp: 14.12.2023].
- Waltz K., *Theory of International Politics*, Addison–Wesley Publishing Company, Boston 1979.

- Wawrzusiszyn A., *Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej i jego wpływ na bezpieczeństwo Polski*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2022, nr 2.
- Zięba R., *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 1 (86).
- Zięba R., *Teoria bezpieczeństwa państwa w ujęciu neorealistycznym*, „Studia Politologiczne” 2018, nr 49.
- Zuba K., *Brexit: przyczyny oraz potencjalne konsekwencje wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej*, „Studia Politologiczne” 2017, nr 45.

WPŁYW BREXITU NA BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTW GRUPY WYSZEHRADZKIEJ – PERSPEKTYWA NEOREALISTYCZNA

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza wpływu wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej na bezpieczeństwo państw Grupy Wyszehradzkiej. Analizy dokonano przy zastosowaniu teorii neorealistycznej. Wnioski płynące z rozważań sprowadzają się do konstatacji, że brexit bezpośrednio nie wpłynął na bezpieczeństwo państw Grupy Wyszehradzkiej, ale zmienił ich myślenie o polityce bezpieczeństwa i stworzył regionalne i globalne ryzyka związane ze zmianą równowagi sił poprzez osłabienie UE jako organizacji międzynarodowej.

Słowa kluczowe: brexit, Wielka Brytania, Unia Europejska, Grupa Wyszehradzka, neorealizm, bezpieczeństwo

THE IMPACT OF BREXIT ON THE SECURITY OF THE VISEGRAD GROUP COUNTRIES – A NEOREALIST PERSPECTIVE

Abstract

The aim of the article is to analyze the impact of Britain's exit from the European Union on the security of the Visegrad Group countries. The analysis was made using the neorealist theory. The conclusions of the considerations boil down to the conundrum that Brexit has not directly affected the security of the Visegrad Group countries, but it has changed their thinking about security policy and created regional and global risks associated with a change in the balance of power by weakening the EU as an international organization.

Keywords: brexit, United Kingdom, European Union, Visegrad Group, neorealism, security

Cytuj jako:

Chojan A., *Wpływ brexitu na bezpieczeństwo państw Grupy Wyszehradzkiej – perspektywa neo-realistyczna*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2023, nr 3(78), s. 26–42. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.15/a.chojan

Cite as:

Chojan A. (2023). ‘The Impact of Brexit on the Security of the Visegrad Group Countries: A Neorealist Perspective’. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 3(78), 26–42. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.15/a.chojan

PUNKT ZWROTNY CZY ILUZJA SPRAWCZOŚCI? IMPLIKACJE ROSYJSKIEJ AGRESJI NA UKRAINĘ DLA BUDOWANIA BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.16/m.rewizorski

WPROWADZENIE

Rosyjska agresja zbrojna na Ukrainę rozpoczęta 24 lutego 2022 r. została w Unii Europejskiej uznana za krańcową ekspresję neoimperialnej polityki Federacji Rosyjskiej i ogólnoeuropejskie zagrożenie zmniejszające poczucie bezpieczeństwa ontologicznego w Europie. To ostatnie, skupione wokół tożsamości i samopostrzegania danego podmiotu, opiera się na dyskursywnym i procesualnym nadawaniu sensu zdarzeniom, które dla pewnej całości mają istotne znaczenie². Naruszenie integralności terytorialnej i niezależności politycznej suwerennego państwa przez Rosję sprawiło, że idee polityczne mające stanowić dopełnienie „pokoju przez integrację” oraz wizje polityki oparte na autonomii strategicznej i odporności UE na kryzysy zostały skonfrontowane z realiami gwałtownie pogarszających się relacji z agresorem wykorzystującym brak asertywności Zachodu do budowania maszyny wojennej i podważania podstaw liberalnego ładu międzynarodowego.

W 2022 r. dla większości decydentów politycznych w Europie Zachodniej stało się jasne, że bliskie relacje ekonomiczne z Rosją, mające w założeniach wywołać wewnętrzne ciśnienie tego państwa ku demokracji i zewnętrzne podążanie w kierunku pokojowego współistnienia z sąsiadami, jest jedynie iluzją, farbą słabo pokrywającą zewnętrzną warstwę rzeczywistości, w której „Unia nie powinna skupiać się

¹ Uniwersytet Gdański, e-mail: marek.rewizorski@ug.edu.pl, ORCID 0000-0001-8075-8388.

² T. Pawłuszko, *Bezpieczeństwo ontologiczne państwa – koncepcja i zastosowanie*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2018, nr 15, s. 240 i nast.

wyłącznie na międzynarodowych relacjach gospodarczych sprowadzonych do tworzenia partnerstw opartych na układzie wygrany-wygrany, ale wziąć pod uwagę relacje władzy, zając się własnymi słabościami i uczynić swoją politykę bardziej solidną i odporną³. Na konieczność budowy nowej tożsamości UE wskazywał m.in. Josep Borrell pełniący funkcję Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (WP). Jeszcze przed objęciem tego stanowiska w 2019 r. zwracał uwagę, że UE, chcąc odgrywać większą rolę w zakresie międzynarodowego bezpieczeństwa, „musi nauczyć się mówić językiem siły”⁴. Zadanie to stało się jednak trudne do zrealizowania. Zgodnie bowiem z „mitem założycielskim” UE sięgającym wczesnych lat 50. ubiegłego wieku wzmocnienie bezpieczeństwa w Europie miało następować dzięki integracji gospodarczej⁵. Przeświadczenie o przewadze współpracy gospodarczej nad rozwijaniem zdolności wojskowych UE przetrwało okres zimnowojennych podziałów i stało się podstawą podejścia UE do politycznych relacji z Rosją, opartych na odrzuceniu geopolitycznej logiki konfrontacji i stopniowym wciąganiu Moskwy do gry opartej na współzależności rozumianej przez Brukselę jako układ relacji opartych na efektywnym multilateralizmie, hybrydowości i określonym zestawie norm i wartości⁶.

Wspomniany aktywizm w szerzeniu zestawu norm i wartości został z czasem wykorzystany przez Rosję jako źródło sprzeciwu wobec rozszerzania oddziaływania polityczno-ekonomicznego UE na Wschód. Punktem kulminacyjnym okresu narastających nieporozumień między Moskwą i Brukselą stała się wspomniana agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. W opinii części ekspertów i decydentów politycznych stanowi ona punkt zwrotny (niem. *Zeitenwende*), wywołujący konieczność rewizji polityki zewnętrznej UE oraz zapowiedź efektywniejszej współpracy europejskiej, możliwej dzięki przeniknięciu przez iluzję liberalnej współzależności między Brukselą a Moskwą, ale także kolektywnemu odczuwaniu wstrząsu związanego z drastycznym pogwałceniem zasad bezpieczeństwa europejskiego⁷.

³ Por. S. Lehne, *How the EU Can Survive in a Geopolitical Age*, February 2020, Brussels: Carnegie Europe, s. 4, https://carnegieendowment.org/files/2-24_Lehne-EU_Geopolitics.pdf (2.06.2023).

⁴ *Hearing with High Representative/Vice President-designate Josep Borrell*, European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190926IPR62260/hearing-with-high-representative-vice-president-designate-josep-borrell> (2.06.2023).

⁵ Por. F. Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*, Cambridge: Cambridge University Press 2003.

⁶ M. Rewizorski, *External policy of the European Union as a late-Westphalian political innovation*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2022, nr 16, s. 7–19.

⁷ M.A. Orenstein, *The European Union's transformation after Russia's attack on Ukraine*, „Journal of European Integration” 2023, Vol. 45, No. 3, s. 333–342.

Celem niniejszego artykułu jest dyskusja na temat przyszłości projektu europejskiego w kontekście budowy spójnego i efektywnego modelu bezpieczeństwa po okresie „fatalnego zauroczenia” europejskich elit politycznych Rosją. Artykuł będzie też okazją do wglądu w swoisty dysonans poznawczy zaistniały w UE po uświadomieniu sobie konsekwencji agresji rosyjskiej na Ukrainę dla bezpieczeństwa europejskiego. Wyraża się on różnicą między własną projekcją czy też narracją polityczną a własnym postępowaniem⁸. Uznając rosyjską agresję na Ukrainę jako punkt na kontinuum ontologicznej niepewności i nie przesądzając w tym miejscu, czy to zdarzenie doprowadziło do przełomu w zakresie strategicznego programowania bezpieczeństwa europejskiego, czy raczej pokazało iluzję sprawczości i wspólnotowości, jakich doświadczyliśmy już wiele w historii integracji europejskiej, uwagę skierowano na przemiany polityki UE w zakresie bezpieczeństwa. Analizie i ocenie zostaną poddane zarówno reaktywne, jak i proaktywne działania UE w obszarze bezpieczeństwa w latach 2016–2023. W szczególności uwaga zostanie zwrócona na konstruktywistyczne odczytywanie poczucia pilności czy natychmiastowości zmian, którego nośnikiem jest język dokumentów unijnych wyrażających determinację ugrupowania do zwiększenia zdolności, woli działania, wzmacnia odporności oraz zapewnienia solidarności i wzajemnej pomocy między państwami członkowskimi.

PUNKT ZWROTNY, EFEKTYWNY MULTILATERALIZM I PRAGMATYZM OPARTY NA ZASADACH

Zastanawiając się, czy agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę stanowi punkt zwrotny w strategicznej ewolucji Wspólnoty w zakresie bezpieczeństwa, pozwalający na zastąpienie europejskiego idealizmu pierwiastkiem realistycznym i nakreślenie nowego europejskiego *credo* wyrażającego się łagodnym przejściem od „efektywnego multilateralizmu”⁹ do „pragmatyzmu opartego na zasadach”¹⁰, należy zastanowić się nad znaczeniem terminu „punkt zwrotny”, a także, przynajmniej w zarysie, przybliżyć znaczenie obu wymienionych formuł współpracy. Ich zrozumienie pozwala nie tylko na językowe i ideacyjne odzwierciedlenie ewolucji strategicznego projektowania bezpieczeństwa UE, ale też jest

⁸ Szerzej na temat dysonansu poznawczego w bezpieczeństwie ontologicznym w: T. Pawłuszko, *op. cit.*, s. 235–252.

⁹ Por. S. Biscop, *The EU and Multilateralism in an Age of Great Powers, Multilateralism in a Changing World Order*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Singapore 2018; J. Krause, *Multilateralism: Behind European Views*, „The Washington Quarterly” 2004, Vol. 27, Issue 2; E. Lazarou, G. Edwards, Ch. Hill, J. Smith, *The Evolving ‘Doctrine’ of Multilateralism in the 21st Century*, MERCURY E-paper no. 3, 2010.

¹⁰ S. Biscop, *The EU Global Strategy: realpolitik with European characteristics*, „Egmont Security Policy Brief” 2016, No. 75, s. 2–3.

istotne dla odpowiedzi na pytanie, czy działania UE o charakterze reaktywnym i proaktywnym, prowadzone w latach 2016–2023, skupione na projektowaniu, aktualizowaniu i implementowaniu pragmatyzmu opartego na zasadach w Strategicznym Kompasie na rzecz bezpieczeństwa i obrony – planie działania na rzecz wzmocnienia unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony do 2030 r. – są wystarczające do podtrzymania twierdzenia o przełomie w zakresie strategicznego programowania bezpieczeństwa europejskiego, wywołanym przez rosyjską agresję na Ukrainę rozumianą jako punkt zwrotny.

Najogólniej rzecz ujmując, punkty zwrotne zwykle utożsamia się z wydarzeniami zmiany życiowej, a zatem ze zdarzeniami odnoszącymi się do spraw ważnych i cenionych wartości, którym towarzyszą poczucie nieskuteczności dotychczasowych sposobów postępowania, niepewności, napięcia, niedopasowania wymagań do kompetencji, zmuszających jednostkę lub ich grupę do dokonania zmian w zachowaniu¹¹. Zdarzenia te mają charakter indywidualny, transformacyjny w związku ze zmianą postrzegania i przeżywania świata, a także prowadzenia narracji, trudny do jednoznacznej oceny ze względu na różne konsekwencje, które rodzą, gwałtowny z racji zerwania z dotychczasowym ciągiem rozwoju i trwały w związku ze zmianą jego biegu. Subiektywna ocena punktów zwrotnych ujawnia się w opisie i interpretacji poszczególnych zdarzeń, w szczególności w zakresie wykorzystywanego języka i wypowiedzi służących nie tyle do potwierdzania obiektywnie istniejącej rzeczywistości, ile do jej tworzenia, konstruowania i odtwarzania.

Bez wątpienia Strategiczny Kompas z 2022 r. jest dokumentem, w którym agresja na Ukrainę znalazła swoje miejsce jako zdarzenie transformatywne, nagłe, wywołujące niepokój oraz potrzebę przyspieszenia prac nad europejską koncepcją bezpieczeństwa, a nawet wprowadzenia radykalnych rozwiązań w tym zakresie. Należy jednak zauważyć, że jej podstawy są wynikiem ewolucji myślenia i rozwoju instytucjonalnych formuł współpracy w zakresie bezpieczeństwa, których początków można doszukiwać się w pierwszej dekadzie XXI w.

Starszą ze wspomnianych instytucjonalnych formuł współpracy w zakresie polityki bezpieczeństwa jest efektywny multilateralizm, najczęściej rozumiany jako zespół skutecznych środków osiągnięcia celów¹², lub procedura/forma organizacyjna, w ramach której każdy może dojść do głosu¹³. Efektywnego multilateralizmu można doszukiwać się w dokumentach strategicznych UE, takich jak Europejska Strategia Bezpieczeństwa (2003) i Globalna strategia UE na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (2016). Stanowią one wyraz dążenia do łagodzenia różnic w interpretowaniu zapisów leżących u podstaw kolektywnej współpracy, możliwego dzięki procesowi nieustannego

¹¹ ¹⁰ H. Sęk, *Psychologiczna prewencja jako obszar badań i zastosowań*, w: *Zagadnienia psychologii prewencyjnej*, eadem (red.), Poznań 1991, s. 25.

¹² ¹¹ S. Biscop, *The EU and Multilateralism...*, *op. cit.*, s. 44.

¹³ ¹² J. Krause, *Multilateralism...*, *op. cit.*, s. 44.

formułowania i reformułowania tekstów, iteracji ustaleń i ucierania stanowisk pozwalających na swego rodzaju „translacje” zasad współpracy w spójne i skoordynowane działania. W drugim przypadku multilateralizm wiąże się z kreowaniem przez UE wizerunku na arenie międzynarodowej jako miękkiej potęgi (ang. *soft power*), potęgi normatywnej (ang. *normative power*), potęgi niewojskowej (ang. *civilian power*), a nawet potęgi moralnej (ang. *ethical power*). Tak rozumiana UE jest przestrzenią, gdzie państwa wspólnie z instytucjami międzyrządowymi i supranarodowymi dysponują głosem przykładowo przybierającym postać inicjatywy prawodawczej w danym obszarze, proponowanego zapisu w deklaracji czy też wypowiedzi przedstawiciela państwa członkowskiego/instytucji UE. Efektywny multilateralizm, „wytwarzany” w europejskiej przestrzeni dyskursywnej, oznacza zdolność do wyznaczania standardów, tworzenia norm i wartości, które są uprawomocnione i pożądane bez potrzeby uciekania się użycia przymusu¹⁴. W tej interpretacji multilateralizm można określić jako więzkę społecznych interakcji pozwalającej różnym podmiotom (agentom) dostosować społeczno-ekonomiczne i polityczne uwarunkowania współpracy, a przez to lepiej artykułować własne preferencje, role i idee, co dzięki reprezentacji i legitymizacji uzupełnia „efektywnościowy” charakter „europejskiego” multilateralizmu. Stanowi on normatywno-funkcjonalną formę aktywności międzynarodowej UE będącą jednocześnie (1) potrzebą samą w sobie, środkiem do skutecznej realizacji określonych celów i kierunkiem budowy „lepszego” świata; (2) konstrukcją ideową opartą na zbiorze zasad; (3) przejawem wiary we współpracę wielostronną jako podstawy decyzji dotyczących strategii i działań podejmowanych w obliczu zidentyfikowanych zagrożeń i problemów; (4) dążeniem UE do rozwiązywania tych problemów, postrzeganym przez Brukselę jako jej etyczna odpowiedzialność¹⁵.

Z kolei pragmatyzm oparty na zasadach, pojawiający się w Globalnej strategii UE na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (2016) i Strategicznym Kompasie (2022), stał się częścią nowego podejścia UE do problematyki bezpieczeństwa, zdecydowanie mniej optymistycznego od charakterystyki tego obszaru w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. W dokumencie z 2003 r. idealistycznie zakładano, że „najlepszą gwarancją naszego [UE – przyp. M.R.] bezpieczeństwa jest świat złożony z dobrze rządzonych państw demokratycznych”, a także, iż „rozpowszechnianie dobrych rządów, popieranie reform społecznych i politycznych, walka z korupcją i nadużywaniem władzy, ustanawianie państwa prawa i ochrona praw człowieka są najlepszymi sposobami umacniania porządku międzynarodowego”¹⁶. W dokumentach z 2016 i 2022 r. zrezygnowano z oparcia bezpieczeństwa na wspieraniu demokracji i dobrym rządzeniu na rzecz

¹⁴ ¹³ P. van Ham, *Social Power in International Politics*, London 2010.

¹⁵ E. Lazarou, G. Edwards, Ch. Hill, J. Smith, *The Evolving...*, *op. cit.*, s. 15.

¹⁶ *Europejska strategia bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2009, s. 37.

promocji pragmatyzmu opartego na zasadach podejścia, które Sven Biscop umieścił między „marzycielskim izolacjonizmem” a „twardym pragmatyzmem”¹⁷. Unia Europejska, decydując się na modyfikację efektywnego multilateralizmu w kierunku pragmatyzmu opartego na zasadach, wkroczyła na ścieżkę budowy „europejskiej Realpolitik”, przy czym tę ostatnią rozumiano nie tyle jako makiaweliczne dążenie do osiągnięcia celów politycznych, ile jako odrzucenie liberalnej utopii z początku XXI w.¹⁸ Jednocześnie Unia Europejska, nie negując w sferze bezpieczeństwa i polityki zagranicznej liberalnych ideałów, przyjęła bardziej realistyczną „mapę drogową” ich osiągnięcia. Dostrzegając rosnące zagrożenie ze strony reżimów niedemokratycznych, zdecydowano się na eksponowanie w polityce interesów, w szczególności nadrzędnych, wspólnych na poziomie narodowym i europejskim, skupienie się na bezpieczeństwie w samej Europie oraz jej sąsiedztwie, a także rezygnację z szerzenia „złotego standardu” europejskiej cywilizacji w związku z porzuceniem dążenia do zmian reżimów w państwach niedemokratycznych.

Priorytetowe znacznie dla budowy bezpieczeństwa europejskiego po 2016 r. i pragmatyzmu opartego na zasadach miało zwiększenie świadomości konieczności urealnienia w UE potencjału wojskowego, zrównoważenia europejskiego *soft power* przez *hard power*, a także, w pewnym sensie, ponownego odkrycia geopolityki i wypracowania podstaw autonomii strategicznej przy kontynuowaniu współpracy z NATO.

Priorytety pragmatyzmu opartego na zasadach zostały w latach 2020–2022 poddane rewizji, czego rezultatem było wprowadzenie do dokumentów strategicznych Unii nieobecnych w strategiach z 2016 i 2003 r. kwestii: uwagi (cele), finansowania (pieniądze) i poczucia nagłości czy też natychmiastowości (horyzont czasowy) w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Działania strategiczne, kierunkowe i proaktywne uzupełniane szeregiem posunięć reaktywnych stały się punktem wyjścia do dyskusji nad oceną strategicznego programowania bezpieczeństwa europejskiego, którego akceleracja nastąpiła po rosyjskiej agresji na Ukrainę.

BEZPIECZEŃSTWO EUROPEJSKIE W PUNKCIE ZWROTNYM – MIĘDZY REAKTYWNOŚCIĄ A PROAKTYWNOŚCIĄ

Działania reaktywne

Rosyjska agresja na Ukrainę, jako zdarzenie o fundamentalnym znaczeniu dla systemu bezpieczeństwa europejskiego, w widoczny sposób zmobilizowała państwa UE do uruchomienia mechanizmów wsparcia budowy odporności lub żywotności (ang.

¹⁷ Sven Biscop, *The EU Global...*, *op. cit.*, s. 1.

¹⁸ Szerzej na temat ideowych korzeni Realpolitik w: J. Bew, *Realpolitik. A History*, Oxford 2016.

resilience) wyrażonej w Globalnej Strategii Unii Europejskiej z czerwca 2016 r jako „zdolność państw i społeczeństw do reformowania się, a tym samym przeciwstawiania się wewnętrznym i zewnętrznym kryzysom oraz odbudowa po nich”¹⁹. W odpowiedzi na krytyczną sytuację na Ukrainie 28 lutego 2022 r. uruchomiono program wsparcia zdolności i odporności ukraińskich sił zbrojnych realizowany w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju o wartości ponad 3 mld euro. W październiku 2022 r. na mocy decyzji Rady ustanowiono na okres 24 miesięcy misję Unii Europejskiej w zakresie pomocy wojskowej dla Ukrainy (EUMAM Ukraine)²⁰. W marcu 2023 r. przywódcy państw UE zaakceptowali plan zwiększenia dostaw amunicji artyleryjskiej dla Ukrainy i odbudowy rezerw w Europie²¹. Nade wszystko uruchomiono rozbudowany mechanizm sankcji w związku z inwazją Rosji na Ukrainę, który w okresie między 23 lutego 2022 r. a 23 czerwca 2023 r. objął 11 pakietów obostrzeń o charakterze osobowym i sektorowym.

Trudno nie zauważyć, że wskazane działania Unii Europejskiej miały charakter wysoce reaktywny i nie wiązały się z zastosowaniem nowego podejścia do problematyki bezpieczeństwa, konstruowania „geopolitycznej Europy”, która nauczyła się mówić językiem siły, ale raczej z iteracjami dotychczasowych rozwiązań tworzącymi iluzję sprawczości i wspólnotowości. Wspomniany Europejski Instrument na Rzecz Pokoju, choć ustanowiony decyzją Rady w marcu 2021 r. jako instrument pozabudżetowy przeznaczony na zapobieganie konfliktom, budowę pokoju, wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego i finansowanie operacji o skutkach wojskowych lub obronnych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), stanowi kontynuację starszych mechanizmów finansowych mających podobny charakter (tj. mechanizmu Athena i Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce). Jego znaczenie w związku z relatywnie niewielkim budżetem (ok. 8 mld euro w latach 2021–2027) wydaje się ograniczone. Podobnie rzecz się ma z sankcjami, powszechnie uznawanymi

¹⁹ Europejska Służba Działań Zewnętrznych, *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2016, s. 22.

²⁰ Zgodnie z zapisami decyzji Rady strategicznym celem EUMAM Ukraine powinno być przyczynianie się do zwiększania zdolności wojskowych Sił Zbrojnych Ukrainy i tym samym nadawanie nowego impulsu operacjom i skuteczne ich prowadzenie, tak by Ukraina mogła bronić swojej integralności terytorialnej w ramach granic uznanych przez społeczność międzynarodową, skutecznie utrzymywać swoją suwerenność i chronić ludność cywilną w Ukrainie. EUMAM Ukraine stanowi część zintegrowanego podejścia UE do zapewniania wsparcia Ukrainie, które obejmuje środki pomocy wojskowej w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju. Por. Decyzja Rady (WPZiB) 2022/1968 z dnia 17 października 2022 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie pomocy wojskowej dla Ukrainy (EUMAM Ukraine), Dz. U UE L 270, 18.10.2022, s. 85–91.

²¹ M.A. Piotrowski, *Unijny plan zwiększenia produkcji amunicji*, „Komentarz PISM” 2023, nr 16.

za elementy tzw. dyplomacji ekonomicznej lub przymusu gospodarczego (ang. *economic statecraft/economic coercion*)²². W UE zalicza się je do klasycznych narzędzi prowadzenia polityki zewnętrznej, które były już, choć na zdecydowanie mniejszą skalę, stosowane po aneksji Krymu. W marcu 2014 r. objęły osoby i podmioty gospodarcze, a także wybrane obszary gospodarki rosyjskiej, w tym sektor finansowy, przemysł zbrojeniowy, technologie podwójnego zastosowania, głębinną eksplorację i produkcję ropy naftowej, arktyczną eksplorację i produkcję ropy naftowej oraz projekty związane z pozyskiwaniem ropy naftowej z łupków w Rosji²³.

Działania proaktywne

Agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę trudno uznać za punkt zwrotny także w zakresie strategicznego programowania bezpieczeństwa europejskiego. Świadczą o tym kontrowersje związane z deliberacją, przyjęciem i ustaleniem ostatecznego brzmienia Strategicznego Kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony – planu działania na rzecz wzmocnienia unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony do 2030 r., zainicjowanego przez prezydentkę niemiecką w Radzie w czerwcu 2020 r. i zatwierdzonego przez Radę 21 marca 2022 r.²⁴ W opinii ekspertów Kompas, będący swego rodzaju kierunkową refleksją podkreślającą ambicje, działania UE i ich reformy w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego, już w momencie przyjęcia był zdezaktualizowany²⁵. Oparto go na percepcji zagrożeń i wyzwań akcentującej ich nowy i ponadnarodowy charakter, przy jednoczesnym spychaniu na dalszy plan agresywnego zachowania państw. Co więcej, sam Kompas nie był wystarczająco koordynowany z NATO, która równocześnie prowadziła deliberację strategiczną w zakresie odporności jej członków²⁶. Jak można sądzić, obawy państw wschodniej flanki NATO, a także Szwecji o duplikowanie i osłabianie struktur Paktu Północnoatlantyckiego w związku z propozycją utworzenia nowych sił szybkiego reagowania EURDC (EU Rapid Deployment

²² D.A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton 1985, s. 33 i nast.

²³ M. Sułek, *Zachodnie sankcje wobec Rosji – sens i skuteczność*, „Rocznik Strategiczny” 2014/2015, s. 398–410.

²⁴ *Strategiczny kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony – dla Unii Europejskiej, która chroni swoich obywateli, swoje wartości i interesy oraz przyczynia się do międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa*, Rada Unii Europejskiej, 7371/22, Bruksela, 21 marca 2022 r.

²⁵ N. Witney, *The EU's Strategic Compass: Brand new, already obsolete*, 31.03.2022, <https://ecfr.eu/article/the-eus-strategic-compass-brand-new-already-obsolete/> (26.06.2023).

²⁶ Por. wypowiedź Marka Madeja w: B. Basiński, *Kompas Strategiczny UE: Złudzenie jedności czy strategiczny przełom?*, 4 czerwca 2022 r., <https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna-ue/news/kompas-strategiczny-ue-armia-europejska-unia-nato-polska-rosja-borrell-obronnosc-zbrojenia-wojsko/> (28.06.2023).

Capability) na bazie istniejących, ale nieaktywnych operacyjnie grup bojowych UE, a także spory wokół rozbudowania unijnej komórki MPCC (Military Planning and Conduct Capability) w formie pełnoprawnego dowództwa, uwypukliły brak jedności i odmienne podejście do koncepcji bezpieczeństwa europejskiego między 14 państwami UE promującymi powołanie wspólnych europejskich sił wojskowych a państwami najbardziej zagrożonymi przez Rosję, w tym Polską, dążącymi do równoległego związania tych sił z NATO²⁷.

Można w tym miejscu zadać pytanie: czy Strategiczny Kompas można uznać za iluzję sprawczości i kolejny epizod w historii słabości Unii jako wewnętrznie podzielonego aktora międzynarodowego, którego krzesła, jak metaforycznie zapytuje Jolyon Howorth, zabrakło przy ukraińskim stole?²⁸

Wydaje się, że taka ocena refleksji strategicznej UE jest zbyt jednostronna. Strategiczny Kompas nie był i nigdy nie miał być projektowany jako odpowiedź na rosyjską agresję. Kierunkowa refleksja, w dużej mierze zdezaktualizowana w lutym 2022 r., stała się niejako z konieczności punktem na kontinuum niepewności i jednocześnie autorefleksją zarówno instytucji, jak i państw członkowskich Unii Europejskiej, wyzwalamą głęboko ukryte zasoby myślenia strategicznego w UE, uzewnętrzniane w warunkach politycznej presji. W dużej mierze sytuacyjne, potencjalnie transformacyjne i nieobecne we wcześniejszych dokumentach strategicznych Unii z 2016 i 2003 r. zmiany dotyczyły trzech kwestii: uwagi (cele), finansowania (pieniądze) i poczucia nagłości czy też natychmiastowości (horyzont czasowy) w zakresie bezpieczeństwa i obrony²⁹. Ich dostrzeżenie jest możliwe przez porównanie pierwszej roboczej wersji Kompas (16.11.2021), przedstawionej i poddanej pod dyskusję przez WP ministrom spraw zagranicznych państw członkowskich UE na posiedzeniu Rady ds. Zagranicznych oraz wersji końcowej (21.03.2022).

Rosyjska agresja na Ukrainę spowodowała przesunięcie uwagi i celów działania w zakresie projektowanej polityki bezpieczeństwa z zagrożeń hybrydowych, wyraźnie zauważalnych w Globalnej Strategii z 2016 r. i wczesnej wersji Kompas, do Europy zagrożonej militarnie przez Rosję. Państwo to, wymienione sześciokrotnie w pierwotnej wersji Kompas, w ostatecznym tekście pojawiło się 19-krotnie. Znaczącemu zaostreniu uległ też język, jakiego używano do pozycjonowania Rosji. Początkowo

²⁷ Koncepcja wielonarodowej brygady wojsk lądowych (ok. 5 tys. żołnierzy) wspieranej jednostkami lotniczymi oraz morskimi w maju 2021 r. została poparta przez Austrię, Belgię, Cypr, Czechy, Francję, Grecję, Hiszpanię, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Niemcy, Portugalię, Słowenię i Włochy.

²⁸ J. Howorth, *The Eu's Chair Was Missing at the Ukraine Table*, "European View" 2022, Vol. 21, Issue 1, s. 1.

²⁹ N. Koenig, *Putin's war and the Strategic Compass A quantum leap for the EU's security and defence policy?*, "Hertie School Policy Brief", 29 April 2022, s. 3–4.

zauważalne było selektywne określanie tego państwa jako raczej źródła destabilizacji sąsiedztwa Unii niż jej bezpośredniego zagrożenia, do pewnego stopnia też partnera prowadzącego z UE szereg interesów. W ostatecznej wersji dokumentu status „partnera do współpracy, konkurenta gospodarczego i rywala systemowego” zachowały Chiny, podczas gdy Rosję przedstawiono jako bezpośrednie zagrożenie – państwo, które „rażąco narusza prawo międzynarodowe i zasady Karty Narodów Zjednoczonych oraz podważa bezpieczeństwo i stabilność w Europie i na świecie”³⁰. Kompas w wersji z 21 marca 2022 r. akcentuje też zmianę roli UE z globalnego dostawcy bezpieczeństwa do jego regionalnego gwaranta, co podkreśla się poprzez akcentowanie jej wschodniego (Ukraina, Mołdawia, Gruzja) i południowego sąsiedztwa, a także Bałkanów Zachodnich.

Drugą z kwestii, której poświęcono dużo miejsca w końcowej wersji Kompas, było wprowadzenie wyraźnego zapisu odnośnie do zwiększania inwestycji w zdolności obronne i innowacyjne technologie oraz poprawianie jakości tych inwestycji, zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym. Inwestowanie (obok działania, zabezpieczania i partnerstwa) ustanowiono w ostatecznej wersji Kompas za obszar priorytetowy z punktu widzenia Unii. Samo zaś zobowiązanie do „inwestowania w zdolności obronne i innowacyjne technologie” zostało przeniesione do Kompas jako deklaracja pierwotnie złożona przez przywódców UE na nieformalnym szczycie Rady Europejskiej w Wersalu (10–11 marca 2023)³¹. Za narzędzia realizacji celów w tym obszarze uznano stopniowe zwiększanie krajowych budżetów, rozwijanie wspomnianego już Europejskiego Instrumentu na Rzecz Pokoju, optymalizację ponoszenia wydatków na cele obronne w oparciu o indywidualne plany przygotowywane przez państwa w 2022 r., a także analizę luk inwestycyjnych w zakresie obrony powierzoną Komisji i Europejskiej Agencji Obrony.

Wyrazem proaktywnej polityki bezpieczeństwa w kontekście rosyjskiej agresji na Ukrainę było także uwzględnienie poczucia pilności czy natychmiastowości zmian, którego nośnikiem jest język dokumentu wyrażający determinację UE do zwiększenia zdolności, woli działania, wzmacniania odporności oraz zapewnienia solidarności i wzajemnej pomocy między państwami członkowskimi. Wspomniana determinacja wyraża się odejściem od widocznego we wczesnych wersjach Kompas budowania polityki bezpieczeństwa UE w oparciu o metodę „drobnych kroków” na rzecz „kroków milowych” (ang. *quantum leap*), tłumaczonych w polskiej wersji Kompas jako „ogromne kroki”. Wyrażenia „ogromny” czy „milowy”, a także mające w treści dokumentu zbliżone znaczenie przymiotniki „zdecydowany” oraz „ambitny i konkretny”

³⁰ *Strategiczny kompas na rzecz bezpieczeństwa i...*, op. cit., s. 7.

³¹ Por. *Informal meeting of the Heads of State or Government Versailles Declaration*, 10 and 11 March 2022, Versailles, 11 March 2022, s. 4.

możemy traktować jako określniki modalności, tj. ontologicznie rozumiane ewentualności zachodzenia pewnych zdarzeń (por. tab. 1).

Tabela 1. Modalna charakterystyka poczucia pilności w Strategicznym Kompasie UE

Modalność	Charakterystyka modalności	
	Język polski	Język angielski
Ogromny krok (naprzód)/ quantum leap (forward)	<p>W związku z tym, że środowisko bezpieczeństwa staje się coraz bardziej wrogie, musimy poczynić ogromny krok naprzód i zwiększyć naszą zdolność i chęć do działania, wzmocnić naszą odporność, a także zapewnić solidarność i wzajemną pomoc (s. 2).</p> <p>musimy poczynić ogromny krok naprzód, by rozwijać silniejszą i sprawniejszą Unię Europejską, która działa jako gwarant bezpieczeństwa (s. 6).</p> <p>W ciągu najbliższej dekady poczynimy ogromny krok naprzód, by stać się gwarantem bezpieczeństwa działającym bardziej asertywnie i zdecydowanie i lepiej przygotowanym do radzenia sobie z obecnymi i przyszłymi zagrożeniami i wyzwaniem (s. 47).</p>	<p>The more hostile security environment requires us to make a quantum leap forward and increase our capacity and willingness to act, strengthen our resilience and ensure solidarity and mutual assistance (s. 2).</p> <p>This is why we need a quantum leap forward to develop a stronger and more capable European Union that acts as a security provider (s. 6).</p> <p>Over the next decade, we will make a quantum leap to become a more assertive and decisive security provider, better prepared to tackle present and future threats and challenges (s. 47).</p>
Zdecydowany krok/decisive step	Zarysowujące się nowe otoczenie strategiczne wymaga od nas działania z daleko większym poczuciem pilności sprawy i większą determinacją oraz okazania wzajemnej pomocy i solidarności w przypadku agresji wobec jednego z nas. Nadszedł czas na podjęcie zdecydowanych kroków w celu zapewnienia sobie swobody działania (s. 12).	A new strategic landscape emerging that requires us to act with a far greater sense of urgency and determination and show mutual assistance and solidarity in case of aggression against one of us. The moment for decisive steps to ensure our freedom of action is now (s. 12).
Ambitny i konkretny krok/ Ambitious and concrete step	Mając na uwadze bezprecedensowe postępy w zacieśnianiu od 2016 r. współpracy z NATO, należy podjąć dalsze ambitne i konkretne kroki w celu wypracowania wspólnych odpowiedzi na istniejące i nowe zagrożenia oraz na wspólne wyzwania (s. 39).	Building on the unprecedented progress made on strengthening cooperation with NATO since 2016, further ambitious and concrete steps need to be taken to develop shared answers to existing and new threats and common challenges (s. 39).

Źródło: *Strategiczny kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony – dla Unii Europejskiej, która chroni swoich obywateli, swoje wartości i interesy oraz przyczynia się do międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa*, Rada Unii Europejskiej, 7371/22, Bruksela, 21 marca 2022 r.; *A Strategic Compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, 7371/22, Brussels 21.03.2022.

Przywołane w tabeli przykłady modalności wskazują na determinację do kolektywnego działania („musimy poczynić...”), przeświadczenie („należy podjąć”, „nadszedł czas na działanie”), a także wolę („poczynimy”) wysiłków mających na celu wzmocnienie Unii w obszarach bezpieczeństwa i obrony. Państwa członkowskie przyznają to

także *explicite* w treści Kompas, we fragmencie będącym mięką krytyką wcześniejszych wysiłków w tym względzie³².

Pomimo dostrzeżonego przez ekspertów postępu w zakresie budowy odporności Unii w 2022 r. względem założeń z 2016 zawartych w Globalnej strategii UE na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa³³, a w szczególności wskazywania horyzontu czasowego implementacji zapisów Kompas (5–10) lat³⁴, działania proaktywne podjęte w 2022 r. trudno uznać za przełomowe. Wciąż nierozstrzygnięta jest kwestia inkluzywności podejścia do budowy europejskiego systemu bezpieczeństwa, mającego przecież być nie tyle projektem niemiecko-francuskim, ile zaproszeniem do stołu także mniejszych, choć mających znaczący potencjał wojskowy państw UE, takich jak Polska. Nie bez znaczenia jest tutaj pewna symbolika widoczna już na etapie przygotowywania nowych ram strategicznej odporności UE. O ile dyskusję nad Kompasem zapoczątkowano w czasie prezydencji niemieckiej w Radzie (1 lipca – 31 grudnia 2020 r.), blisko współpracującej z Francją, o tyle końcową wersję dokumentu przyjęto w czasie prezydencji francuskiej (1 stycznia – 30 czerwca 2022 r.).

Wątpliwości budzi także poziom zintegrowania nowej europejskiej architektury bezpieczeństwa ze strukturami wojskowymi państw członkowskich, różniącymi się znacznie zarówno pod względem kultur strategicznych, jak i podejść do współpracy z NATO. Wciąż otwarta jest kwestia wdrażania zapisów Strategicznego Kompas w kontekście narastającego kryzysu gospodarczego i społecznego w UE, a także braku odniesień do rozwiązywania strukturalnych deficytów bezpieczeństwa i obrony UE, do których w pierwszej kolejności należy zaliczyć niewystarczające zdolności wojskowe, wyraźną niechęć państw członkowskich do zapewnienia zasobów oraz relatywnie małą mobilność wojskową. Biorąc pod uwagę wymienione słabości, można uznać, że o ile Kompas może, do pewnego stopnia, wypełnić treścią koncepcję „Unii geopolitycznej”, o tyle można mieć wątpliwości, czy wystarczy jej, żeby nauczyć Brukselę mówienia językiem siły.

³² Rzadko spotykana autokrytyka i refleksja instytucji i państw członkowskich nad niedanymi reformami polityki bezpieczeństwa i obrony UE dotyczy fragmentu Kompas, w którym stwierdza się: „Chociaż od 2016 r. nasililiśmy nasze prace na rzecz wzmocnienia roli UE w obszarach bezpieczeństwa i obrony, uznajemy, że zarysowujące się nowe otoczenie strategiczne wymaga od nas działania z daleko większym poczuciem pilności sprawy i większą determinacją oraz okazania wzajemnej pomocy i solidarności w przypadku agresji wobec jednego z nas. Nadszedł czas na podjęcie zdecydowanych kroków w celu zapewnienia sobie swobody działania”. Por. *Strategiczny kompas...*, *op. cit.* s. 12.

³³ M. Sus, *The EU Strategic Compass' three principles: Inclusivity, integration, and implementation*, The Hague Centre for Strategic Studies, 13.08.2021, <https://hcss.nl/report/the-eu-strategic-compass-three-principles/> (10.07.2023).

³⁴ S. Clapp, *Implementation of the Strategic Compass. Opportunities, challenges and timelines*, European Parliamentary Research Service, Brussels 2022.

Kombinacja działań reaktywnych oraz proaktywnych w zakresie bezpieczeństwa europejskiego po agresji rosyjskiej na Ukrainę stanowi postęp w porównaniu do działań podejmowanych przez instytucje UE oraz państwa członkowskie w tym zakresie w latach 2016–2020. Trudno jednak określać je mianem głębokich, skoro nawet w obliczu bezpośredniego niebezpieczeństwa UE nie udało się osiągnąć strategicznej autonomii pozwalającej na rozwinięcie przez Europejczyków własnych zdolności obronnych. W obliczu synergii wpływu ograniczeń bezpieczeństwa i obrony w UE, których Hugo Meijer i Stephen G. Brooks upatrują w „strategicznej kakofonii” (głębokich, obejmujących cały kontynent rozbieżności we wszystkich domenach krajowej polityki obronnej – przede wszystkim w postrzeganiu zagrożeń) i niedostatku zdolności wojskowych, całokształt działań UE w zakresie bezpieczeństwa można rozpatrywać raczej jako straconą szansę i promesę odłożonej w czasie konsolidacji niż zespół skutecznych działań będących konsekwencją punktu zwrotnego dla bezpieczeństwa UE, którym była agresja Rosji na Ukrainę³⁵.

PODSUMOWANIE

Zaprezentowane w tym artykule rozważania poświęcone analizie i ocenie działań UE o charakterze reaktywnym i proaktywnym, prowadzonych w latach 2016–2023, nie pozwalają na podtrzymanie twierdzenia o przełomie w zakresie strategicznego programowania bezpieczeństwa europejskiego wywołanym przez rosyjską agresję na Ukrainę. Pomimo że reakcja Wspólnoty na zdarzenie transformatywne, nagłe i wywołujące niepokój wywołała potrzebę przyspieszenia prac nad europejską koncepcją bezpieczeństwa, a nawet wprowadzenia radykalnych rozwiązań w tym zakresie, zaproponowane działania wskazują raczej na deficyt sprawczości UE, a nawet straconą szansę na budowę zintegrowanego i efektywnego systemu bezpieczeństwa europejskiego oraz rozwinięcie idei autonomii strategicznej UE. Wydaje się, że przyczyn takiego stanu rzeczy nie wyczerpuje „strategiczna kakofonia” oraz niechęć w zakresie współpracy wojskowej między państwami członkowskimi. Należy się ich także doszukiwać w swego rodzaju dysonansie poznawczym zaistniałym w UE po uświadomieniu sobie konsekwencji agresji rosyjskiej na Ukrainę dla bezpieczeństwa europejskiego. Wyraża się on różnicą między własną projekcją czy też narracją polityczną nastawioną na „mówienie językiem siły” i „pragmatyzm oparty na zasadach” oraz wciąż zakorzenioną w europejskiej przestrzeni dyskursywnej wizją efektywnego multilateralizmu rozumianego jako zdolność do wyznaczania standardów, tworzenia norm i wartości, które są uprawomocnione i pożądane bez potrzeby

³⁵ H. Meijer, S.G. Brooks, *Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for Its Security If the United States Pulls Back*, „International Security” 2021, Vol. 45, No. 4, s. 7–43.

uciekania się użycia przymusu. Unia Europejska zmuszona jest po 2022 r. traktować politykę w kategoriach gry interesów kosztem kreowanego przez wiele lat intersubiektywnego obrazu siebie jako promotora uniwersalnych wartości, które nadają plastyczności zewnętrznemu zachowaniu UE opartemu na normatywnych kierunkowskazach europejskiego bycia-w-świecie. Jak można sądzić, tak rozumiana „normatywna efektywność” do niedawna stanowiła element wyróżniający koncepcję bezpieczeństwa UE od koncepcji jej państw członkowskich oraz państw spoza UE, które, co do zasady, przybierają postać strategicznych projekcji interesów, podczas gdy wartości odgrywają w nich poślednią rolę, stanowiąc raczej retoryczną zasłonę prawdziwych celów.

BIBLIOGRAFIA

- A Strategic Compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, 7371/22, Brussels 21.03.2022.
- Baldwin D.A., *Economic Statecraft*, Princeton 1985.
- Basiński B., *Kompas Strategiczny UE: Złudzenie jedności czy strategiczny przełom?*, 4 czerwca 2022 r., <https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna-ue/news/kompas-strategiczny-ue-armia-europejska-unia-nato-polska-rosja-borrell-obronosc-zbrojenia-wojsko/> (28.06.2023).
- Bew J., *Realpolitik. A History*, Oxford 2016.
- Biscop S., *The EU and Multilateralism in an Age of Great Powers, Multilateralism in a Changing World Order*, Singapore 2018.
- Biscop S., *The EU Global Strategy: realpolitik with European characteristics*, “Egmont Security Policy Brief” 2016, No. 75.
- Clapp S., *Implementation of the Strategic Compass. Opportunities, challenges and timeliness*, European Parliamentary Research Service, Brussels 2022.
- Decyzja Rady (WPZiB) 2022/1968 z dnia 17 października 2022 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie pomocy wojskowej dla Ukrainy (EUMAM Ukraine), Dz. U UE L 270, 18.10.2022.
- Europejska Służba Działań Zewnętrznych, *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2016.
- Europejska strategia bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2009.
- Hearing with High Representative/Vice President-designate Josep Borrell*, European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190926IPR62260/hearing-with-high-representative-vice-president-designate-josep-borrell> (2.06.2023).

- Howorth J., *The Eu's Chair Was Missing at the Ukraine Table*, "European View" 2022, Vol. 21, Issue 1.
- Informal meeting of the Heads of State or Government Versailles Declaration*, 10 and 11 March 2022, Versailles, 11 March 2022.
- Koenig N., *Putin's war and the Strategic Compass A quantum leap for the EU's security and defence policy?*, "Hertie School Policy Brief", 29 April 2022.
- Krause J., *Multilateralism: Behind European Views*, "The Washington Quarterly" 2004, Vol. 27, Issue 2.
- Lazarou E., Edwards G., Hill Ch., Smith J., *The Evolving 'Doctrine' of Multilateralism in the 21st Century*, MERCURY E-paper no. 3, 2010.
- Lehne S., *How the EU Can Survive in a Geopolitical Age*, February 2020, Brussels: Carnegie Europe, https://carnegieendowment.org/files/2-24_Lehne-EU_Geopolitics.pdf (2.06.2023).
- Meijer H., Brooks S.G., *Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for Its Security If the United States Pulls Back*, "International Security" 2021, Vol. 45, No. 4.
- Orenstein M.A., *The European Union's transformation after Russia's attack on Ukraine*, "Journal of European Integration" 2023, Vol. 45, No. 3.
- Pawłuszek T., *Bezpieczeństwo ontologiczne państwa – koncepcja i zastosowanie*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2018, nr 15.
- Piotrowski M.A., *Unijny plan zwiększenia produkcji amunicji*, „Komentarz PISM” 2023, nr 16.
- Rewizorski M., *External policy of the European Union as a late-Westphalian political innovation*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2022, nr 16.
- Schimmelfennig F., *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*, Cambridge 2003.
- Sęk H., *Psychologiczna prewencja jako obszar badań i zastosowań*, w: *Zagadnienia psychologii prewencyjnej*, red. H. Sęk, Poznań 1991.
- Strategiczny kompas na rzecz bezpieczeństwa i obrony – dla Unii Europejskiej, która chroni swoich obywateli, swoje wartości i interesy oraz przyczynia się do międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa*, Rada Unii Europejskiej, 7371/22, Bruksela, 21 marca 2022 r.
- Sułek M., *Zachodnie sankcje wobec Rosji – sens i skuteczność*, „Rocznik Strategiczny” 2014/2015.
- Sus M., *The EU Strategic Compass' three principles: Inclusivity, integration, and implementation*, The Hague Centre for Strategic Studies, 13.08.2021, <https://hcass.nl/report/the-eu-strategic-compass-three-principles/> (10.07.2023).
- van Ham P., *Social Power in International Politics*, London 2010.

Witney N., *The EU's Strategic Compass: Brand new, already obsolete*, 31.03.2022, <https://ecfr.eu/article/the-eus-strategic-compass-brand-new-already-obsolete/> (26.06.2023).

PUNKT ZWROTNY CZY ILUZJA SPRAWCZOŚCI? IMPLIKACJE ROSYJSKIEJ AGRESJI NA UKRAINĘ DLA BUDOWANIA BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest dyskusja na temat przyszłości projektu europejskiego w kontekście budowy spójnego i efektywnego modelu bezpieczeństwa, a także dokonanie wglądu w swoisty dysonans poznawczy zaistniały w UE po uświadomieniu sobie konsekwencji agresji rosyjskiej na Ukrainę dla bezpieczeństwa europejskiego. Autor, uznając rosyjską agresję na Ukrainę jako punkt na kontinuum ontologicznej niepewności, zastanawia się, czy to zdarzenie doprowadziło do przełomu w zakresie strategicznego programowania bezpieczeństwa europejskiego, czy raczej pokazało iluzję sprawczości i wspólnotowości w UE. Analizie i ocenie poddano zarówno reaktywne, jak i proaktywne działania UE w obszarze bezpieczeństwa w latach 2016–2023. W szczególności zwrócono uwagę na konstruktywistyczne odczytywanie poczucia pilności czy natychmiastowości zmian, którego nośnikiem jest język dokumentów unijnych wyrażających determinację ugrupowania do zwiększenia zdolności, woli działania, wzmacniania odporności oraz zapewnienia solidarności i wzajemnej pomocy między państwami członkowskimi.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Ukraina, bezpieczeństwo, multilateralizm, pragmatyzm, punkt zwrotny, strategiczny kompas

TURNING POINT OR ILLUSION OF CAUSALITY? IMPLICATIONS OF RUSSIAN AGGRESSION AGAINST UKRAINE FOR BUILDING THE SECURITY OF THE EUROPEAN UNION

Abstract

The purpose of this article is to discuss the future of the European project in the context of building a coherent and effective security model, as well as to provide insight into the peculiar cognitive dissonance that occurred in the EU after realising the consequences of Russian aggression against Ukraine for European security. Recognising the

Russian aggression against Ukraine as a point on a continuum of ontological uncertainty, the author wonders whether this event led to a breakthrough in the strategic programming of European security, or rather demonstrated the illusion of causality and communitarianism in the EU. Both reactive and proactive actions of the EU in the area of security in 2016–2023 were analysed and evaluated. In particular, attention was paid to the constructivist reading of the sense of urgency or immediacy of change, which is conveyed by the language of EU documents expressing the grouping's determination to increase capabilities, the will to act, strengthen resilience and ensure solidarity and mutual assistance among member states.

Keywords: European Union, Ukraine, security, multilateralism, pragmatism, turning point, strategic compass

Cytuj jako:

Rewizorski M., *Punkt zwrotny czy iluzja sprawczości? Implikacje rosyjskiej agresji na Ukrainę dla budowania bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2023, nr 3(78), s. 43–59. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.16/m.rewizorski

Cite as:

Rewizorski M. (2023). ‘Turning Point or Illusion of Causality? Implications of Russian Aggression Against Ukraine for Building the Security of the European Union’. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 3(78), 43–59. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.16/m.rewizorski

NIEMIECKO-FRANCUSKA WSPÓŁPRACA WOJSKOWA I ZBROJENIOWA. STAN OBECNY I PERSPEKTYWY

DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.17/m.czasak

1. WSTĘP

W dobie jawnego zagrożenia rosyjskim imperializmem i rewizjonizmem jasno rysuje się konieczność wzmocnienia sił zbrojnych. Zagrożenia bezpieczeństwa dostrzegają również politycy. Przekłada się to na ogólny wzrost zainteresowania tematyką wojskową i zbrojeniową. W tym kontekście dla państw europejskich ważne są też kwestie związane ze współpracą w zakresie obronności. Odgrywają one istotną rolę od początków współczesnej integracji europejskiej.

Siły zbrojne stanowią jeden z podstawowych atrybutów suwerenności każdego państwa. Zarówno politycy, jak i obywatele są szczególnie wyczuleni na punkcie ograniczania swobody decyzji, konieczności konsultacji w kwestiach związanych z armią. Jest to również obszar szczególnie delikatny ze względu na emocje związane z historią. Niełatwo opinii publicznej, ale i niejednokrotnie decydom, zaakceptować sojusze z państwem, które w historii było wrogiem. Mimo wszelkich uprzedzeń jasne jest, że współdziałanie w tym obszarze może przynieść wymierne zyski w zakresie bezpieczeństwa. Jak słusznie zauważa Krzysztof Mischczak: „Wraz z obniżaniem się progu gotowości do użycia jednostkowej siły państwa i wzrostu poziomu oraz rozmiarów siłowych rozwiązań linearnych sytuacji konfliktowych, przerastających możliwości poszczególnych państw, jednym ze skutecznych instrumentów prewencji konfliktowej może być łączenie sił i środków, również militarnych między nimi. Przy czym zintegrowana siła obronna może stać się tutaj skutecznym

¹ Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, e-mail: mateusz.czasak@gmail.com, ORCID 0000-0003-0052-3189.

instrumentem rozwiązywania i zarządzania kryzysami, ale też elementem zaporowym ich powstawania”².

Niemcy i Francja już od dziesiątek lat starają się dbać o zbliżenie i dobrosąsiedzkie stosunki. Początki tej współpracy były jednak niełatwe, oba kraje i narody dzieliły historię setek lat wojen i wynikających z nich wrogości i nieufności³. Dopiero po hekatombie II wojny światowej udało się przełamać to dziedzictwo i wejść na ścieżkę dobrosąsiedzkiej współpracy. Formalnym przypieczętowaniem tego zwrotu stał się podpisany 22 stycznia 1963 r. Traktat Elizejski⁴. Dokument ten stanowi do dziś jedną z podstaw wzajemnego przebaczenia i współczesnych relacji między tymi dwoma państwami. Przewiduje konsultacje w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Już wówczas mowa była również o zacieśnieniu współpracy zbrojeniowej⁵.

Celem artykułu jest ukazanie aktualnego bilansu, stanu i w miarę możliwości perspektyw współpracy wojskowo-zbrojeniowej Francji i Niemiec po 1990 r., a w szczególności w okresie po 24 lutego 2022 r. Tłem analizy pozostaje NATO jako szeroki sojusz mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa swoim członkom, wśród których są oba państwa, oraz polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej (WPBiO), będąca częścią jej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB)⁶.

Praca ma układ chronologiczny. Ze względu na ograniczone miejsce podejmuję tu wybrane, w mojej opinii szczególnie istotne problemy z omawianego zakresu, przy czym kwestie współpracy wojskowej i zbrojeniowej omawiam równoległe jako pokrewne, splatające się ze sobą. Decyzja o wprowadzeniu takiego układu jest pochodną analizy dokumentów, w których niejednokrotnie problemy z zakresu współpracy zbrojeniowej i wojskowej są wymieniane razem.

W niniejszym tekście starałem się odpowiedzieć m.in. na następujące pytania badawcze: jakie są główne płaszczyzny i inicjatywy kooperacji wojskowej Niemiec

² K. Miszczak, *Armia Europejska, Strategiczne bezpieczeństwo militarne Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020, s. 25.

³ Szerzej na temat skomplikowanej historii relacji Niemiec i Francji w latach 1870–1918 zob. m. in.: M. König, É. Julien, *Verfeindung und Verflechtung. Deutschland und Frankreich 1870–1918 (Deutsch-Französische Geschichte Band 7.)*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 2019.

⁴ *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit (sog. Élysée Vertrag) vom 22.01.1963*, https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0016_ely&object=facsimile&pimage=05&v=150&nav=&l=de (dostęp: 22.08.2023).

⁵ F. Manthey, *Élysée Vertrag mit Frankreich: Grundlage für enge militärische Zusammenarbeit*, Bundesministerium für Verteidigung, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/60-jahre-%C3%A9lys%C3%A9e-vertrag-5570266> (dostęp: 27.03.2023).

⁶ J. Legrand, *Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony*, Noty tematyczne o Unii Europejskiej, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/159/wspolna-polityka-bezpieczenstwa-i-obrony> (dostęp: 25.08.2023).

i Francji? Jakie były główne przyczyny redukcji sił zbrojnych Niemiec i Francji po 1990 r.? Jak kształtuje się intensywność niemiecko-francuskiej współpracy wojskowej w analizowanych okresach? Jakie czynniki działają na nią stymulująco, a które powodują osłabienie? W jakim tempie i zakresie następuje ponowne wzmocnienie niemieckich oraz francuskich sił zbrojnych?

W toku prac postawiłem następującą tezę: zarówno Niemcy, jak i Francja to kraje o dużym, zwłaszcza w skali Europy, potencjale gospodarczym. Oparta na konsensusie współpraca militarna i zbrojeniowa ma szansę przynieść wymierne owoce w postaci znaczącego wzmocnienia ich sił zbrojnych, wytworzenia efektu synergii. Silne militarne Niemcy i Francja intensywnie współpracujące na tym polu miałyby szansę również pozytywnie wpłynąć na stan bezpieczeństwa europejskiego oraz dać przykład i impuls w zakresie szybszej i bardziej wydajnej budowy systemów bezpieczeństwa unijnego. Niestety, od końca lat 80., mimo szeregu deklaracji, teoretyczne możliwości w tym obszarze nie są wykorzystywane w pełnym zakresie. Wynikało to w dużej mierze z rozbieżności celów i strategii obu państw. Od 2017, a zwłaszcza 2022 r. widać pewne wzmoczenie chęci współpracy oraz inicjatyw wojskowych i zbrojeniowych, wywołane coraz realniejszym zagrożeniem bezpieczeństwa. Przyszłość pokaże, czy współpraca niemiecko-francuska na płaszczyźnie wojskowej i zbrojeniowej wykorzysta potencjał obu krajów.

To rozbieżne podejście do wagi NATO i współpracy transatlantyckiej ma swoje źródła na różnych płaszczyznach, takich jak tradycyjna chęć pozostawania przez Francję jednym z czołowych mocarstw światowych. Aspiracje niemieckie są mniejsze, zwłaszcza w wymiarze politycznym. Z drugiej strony, Francja pozostaje mocarstwem atomowym. Doktryna odstraszania atomowego to jeden z filarów obronności tego kraju⁷.

2. LATA 1988–2015

Jak pisałem, idee związane ze współpracą wojskową w ramach współpracy międzynarodowej i integracyjnej nie są w Europie novum. Już na początku lat 50. XX w. powstał pomysł Europejskiej Wspólnoty Obronnej, która zakładała powołanie europejskiej armii. To również Francja, w osobie premiera Rene Plevena, była pomysłodawcą tej inicjatywy w październiku 1950 r., niedługo po wybuchu wojny koreańskiej. Zachód poczuł się dodatkowo zagrożony tym zimnowojennym konfliktem, stąd pojawiło się dążenie do wzmocnienia bezpieczeństwa Europy Zachodniej. W tym kontekście oczywiście

⁷ K. Jaworski, *Ciągłość i zmiana w polityce zagranicznej Francji w okresie prezydentury Nicolasa Sarkozy'ego*, praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Józefa M. Fiszera, Warszawa 2018, dostępna w bibliotece ISP PAN, s. 394, 396.

problematiczne było uczestnictwo Niemiec⁸. Wobec zagrożenia ze wschodu to właśnie RFN miała potencjał wzmocnienia Zachodu. Z drugiej strony, w zaledwie kilka lat po zakończeniu II wojny światowej obawiano się remilitaryzacji Niemiec. Ostatecznie projekt ten nie doczekał się realizacji ze względu na brak akceptacji przez francuskie Zgromadzenie Narodowe, które odrzuciło go w roku 1954⁹. Ostatecznie, mimo wspomnianej klęski planu Plevena, już rok później RFN została przyjęta w szeregi NATO. Przez bez mała 50 lat, do roku 2003, RFN pozostawała spolegliwym sojusznikiem USA w Pakcie. Bundeswehra stanowiła zaś, po armii USA, główną siłę wojskową w Europie Zachodniej¹⁰. Pierwszy poważny konflikt pojawił się dopiero w momencie wybuchu wojny w Iraku, której Niemcy oraz Francja się sprzeciwiły i nie wzięły udziału w koalicji przeciwko Saddamowi Husajnowi¹¹. Należy pamiętać, że Francja już w roku 1966, decyzją generała de Gaulle'a, opuściła wojskowe struktury Sojuszu Północnoatlantyckiego. Powróciła do nich dopiero w roku 2009, w okresie prezydentury Nicolasa Sarkozy'ego¹².

Współpraca w zakresie wojskowości i zbrojeń rozgrywa się między Niemcami i Francją na kilku płaszczyznach. Do najważniejszych należą, obok relacji bilateralnych, arena europejska oraz NATO. Współpracę Niemiec i Francji w szeroko widzianym obszarze militarnym utrudniać może inna struktura zarządzania armią. W Niemczech jest ona bardziej demokratyczna. Użycie Bundeswehry wymaga zgody Bundestagu. Z kolei we Francji jest to *domaine réservé* (dziedzina zarezerwowana) prezydenta republiki¹³.

⁸ Oczywiście uczestnictwo Niemiec w sojuszach obronnych Zachodu było problematyczne już od pierwszych lat powojennych. Żelazna kurtyna i zimna wojna wymusiły niejako wprzęgnięcie Niemiec Zachodnich w struktury Zachodu, w tym w sojusz obronne. Członkiem NATO RFN stała się w roku 1955, a więc 10 lat po zakończeniu drugiej wojny światowej i zaledwie dwa lata po klęsce EWO. Szerzej zob.: W. Czaplński, A. Galos, W. Korta, *Historia Niemiec*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo Wrocław 2010, s. 715–725.

⁹ P. Wandycz, L. Frendl, *Zjednoczona Europa, Teoria i Praktyka*, Polonia Book Fund LTD, Londyn 1965, s. 176–178, 190.

¹⁰ *Die Bundeswehr im Kalten Krieg*, bundeswehr.de, <https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/geschichte-bundeswehr/kalter-krieg> (dostęp: 29.08.2023).

¹¹ A. Pawlak, *Pół wieku w NATO*, <https://www.dw.com/pl/p%C3%B3l-wieku-w-nato/a-2693395> (dostęp: 27.03.2023). W tym kontekście francuska dziennikarka i pisarka Sylvie Kaufmann zwraca uwagę na nieformalny sojusz między Niemcami, Francją i Rosją przeciw amerykańskiej inwazji na Irak. Zob.: J. Kuisz, S. Kaufmann, Byliśmy ślepi, „Polityka”, nr 49 (3442), 29.11.2023-5.12.2023, s. 51.

¹² M. Cholewa, *Relacje Francji z NATO. Powrót do zintegrowanych struktur militarnych*, „Biuletyn OPINIE”, nr 17/2009, s. 3–5, <https://fae.pl/wyniki-/biuletyn-opinie-nr-17/2009-relacje-francji-z-nato.-powrot-do-zintegrowanych-struktur-militarnych> (dostęp: 27.03.2023)

¹³ J.M. Becker, *Militär und Legitimation, Schriftenreihe des Arbeitskreises Marburger Wissenschaftler für Friedens- und Abrüstungsforschung an der Philipps – Universität Marburg (IAFA)*, Band 20, Marburg 1997, s. 11.

Na szczeblu bilateralnym ważną rolę odgrywa działająca od 1988 r. Francusko-Niemiecka Rada Obrony i Bezpieczeństwa¹⁴. Decyzje dotyczące niemiecko-francuskiej współpracy wojskowej i zbrojeniowej podejmowane są podczas spotkań decydentów i grup roboczych. Składa się ona z szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych i obrony obu państw, jak również wojskowych – szefów sztabów¹⁵. Jej celem było zbliżenie i koordynacja ministerstw spraw zagranicznych i obrony. Spotkania przewidziane są przynajmniej dwa razy w roku. W ostatnich latach Rada ta funkcjonowała jako część wspólnych obrad rad ministrów obu krajów¹⁶. Początki działania Rady Obrony i Bezpieczeństwa zbiegły się z jesienią ludów 1989 r. i rozpadem ładu jałtańsko-poczdamskiego. Koniec zimnej wojny i ówczesna postawa Rosji przyczyniły się do redukcji armii. Dotyczyło to w szczególności Bundeswehry, która okrawana była już od lat 90. W mniejszym, choć również znaczącym, stopniu wiązało się to także z armią francuską.

W roku 1992 podpisany został Traktat z Maastricht, który stał się podwaliną dla powstania i działania Unii Europejskiej. W dokumencie tym znalazły się znaczące odniesienia do problematyki obronności. Na początku, wśród celów Unii, wymieniane jest „określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby prowadzić do wspólnej obrony” jako części wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹⁷. Jednocześnie zwrócono się do Unii Zachodnioeuropejskiej¹⁸ o opracowanie decyzji i przedsięwzięć Unii Europejskiej „mających wpływ na kwestie obronne”¹⁹. W praktyce

¹⁴ R. Zięba, *Współpraca Francji i Niemiec w kształtowaniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 4, 2006, s. 169.

¹⁵ *Deutsch-franzoesischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat (22.01.1988). Protokoll zum Vertrag vom 22 Januar 1963 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.france-allemande.fr/IMG/pdf/VerteidigungsratProtokoll88.pdf (dostęp: 10.06.2023).

¹⁶ *Deutsch-Französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat (DFVSR)*, france-allemande.fr, https://www.france-allemande.fr/Deutsch-Franzosischer-Verteidigungs-und-Sicherheitsrat-DFVSR.html (dostęp: 27.03.2023).

¹⁷ *Traktat o Unii Europejskiej*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf (dostęp: 10.09.2023).

¹⁸ Szerzej na temat Unii Zachodnioeuropejskiej zob.: A. Ciupiński, *Rola Unii Zachodnioeuropejskiej w kształtowaniu Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony*, „Kwartalnik Bellona”, nr 3/2015, s. 69–81.

¹⁹ *Traktat o Unii Europejskiej*, dz. cyt. Generalnie postanowienia związane ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa znalazły się w części Traktatu z Maastricht pt. *Tytuł V postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*.

polityka obronna UE miała być w związku z tym generalnie realizowana przez Unię Zachodnioeuropejską.

22 maja 1992 r. Francois Mitterand i Helmut Kohl w la Rochelle uzgodnili powołanie Korpusu Europejskiego – Eurokorpusu²⁰. Jego podstawą stała się brygada niemiecko-francuska. W kolejnych latach do Korpusu dołączyły Belgia, Luksemburg i Hiszpania²¹. Widocznym znakiem współdziałania i sojuszu obu krajów stał się wspólny przemarsz żołnierzy tej jednostki, w tym niemieckich, podczas parady w Paryżu 14 lipca 1994 r.²² Strona niemiecka zachęcała w latach 90. Francję do powrotu do struktur NATO. Mimo podejmowanych prób i czasowego polepszenia relacji USA – Francja nie doszło to jednak wówczas do skutku²³.

Kwestie obronności europejskiej były obszarem, na którym występowały rozbieżności między celami i dążeniami obu partnerów. Strona niemiecka starała się uczynić z niej „europejski filar” NATO, zacieśniać współpracę euroatlantycką. Francja raczej optowała za europejską autonomią w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności (wówczas w oparciu o wzmiankowaną UZE) oraz równoważnym partnerstwem ze Stanami Zjednoczonymi w tym obszarze²⁴. W 1996 r. stało się jasne, że UZE nie będzie europejską organizacją obronną, niezależną od USA. W tej sytuacji prezydent Chirac starał się przekonać rząd RFN do tworzenia niezależnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Przy okazji to właśnie Niemcy i Francja stawałyby się liderami w tym obszarze²⁵. W połowie lat 90. Niemcy optowały za wchłonięciem UZE przez UE, jednak nie

²⁰ Szerzej na temat Eurokorpusu zob.: *Eurocorps a force for the European Union and NATO*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/sede/dv/sede260215overvieweurocorps_/sede260215overvieweurocorps_en.pdf (dostęp: 10.09.2023).

²¹ Eurokorpus to organizacja autonomiczna wykonująca misje w ramach UE, ONZ, NATO. Głównymi celami Eurokorpusu są pomoc w operacjach kryzysowych, humanitarnych, jak również utrzymywanie pokoju. Na temat działalności Polski w Eurokorpusie zob. m. in.: *Polska dołączy do ważnego europejskiego „klubu” wojskowego*, https://web.archive.org/web/20111204041258/http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,10745118,Polska_dolaczy_do_waznego_europejskiego_klubu_.html (dostęp: 13.09.2023); *Polak dowódcą Eurokorpusu*, <https://radar.rp.pl/wojsko-polskie/art38678211-polak-dowodca-eurokorpusu> (dostęp: 13.09.2023).

²² B. Koszel, *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji ze zjednoczonymi Niemcami* (1990–2006), Instytut Zachodni, Poznań 2006, s. 38.

²³ S. Parzymies, *Polityka zagraniczna Francji po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2017, s. 494–506.

²⁴ B. Koszel, *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji...*, s. 37–38. Szerzej na ten temat zob.: S. Parzymies, *Polityka zagraniczna Francji...*, s. 488–492.

²⁵ A. Barabasz, B. Koszel, M. Książkiewicz, *Przywódstwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI w. Problemy i wyzwania*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2016, s. 29.

udało się to wówczas ze względu na opór Wielkiej Brytanii, Austrii, Szwecji, Finlandii i Irlandii²⁶. Ostatecznie Unia Europejska przejęła zasoby UZE w roku 2000²⁷.

Dla niemieckich sił zbrojnych i budowy systemu bezpieczeństwa europejskiego istotną cezurą stał się wybór Gerharda Schroedera na kanclerza i utworzenie rządu federalnego opartego na koalicji SPD/Zieloni. Nowe władze przestały traktować NATO jedynie jako instrument zabezpieczenia istnienia państwa. Znakiem tej zmiany stało się przyłączenie RFN do interwencji w Kosowie²⁸. Był to znaczący krok w kierunku prowadzenia przez Niemcy „normalnej” suwerennej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

W dniach 10–11 grudnia 1999 r. w Helsinkach odbył się szczyt UE, który zdecydował o zainicjowaniu WEPBiO – Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Dwa tygodnie wcześniej podczas konsultacji niemiecko-francuskich oba kraje poparły koncepcje utworzenia wspólnych, europejskich sił zbrojnych²⁹.

Do pewnego strategicznego zbliżenia między partnerami doszło przy okazji rozpoczęcia wojny w Iraku w roku 2003. Zarówno Niemcy, jak i Francja sprzeciwiły się tej operacji i nie przystąpiły do amerykańskiej koalicji. Zwiększenie dystansu między Berlinem i Waszyngtonem było przy tym szczególnie na rękę Francji³⁰.

W 2003 r. w Nantes Niemcy i Francja podkreśliły, że WEPBiO ma nie tylko realizować misje petersberskie, ale również tworzyć rzeczywistą obronę europejską. Koncepcje niemiecko-francuskie w zakresie rozwoju WEPBiO zostały umieszczone w projekcie Traktatu Konstytucyjnego, postanowiono utworzyć Agencję do Spraw Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia (Europejską Agencję Obrony)³¹. WEPBiO była istotnym elementem projektu Konstytucji dla Europy, zawarto tam szereg niemiecko-francuskich koncepcji. Obejmowały one m.in. dążenie do tworzenia wspólnej obrony i utworzenie Europejskiej Agencji Obrony. Po

²⁶ Ibidem, s. 30.

²⁷ A. Ciupiński, *Rola Unii Zachodnioeuropejskiej w kształtowaniu Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony*, „Kwartalnik Bellona”, nr 3/2015, s. 69.

²⁸ A. Barabasz, B. Koszel, M. Książkiewicz, *Przywódstwo Niemiec i Francji...*, s. 31.

²⁹ B. Koszel, *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji...*, s. 40–41.; Patrz także: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat (Helsinki) 10. Und 11. Dezember 1999*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.consilium.europa.eu/media/21041/helsinki-europ%C3%A4ischer-rat-schlussfolgerungen-des-vorsitzes.pdf (dostęp: 10.09.2023).

³⁰ A. Barabasz, B. Koszel, M. Książkiewicz, *Przywódstwo Niemiec i Francji...*, s. 35; I.D. Metzner, *Wojna w Iraku nauczyła mówić Niemcy NIE*, <https://www.dw.com/pl/wojna-w-iraku-nauczyla-mowic-niemcy-nie/a-16684628> (dostęp: 13.09.2023). Przy okazji wojny w Iraku doszło do powstania swoistego sojuszu Niemiec, Francji i Rosji przeciwko amerykańskiej interwencji, zob.: J. Kuisz, S. Kaufmann, *Byliśmy ślepi*, „Polityka”, nr 49 (3442), 29.11.-5.12.2023, s. 51.

³¹ B. Koszel, *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji...*, s. 41–42.

zamachach na WTC kwestie obrony przed terroryzmem zostały określone również jako jeden z elementów wspólnej, europejskiej obrony³². Traktat Konstytucyjny nie wszedł w życie z powodu odrzucenia go w referendum m.in. we Francji. Jego odrzucenie nie oznaczało całkowitego odrzucenia opisanych pomysłów. Jednocześnie ważne, zwłaszcza dla Niemiec i Francji, było powstanie EDA – Europejskiej Agencji Obrony – w lipcu 2004 r. Oba kraje zaangażowały się w jej budowę³³.

Po klęsce tego projektu Niemcy i Francja zaangażowały się w przeprowadzenie reformy traktatowej, która zaowocowała Traktatem z Lizbony, który wszedł w życie w roku 2009. W dokumencie tym znalazły się również odniesienia do obronności. Dotyczyły one poszerzenia zadań WPBiO. traktat wskazuje m.in. możliwość stałej współpracy strukturalnej – PESCO. W kontekście spójności ważne są klauzula wzajemnej pomocy, która nakłada na państwa członkowskie obowiązek pomocy i wsparcia w przypadku napaści zbrojnej na jednego z członków Unii, oraz klauzula solidarności. Znalazły się tam dodatkowo możliwości powierzenia misji grupie państw przez Radę oraz wykorzystania mechanizmu „wzmocnionej współpracy”. Rozszerzono też zakres tzw. zadań petersberskich³⁴. W 2009 r. Francja powróciła do wojskowych struktur NATO, a decyzja prezydenta Sarkozy’ego nie została szerzej skonsultowana z Niemcami. Te były jednak zadowolone z tego powodu³⁵. Jest to krok istotny ze względu na możliwość współpracy wojskowej w ramach sojuszu UE-NATO³⁶.

³² A. Barabasz, B. Koszel, M. Książkiewicz, *Przywództwo Niemiec i Francji...*, s. 34.

³³ Ibidem, s.36.

³⁴ WPBiO – architektura prawno-instytucjonalna wg stanu na 02.07.2018, Materiały OIDE, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, Biblioteka Sejmowa, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/WPBiO_basis.pdf (dostęp: 13.09.2023). Szerzej na ten temat zob.: N. Bobryk-Deryło, *Uwarunkowania Ewolucji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, rozprawa doktorska pod kierunkiem prof. dr. hab. Stanisława Parzymiesa, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/126/UE%20WPBiO.pdf?sequence=1 (dostęp: 13.09.2023).

³⁵ A. Barabasz, B. Koszel, M. Książkiewicz, *Przywództwo Niemiec i Francji...*, s. 39.

³⁶ Istotnym elementem europejskiej obronności pozostają także powstałe w opisywanym tu okresie Grupy Bojowe Unii Europejskiej. Szerzej na ten temat zob.: *EU Battlegroups*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_battlegroups.pdf (dostęp: 18.01.2024); W. Wątor, *Grupy Bojowe Unii Europejskiej. Istota, bilans funkcjonowania, perspektywy*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, 2018, t. 23, s. 87–115, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-issn-2353-9747-year-2018-volume-23-article-7473/cl7473-5653.pdf (dostęp: 18.01.2024).

Jednocześnie, podczas rządów kolejnych gabinetów Angeli Merkel, można było zaobserwować powrót do „kultury wstrzemięźliwości”. W latach 2010–2011 miała miejsce reforma Bundeswehry. Zrezygnowano z obowiązkowego poboru, zastąpiono go armią zawodową. Wydatki na obronność zostały zamrożone – wynosiły ok. 24 mld euro rocznie, czyli tylko ok. 1,5% PKB. Cięcia objęły sztaby, zaplecze logistyczne, liczebność uzbrojenia, w tym ciężkiego. Trend zapoczątkowany w tej reformie był kontynuowany przez kolejny gabinet po wyborach w 2013 r. Jak stwierdza Bogdan Koszel: „Nowa minister obrony Ursula von der Leyen większą uwagę przywiązywała do kosztów osobowych i «społecznej» misji Bundeswehry, aniżeli do modernizacji armii”³⁷. Znaczące ilościowe zmiany zaszyły w tym zakresie dopiero po wybuchu pełnoskalowej wojny w Ukrainie 24 lutego 2022 r. Te posunięcia były jedną z przyczyn, dla których w roku 2010 Francja podpisała z Wielką Brytanią umowę o bilateralnej współpracy wojskowej w Lancaster House. Dodatkowo występowały wówczas poważne rozbieżności między Niemcami i Francją, które dotyczyły szeregu kwestii, m.in. stosunku do arabskich rewolucji, sytuacji budżetowej, technologii nuklearnych³⁸. Mimo wszelkich problemów w roku 2012 podpisana została niemiecko-francuska deklaracja na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa i obronności europejskiej³⁹.

Podsumowując, pierwsze 15 lat XXI w. nie było szczególnie owocne dla niemiecko-francuskiej współpracy na niwie bezpieczeństwa. Niemcy osłabiały potencjał Bundeswehry, Francja w obliczu słabości wschodniego partnera zdecydowała się na rozbudowę kooperacji militarnej z będącą jeszcze wówczas członkiem UE Wielką Brytanią. Dopiero wybuch konfliktu w Ukrainie w roku 2014 powoli zaczął uzmysławiać politykom niemieckim konieczność dofinansowania armii.

3. WPŁYW BREXITU I PREZYDENTURY DONALDA TRUMPA NA BILATERALNĄ WSPÓŁPRACĘ

W 2016 r. miały miejsce dwa niespodziewane wydarzenia, które wywarły znaczący wpływ na relacje niemiecko-francuskie i odcisnęły się przez kolejne lata na bilateralnej współpracy obu państw. Pierwsze z nich to zwycięstwo zwolenników brexitu w referendum w Wielkiej Brytanii w czerwcu 2016 r. Kolejnym stał się wybór kontrowersyjnego eksshowmana Donalda Trumpa na urząd prezydenta USA. Wygrał on w głosowaniu,

³⁷ A. Barabasz, B. Koszel, M. Książkiewicz, *Przywódstwo Niemiec i Francji...*, s. 38–39.

³⁸ Ibidem, s. 39.

³⁹ *Deutsch-Französische Erklärung Für eine stärkere europäische Sicherheit und Verteidigung, Paris 6. Februar 2012*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.france-alemagne.fr/IMG/pdf/DE-FR_Erklarung_DEU_Fassung_mit_BMVg_-_FINAL_FREIGABE.pdf (dostęp: 20.12.2023).

które odbyło się 8 listopada 2016 r., a w styczniu kolejnego roku inaugurował swoją prezydenturę.

Referendum w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z UE odbyło się 23 czerwca 2016 r. Decyzja o brexicie sprawiła, że Francja straciła potencjalnego sojusznika w działaniach na rzecz bezpieczeństwa europejskiego, tak jak to miało miejsce w latach poprzednich. Niemcy stały się w tym momencie jej głównym partnerem. Istotnym rezultatem takiego rozwoju rzeczy stał się dokument z roku 2016 „Silna Europa w niepewnym świecie” („Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt”), w którym padają zapowiedzi troski o to, aby wzmocnić spójność między państwami Unii wobec zagrożenia bezpieczeństwa. Autorzy podkreślają znaczenie projektu europejskiego jako także unii bezpieczeństwa („Sicherheitsunion”). Pojawiają się tam również konkretne zapowiedzi konieczności wypracowania strukturalnej współpracy między państwami w zakresie bezpieczeństwa, kooperacji militarnej, a nawet wspólnego finansowania operacji⁴⁰.

Na szeroko pojętą współpracę w zakresie obronności wpływ miał także prezydent USA Donalda Trump. Objął on urząd na początku 2017 r. i reprezentował podejście izolacjonistyczne. W szeregu wypowiedzi kwestionował Sojusz Północnoatlantycki, podkreślał duże zaangażowanie USA w jego utrzymanie i brak wystarczającego wywiązywania się ze zobowiązań przez większość jego europejskich członków. W tym kontekście należy pamiętać, że zarzuty Donalda Trumpa nie były bezpodstawne. Już w roku 2014 państwa NATO zobowiązały się w Wielkiej Brytanii do wydawania przez każde z nich co najmniej 2% PKB na obronność. Do roku 2023 nawet połowa nie osiągnęła tego celu⁴¹. Niecałe pół roku po objęciu przez niego urzędu Angela Merkel stwierdziła: „Czasy, w których mogliśmy całkowicie polegać na innych, przeminęły”⁴².

Na taki rozwój sytuacji zareagował prezydent Francji. Kilka miesięcy po inauguracji na urządzie, we wrześniu 2017 r., Emmanuel Macron wygłosił na paryskim uniwersytecie Sorbona mowę, w której nakreślił swoją wizję przyszłości integracji europejskiej. Zaproponował w niej rozwój unii obronnej przy współpracy przemysłu zbrojeniowego. Swoje przemówienie i propozycje zawartych w nim projektów adresował

⁴⁰ J.-M. Ayrault, F.-W. Steinmeier, *Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt, gemeinsamer Beitrag des französischen Aussenministers Jean-Marc Ayrault und Aussenminister Frank-Walter Steinmeiers*, Auswärtiges Amt, 24.06.2016, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/160624-bm-am-fra/281668> (dostęp: 19.09.2023).

⁴¹ *Armie Zachodu: Umiarkowana zdolność działania*, <https://www.dw.com/pl/armie-zachodu-umiarkowana-zdolno%C5%9B%C4%87-dzia%C5%82ania/a-64676139> (dostęp 13.02.2022).

⁴² T. Kamiński, M. Gzik, *Trzydzieści lat niewygodnego partnerstwa – ewolucja stosunków UE-Chiny*, w: J.M. Fiszer, T. Stępniewski (red.), *Unia Europejska w turbulentnym świecie, 30 lat Traktatu z Maastricht*, Instytut Europy Środkowej, Lublin–Warszawa 2022, s. 230.

w dużej mierze do Niemiec. Proponował już wówczas podpisanie nowego Traktatu Elizejskiego⁴³. Inicjatywy te nie były jednak szerzej konsultowane ze stroną niemiecką, a sama Angela Merkel nie była obecna podczas ich wygłaszania.

Niestety, ambitne projekty przedstawione przez nowego prezydenta Francji pozostały w dużej mierze w sferze zamierzeń. Pewne elementy zacieśniania współpracy, także wojskowej i zbrojeniowej, były jednak realizowane. 22 stycznia 2019 r. w Akwizgranie Emmanuel Macron oraz Angela Merkel podpisali nowe porozumienie między Niemcami i Francją. „Traktat Akwizgrański” stał się istotnym dokumentem regulującym bilateralne stosunki. W kontekście militarnym szczególnie ważny był artykuł czwarty, w którym zawarto zapewnienie o wzajemnej pomocy na wypadek agresji na jedno z państw. Jest to istotne wzmocnienie gwarancji NATO i UE⁴⁴. Jednocześnie sygnatariusze zobowiązują się do rozwoju zdolności obronnych na poziomie europejskim, jak również wzmocnienia współpracy wojskowej między siłami zbrojnymi obu krajów. Miała ona obejmować prace nad rozwojem wspólnych programów obronnych, jak również „możliwie ścisłą” współpracę przemysłów obronnych obu krajów⁴⁵. Przytoczone słowa można interpretować jako świadectwo zaufania do partnera. Fakt, że oba państwa udzieliły sobie dodatkowych gwarancji pomocy, można też interpretować jako sygnał pewnego braku ufności przede wszystkim w stosunku do NATO, ale również do UE.

Niemcy i Francja starają się zacieśniać kooperację na płaszczyźnie zbrojeń. Ma ona długą tradycję. Należy pamiętać, że realizacja konkretnego zamierzenia zajmuje wiele lat, a nawet dziesięcioleci, przy czym część ostatecznie nie zostaje zrealizowana. W przedstawionym w czerwcu 2018 r. przez Bundestag dokumencie wymieniany jest cały szereg wspólnych bilateralnych niemiecko-francuskich oraz multilateralnych, z udziałem obu państw, projektów lądowych morskich oraz powietrznych. Większość z nich dotyczyła przedsięwzięć zamkniętych – ukończonych lub zarzuconych, a część spraw wówczas realizowanych. Na 34 opisane sprawy 25 było wówczas

⁴³ T. Bielecki, *Europejska wizja prezydenta Francji*, <https://www.dw.com/pl/europejska-wizja-prezydenta-francji/a-40698526> (dostęp: 15.11.2023); *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique> (dostęp: 15.11.2023).

⁴⁴ L. Gibadło, Ł. Jurczyszyn, *Traktat z Akwizgranu: niemiecko-francuski sygnał dla UE*, https://www.pism.pl/publikacje/Traktat_z_Akwizgranu_niemieckofrancuski_sygnal_dla_UE (dostęp: 10.01.2024).

⁴⁵ *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die Deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration*, Aachen, 22.01.2019, <chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2178596/7b304525053dde3440395ecef44548d3/190118-download-aachenervertrag-data.pdf> (dostęp: 20.11.2023).

zakończonych pomyślnie, przy czym należy zauważyć, że dokument ten opisuje projekty wdrażane od lat 50.⁴⁶

W tym kontekście badacze zwracają uwagę na rozbieżności między zapisami w oficjalnych dokumentach a rzeczywistością. Te pierwsze zawierają zapewnienia o docelowym dążeniu do budowy unii bezpieczeństwa, co połączone ma być ze wzmocnieniem europejskiego przemysłu obronnego. Faktyczna realizacja jest jednak niejednokrotnie opóźniona o wiele lat i znacząco przekracza zakładane wcześniej budżety⁴⁷.

W roku 2017 zapadła decyzja o przystąpieniu obu partnerów do dwóch szczególnie ważnych, nowych przedsięwzięć zbrojeniowych. Pierwsze z nich, pod nazwą „Future Combat Air System” (FCAS), dotyczy budowy samolotu bojowego połączonego z systemem wspomagającym. Drugie, „Main Ground Combat System” (MGSC), obejmuje stworzenie nowego czołgu. Oba z nich będą, choć nie bez trudności, kontynuowane w kolejnych latach⁴⁸.

Jednocześnie Francja w omawianym okresie starała się działać na rzecz wzmocnienia współpracy wojskowej i zdolności obronnych na szczeblu europejskim. W roku 2017 Komisja Europejska, po przedstawieniu białej księgi w sprawie przyszłości Europy, rozpoczęła debatę w najważniejszych tematach UE, w tym również dotyczących przyszłości obronności europejskiej. Przedstawiła różne scenariusze działań w kierunku realizacji „Unii Bezpieczeństwa i Obrony”⁴⁹. Francja w owym okresie w odpowiedzi na wątpliwości co do spolegliwości NATO zaproponowała „Europejską inicjatywę interwencyjną”. Kraj ten zamierzał pozostawać w awangardzie inicjatyw obronnych, tworzonych dla zainteresowanych⁵⁰. Jak zauważa Agnieszka Cianciara, „postęp w zakresie tworzenia europejskiej polityki obrony to jedno ze sztandarowych osiągnięć pierwszej kadencji Emmanuela Macrona, który wskazywał sukcesy jak: utworzenie Europejskiego Funduszu Obrony, Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej czy wspólnych francusko-niemieckich programów zbrojeniowych, otwartych na współpracę z innymi państwami Unii”⁵¹.

⁴⁶ *Die deutsch-französische Rüstungskoooperation*, Sachstand, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, 28.06.2018, die deutsch franzosische Rustungskooperation 2018..pdf (dostęp: 20.11.2023).

⁴⁷ D. Puhl, *Deutsch-Französische Rüstungszusammenarbeit, Ein Ding der Unmöglichkeit?*, Notes de l’Ifri, Visions franco-allemandes, nr 31, 11.2020, s. 10, vfa_31_d._puhl_rustungszusammenarbeit_nov_2020_v2.pdf (dostęp: 27.03.2023).

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, Komisja Europejska, COM(2017)315 z dnia 7 czerwca 2017 r.

⁵⁰ K. Pełczyńska-Nałęcz, *Przemysłu sojusze*, „Rzeczpospolita”, 20.07.2018.

⁵¹ A.K. Cianciara, *Wybory prezydenckie we Francji w 2022 roku: anatomia konfliktu politycznego*, w. J.M. Fiszer, T. Stepniowski (red.), *Unia Europejska w turbulentnym świecie, 30 lat Traktatu z Maastricht*, Instytut Europy Środkowej, Lublin–Warszawa 2022, s. 199.

Niemcy formalnie są zaangażowane we współpracę w ramach tych projektów, jednocześnie opowiadały się za szerokim podejściem do spraw bezpieczeństwa, projektów, które integrowałyby jak największą liczbę państw⁵². Te lansowane przez Francję mają bowiem na celu również, w dużej mierze, wzmocnienie międzynarodowej pozycji tego państwa, walczącego wciąż o utrzymanie statusu mocarstwowego. Pokazuje to pewne rozbieżności w podejściu obu państw do kwestii obronności europejskiej, jej kształtu i celów.

W kolejnych latach trwały w dalszym ciągu dyskusje na temat wzmocnienia wspólnotowej obronności, m.in. w dokumencie podsumowującym konkluzje obrad Niemiecko-Francuskiej Rady Bezpieczeństwa i Obrony w Tuluzie w październiku 2019 r. wzywały do ustanowienia „ambitnych” ram finansowych dla wspólnych europejskich projektów, zwłaszcza Europejskiego Funduszu Obrony⁵³.

Rok 2021 przyniósł zmianę w Białym Domu. W styczniu zaprzysiężony został nowy prezydent USA Joe Biden. Już w pierwszych tygodniach urzędowania zmienił politykę i stwierdzenia swojego poprzednika względem NATO i udziału w nim USA. Znamienne w tym kontekście stały się jego słowa na monachijskiej konferencji bezpieczeństwa w lutym 2021 r., gdy powiedział: „America is back. The transatlantic Alliance is back”⁵⁴. Mimo to pozostała i rośnie świadomość konieczności uzyskiwania przez Europę samodzielności strategicznej wobec rosnących zagrożeń.

Opisywany okres przyniósł pewne korekty polityki wojskowej i zbrojeniowej obu krajów. Decyzja o opuszczeniu UE przez Wielką Brytanię, a następnie niepewność co do amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa przyczyniły się do zacieśnienia współpracy niemiecko-francuskiej. Znalazło ono przełożenie również na niwie obronności. Dotyczyło prób intensyfikacji kooperacji bilateralnej, tak na płaszczyźnie wojskowej, jak i zbrojeniowej. Jednocześnie podejmowane były inicjatywy na rzecz rozwoju obronności europejskiej. Choć udało się odnieść na tej niwie pewne sukcesy, to są one wciąż niewystarczające w odniesieniu do wyzwań, przed którymi stoi Unia Europejska i jej członkowie, co ujawniło się ze szczególną siłą w kolejnych dwóch latach wobec narastającego zagrożenia ze Wschodu.

⁵² J. Gotkowska, *Europejska Inicjatywa Interwencyjna, czyli francuski pomysł na obronę Europy*, <https://klubjagiellonski.pl/2019/12/30/europejska-inicjatywa-interwencyjna-czyli-francuski-pomysl-na-obrone-europy/> (dostęp: 19.01.2024).

⁵³ *Deutsch-Französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat, Toulouse, 16 Oktober 2019 – Vereinbarte Schlussfolgerungen*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglefindmkaj/<https://www.bmvg.de/resource/blob/137226/7a13b5831381598f74bed269eabbe1f1/20191016-download-data.pdf> (dostęp: 18.12.2023).

⁵⁴ J. Biden, *Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference*, The White House, 19.02.2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/> (dostęp: 10.01.2024).

4. KONSEKWENCJE WYBUCHU PEŁNOSKALOWEJ WOJNY W UKRAINIE

24 lutego 2022 r. Wojska rosyjskie rozpoczęły pełnoskalową wojnę w Ukrainie. Eskalacja konfliktu wpłynęła na bezpieczeństwo Europy, świata, ale także na procesy między Niemcami i Francją.

Konflikt między Ukrainą i Rosją trwa już jednak od wielu lat. Dekadę temu oba kraje zaangażowały się w procesy pokojowe w Ukrainie: początkowo podczas „Euromajdanu” w Kijowie, na krótko w formule Trójkąta Weimarskiego⁵⁵, później już bez udziału Polski w ramach porozumień mińskich i formatu normandzkiego. Niestety, to zaangażowanie nie spełniło pokładanych oczekiwań trwałego pokoju. Można mieć nadzieję, że w obecnej sytuacji chęć zatarcia dotychczasowej porażki przy próbach załagodzenia konfliktu przyczyni się do rozwoju europejskiej *hard power*, jak też dalszego wspierania Ukrainy.

W ostatnim okresie można także odnieść wrażenie, że prezydent Macron widzi potrzebę większego zaangażowania w prace NATO, bardziej docenia jego istnienie i reakcje. Jest to znacząca zmiana w porównaniu do jego słynnej wypowiedzi na temat „śmierci mózgowej” tej organizacji⁵⁶. Podczas wizyty w Bratysławie z okazji szczytu GLOBSEC⁵⁷ francuski przywódca sam nawiązał do tych słów, które wypowiedział w roku 2019. Późną wiosną 2023 r. jego ton jest inny: „Mogę powiedzieć, że dziś Władimir Putin wskrzesił NATO najgorszym z możliwych wstrząsów elektrycznych”⁵⁸. Jednocześnie podkreślił wówczas konieczność pomocy Ukrainie i mimo że nie udzielił jednoznacznego poparcia planom akcesji tego państwa do NATO, to zapowiedział, że powinna zostać objęta gwarancjami bezpieczeństwa. Ważne są w tym kontekście słowa, że Ukraina „chroni Europę”. Ten zwrot jest istotny w kontekście współpracy wojskowej z Niemcami. RFN konsekwentnie uważała NATO za podstawowego gwaranta zbiorowego bezpieczeństwa i nie planowała działań na rzecz obejścia lub osłabienia tej organizacji. Coraz silniejsze zaangażowanie w budowę obronności europejskiej i zbliżenie z Francją wynikały zaś, jak już pisałem, w dużej mierze z osłabienia więzi transatlantyckich i niepewnej postawy USA w trakcie prezydentury Donalda Trumpa.

⁵⁵ Szerzej na ten temat zob.: J.M. Fiszer, M. Czasak, *Trójkąt Weimarski, Geneza i działalność na rzecz integracji Europy w latach 1991–2016*, ISP PAN, Polsko-Niemiecka Fundacja na rzecz Nauki, Warszawa 2019, s. 338–346.

⁵⁶ M. Strzałkowski, *Macron: NATO wchodzi w stan śmierci mózgowej*, Euractiv.pl, 8.11.2019, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/macron-nato-wchodzi-w-stan-smierci-mozgowej/> (dostęp: 15.12.2023).

⁵⁷ Szerzej na temat think tanku GLOBSEC zob.: *GLOBSEC, Ideas Shaping the World*, <https://www.globsec.org/who-we-are/about-us> (dostęp: 15.12.2023).

⁵⁸ S. Skrażyński, *Wolta Macrona w Bratysławie*, „Gazeta Wyborcza”, 2.06.2023, s. 13.

Na początku 2023 r. Przypadła 60. Rocznica podpisania Traktatu Elizejskiego. Z okazji tego jubileuszu odbyło się m.in. wspólne posiedzenie rządów i ważnych gremiów obu krajów⁵⁹. Moim zdaniem w kontekście omawianej współpracy istotne są ustalenia sformułowane podczas spotkania Niemiecko-Francuskiej Rady Obrony i Bezpieczeństwa 22 stycznia 2023 r. W Paryżu. Strony ustaliły tam m.in., że będą konsultowały się w kwestii wsparcia militarnego dla Ukrainy. Padła zapowiedź ćwiczeń brygady niemiecko-francuskiej na Litwie i w Rumunii w 2024 r. W kontekście projektów zbrojeniowych nawiązano do dalszego rozwoju projektu realizowanego wspólnie z Hiszpanią o nazwie FCAS (Future Combat Air System – samolot oraz bezałogowe aparaty latające). W ramach współpracy bilateralnej pod niemieckim przewodnictwem powstaje w dalszym ciągu „MGCS” (Main Ground Combat System – projekt budowy nowego czołgu). Ta ciągłość i pewna determinacja w kontynuowaniu tak ważnych projektów jest moim zdaniem pozytywnym znakiem. Ważna dla współpracy zbrojeniowej jest też umowa dotycząca kontroli eksportu. Oba kraje wspierają także rozwój projektu „Twister” w ramach PESCO. Jego celem jest przygotowanie nowego pocisku przechwytyjącego⁶⁰. Jednocześnie zapowiadają dalszy rozwój strategicznego partnerstwa zbrojeniowego jako siły napędowej dla europejskiego przemysłu zbrojeniowego. W kontekście współpracy wojskowej wymieniana jest niemiecko-francuska grupa współpracy wojskowej (Deutsch-französische militärische Kooperationsgruppe). Planowane były również wspólne niemiecko-francuskie manewry w rejonie Indopacyfiku⁶¹. Takie plany wskazują na chęć kontynuowania i zacieśniania kooperacji zgodnie z cytowanym Traktatem Akwizgrańskim, przy czym wsparcie obu krajów dla walczącej Ukrainy pozostaje dodatkowym czynnikiem jednoczącym.

W lipcu 2023 r., krótko przed planowanym w Wilnie szczytem NATO, pojawiły się informacje na temat znaczących dysonansów na linii Paryż – Berlin odnośnie do członkostwa Ukrainy w NATO⁶². Stanowisko Francji miało zbliżyć się do pozycji Polski i krajów bałtyckich, które postulują podjęcie zobowiązań w sprawie członkostwa

⁵⁹ *Deutsch Französische Erklärung, 22 Januar 2023*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/2159710/f0e003360bea73b93518db0547094fac/2023-01-22-dfmr-kommunique-data.pdf (dostęp: 20.03.2023).

⁶⁰ M. Szopa, *Europejska tarcza przeciwrakietowa w PESCO*, Defence24, 14.11.2019, https://defence24.pl/przemysl/pesco-zatwierdzil-europejski-pocisk-nowej-generacji (dostęp: 18.01.2024).

⁶¹ *Schlussfolgerungen des Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats, Paris 22 Januar 2023*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2159740/0e07d9261a41835b00f483b0bcfb4f80/2023-01-22-dfvsr-data.pdf?download=1 (dostęp: 19.12.2023).

⁶² *Ukraina w NATO: Francja bliżej Polski niż Niemiec*, https://www.rp.pl/polityka/art-38634491-ukraina-w-nato-francja-blizej-polski-niz-niemiec (dostęp: 18.12.2023).

Ukrainy w NATO podczas szczytu w Wilnie. Wybrzmiało to w szczególności podczas szczytu Trójkąta Weimarskiego w Paryżu 12 czerwca 2023 r. Strona niemiecka przyjmuje w tej kwestii stanowisko bliższe Stanom Zjednoczonym, a nawet Węgrom, które nie przewidują przyspieszonej ścieżki członkostwa dla Ukrainy. Wynika to m.in. z lęku przed eskalacją konfliktu, ale również z narastającego zmęczenia ich obywateli⁶³. Jednocześnie prezydent Andrzej Duda po spotkaniu podkreślał wspólny interes trzech państw – zwycięstwo Ukrainy w wojnie z Rosją⁶⁴. Brak porozumienia w tak ważnej kwestii może wskazywać, że w przyszłości niemiecko-francuska współpraca zbrojeniowa i obronna będą kontynuowane, a nawet poszerzane, ale w zakresie mniejszym niż oczekiwania i potrzeby dotyczące budowy wspólnych europejskich systemów obronnych, które wymagają głębokiego porozumienia. Dodatkowo, niestety, wciąż doskwiera brak nowych projektów, które byłyby faktycznie realizowane i mogłyby stanowić konkretny zaczyn wspólnej europejskiej obrony.

Wydaje mi się, że można zauważyć, że po początkowym szoku wywołanym wybuchem pełnoskalowej wojny nastąpiła tendencja wzmacniania sił zbrojnych i dalszego zacieśniania współpracy. Pojawiły się jednak, zwłaszcza po stronie niemieckiej, opory i trudności organizacyjne, wynikające z wieloletnich zaniedbań i programów demilitaryzacji oraz oszczędności. W lutym 2022 r. uruchomiony został w Niemczech fundusz na rzecz dobrojenia Bundeswehry. Opiewał on na sumę 100 mld euro. Po roku nie było widać zbyt wielu zamówień realizowanych przy użyciu tych środków⁶⁵. Konieczność spłaty odsetek od funduszu finansowanego z kredytów zmniejsza tę sumę o kolejne miliardy euro⁶⁶. Problemy z realizacją tego programu dobrze ukazują skalę wyzwań, przed którymi stoi rząd Niemiec w obliczu koniecznego wzmocnienia Bundeswehry. Ważne jest w tym kontekście także nastawienie decydentów, które zwłaszcza w Niemczech zaczyna się zmieniać. W tym kontekście pewną nadzieję mogą budzić słowa Manfreda Webera, wiceprzewodniczącego CSU i szefa Europejskiej Partii Ludowej w Parlamencie Europejskim, który stwierdził: „Potrzebujemy, nawet jeśli termin ten nie jest łatwy, czegoś w rodzaju gospodarki wojennej w UE, aby móc zagwarantować stabilność i bezpieczeństwo”. Jednocześnie także on przyznał, że kraje europejskie nie są w stanie w szybkim terminie przygotować niezbędnego uzbrojenia ani

⁶³ Ibidem; P. Ricard, T. Wieder, *Guerre en Ukraine: nouvelles friction entre France et l'Allemagne sur l'OTAN*, „Le Monde”, 2.07.2023., https://www.lemonde.fr/international/article/2023/07/02/guerre-en-ukraine-nouvelles-frictions-entre-la-france-et-l-allemande-sur-l-otan_6180238_3210.html (dostęp: 3.07.2023).

⁶⁴ *Szczyt Trójkąta Weimarskiego w Paryżu*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/szczyt-trojkatu-weimarskiego-w-paryzu-,69807> (dostęp: 15.12.2023).

⁶⁵ *Armie Zachodu: Umiarkowana zdolność działania*, <https://www.dw.com/pl/armie-zachodu-umiarkowana-zdolno%C5%9B%C4%87-dzia%C5%82ania/a-64676139> (dostęp: 13.02.2022).

⁶⁶ Ibidem.

dla obrony własnej, ani dla wsparcia Ukrainy⁶⁷. Sam fakt podjęcia przez najważniejsze kraje europejskie, w tym Niemcy i Francję, decyzji o dozbrajaniu Ukrainy uważam za ważny. Zwłaszcza w przypadku Niemiec krok ten, w połączeniu z opisywanymi działaniami na rzecz wzmocnienia Bundeswehry, oznaczał zmianę pewnych paradygmatów polityki, które kanclerz Scholz określił mianem „Zeitenwende”⁶⁸. Zasadnicze pytanie dotyczy tego, czy w obliczu obecnych problemów politycznych oraz gospodarczych Niemcy i Francja będą w dalszym ciągu zdecydowanie wzmocniały swoje potencjały obronne, zacieśniały współpracę i jakie faktyczne rezultaty zostaną osiągnięte.

Prawie dwa lata, które minęły od wybuchu pełnoskalowej wojny między Rosją i Ukrainą, to okres, który pozwala wyciągnąć pewne wnioski odnośnie do współpracy Niemiec i Francji na płaszczyźnie wojskowo-zbrojeniowej. Oba kraje wydają się być zgodne co do zagrożeń. Planują kontynuację dotychczas przedsięwziętych działań w opisanym wcześniej ramach. Jednocześnie zarysowują się rozbieżności między partnerami, również na innych polach, które utrudniają realizację ambitniejszych zamierzeń wojskowo-zbrojeniowych⁶⁹. W przypadku Niemiec znacząca jest zmiana polityki wobec Rosji. Wydaje się, że władze polityczne w Berlinie przestały mieć złudzenia co do faktycznych zamiarów władz w Moskwie⁷⁰. Potwierdzać to mogą zapisy w „Narodowej Strategii Bezpieczeństwa” opublikowanej przez rząd Olafa Scholza w 2023 r., gdzie Rosja wprost określona jest jako zagrożenie bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim⁷¹.

5. PODSUMOWANIE

Patrząc z perspektywy ponad 30 lat, które upłynęły od końca zimnej wojny i upadku Związku Radzieckiego, coraz wyraźniej widać zasadnicze błędy strategiczne, które zostały popełnione przez rządy krajów europejskich. Jednym z nich było drastyczne

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ O. Scholz, *Reden zur Zeitenwende, Die Bundesregierung*, chrome-extension://efaidnbnmnnibpcjpcglcfindmkaj/https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2131062/78d39dda6647d7f835bbe76713d30c31/bundeskanzler-olaf-scholz-reden-zur-zeitenwende-download-bpa-data.pdf (dostęp: 20.01.2024).

⁶⁹ J. Bielecki, *Francja pokłóciła się z Niemcami*, „Rzeczpospolita”, 4.07.2023.

⁷⁰ Ciekawym przykładem na zmianę poglądów w stosunku do Rosji jest minister obrony RFN Boris Pistorius, który jeszcze w roku 2018 krytycznie patrzył na sankcje nałożone na Rosję, a po 24 lutego 2022 r. stwierdził: „Naszym celem jest pomóc Ukrainie wygrać tę wojnę”; zob.: F. Gańczak, *Czerwony Generał*, „Polityka”, nr 25 (3418), 14.08-20.06.2023, s. 52–53.

⁷¹ *Wehrhaft, Resilient, Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, chrome-extension://efaidnbnmnnibpcjpcglcfindmkaj/https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/Sicherheitsstrategie-DE.pdf (dostęp: 10.01.2024).

zredukowanie zdolności obronnych poszczególnych państw. Wynikało to po części z przekonania o parasolu ochronnym USA, częściowo zaś było chyba pokłosiem już od dawna nieaktualnego założenia Fukuyamy o końcu historii. Szkoda, że jakiegokolwiek otrzeźwienie i zmiana w tym zakresie nie przyszły wcześniej. Wojna w Ukrainie trwa już 10 lat, jednak dopiero rok po jej eskalacji w lutym 2022 r. decydenci państw Europy przyspieszyli wdrażanie planów zbrojeniowych.

Niemcy i Francja od wielu lat oficjalnie prowadzą politykę bliskich konsultacji i zacieśniania współpracy wojskowej. Niestety, wielokrotnie oficjalne deklaracje stoją w rozbieżności z rzeczywistością. Pełną realizację ambitnych zamierzeń utrudniały m.in. różnice obu krajów w zakresie postrzegania celów polityki zagranicznej. Podczas gdy Francja cały czas miała i ma ambicje mocarstwowe, Niemcy prowadziły politykę samoograniczania się. Wynikała ona, oprócz kwestii ideologicznych, również z krótkowzrocznego pragmatyzmu. Niemcy zbyt długo wierzyły w bezwarunkowy sojusz z USA i parasol ochronny tego kraju. Zasadniczych i potrzebnych zmian w tej polityce Niemiec nie przyniosły nawet wydarzenia w Ukrainie z roku 2014. Jednocześnie chronologiczna analiza postępowania i wypowiedzi polityków niemieckich, zwłaszcza w ostatnim okresie, wskazuje także, że kierują się oni *Realpolitik* (polityką realną). Gdy NATO uległo osłabieniu, to RFN zacieśniała więzy z Francją. Obecnie, gdy na powrót Sojusz zwiększył aktywność, a USA zaangażowały się w Europie, oba kraje powróciły do bliższych związków transatlantycznych.

Na podstawie tej analizy można zauważyć, że w odniesieniu do współpracy wojskowej i zbrojeniowej obu państw mamy do czynienia z całym szeregiem ambitnych założeń i celów. Część udało się zrealizować, niektóre są w fazie realizacji, niestety duża część tak ogólnych celów, jak i szczegółowych projektów, pozostaje na papierze. Na podstawie tych już ukończonych, które zakończyły się sukcesem, widać, jak skomplikowana jest ich realizacja. Trudności mają dwojaką naturę. Są to uwarunkowania techniczne, obiektywne, ale i uwarunkowania polityczne. Mimo tych wszystkich niedoskonałości to niemiecko-francuska współpraca wojskowa jest najsilniejsza w Europie. Mimo wszelkich rozbieżności w kwestiach ewentualnej budowy bezpieczeństwa europejskiego Niemcy i Francja nie mają szerokich alternatyw dla swego partnerstwa. W początkach XXI w. taką alternatywę stanowiła Wielka Brytania. Po brexicie i pogorszeniu się relacji tego kraju z Francją ta ścieżka, przynajmniej obecnie, wydaje się zamknięta.

Warto zauważyć dodatkową motywację Francji, która kontynuowała swe projekty zbrojeniowe również ze względu na chęć aktywnego uczestnictwa w misjach zagranicznych. W niemieckich dokumentach regularnie zaś podkreślana była konieczność budowy obronności europejskiej⁷². Niestety, co nie pozostaje optymistyczną prognozą, programy rozbudowy sił zbrojnych w Niemczech wciąż nie są realizowane w optymalnym zakresie.

⁷² *Weissbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, 2016; Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammen-

Należy zauważyć, że w przytoczonych dokumentach, w tym najnowszych, na temat zacieśniania współpracy na płaszczyźnie wojskowej nie ma wzmianki o poszerzaniu jej o Polskę. W obecnej sytuacji, gdy nasz kraj stał się ważnym centrum logistycznym dla przetrwania pomocy dla Ukrainy, w obliczu zagrożenia ze strony rosyjskiej teoretycznie wszystkie strony mogłyby na takim rozwiązaniu skorzystać: Polska – wzmocnienie militarne, Niemcy i Francja – możliwość szerszej obecności na terenach blisko Ukrainy. Dobrym narzędziem do realizacji takiego celu mogłyby być Trójkąt Weimarski, którego możliwości i potencjał są od lat niewykorzystane⁷³.

Pisząc o obronności, warto wspomnieć o nowych obszarach zagrożeń wynikających z cyfryzacji. Współcześnie również internet stał się jednym z pól konfliktu, a cyberprzestrzeń dodatkową przestrzenią, w której należy zapewnić bezpieczeństwo⁷⁴. Można się tylko domyślać, że część działań w tym zakresie jest utajniana.

6. PERSPEKTYWY

Pełnoskalowa wojna między Ukrainą i Rosją trwa już ponad dwa lata. Niestety, nie widać perspektyw jej szybkiego zakończenia. Dla Polski, ale także dla krajów bałtyckich, przetrwanie Ukrainy ma szczególnie ważne znaczenie strategiczne. Dla Unii Europejskiej i jej spistości zatrzymanie Rosji i jak najsilniejsze związanie Ukrainy ze strukturami Zachodu ma także znaczenie wizerunkowe – jako silnego, spolegliwego i przede wszystkim skutecznego partnera. W tym celu kraj ten potrzebuje stałego wsparcia militarnego. Niestety, abstrahując od zmiennej politycznej woli udzielania pomocy wojskowej Ukrainie, przemysł europejski nie jest obecnie w stanie produkować wystarczającej ilości uzbrojenia, aby stworzyć przewagę po stronie ukraińskiej i zachować oraz odnawiać własne rezerwy. Tymczasem Rosja przestawiła swoją gospodarkę w dużej mierze na tryby wojenne i jest gotowa walczyć długotrwale w wojnie

halt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19 Legislaturperiode, s. 145, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1 (dostęp: 10.01.2024).

⁷³ M. Czasak, *Działania na rzecz renesansu Trójkąta Weimarskiego: sukcesy, porażki, perspektywy*, w: J.M. Fiszer (red.), *Współpraca Polski, Niemiec i Francji w ramach Trójkąta Weimarskiego (1991–2021)*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2022, s. 233–238.

⁷⁴ Szerzej na temat walki w cyberprzestrzeni podczas wojny rosyjsko-ukraińskiej zob.: M. Nowicki, *Cyberarmia sieje chaos w Rosji*, „Newsweek” nr 34/2023, 21–27.08.2023, s. 46–49; *Bekanntmachung, Richtlinie zur Förderung von deutsch-französischen Verbundprojekten zur Cybersicherheit im Rahmen des Forschungsprogramms der Bundesregierung zur IT-Sicherheit „Selbstbestimmt und sicher in der digitalen Welt 2015 bis 2020”*. *Bundesanzeiger vom 2.12.2019*, https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2019/12/2746_bekanntmachung (dostęp: 19.01.2024).

wyniszczającej. Decydenci europejscy, zwłaszcza Niemiec i Francji, powinni zrozumieć kluczowe znaczenie *hard power* (twardej siły) w obliczu zagrożenia atakiem. Już od czasu prezydentury Donalda Trumpa, a nawet wcześniejszych deklaracji Baracka Obamy na temat zmiany priorytetów polityki zagranicznej USA, jasne staje się, że Europa w kwestiach bezpieczeństwa nie może już opierać się na parasolu amerykańskim. Na szczęście niemieckie elity polityczne, w tym obecny minister obrony narodowej Niemiec oraz decydenci i badacze, w coraz większym stopniu zdają się zauważać i brać pod uwagę realne zagrożenie wojenne ze strony Rosji⁷⁵.

Współpraca Niemiec i Francji na niwie zbrojeniowej może okazać się kluczowa dla wzmocnienia stanu bezpieczeństwa Europy. Dotyczy to zarówno płaszczyzn współpracy z NATO, jak i obronności europejskiej. Strona rosyjska grała bowiem na partykularyzmach. Zdaje sobie sprawę, że połączone siły i potencjały państw europejskich są trudniejsze do pokonania. W tym kontekście kluczowa jest kwestia, czy w obliczu narastających w ostatnich latach, sporów, rozbieżności, kraje te są w stanie zintensyfikować kooperację na płaszczyźnie obronności. Niestety, moim zdaniem konieczne jest również szybkie podejmowanie decyzji nie tylko trudnych i niepopularnych, co kosztownych politycznie. Takim ruchem może być zwiększenie wydatków na obronność i ustanowienie ich priorytetu, rozbudowa armii, nie tylko w zakresie wyposażenia, ale również zwiększenie liczebności żołnierzy. Być może należy rozważyć ponowne wprowadzenie obowiązkowej służby wojskowej lub zastępczej służby cywilnej. Znaczące pogorszenie stanu bezpieczeństwa, jakie nastąpiło w ostatnich latach, przyczyniło się bowiem do powrotu dyskusji o obowiązkowej służbie wojskowej. W chwili obecnej – na początku 2024 r. – większość polityków zarówno niemieckich, jak i francuskich nie dopuszcza do powrotu powszechnej służby, znanej do początku XXI w. Rozważane są jednak różne rodzaje mniej lub bardziej dobrowolnych szkoleń⁷⁶. Uważam, że nie-

⁷⁵ J. Betschka, S. Haselberger, Ch. Ziedler, *Boris Pistorius über die Kriegsgefahr „Ich will unsere Gesellschaft wachrütteln”*, <https://www.tagesspiegel.de/politik/boris-pistorius-uber-die-kriegsgefahr-ich-will-unsere-gesellschaft-wachrutteln-11070250.html> (dostęp: 19.01.2024); Ch. Mölling, T. Schütz, *Preventing the Next War, Germany and NATO Are in a Race Against Time*, DGAP Policy Brief, No 34, November 2023, German Council on Foreign Relations, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dgap.org/system/files/article_pdfs/34-DGAP-Policy-Brief-2023.pdf (dostęp: 20.12.2023).

⁷⁶ Pod koniec grudnia 2023 r. Minister Obrony Niemiec Boris Pistorius dość jednoznacznie wypowiedział się, że błędem było odejście od obowiązkowej służby wojskowej. Choć jest w swej postawie w mniejszości w obecnym rządzie niemieckim, to sam fakt poruszenia przez niego tej kwestii świadczy o pojawiających się na ten temat przemyśleniach, a może również dyskusjach w najwyższych kręgach władzy. Szerzej na ten temat zob. m.in.: P. Eppelsheim, *Willst Du den Frieden, bereite den Krieg vor*, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/boris-pistorius-und-die-wehrpflicht-kriegstuechtig-und-abwehrbereit-19408533.html> (dostęp: 10.01.2024);

stety sytuacja geopolityczna wymusza szersze zaangażowanie społeczne w obronność. Dziś nawet najbardziej zaawansowana technologia nie jest w stanie zastąpić czynnika ludzkiego. Dodatkowym elementem, który przemawia za ponownym wprowadzeniem służby wojskowej, jest spójność społeczna.

Na przełomie 2023 i 2024 r. Unia Europejska oraz NATO jednoznacznie pozostają w stanie zagrożenia ze wschodu. Po blisko dwóch latach trwania walk w sprawach bezpieczeństwa Europa nadal w dużej mierze polega na USA. Paradoksalnie Rosja jest demograficznie i gospodarczo znacznie słabsza od zebranego potencjału państw UE. Jest to zaniedbanie, na które zwraca uwagę prawnik Lejb Fogelman⁷⁷. Konflikt ten, a wcześniej prezydentura Donalda Trumpa, który sceptycznie wyrażał się o NATO, stały się impulsami do opisanych inicjatyw zmierzających do zacieśniania współpracy wojskowej oraz zbrojeniowej między Niemcami i Francją. Mimo ambitnych deklaracji obok faktycznie realizowanych projektów wojskowych i obronnych istnieją wciąż znaczące rozbieżności między partnerami. Trudno dziś jasno określić przyszłość i tendencje. Czy współpraca i chęć znalezienia kompromisów przeważą, a niemiecko-francuska współpraca wojskowa i zbrojeniowa będzie się zacieśniała, da początek siłom zbrojnym Unii Europejskiej? Czy też rozbieżności i partykularyzmy okażą się silniejsze i osiągnięty stan nie zostanie znacząco rozszerzony i pogłębiony? W interesie bezpieczeństwa Unii Europejskiej, a zwłaszcza jej wschodniej flanki, której członkiem jest Polska, leży realizacja scenariusza opartego na współpracy i zwiększaniu niemiecko-francuskich, europejskich, natowskich zdolności obronnych, w myśl antycznego przysłowia „Jeśli chcesz pokoju, przygotuj się do wojny”.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty publikowane

Ayrault J.-M., Steinmeier F.-W., *Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt, gemeinsamer Beitrag des französischen Aussenministers Jean-Marc Ayrault und Aussenminister Frank-Walter Steinmeiers*, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/160624-bm-am-fra/281668> (dostęp: 19.09.2023).

P. Jendroszczyk, *Bundeswehra szuka żołnierzy. Czy w Niemczech powróci obowiązek służby wojskowej?*, <https://www.rp.pl/wojsko/art39611831-bundeswehra-szuka-zolnierzy-czy-w-niemczech-powroci-obowiazek-sluzby-wojskowej> (dostęp: 10.01.2024).

⁷⁷ B. Węglarczyk, L. Fogelman, *Europa się faszyzuje z powodu kryzysu migracyjnego*, <https://wiadomosci.onet.pl/opinie/ceniony-prawnik-ma-czarna-wizje-dla-ue-europa-sie-rozpadnie/w9kge95> (dostęp: 22.12.2023).

- Bekanntmachung, Richtlinie zur Förderung von deutsch-französischen Verbundprojekten zur Cybersicherheit im Rahmen des Forschungsprogramms der Bundesregierung zur IT-Sicherheit „Selbstbestimmt und sicher in der digitalen Welt 2015 bis 2020“.* Bundesanzeiger vom 2.12.2019, https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2019/12/2746_bekanntmachung (dostęp: 19.01.2024).
- Deutsch Französische Erklärung, 22 Januar 2023*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcjglclefindmkaj/<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/2159710/f0e003360bea73b93518db0547094fac/2023-01-22-dfmr-kommunique-data.pdf> (dostęp: 20.03.2023).
- Deutsch-französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat (22.01.1988). Protokoll zum Vertrag vom 22 Januar 1963 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcjglclefindmkaj/<https://www.france-allemande.fr/IMG/pdf/VerteidigungsratProtokoll88.pdf> (dostęp: 10.06.2023).
- Deutsch-Französische Erklärung Für eine stärkere europäische Sicherheit und Verteidigung, Paris 6. Februar 2012*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcjglclefindmkaj/https://www.france-allemande.fr/IMG/pdf/DE-FR_Erklärung_DEU_Fassung_mit_BMVG_-_FINAL_FREIGABE.pdf (dostęp: 20.12.2023).
- Deutsch-Französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat, Toulouse, 16 Oktober 2019 – Vereinbarte Schlussfolgerungen*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcjglclefindmkaj/<https://www.bmvg.de/resource/blob/137226/7a13b5831381598f74bed269eabbe1f1/20191016-download-data.pdf> (dostęp: 18.12.2023).
- Die deutsch-französische Rüstungskoooperation*, Sachstand, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, 28.06.2018, [die deutsch französische Rustungskoooperation 2018..pdf](#) (dostęp: 20.11.2023).
- Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, Komisja Europejska, COM(2017)315 z dnia 7 czerwca 2017 r.
- Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19 Legislaturperiode*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcjglclefindmkaj/https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1 (dostęp: 10.01.2024).
- Schlussfolgerungen des Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats, Paris 22 Januar 2023*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcjglclefindmkaj/<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2159740/0e07d9261a41835b-00f483b0bcfb4f80/2023-01-22-dfvsr-data.pdf?download=1> (dostęp: 19.12.2023).
- Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat (Helsinki) 10. Und 11. Dezember 1999*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcjglclefindmkaj/<https://www.consilium.europa.eu/media/21041/helsinki-europ%C3%A4ischer-rat-schlussfolgerungen-des-vorsitzes.pdf> (dostęp: 10.09.2023).

- Traktat o Unii Europejskiej*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcgglefindmkaj/https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf (dostęp: 10.09.2023).
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die Deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration*, Aachen, 22.01.2019, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcgglefindmkaj/https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2178596/7b304525053dde3440395ecef44548d3/190118-download-aachenervertrag-data.pdf (dostęp: 20.11.2023).
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit (sog. Élysée Vertrag) vom 22.01.1963*, https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0016_ely&object=facsimile&pimage=05&v=150&nav=&l=de (dostęp: 22.08.2023).
- Weissbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, 2016.
- Wehrhaft, Resilient, Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Die Bundesregierung, 06.2023, s. 11–12, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcgglefindmkaj/https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/Sicherheitsstrategie-DE.pdf (dostęp: 10.01.2024).

Prace zwarte

- Barabasz A., Koszel B., Książkiewicz M., *Przywódstwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI w. Problemy i wyzwania*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2016.
- Becker J.M., *Militär und Legitimation, Schriftenreihe des Arbeitskreises Marburger Wissenschaftler für Friedens- und Abrüstungsforschung an der Philipps – Universitaet Marburg (IAFA)*, Band 20, Marburg 1997.
- Bobryk-Deryło N., *Uwarunkowania Ewolucji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, rozprawa doktorska pod kierunkiem prof. dr. hab. Stanisława Parzymiesa, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcgglefindmkaj/https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/126/UE%20WPbiO.pdf?sequence=1 (dostęp: 13.09.2023).
- Cianciara A.K., *Wybory prezydenckie we Francji w 2022 roku: anatomia konfliktu politycznego*, w: J.M. Fiszer, T. Stępniewski (red.), *Unia Europejska w turbulentnym świecie, 30 lat Traktatu z Maastricht*, Instytut Europy Środkowej, Lublin–Warszawa 2022.
- Czapliński W., Galos A., Korta W., *Historia Niemiec*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 2010.

- Czasak M., *Działania na rzecz renesansu Trójkąta Weimarskiego: sukcesy, porażki, perspektywy*, w: J.M. Fiszer (red.), *Współpraca Polski, Niemiec i Francji w ramach Trójkąta Weimarskiego (1991–2021)*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2022.
- Fiszer J.M., Czasak M., *Trójkąt Weimarski, Geneza i działalność na rzecz integracji Europy w latach 1991–2016*, ISP PAN, Polsko-Niemiecka Fundacja na rzecz Nauki, Warszawa 2019.
- Jaworski K., *Ciągłość i zmiana w polityce zagranicznej Francji w okresie prezydentury Nicolasa Sarkozy'ego*, praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Józefa M. Fiszera, Warszawa 2018, dostępna w bibliotece ISP PAN.
- Kamiński T., Gzik M., *Trzydzieści lat niewygodnego partnerstwa – ewolucja stosunków UE-Chiny*, w: J.M. Fiszer, T. Stępniewski (red.), *Unia Europejska w turbulentnym świecie, 30 lat Traktatu z Maastricht*, Instytut Europy Środkowej, Lublin–Warszawa 2022.
- König M., Julien É., *Verfeindung und Verflechtung. Deutschland und Frankreich 1870–1918 (Deutsch-Französische Geschichte Band 7.)*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 2019.
- Koszel B., *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji ze zjednoczonymi Niemcami (1990–2006)*, Instytut Zachodni, Poznań 2006.
- Miszczak K., *Armia Europejska, Strategiczne bezpieczeństwo militarne Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020.
- Parzymies S., *Polityka zagraniczna Francji po zimnej wojnie, 25 lat w służbie wielobiegunowości*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2017.
- Wandycz P., Frenzl L., *Zjednoczona Europa, Teoria i Praktyka*, Polonia Book Fund LTD, Londyn 1965.

Artykuły i studia

- Cholewa M., *Relacje Francji z NATO. Powrót do zintegrowanych struktur militarnych*, „Biuletyn OPINIE”, nr 17/2009, <https://fae.pl/wyniki/biuletyn-opinie-nr-17/2009-relacje-francji-z-nato.-powrot-do-zintegrowanych-struktur-militarnych> (dostęp: 27.03.2023).
- Ciupiński A., *Rola Unii Zachodnioeuropejskiej w kształtowaniu Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony*, „Kwartalnik Bellona”, nr 3/2015.
- Mölling Ch., Schütz T., *Preventing the Next War, Germany and NATO Are in a Race Against Time*, DGAP Policy Brief, No 34, November 2023, German Council on Foreign Relations, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://dgap.org/system/files/article_pdfs/34-DGAP-Policy-Brief-2023.pdf (dostęp: 20.12.2023).

- Puhl D., *Deutsch-Französische Rüstungszusammenarbeit, Ein Ding der Unmöglichkeit?*, Notes de l'Ifri, Visions franco-allemandes, nr 31, 11.2020, s. 10, vfa_31_d_puhl_rustungszusammenarbeit_nov_2020_v2.pdf (dostęp: 27.03.2023).
- Wątor W., *Grupy Bojowe Unii Europejskiej. Istota, bilans funkcjonowania, perspektywy*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, 2018, r. 23, chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcgicfindmkaj/https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-issn-2353-9747-year-2018-volume-23-article-7473/cl7473-5653.pdf (dostęp: 18.01.2024).
- Zięba R., *Współpraca Francji i Niemiec w kształtowaniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 4, 2006.

Gazety i czasopisma

- Bielecki J., *Francja pokłóciła się z Niemcami*, „Rzeczpospolita”, 4.07.2023.
- Gańczak F., *Czerwony Generał*, „Polityka”, nr 25 (3418), 14.08-20.06.2023, s. 52–53.
- Kuisz J., Kaufmann S., *Byliśmy ślepi*, „Polityka”, nr 49 (3442), 29.11.2023-5.12.2023.
- Nowicki M., *Cyberarmia sieje chaos w Rosji*, „Newsweek” nr 34/2023, 21-27.08.2023, s. 46–49.
- Pełczyńska-Nałęcz K., *Przemysłuć sojusze*, „Rzeczpospolita”, 20.07.2018.
- Ricard P., Wieder T., *Guerre en Ukraine: nouvelles friction entre France et l'Allemagne sur l'OTAN*, „Le Monde”, 2.07.2023., https://www.lemonde.fr/international/article/2023/07/02/guerre-en-ukraine-nouvelles-frictions-entre-la-france-et-l-allemande-sur-l-otan_6180238_3210.html (dostęp: 3.07.2023).
- S. Skrażyński, *Wolta Macrona w Bratysławie*, „Gazeta Wyborcza”, 2.06.2023, s. 13.

Źródła internetowe

- Armie Zachodu: Umiarkowana zdolność działania*, DW.com, 12.02.2023, <https://www.dw.com/pl/armie-zachodu-umiarkowana-zdolno%C5%9B%C4%87-dzia%C5%82ania/a-64676139> (dostęp: 13.02.2022).
- Betschka J., Haselberger S., Ziedler Ch., *Boris Pistorius über die Kriegsgefahr „Ich will unsere Gesellschaft wahrütteln”*, tagesspiegel.de, 19.01.2024, <https://www.tagesspiegel.de/politik/boris-pistorius-uber-die-kriegsgefahr-ich-will-unsere-gesellschaft-wachruetteln-11070250.html> (dostęp: 19.01.2024).
- Biden J., *Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference*, The White House, 19.02.2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/> (dostęp: 10.01.2024).
- Bielecki T., *Europejska wizja prezydenta Francji*, <https://www.dw.com/pl/europejska-wizja-prezydenta-francji/a-40698526> (dostęp: 15.11.2023).

- Deutsch-Französischer Verteidigungs- und Sicherheitsrat (DFVSR)*, france-allemande.fr, <https://www.france-allemande.fr/Deutsch-Franzosischer-Verteidigungs-und-Sicherheitsrat-DFVSR.html> (dostęp: 27.03.2023).
- Die Bundeswehr im Kalten Krieg*, bundeswehr.de, <https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/geschichte-bundeswehr/kalter-krieg> (dostęp: 29.08.2023).
- Eppelsheim P., *Willst Du den Frieden, bereite den Krieg vor*, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/boris-pistorius-und-die-wehrpflicht-kriegstuechtig-und-abwehrbereit-19408533.html> (dostęp: 10.01.2024).
- EU Battlegroups*, chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_battlegroups.pdf (dostęp: 18.01.2024).
- Eurocorps a force for the European Union and NATO*, chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/sede/dv/sede260215overvieweurocorps_/sede260215overvieweurocorps_en.pdf (dostęp: 10.09.2023).
- Gibadło L., Jurczyszyn Ł., *Traktat z Akwizgranu: niemiecko-francuski sygnał dla UE*, https://www.pism.pl/publikacje/Traktat_z_Akwizgranu_niemieckofrancuski_sygnal_dla_UE (dostęp: 10.01.2024).
- GLOBSEC, Ideas Shaping the World*, <https://www.globsec.org/who-we-are/about-us> (dostęp: 15.12.2023).
- Gotkowska J., *Europejska Inicjatywa Interwencyjna, czyli francuski pomysł na obronę Europy*, Klub Jagielloński, 30.12.2019, <https://klubjagiellonski.pl/2019/12/30/europejska-inicjatywa-interwencyjna-czyli-francuski-pomysl-na-obrone-europy/> (dostęp: 19.01.2024).
- Initiative pour l'Europe – Discours d' Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, 26.09.2017, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique> (dostęp: 23.03.2023).
- Jendroszczyk P., *Bundeswehra szuka żołnierzy. Czy w Niemczech powróci obowiązek służby wojskowej?*, <https://www.rp.pl/wojsko/art39611831-bundeswehra-szuka-zolnierzy-czy-w-niemczech-powroci-obowiazek-sluzby-wojskowej> (dostęp: 10.01.2024).
- Legrand L., *Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony*, Noty tematyczne o Unii Europejskiej, Parlament Europejski, 04.2023, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/159/wspolna-polityka-bezpieczenstwa-i-obrony> (dostęp: 25.08.2023).
- Manthey F., *Élysée Vertrag mit Frankreich: Grundlage für enge militärische Zusammenarbeit*, Bundesministerium für Verteidigung, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/60-jahre-%C3%A9lys%C3%A9e-vertrag-5570266> (dostęp: 27.03.2023).

- Metzner I.D., *Wojna w Iraku nauczyła mówić Niemcy NIE*, dw.com, 20.03.2013, <https://www.dw.com/pl/wojna-w-iraku-nauczy%C5%82a-m%C3%B3wi%C4%87-niemcy-nie/a-16684628> (dostęp: 13.09.2023).
- Pawlak A., *Pół wieku w NATO*, <https://www.dw.com/pl/p%C3%B3l-wieku-w-nato/a-2693395> (dostęp 27.03.2023).
- Polak dowódcą Eurokorpusu*, <https://radar.rp.pl/wojsko-polskie/art38678211-polak-dowodca-eurokorpusu> (dostęp: 13.09.2023).
- Polska dołączy do ważnego europejskiego „klubu” wojskowego*, https://web.archive.org/web/20111204041258/http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,10745118,Polska_dolaczy_do_waznego_europejskiego_klubu_.html (dostęp: 13.09.2023).
- Scholz O., *Reden zur Zeitenwende, Die Bundesregierung, 2022*, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2131062/78d39dda6647d7f835bbe76713d30c31/bundeskanzler-olaf-scholz-reden-zur-zeitenwende-download-bpa-data.pdf> (dostęp: 20.01.2024).
- Strzałkowski M., *Macron: NATO wchodzi w stan śmierci mózgowej*, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/macron-nato-wchodzi-w-stan-smierci-mozgowej/> (dostęp: 15.12.2023).
- Szczyt Trójkąta Weimarskiego w Paryżu*, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/szczyt-trojkat-weimarskiego-w-paryzu-,69807> (dostęp: 15.12.2023).
- Szopa M., *Europejska tarcza przeciwrakietowa w PESCO*, <https://defence24.pl/przemysl/pesco-zatwierdzil-europejski-pocisk-nowej-generacji> (dostęp: 18.01.2024).
- Ukraina w NATO: Francja bliżej Polski niż Niemiec*, <https://www.rp.pl/polityka/art-38634491-ukraina-w-nato-francja-blizej-polski-niz-niemiec> (dostęp: 18.12.2023).
- Węglarczyk B., Fogelman L., *Europa się faszyzuje z powodu kryzysu migracyjnego*, <https://wiadomosci.onet.pl/opinie/ceniony-prawnik-ma-czarna-wizje-dla-ue-europa-sie-rozpadnie/w9kge95> (dostęp: 22.12.2023).
- WPBiO – architektura prawno-instytucjonalna wg stanu na 02.07.2018*, Materiały OIDE, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, Biblioteka Sejmowa, chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/WPBiO_basis.pdf (dostęp: 13.09.2023).

NIEMIECKO-FRANCUSKA WSPÓŁPRACA WOJSKOWA I ZBROJENIOWA. STAN OBECNY I PERSPEKTYWY

Streszczenie

W artykule podjęto próbę analizy współpracy Niemiec i Francji na płaszczyźnie militarnej. Autor stara się ukazać najważniejsze inicjatywy w zakresie zarówno współpracy

wojskowej, jak i zbrojeniowej obu krajów na płaszczyźnie bilateralnej oraz europejskiej po zakończeniu zimnej wojny. W szczególności uwaga poświęcona jest okresowi po wybuchu pełnoskalowej wojny w Ukrainie. Konflikt ten przyczynił się do korekt strategii i obronności na poziomie europejskim i krajowym u obu partnerów. Otwarte wciąż pozostaje pytanie, czy wojna Rosji i Ukrainy stanie się katalizatorem znaczącego i długofalowego wzmocnienia i intensyfikacji współpracy wojskowej i zbrojeniowej.

Słowa kluczowe: Niemcy, Francja, NATO, Unia Europejska, obronność, współpraca wojskowa, zbrojenia

GERMAN-FRENCH MILITARY AND ARMAMENT COOPERATION. CURRENT STATE AND PERSPECTIVES

Abstract

The article attempts to analyze cooperation between Germany and France on the military level. The author tries to present the most important initiatives in the field of both military and armament cooperation of both countries on the bilateral and European level after the end of the Cold War. In particular, attention is paid to the period after the outbreak of a full-scale war in Ukraine. This conflict contributed to adjustments in strategy and defense at the European and national level in both partners. The question still remains whether the war between Russia and Ukraine will become a catalyst for a significant and long-term strengthening and intensification of military and arms cooperation.

Keywords: Germany, France, NATO, European Union, defense, military cooperation, armaments

Cytuj jako:

Czasak M., *Niemiecko-francuska współpraca wojskowa i zbrojeniowa. Stan obecny i perspektywy*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2023, nr 3(78), s. 60–87. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.17/m.czasak

Cite as:

Czasak M. (2023). ‘German-French Military and Armament Cooperation: Current State and Perspectives’. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 3(78), 60–87. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.17/m.czasak

ZRÓŻNICOWANA INTEGRACJA W DOBIE POLITYZACJI PROJEKTU EUROPEJSKIEGO

DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.18/p.j.borkowski

Proces integracji europejskiej kształtuje się dynamicznie, absorbując kolejne warstwy decyzji, ich nieprzewidzianych konsekwencji oraz tendencje kształtujące życie polityczne państw rozwiniętych. Druga dekada XXI w. charakteryzuje się bardzo wyraźnie jedną z nich – postępującą polityzacją projektu integracyjnego oraz kwestii uczestniczenia w nim jako realizacji racji stanu. Jest to zmiana bardzo wyraźna względem wcześniejszego okresu i ma znaczenie fundamentalne. Przez dziesięciolecia integracja pozostawała nie tylko projektem europejskich elit, ale także częścią polityki zagranicznej, objętej międzypartyjnym konsensusem². Trudno wskazać moment swobodnego transferu i przemiany wyboru politycznego chadecji do sfery ogólnonarodowej racji stanu, jednak już w latach 60. zmiany u władzy w państwach członkowskich nie pociągały za sobą podważania sensu procesu integracyjnego. Miały wpływ na jego dynamikę (odejście z urzędu gen. de Gaulle’a, dojście do władzy SPD) i konkretne wybory w ramach dorozumianej zgody, że nic sensowniejszego prócz kontynuowania drogi integracji nie jest możliwe. W wyborach krajowych członkostwo we Wspólnotach było ważnym punktem sporu między partiami w wyborach 1973 r. w Wielkiej Brytanii, ale poza tym trwanie Wspólnot i ich rozwój uznawano za wielkie europejskie osiągnięcie, którego zaprzepaszczenie byłoby zbrodnią wobec przyszłych pokoleń. Istotny był fakt, że powstanie Wspólnot stanowiło

¹ Uczelnia Łazarskiego, e-mail: pawelb.uw@gmail.com, ORCID 0000-0001-8089-4101.

² W nowych badaniach bywa on częściej nazywany konsensusem permissywnym niż międzypartyjnym; por. M.J. Baun, *The SPD and EMU: An End to Germany's All-Party Consensus on European Integration?*, "German Politics and Society" 1997, vol.15, no 3, <https://www.jstor.org/stable/23737420>; J. Hellström, *Dynamic Interaction National Political Parties, Voters and European Integration*, praca doktorska z 2009 r., <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:235481/FULLTEXT01.pdf> (dostęp:23.10.2023); D. Almeida, *The Impact of European Integration on Political Parties: Beyond the Permissive Consensus*, Routledge 2012. Najpełniejszą diagnozę powodów końca istnienia tego konsensu podjął zjazd *European Consortium for Political Research* w Reykjavíku w 2011 r., <https://ecpr.eu>.

oryginalne rozwiązanie „problemu niemieckiego” w warunkach zimnowojennych. Nikt nie był gotowy – również niemiecka klasa polityczna – na zdjęcie tych szczególnych więzów, które były luźno zadzierzgnięte, lecz nie mniej istotne dla przyszłości kontynentu. Świeżość wspomnienia dwóch wojen światowych również miała znaczenie – zapewnienie pokoju było trwałym elementem polityki przywódców urodzonych jeszcze w XIX w.

Również w przypadku Polski i innych krajów byłego Bloku Wschodniego aspiracja do członkostwa w UE była sprawą cywilizacyjną i ponadpartyjną, uznaną za element racji stanu. Najpełniej wyraził to prof. Krzysztof Skubiszewski w wystąpieniu podczas dyskusji o wyrażeniu przez Sejm zgody na ratyfikację umowy stowarzyszeniowej ze Wspólnotami: Wspólnota była bowiem od początku, i nadal pozostaje, przedsięwzięciem politycznym. „Nasze stowarzyszenie, nasze dążenie do członkostwa ma przede wszystkim charakter polityczny”, ma na celu „oddalenie od nas widma totalitaryzmu oraz zapewnienie przyszłości demokracji w naszym kraju. Z drugiej strony idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie”, a w ostatniej instancji o „gwarancję zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej”³. Fundamentalne znaczenie uczestnictwa w projekcie europejskiej jedności dla interesów państw potwierdzają też słowa najważniejszych przywódców. Na przykład François Mitterrand w przemówieniu do PE 28 maja 1984 r. mówił: „Wspólnota osiągnęła zdefiniowane na początku cele wynikające z dziedzictwa wojennego. Na początku musiała pogodzić i zjednoczyć ludzi, których podzieliły przemoc i rozlew krwi i zaprzęć ich do wspólnych zadań. To już wykonano. Teraz wybór przedstawia się następująco: pozwolić innym ludziom z naszego kontynentu i spoza niego decydować o losie wszystkich, w tym naszym albo połączyć wszystkie talenty i zdolności, potencjał kreatywności, zasoby materialne, duchowe i kulturalne, które wspólnie uczyniły Europę także cywilizacją, aby wreszcie mogła stać się tym, czym być powinna”⁴. W duchu przekonania, że rozwiązaniem jest tylko więcej Europy w imię racji stanu, wyraża też słynne przemówienie Joshki Fishera na Uniwersytecie Humbolta w 2000 r.⁵ Ciekawe badania

³ K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Warszawa 1997, s. 225–234; zob. szerzej R. Kuźniar, *Krzysztofa Skubiszewskiego powrót Polski do Europy*, w: P. Skubiszewski, J. Stańczyk (red.), *Krzysztof Skubiszewski. Minister Spraw Zagranicznych RP 1989–1993*, Materiały konferencji zorganizowanej przez Fundację imienia Krzysztofa Skubiszewskiego, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie 12 września 2014 r., Warszawa 2014, s. 81–93.

⁴ Speech by François Mitterrand to the European Parliament, 24 May 1984, https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/cdd42d22-fe8e-41bb-bfb7-9b655113ebcf/publishable_en.pdf (dostęp: 23.10.2023).

⁵ https://www.cvce.eu/en/obj/speech_by_joschka_fischer_on_the_ultimate_objective_of_european_integration_berlin_12_may_2000-en-4cd02fa7-d9d0-4cd2-91c9-2746a3297773.html (dostęp: 23.10.2023).

dotyczące ciągłości polityki europejskiej przeprowadził prawie 15 lat temu zespół specjalistów z PISM pod kierunkiem Leszka Jesienia⁶. Dotyczyły one przełomu wieków i pokazały, że jeszcze wtedy ponadpartyjna zgoda była standardem, od którego zdarzały się oczywiście wyjątki.

Sytuacja zmieniła się diametralnie wraz z kryzysem wokół traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Kolejne kryzysy – finansowy 2008 r. oraz późniejszy kryzys zadłużeniowy strefy euro – legitymizowały aktywny udział w dyskursie publicznym stronnictw i ruchów, które podważały bezalternatywność i sensowność procesu integracji. Zaczęto je określać zbiorowo jako eurosceptyczne⁷. Oczywiście proces włączania obywateli jako tych, którzy mogą swobodnie wypowiedzieć się za rozszerzeniem zakresu procesów integracyjnych lub przeciw niemu, zaczął się znacznie wcześniej, jednak warto odnotować, że o ile w latach 1958–1990 odbyły się w państwach członkowskich tylko cztery referenda w kwestiach „europejsko-unijnych” plus dwa dotyczące ratyfikacji JAE, o tyle w latach 1990–2020 było ich 24⁸. Również rosnąca kompleksowość i wielowątkowość, lecz nieprzejrzysty wpływ UE na życie obywateli, którego kulminacją było wprowadzenie do obiegu wspólnej waluty, miały istotne znaczenie. W pewnym sensie społeczeństwa zostały zmuszone do opowiedzenia się za integracją lub przeciw niej, biorąc pod uwagę jej elementy lub tempo. Świadomość wielorakich korzyści kazała politykom oczekiwać jednoznacznego opowiedzenia się za, jednak społeczeństwa okazały się bardziej samodzielne i jednocześnie ulegające spójnym, upraszczającym świat narracjom. Sytuacji nie ułatwiała nieustająca reforma UE trwająca od 1991 r., która sprawiała wrażenie niekończącego się tańca układów, z których każdy miał być już ostatni i wystarczający.

Jako pierwszy ukształtował się obóz przeciwny UE, będący emanacją antysystemowości oraz jednym z nurtów populizmu⁹. Bycie eurosceptykiem jako forma sprzeciwu wobec rzeczywistości społecznej i politycznej stała się dozwolona i wręcz

⁶ L. Jesień (red.), *Zmiana i kontynuacja. Polityka europejska wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

⁷ Nie ma pełnej zgody co do najważniejszej terminologii, można także spotkać określenia tożsame lub bliskoznaczne, np.: eurorealiści, ruchy antyeuropejskie, eurosceptyczna prawica itp.; zob. np. R. Riedel, K. Zuba, *EUROSceptycyzm – propozycja konceptualizacji*, „Przegląd Europejski” 2015, vol. 37, nr 3.

⁸ Zob. szerzej: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU\(2017\)571402_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU(2017)571402_EN.pdf). (dostęp: 23.10.2023). Nie zostały wliczone referenda akcesyjne, które odbywają się w państwie niebędącym członkiem UE.

⁹ Nie ma miejsca na dyskusję o pojęciu populizmu i jego relacji z eurosceptycyzmem czy też byciem przeciwnikiem integracji. Dobrym punktem wyjścia będą materiały i publikacje Europejskiego Centrum Badań nad Populizmem – European Center for Populist Studies, <https://www.populismstudies.org>

modna¹⁰. Popieranie integracji przestało być jedyną rozsądną strategią, wyborem „każdego myślącego obywatela”, a „więcej Europy” jedyną racjonalną odpowiedzią na wyzwania. Znaczenie ruchów eurosceptycznych jako ważnych uczestników rywalizacji politycznej unaocznili wybory do PE w 2014, a zwłaszcza w 2019 r., oraz – na poziomie narodowym – wybory prezydenckie we Francji w 2017 r., parlamentarne we Włoszech w 2013 r. oraz jedne i drugie w Polsce w 2015 r.

Głośne i wyraźne bycie przeciw spowodowało uformowanie się – z opóźnieniem – obozu prointegracyjnego. Orędownikiem jego powołania, nawet kosztem zatarcia tradycyjnych podziałów partyjnych, jest prezydent Francji Emmanuel Macron. Tradycyjna lewica i prawica (centrolewica i centroprawica) są częścią prointegracyjnego establishmentu, jednak nawet wśród nich – podmiotów o zagrożonej tożsamości – można było zaobserwować pewien konsensus wobec zagrożenia, jakie stanowiły ruchy eurosceptyczne i ich ewentualny sukces. Franz Timmermans, przemawiając w grudniu 2017 r. na kongresie Europejskich Socjalistów, mówił, że stawką w nadchodzących wyborach jest dusza Europy¹¹.

Polityzacja procesu integracyjnego jest faktem. Co ważne, dotyczy jego sensu (sfer *polity* i *politics*), a nie konkretnej realizowanej na poziomie UE polityki (*policy*). Podział na podkreślający znaczenie dorobku integracji mainstream oraz kontestatorów jest widoczny zarówno w „Starej”, jak i „Nowej” Europie. Tym samym rośnie stawka kolejnych wyborów, gdyż dawne „świętości” stały się na powrót elementami rywalizacji i późniejszej decyzji politycznej. Rozważania o wyjściu z UE nie są już akademickie – znajdują się w programach partii politycznych zdobywających istotne poparcie. Po raz pierwszy swego rodzaju „gorączka” zwolenników integracji wobec perspektywy istotnego zwycięstwa sił eurosceptycznych ujawniła się z całą mocą w 2019 r., przed wyborami do Parlamentu Europejskiego¹².

Podział i polaryzacja przebiegają wewnątrz państw i społeczeństw, zwolennicy i przeciwnicy integracji poszukują form współpracy o charakterze transnarodowym. Jednocześnie oddalają się od siebie pod względem rozumienia współczesnego świata, mechanizmów wykonywania władzy i możliwości udzielenia na złożone pytania prostej odpowiedzi. W praktyce realizowany jest model wieloaspektowego

¹⁰ Poświęcono temu cały numer „International Political Science Review” 2015, vol. 36; *Euroscepticism, from the margins to the mainstream*, zob. spis treści <https://journals.sagepub.com/toc/ipsa/36/3> (dostęp: 23.10.2023).

¹¹ Frans Timmermans launches campaign to become President of the European Commission in Lisbon, 8 December 2018, <https://www.pes.eu/en/news-events/news/detail/Frans-Timmermans-launches-campaign-to-become-President-of-the-European-Commission-in-Lisbon/> (dostęp: 23.10.2023).

¹² Zob. P. Borkowski, *Unia Europejska – czas deficytu zaufania*, „Rocznik Strategiczny 2019/2020”, s. 177–182.

i wielopodmiotowego uczestniczenia państwa w procesach integracyjnych postulowany w badaniach 20 lat temu przez twórców podejścia *multi-level governance*¹³. Obok głosu oficjalnych przedstawicieli dyplomatycznych i szefów państw i rządów pojawiają się inne, tak samo uprawnione do bycia słyszalnymi i brania udziału w debacie: politycy i partie wchodzące w skład różnych frakcji w PE, ruchy społeczne, lobbyści, sądy krajowe, stowarzyszenia zawodowe itp. Udział w integracji, jej postępy i pożytki z niej płynące nie są już elementem racji stanu, lecz kwestią dyskutowaną i przeznaczoną do decyzji, która może być zmieniona wolą wyrażaną przez suwerena. Kwestia, czy zachowuje się on racjonalnie, czy też nie, jest całkowicie odrębna, natomiast nawet ci „przegłosowani” na poziomie krajowym mają możliwość dalszego uczestniczenia w europejskim procesie politycznym. Być może właśnie poprzez podważenie bezalternatywności integracji mamy do czynienia z kluczowym momentem kształtowania się europejskiego (unijnego) systemu politycznego.

Decyzja o zaangażowaniu lub nie w projekty polegające na zróżnicowaniu członków i wyodrębnieniu się jakiejś grupy „zaawansowanej” jest także elementem gry politycznej i budowania tożsamości przez ruchy znajdujące jej źródło w byciu pro- lub antyeuropejskimi. Daje możliwość powiedzenia „nie” dalszym postępom integracji, która postrzegana jest jako proces obcy, polegający na narzuceniu rozwiązań niezgodnych z wizją narodu i państwa. Tym samym znacząco rośnie stawka takiej decyzji, która będąc wynikiem określonego momentu politycznego, może oznaczać zamknięcie drogi czy ominięcie „okna możliwości”.

Polityzacja uczestnictwa w projekcie integracyjnym ma konsekwencje dla perspektyw konceptu zróżnicowanej integracji¹⁴. Chodzi nie tyle o jego nową treść czy nowe odmiany/propozycje, choć zapewne i takie się pojawią po operacjonalizacji mechanizmu ochrony praworządności, ale o zasadniczą zmianę funkcji, jakiej służyć ma zróżnicowanie państw uczestniczących. Bardzo poważnie zmieniają się także konsekwencje podejmowanych przez państwa członkowskie decyzji o pozostaniu z boku/ z tyłu procesu pogłębiania integracji.

W warunkach istnienia – nawet osłabionego – konsensu odnośnie do bezalternatywności integracji tudzież sensowności i opłacalności pełnego uczestniczenia w tym procesie, który przynosi korzyści i możliwości realizacji interesów narodowych, propozycje zróżnicowanej integracji były w swej istocie niegroźne – nie wiązała się z nimi perspektywa trwałej peryferyzacji czy też zaprzepaszczenia szans. Były odbiciem faktu różnego stopnia gotowości państw do akceptacji kolejnych wspólnotowych rozwiązań,

¹³ L. Hooghe, G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham–Boulder–New York–Oxford 2001.

¹⁴ A.K. Cianciara, *Differentiated Integration and the Future of Europe. Debate in Poland*, “Yearbook of Polish European Studies” 2014, vol.17, s.167 i nast.; zob. też wyczerpujące opracowanie *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*, London 2002.

konsekwencją różnego tempa adaptacji narodowych tradycji politycznych do warunków wspólnego wykonywania suwerenności, wreszcie ilustracją procesu „dojrzwiania”, np. przyjętych w 2004 r. państw Europy Południowo-Wschodniej do uczestniczenia w strefie Schengen lub innych strukturach. Korzystanie z wyjątków, proponowanie wyłączeń, decyzja o pozostaniu z tyłu były ważne, ale nie oznaczały fundamentalnej niezgody. Innymi słowy, znalezienie się w drugim rządzie/okresie przejściowym nie niosło ze sobą ryzyka zaprzepaszczenia szansy ani osiągnięć. Można mówić o swoistym bezpieczeństwie politycznym tego sposobu odróżniania się, ważnego często dla polityki wewnętrznej i oczekiwań elektoratu. Używając bardziej potocznego języka, pozostawanie poza można było interpretować jako niekoniecznie chętnie, ale pełne zrozumienia uznanie przez debatujących członków UE faktu, że dane społeczeństwo/partia/państwo chwilowo nie jest gotowe na przyjęcie rozsądnych rozwiązań, a konkretny członek Rady Europejskiej potrzebuje czasu/zasobów/sprzyjających okoliczności, aby tę gotowość wypracować. Było to zatem nieco dobrotliwe, być może nieco wyniosłe stwierdzenie, że jest jeszcze czas, aby pożytek z nowych rozwiązań został dostrzeżony przez wyborców, ewentualnie warunki uczestniczenia spełnione. W końcu każdy z przywódców zebranych w Radzie musiał pracować ze społeczeństwem, które nie zawsze dostrzegało korzyść własną, a żeby dokuczyć niepopularnemu politykowi gotowe jest na wiele działań, czego najlepszym przykładem jest francuskie referendum nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy¹⁵.

Zatem zarówno postulowanie zróżnicowania, jak i używanie perspektywy „szczęśliwego traktowania” w kontaktach z wyborcami było dopuszczalne, a bez działania innych zewnętrznych czynników w zasadzie niegroźne. Nie zamykało perspektyw, nie powodowało odsunięcia od podejmowania decyzji, nie oznaczało negocjowania przez państwo członkowskie sensu procesu integracji. Zróznicowana integracja była wyrazem organizacyjnym sporu o tempo i konkretne rozwiązania, o szczegóły marszruty, a nie o jej kierunek. Jedynym wyjątkiem od tej reguły było istnienie organów decyzyjnych strefy euro, tzw. Eurogrupy, choć nawet w strukturze ESBC przewidziano miejsce dla państw członkowskich nieużywających euro, które mogły po dołączeniu do ostatniego etapu unii walutowej przesiąść się do „wyższego stolika”. Można zatem powiedzieć, że siła tego wyjątku była moderowana prezentowaną otwartością. Ta była nie tylko deklarowana, ale wyznaczała praktyczną politykę, co pozwoliło np. stosować Polsce tzw. strategię nogi w drzwiach, która była możliwa dzięki poparciu Niemiec dla tego rozwiązania¹⁶.

¹⁵ E. Kuźlewska, *Francuskie „nie” dla Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 18, s. 70–97.

¹⁶ Pojęcie to było używane bardzo często w okresie między 2009 a 2015 r., zwłaszcza w tekstach publicystycznych; zob. np. D. Hübner: *Skończył się czas „trzymania nogi w drzwiach” w sprawie euro*, <https://krytykapolityczna.pl/swiat/ue/hubner-skonczyl-sie-czas-trzymania-no>

W warunkach pogłębiającej się polityzacji kwestia zróżnicowania integracji nabiera zupełnie nowej głębi. Formowanie się obozów eurosceptycznego i prointegracyjnego powoduje, że stosunek do UE, a dokładniej do dalszych postępów integracji, staje się probierzem postaw i kryterium podziału. Optowanie za pozostaniem na zewnątrz niesie ze sobą konsekwencje. Celowo zamiast wcześniejszego „z tyłu” użyto innego sformułowania. Bycia hamulcowym oznacza utrudnianie formułowania odpowiedzi na wyzwania stojące przed UE, uniemożliwianie/blokowanie wprowadzania koniecznych uzupełnień stabilizujących całą konstrukcję europejską. Dobrym przykładem jest tutaj finansowanie instrumentu odbudowy *Next Generation EU*, który w praktyce oznacza wprowadzenie istotnego elementu federalnego. Powiązanie z nim kontroli praworządności nie jest przypadkiem, lecz logicznym uzupełnieniem – jednocześnie powstają struktury i podstawy aksjologiczne wzmocnionej wspólnoty.

W pierwszym tomie sławnej *space opera Zaginiona Flota* jej nowo mianowany dowódca odkrywa, że oficer, którego można roboczo określić jako głównego kwatermistrza floty liczącej ponad 200 okrętów kosmicznych, na prośbę o natychmiastowe przygotowanie niezbędnego raportu mówi, że jest bardzo zajęty i najwcześniej znajdzie czas za sześć miesięcy. Zdumiony komodor Geary nie wyrzuca go ze służby. Tworzy dla niego specjalne stanowisko, zabiera na okręt flagowy i daje do dyspozycji biuro. Zadanie wykonuje kto inny, a o tym komandorze nie słyszymy nic przez kolejne sześć tomów¹⁷. W żadnym elemencie nie współtworzy on opowieści, mimo że pozostaje wysokim oficerem floty. Widać wyraźnie, że wykluczenie czy wyrzucenie to nie jedyna droga marginalizacji. Odsunięcie na boczny tor, sprowadzenie do aktywności nieistotnej, wykluczenie z ośrodka decyzyjnego to także formy teje, które mogą być zastosowane w różnicującej się Europie.

Rośnie zniecierpliwienie po stronie państw pragnących trwania i rozwoju UE wokół określonych wartości i wizji wspólnej Europy – *ever closer union*. Jednoznaczny i nienegocjowalny brak akceptacji określonych rozwiązań i standardów daje argument na rzecz trwałego wyłączenia z głównego nurtu procesów politycznych. Tym samym pozostawanie poza nie wynika z przejściowego braku gotowości, ale przyjęcia tożsamości tego, który jest sceptyczny, tudzież tego, który odmawia przyjęcia wspólnych reguł, które nazywa niesprawiedliwymi. Stąd już tylko krok do opracowania dwóch zestawów reguł i uprawnień, które będą przysługiwać odpowiednio dwóm grupom państw, nawet jeśli jedna z nich pozostanie mało liczna. Powstanie w ten sposób układ centrum – peryferie, przy czym dystans między nimi, wobec planowanych dalszych

gi-w-drzwiach-w-sprawie-euro/; por ważny raport *Co dalej z euro? Trzy scenariusze dla Polski*, https://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/6627/co-dalej-z-euro-raport-fundacji-schumana.pdf (dostęp: 23.10.2023).

¹⁷ J. Campbell, *Nieulekły. Zaginiona flota.1*, Warszawa 2020. Cykl *Lost Fleet* był oryginalnie wydany w latach 2006–2010.

postępów integracji, będzie się zwiększał, a nie zmniejszał. Oznacza to w praktyce odwrócenie dotychczas zachodzącego procesu przyciągania peryferii i stymulowania ich rozwoju, aby z czasem mogły stać się częścią wysoko rozwiniętego centrum. Na takiej zasadzie rozszerzano Wspólnoty/UE od Europy karolińskiej i przemysłowe centrum Wallersteina poprzez objęcie najpierw półwyspów śródziemnomorskich, potem Skandynawii, Europy Środkowej. Obecnie UE prowadzi negocjacje członkowskie z państwami Bałkanów – ostatnich peryferii Europy, pozostających poza strukturami politycznymi i na krawędzi procesów modernizacyjnych¹⁸.

Wyrwanie się ze statusu peryferii było celem polityki zagranicznej polegającej na uzyskaniu członkostwa w UE i NATO, którą prowadziła m.in. Polska w gronie państw dawnego bloku wschodniego. Reperyferyzacja oznacza w praktyce zakwestionowanie dorobku 25 lat, ale także zaprzepaszczenie – dobrowolne – kolejnych szans rozwojowych. Tym samym bycie na peryferiach to przede wszystkim konsekwencja odrzucenia modernizacji. W warunkach uczestnictwa w projekcie integracyjnym to przede wszystkim odrzucenie europeizacji, które wybrzmiewa w wielu wypowiedziach polityków, którzy nie godzą się na akceptację „moralnej zgnilizny”, „wątpliwych eksperymentów społecznych” czy „multi-kulti”¹⁹. Zatem zgoda na zróżnicowanie członkostwa w UE w warunkach polityzacji oznacza rezygnację, czyli zaprzepaszczenie określonych szans i perspektyw rozwojowych. Staje się decyzją kosztowną i mającą wielorakie konsekwencje. Co ważne, oznacza także, że samo formalne członkostwa w UE staje się określoną fasadą, ale nie niesie automatycznie treści modernizacyjnej.

Warto zastanowić się, jak w tym kontekście wyglądają liczne zgłoszone już przez polityków i badaczy propozycje zasad i kształtu takiej zróżnicowanej UE. Dokonywano już licznych przeglądów tych projektów (m.in. zrobił to z dużym znawstwem Janusz Ruskowski)²⁰, toteż w tym miejscu wskazany zostanie tylko zasadniczy podział,

¹⁸ Dwie kluczowe prace Wallersteina w interesującym nas kontekście to: *Europejski uniwersalizm. Retoryka władzy*, Warszawa 2007 oraz podstawowy wykład koncepcji systemu światowego *World System Analysis* (różne edycje i lata wydania).

¹⁹ Ostatnie pojęcie wzięte jest w cudzysłów, ponieważ bywa używane jako ideologiczny wytrych o charakterze ksenofobicznym i w żadnym stopniu nie nawiązuje do koncepcji multikulturalizmu czy problemów z realizacją tego modelu w niektórych państwach zachodnich. Warto podkreślić, że Francja jednoznacznie stawiała na model integracyjny, a nie wielokulturowość, i napięcia społeczne w niej obecne to efekt niepowodzenia właśnie integracji migrantów, a nie implozja „multu-kulti”; zob. ciekawy zbiór studiów A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak (red.), *Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, Poznań 2017.

²⁰ J. Ruskowski, *Podstawy ontologii zróżnicowanej integracji*, w: M. Golińczak, R. Klementowski (red.), *Europa wielu prędkości. Problemy, wyzwania, konsekwencje*, Wrocław 2021; zob. także przypis 13.

istotny z punktu widzenia ewentualnych decyzji o pozostaniu na zewnątrz „rdzenia”. Można wyróżnić trzy zasadnicze modele zróżnicowanej integracji.

Po pierwsze, jest model koncentryczny, w którym mamy do czynienia z kręgami czy sferami uczestniczenia w projekcie. Poszczególne kręgi są wyraźnie wyodrębnione, a ruch między nimi możliwy jest wyłącznie do środka, tzn. kolejne państwa po osiągnięciu gotowości zajmują przewidziane dla nich miejsce. Taki model jest realizowany w zakresie uczestnictwa w strefie euro, warto także wskazać na klasyczny model koncentrycznych kręgów, zaproponowany przez J. Delors i E. Balladura, niedawno przypomniany przez E. Macrona. Ten sam mechanizm znajdziemy w koncepcji Europy wielu prędkości.

Drugi z kolei jest model neośredniowieczny, zaproponowany w rozwiniętej formie przez Jana Zielonkę²¹. W jego ramach będą istniały centrum i peryferie, natomiast granice między nimi będą rozmyte i niekoniecznie formalnie wskazywane. Ich płynność będzie umożliwiła elastyczność i dostosowanie rozwiązań i szybkości ich wprowadzania do uwarunkowań lokalnych. Ruch może odbywać się zarówno do centrum, jak i na peryferie, przy czym obecność w jednym lub drugim będzie raczej kwestią poznawczą (uznania) niż formalno-prawną. W tym nurcie znajdują się także starsze koncepcje Europy *a la carte* oraz Europy jako „klubu klubów”²².

Trzeci model to podział na centrum, tworzące nowe instytucje (np. budżet) i peryferie, przy czym przynależność do nich ma charakter formalny i jasno określony. Unia w tym kontekście staje się szeroką płaszczyzną współpracy głównie gospodarczej, ale kolejne decyzje dotyczące jej przyszłości wypracowywane są w węższym gronie grupy, która wyodrębnić się może funkcjonalnie, ale której decyzje będą miały charakter efektywnie dzielący członkostwo na dwie lub więcej kategorii. Peryferie, odrzucające dominację centrum jako niesymetryczną i niesprawiedliwą, będą skazane na reagowanie na procesy toczące się w centrum i ewentualnie nadrabiać zaległości, aby móc być przyjętym. W tym nurcie sytuuje się stara francuska koncepcja konfederacji europejskiej Francois Mitterranda²³ oraz możliwy rozwój instytucji strefy euro.

Należy także postawić pytanie o głębszy sens różnicowania integracji, tzn. jakie procesy i zmiany on odzwierciedla. W dobie polityzacji i budowania tożsamości przez kolejne pro- i antyeuropejskie grupy subnarodowe i transnarodowe decyzji o pozostaniu z tyłu/z boku nie należy postrzegać jako przejawu nastawienia państwa jako jednostki jednorodnej – klasycznej kuli realistów czy też wyrazu jakiejś zjednoczonej

²¹ J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007.

²² A. Cianciara, *W poszukiwaniu alternatywnych modeli integracji: Europa jako klub klubów*, „Myśl Polityczna i Ekonomiczna” 2015, nr 4 (51), s. 165–186.

²³ Do tej koncepcji nawiązywał ostatnio E. Macron, zob. <https://obserwatormiędzynarodowy.pl/2022/08/14/europejska-wspolnota-polityczna-przedsiunek-poczekalnica-czy-alternatywa-unii-europejskiej/> (dostęp: 23.10.2023).

woli. Zbadać szerzej należałoby tezę: zróżnicowanie integracji jest wynikiem zdobywania w narodowych systemach politycznych przewagi grup odwołujących się w swoich programach do koncepcji społeczeństwa otwartego lub zamkniętego. Oczywiście w każdym z państw istnieją grupy dążące do realizacji obu modeli, nie jest także powiedziane, że przewaga wynika koniecznie z rozkładu poparcia dla integracji w społeczeństwie – *vide casus* Polski i Węgier²⁴. Współgra to z niechęcią do formalnego zrywania i „przetłumaczenia” narracji tożsamościowej w formalne decyzje, np. o wystąpieniu z UE. Unia różnicuje się, gdyż u władzy pojawiają się i trwają obozy polityczne odwołujące się do różnych koncepcji życia społecznego. Różnice te są naprawdę głębokie – wystarczy porównać opinie o realizacji wolności w Polsce i państwach Europy Zachodniej w narracji NGOs i Jarosława Kaczyńskiego²⁵. Można też sięgnąć do fundamentalnej kwestii, czy państwo służy pierwotnemu wobec siebie społeczeństwu, czy też to właśnie ono dopiero jej tworzy i buduje. Wizja państwa przeciwników progresywnej realizacji idei europejskich jest nie tylko konserwatywna, ale także etatystyczna i przeżona różnorodnością. W Unii, która wyartykułowała wartości leżące u jej podstaw, przyjęła Kartę Praw Podstawowych i w dominującej narracji wyraźna jest przewaga progresywnej interpretacji wolności i poszerzania zakresu możliwości świadomego konstruowania siebie, musi mieć to konsekwencje polityczne i prowadzić do różnicowania. Peryferyzacja będzie zatem efektem odmowy wzięcia udziału w budowaniu transnarodowego społeczeństwa otwartego; zróżnicowana integracja analogicznie – konsekwencją afirmacji odmiennych zestawów wartości politycznych.

Oznacza to także, że wpływ uczestniczenia w procesie integracyjnym na transformację społeczno-polityczną podmiotów uczestniczących jest na tyle istotny, że staje się wyznacznikiem programów politycznych, w których realnie, a nie tylko deklaratywnie, nie da się już oddzielić sfery międzynarodowej i wewnętrznej. Zawodzić zaczyna przez to strategia formułowania dwóch narracji i dwóch strategii na użytek wewnętrzny i zewnętrzny, stosowana np. przez rządy Zjednoczonej Prawicy w Polsce zaraz po 2015 r. Można zaryzykować twierdzenie, że mamy do czynienia z formowaniem się podstaw europejskiego systemu politycznego, który jednak nie obejmuje całej Unii – wszystkich państw członkowskich, ale tylko te podmioty, w których u władzy pozostają

²⁴ Społeczeństwa obydwu państw, rządzone przez przeciwników UE i uchodźców, są konsekwentnie proeuropejskie, zob. dane z 2022 r., <https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/10/13/positive-views-of-european-union-reach-new-highs-in-many-countries/>. Wcześniejsze badania ciekawie omówiono na <https://www.pewresearch.org/global/2019/03/19/europeans-credit-eu-with-promoting-peace-and-prosperity-but-say-brussels-is-out-of-touch-with-its-citizens/> (dostęp: 23.10.2023).

²⁵ Zob. ostatnie wypowiedzi: <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/kaczynski-polska-wyspa-wolnosc-i-demokracji/> oraz <https://www.dw.com/pl/indeks-wolnosc-prasy-2023-sytuacja-w-polsce-nadal-kiepska/a-65502018> (dostęp: 23.10.2023).

grupy promujące dominującą narrację. Za artykulacją podstaw aksjologicznych i różnicowaniem na tej podstawie iść powinno formowanie się podstaw organizacyjnych poprzez różnicowanie państw członkowskich.

Zróznicowanie zatem – jeśli uznamy powyższą tezę za prawdziwą – będzie efektem nie formalnych decyzji o wejściu/wyjściu czy konsekwencją podpisania nowego traktatu, ale uczestnictwa lub nie w procesach kształtowania się systemu politycznego, poczynając od jego podstaw aksjologicznych, poprzez instytucje o charakterze nieformalnym, aż do powstania sformalizowanych struktur w ramach z konieczności ogólnych traktatów. Ma to potencjalnie wielorakie konsekwencje:

- Marginalizacja/perferyzacja nie będzie wynikiem jednego aktu o charakterze decyzji granicznej, ale stopniowego ograniczania uczestnictwa na poziomie państwa w procesach wyznaczających rozwój UE;
- Trudno będzie wskazać moment zaprzepaszczenia szans wynikających z bycia współkształtującym procesy w centrum politycznym organizacji;
- Ewentualny dystans do centrum po zmianie grupy dominującej w państwie speyferyzowanym będzie miał charakter przede wszystkim nieformalny, raczej cywilizacyjny niż gospodarczy, zatem będzie bardzo trudny do nadrobienia;
- Strategia tworzenia alternatywnego centrum aksjologicznego – obrony „prawdzych” wartości europejskich – w warunkach różnicowania/perferyzacji mogłaby być skuteczna tylko w warunkach zbliżonego potencjału obu „obozów”. Aktualne wysiłki Polski i Węgier są w tym kontekście skazane na niepowodzenie.

Powyższy wywód ma charakter przyczynkowy i wskazuje kierunek dalszych badań, w których wysiłki powinni połączyć europejści, specjaliści od systemów politycznych oraz socjologowie badający transformację społeczną. Warto zauważyć, że powinno być to ujęcie raczej wielo-, a nie interdyscyplinarne, budujące hipotezy, które można testować w szerokim spektrum nauk społecznych. Co ciekawe, takie podejście nawiązuje do klasycznej koncepcji Karla Deutscha – ocena zajścia bądź nie procesów integracyjnych powinna być oparta na analizie stopnia transformacji poszczególnych sfer życia społecznego. Oznacza to przeniesienie uwagi z rynku i norm prawnych na normy społeczne, identyfikacje, wzorce pożądaných zachowań.

Niniejsze rozważania nie powinny być interpretowane jako wieszczenie trwałego zróżnicowania procesu integracji, w tym możliwej marginalizacji jakiejś grupy państw, ale prawdopodobieństwo takiego rozwoju sytuacji jest dziś znacząco wyższe niż jeszcze 15–20 lat temu. Jeszcze poważniejsze są konsekwencje pozostania w zewnętrznym kręgu – im większe znaczenie odniesień do wartości, norm nieformalnych i elementów transformacji życia społecznego, tym mniejsze znaczenie formalnego członkostwa. Jeśli nie będzie szło za nim autentyczne współkształtowanie systemu politycznego, nie będzie już ono „tarczą” przed marginalizacją. Stanie się swego rodzaju wydmuszką, która pozwoli brać udział w wymianie rynkowej i utrzymywać iluzję „bycia w klubie”.

Co ważne, w kwestiach rynkowych różnica potencjałów centrum i peryferii jest szczególnie widoczna i niesymetryczna.

W tym kontekście można zapytać o stosunek najważniejszych graczy do ewentualnej trwałej peryferyzacji niektórych państw członkowskich UE i przez to faktycznej dyferencjacji projektu integracyjnego. Trwałe zróżnicowanie wydaje się jedną z poważnych opcji, budzącą zainteresowania obozu progresywnego, wciąż szukającego sposobu na wybrnięcie z kłopotów poprzez umocnienie trendu ku głębszej integracji²⁶. Powinno to skłonić rządzących Polską od 2015 r. do refleksji, czy strategia podważania osiągnięć i spójności UE z użyciem posłusznego Trybunału Konstytucyjnego ma jakiegokolwiek szanse przyczynić się do realizacji interesu narodowego, jakim bez wątpienia jest pozostanie w centrum decyzji o przyszłości kontynentu. Leży ono nadal w Brukseli, Luksemburgu i Frankfurtu i nie widać perspektywy przeniesienia go do Wyszehradu czy Budapesztu. Być może nadchodzi moment swoistego prześwietlenia motywów, celów i kosztów polityki budowania tożsamości na sprzeczności wobec europeizacji. Czy pozostanie w UE nie tylko na papierze to faktyczny element strategii, przytłoczony retoryką konfliktu, czy wyłącznie hasło taktyczne? Innymi słowy – materializowanie się perspektywy trwałej peryferyzacji oznacza test dla polityki Polski i Węgier, który zidentyfikuje i uporządkuje elementy zasłony dymnej i faktycznych celów politycznych. Agresja rosyjska na Ukrainę odsunęła w czasie moment nieuchronnego ściągnięcia masek i kupiła nieco czasu tym segmentom elit politycznych, które metaforycznie „stoją w rozkroku”. Konsekwentne niewystępowanie przez rząd RP o środki z krajowego planu odbudowy KPO sugeruje, że nie ma gotowości na ewentualne zerwanie, czyli zapłacenie ceny za niezgodę na europeizację przez uczestniczenie w tworzeniu unijnego systemu politycznego. Kolejnych wskazówek dostarczy kampania wyborcza do parlamentu jesienią 2023 r. Ewentualna eskalacja retoryki antyunijnej byłaby w tym kontekście dowodem na akceptację przyszłej trwałej peryferyzacji w ramach projektu europejskiego, w imię „zachowania substancji narodowej”.

BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk A., Sakson A., Trosiak C. (red.), *Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, Poznań 2017.
- Almeida D., *The Impact of European Integration on Political Parties: Beyond the Permissive Consensus*, Routledge 2012.

²⁶ W tym miejscu dochodzi jeszcze ważny wymiar realizacji interesów w środowisku globalnym i ochrony *european way of life* w aspekcie zewnętrznym. Opracowanie skupia się problemach *ad intra*, choć te *ad extra* w długim okresie są z całą pewnością istotniejsze.

- Baun M.J., *The SPD and EMU: An End to Germany's All-Party Consensus on European Integration?*, "German Politics and Society" 1997, vol. 15, no 3.
- Borkowski P., Unia Europejska – czas deficytu zaufania, „Rocznik Strategiczny” 2019/2020.
- Cianciara A.K., *Differentiated Integration and the Future of Europe. Debate in Poland*, "Yearbook of Polish European Studies" 2014, vol. 17.
- Cianciara A., *W poszukiwaniu alternatywnych modeli integracji: Europa jako klub klubów*, „Myśl Polityczna i Ekonomiczna” 2015, nr 4 (51).
- Fundacja Schumana, *Co dalej z euro? Trzy scenariusze dla Polski*, https://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/6627/co-dalej-z-euro-raport-fundacji-schumana.pdf (dostęp: 23.10.2023).
- Hellström J., *Dynamic Interaction National Political Parties, Voters and European Integration*, praca doktorska z 2009 r., <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:235481/FULLTEXT01.pdf> (dostęp: 23.10.2023).
- Hooghe L., Marks G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham–Boulder–New York–Oxford 2001.
- Hübner D., *Skończył się czas „trzymania nogi w drzwiach” w sprawie euro*, <https://krytykapolityczna.pl/swiat/ue/hubner-skonczyl-sie-czas-trzymania-nogi-w-drzwiach-w-sprawie-euro/> (dostęp: 23.10.2023).
- Jesień L. (red.), *Zmiana i kontynuacja. Polityka europejska wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Kuźniar R., *Krzysztofa Skubiszewskiego powrót Polski do Europy*, w: P. Skubiszewski, J. Stańczyk (red.), Krzysztof Skubiszewski. Minister Spraw Zagranicznych RP 1989–1993, Materiały konferencji zorganizowanej przez Fundację imienia Krzysztofa Skubiszewskiego, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie 12 września 2014 roku r., Warszawa 2014.
- Kuźlewska E., *Francuskie „nie” dla Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 18.
- Riedel R., Zuba K., *EUROsceptycyzm – propozycja konceptualizacji*, „Przegląd Europejski” 2015, vol. 37, nr 3.
- Ruszkowski J., *Podstawy ontologii zróżnicowanej integracji*, w: M. Golińczak, R. Klementowski (red.), *Europa wielu prędkości. Problemy, wyzwania, konsekwencje*, Wrocław 2021.
- Skubiszewski K., *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Warszawa 1997.
- Speech by François Mitterrand to the European Parliament, 24 May 1984, https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/cdd42d22-fe8e-41bb-bfb-7-9b655113ebcf/publishable_en.pdf (dostęp: 23.10.2023).

Wallerstein I., *Europejski uniwersalizm. Retoryka władzy*, Warszawa 2007.

Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007.

ZRÓŻNICOWANA INTEGRACJA W DOBIE POLITYZACJI PROJEKTU EUROPEJSKIEGO

Streszczenie

Zróżnicowana integracja jako koncept poznawczy i program polityczny nie jest w Europie zjawiskiem nowym. Zmienił się natomiast kontekst jej promowania – projekt europejski wszedł w fazę intensywnej polityzacji. Autor argumentuje, że tworzy to zupełnie nową perspektywę – zróżnicowanie członkostwa może służyć trwałej peryferyzacji państw, które swoją pozycję i politykę zagraniczną budują w kontrze do procesów europeizacyjnych. Takie tendencje widoczne były od 2010 r. na Węgrzech i od 2015 r. w Polsce. Perspektywa peryferyzacji regionu Wyszehradzkiego była zdaniem autora realna, czynnikiem dodatkowym okazała się wojna w Ukrainie, jednak zasadniczy problem pozostał – zróżnicowanie integracji zmienia funkcję z „zajęć dodatkowych” w narzędzie peryferyzacji.

Słowa kluczowe: eurosceptycyzm, integracja europejska, peryferyzacja, Unia Europejska, zróżnicowana integracja

DIFFERENTIATED INTEGRATION IN THE CONTEXT OF POLITIZATION OF EUROPEAN INTEGRATION PROJECT

Abstract

Differentiated integration has been a well-established concept and a part of political programmes in Europe for last 40 years. Author argues that politisation of the project and growing Eurosceptic tendencies transform it from rather innocent tool to enhance integration and wait for some member states into potentially dangerous framework for peripherisation. Building European policy on the rejection of Europeanisation was adopted as a tactic by Hungary in 2010 and Poland in 2015 and the possibility of peripherisation of Vysehrad subregion in the EU became real. War in Ukraine weakened the tensions but structurally the issue is still important – differentiated integration has changed its principal function.

Keywords: European Union, European integration, euroscepticism, differentiated integration, peripherisation

Cytuj jako:

Borkowski P.J., *Zróżnicowana integracja w dobie polityzacji projektu europejskiego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2023, nr 3(78), s. 88–102. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.18/p.j.borkowski

Cite as:

Borkowski P.J. (2023). ‘Differentiated Integration in the Context of Politization of European Integration Project’. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 3(78), 88–102. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.18/p.j.borkowski

WYBORY DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W POLSCE W 2019 ROKU – ASPEKTY PRAWNO-POLITOLOGICZNE

DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.19/k.skrobisz

WSTĘP

Współcześnie Unia Europejska opiera się na funkcjonowaniu, działalności określonych instytucji i organów. Jednym z tych podmiotów jest Parlament Europejski, który oddziałuje na kształtowanie unijnej polityki, uregulowania prawne, kwestie finansowe. Wyróżnia się on na tle innych instytucji unijnych charakterem i zakresem działania, specyfiką spełnianych funkcji, kompetencjami. Charakteryzuje się przecież określoną organizacją, złożoną strukturą organizacyjną i składem. Oprócz tego spełnia także liczne funkcje w systemie instytucjonalnym UE. Jednocześnie stanowi on obecnie jedyną instytucję unijną, której członków wybiera się w trakcie bezpośrednich wyborów przez obywateli wspomnianej wspólnoty. Wybory te określa się jako akt wyboru dokonywany w drodze głosowania obywateli państw unijnych, który dotyczy ich przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego. Funkcjonuje on jako organ o charakterze przedstawicielskim, reprezentującym interesy obywateli Unii Europejskiej, a nie władz krajowych i lokalnych z jej poszczególnych krajów członkowskich. Wspomniane wybory są drugimi pod względem wielkości wyborami demokratycznymi na świecie przeprowadzanymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Głosując w tych wyborach, obywatele UE mają bezpośredni wpływ na skład Parlamentu Europejskiego i jego decyzje podejmowane przez kolejne pięć lat. Prawo jest regulowane zarówno w ustawodawstwie unijnym wprowadzającym wspólne przepisy dla państw członkowskich, jak i szczegółowo zróżnicowanymi przepisami krajowymi. Z tego względu

¹ Uczelnia Łazarskiego, e-mail: krzysztof.skrobisz@lazarski.pl, ORCID 0009-0003-5540-8927.

omawiane wybory realizowane są zgodnie z zasadami określonymi w uregulowaniach traktatowych i ordynacjach wyborczych poszczególnych krajów. Ujmują one wszelkie kwestie związane m.in. z prawami wyborczymi, procedurą i organizacją wyborów, stosowanym systemem głosowania. Odnosi się to również do wyborów do PE przeprowadzanych na terytorium naszego kraju.

1. GENEZA, ISTOTA I CECHY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Proces integracji europejskiej jest związany z powstaniem, rozwojem, działalnością wielu instytucji. Charakteryzują się one przede wszystkim zróżnicowanym zakresem działania, specyfiką spełnianych funkcji, kompetencjami. Do takich instytucji zalicza się Parlament Europejski. Ma on swoją długoletnią historię. Jego geneza wywodzi się z prób zrationalizowania, usprawnienia, zinstytucjonalizowania struktur i mechanizmów wspólnot europejskich podejmowanych w latach 50. XX w. Efektem tych działań było powstanie i funkcjonowanie w latach 1952–1956 Wspólnego Zgromadzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWiWS), uważanego za załączek obecnego Parlamentu Europejskiego². Jego zadaniem było pełnienie funkcji doradczych. Utworzono je w ramach systemu instytucjonalnego wspólnoty w celu sprawowania kontroli nad innymi jej organami³. Składało się ono wówczas z 78 osób wybranych spośród parlamentarzystów wybranych państw członkowskich wspólnoty. Byli to zatem delegaci poszczególnych parlamentów krajowych. Przy tym stanowili grupę członków zgromadzenia, które pełniło funkcję ciała doradczego i forum dyskusji⁴. Następnie w 1958 r. wraz z wejściem traktatów powołujących Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA) stało się ono organem przedstawicielskim trzech wspólnot europejskich⁵. Było to jednolite zgromadzenie dla EWiWS, EWG i EWEA. Działo ono jako Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne, które nadzorowało inne instytucje wspólnotowe⁶. W 1962 r. dokonano zmiany jego nazwy na Parlament Europejski. Związane to było jedynie ze zmianą w regulaminie wspomnianego zgromadzenia. Nie

² E. Małuszyńska, B. Gruchman (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 56.

³ A. Wierzchowska, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2016, s. 130.

⁴ J. Galster, Z. Witkowski, K.M. Witkowska, *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wyd. TNOiK. Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2012, s. 98.

⁵ P. Wojtasik, *Instytucje*, [w:] A. Kuś (red.), *Zasady prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Wyd. KUL, Lublin 2018, s. 108.

⁶ P. Tosiek, M. Wicha, *Parlament Europejski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014, s. 13.

zmieniło się jego usytuowanie wśród innych instytucji i organów wspólnot europejskich. Wspomniana nazwa została wprowadzona w 1987 r. do traktatów założycielskich wspólnot postanowieniami Jednolitego Aktu Europejskiego⁷. Jednocześnie jego deputowanych wybierano przez desygnowanie określonych osób przez parlamenty krajów członkowskich⁸. Od początku istnienia parlamentu stopniowo poszerzano jego kompetencje i uprawnienia. Wprowadzano również zmiany dotyczące kilku kwestii związanych z funkcjonowaniem wspomnianego organu, czyli sposobu jego wyłaniania, kompetencji, liczebności. Realizowane zmiany odnosiły się też do procedury uchwalania budżetu oraz uprawnień prawodawczych i kontrolnych. Natomiast w 1976 r. zdecydowano o przeprowadzeniu bezpośrednich i powszechnych wyborów do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się trzy lata później⁹. Wszystkie te działania miały na celu wzmocnienie pozycji i statusu parlamentu. Z kolei na podstawie traktatu o Unii Europejskiej parlament zwiększył zakres swojej aktywności poprzez uczestnictwo w procedurze współdecydowania, szerszy zakres przedmiotowy procedur współpracy i zgody, wzmocnienie kompetencji kreatywnych. Jednocześnie ograniczono jednak rolę parlamentu jako organu doradczego i kontrolnego. Ponadto na mocy traktatu amsterdamskiego rozwinęty został zakres wykorzystywania przez niego procedury współdecydowania, a w nicejskim przyznano mu status podmiotu uprzywilejowanego podczas niektórych postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości¹⁰. W międzyczasie sam parlament podejmował rezolucje o zwiększeniu lub ustanowieniu maksymalnej liczby eurodeputowanych. Uwzględniano w nich postanowienia poszczególnych traktatów i fakt rozszerzenia UE o nowe kraje członkowskie. Na przestrzeni tych wszystkich lat Parlament Europejski ewoluował, zwiększając swoje kompetencje i zyskując na znaczeniu. Przeszedł on bowiem drogę od niewiele znaczącego gremium opiniodawczego i konsultacyjnego do spełniającego wymogi współczesności organu współdecydującego.

Współcześnie Parlament Europejski stanowi organ zajmujący szczególną pozycję w systemie instytucjonalnym UE. Zalicza się go do organów ponadnarodowych ze względu na rodowód, sposób wybierania i funkcje związane z reprezentowaniem interesu państw członkowskich (a nie ich rządów). Jego kompetencje i uprawnienia nie przypominają jednak tych posiadanych przez organy przedstawicielskie w państwach członkowskich. Stanowi też organ decyzyjny wspólnot europejskich. Składa się z przedstawicieli narodów państw zgromadzonych i zjednoczonych we wspólnocie europejskiej¹¹. Oznacza to, że deputowani do parlamentu nie są jedynie reprezentantami

⁷ P. Wojtasik, *Instytucje...*, op. cit., s. 109.

⁸ *Wielka Encyklopedia Powszechna PWN*, t. 20, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 313.

⁹ P. Tosiek, M. Wicha, *Parlament...*, op. cit., s. 13.

¹⁰ Ibidem; A. Wierchowska, *System...*, op. cit., s. 130–131.

¹¹ A. Wierchowska, *System...*, op. cit., s. 129.

własnego narodu, ale stanowią przedstawicielstwo wszystkich społeczeństw zjednoczonych we Wspólnocie Europejskiej¹².

Istotą Parlamentu Europejskiego jest funkcjonowanie na podstawie uprawnień przyznanych przez traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (art. 189 TWE). Jego pozycja w istniejącym systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej oparta jest na reprezentacji przez wszystkich eurodeputowanych z ok. 500 mln obywateli Unii Europejskiej. Reprezentuje on zatem obywateli wszystkich państw członkowskich UE. Oprócz tego jako jedyna instytucja unijna posiada bezpośrednią legitymizację do sprawowania władzy¹³. To jedyna instytucja z tak silną demokratyczną legitymizacją oraz posiadająca szerokie uprawnienia i kompetencje. Wynika to z faktu, że parlament ten jest organem ustawodawczym UE. Równocześnie pochodzi z bezpośrednich wyborów przeprowadzanych w krajach członkowskich. Działa jako swoista instytucja Unii Europejskiej będąca odpowiednikiem jednoizbowego parlamentu krajowego¹⁴. Jednocześnie charakteryzuje się przede wszystkim¹⁵:

- oryginalną i niespotykaną nigdzie w Europie i na świecie konstrukcją instytucjonalną;
- funkcjonowaniem głównie na podstawie uregulowań traktatowych i wydanych na ich podstawie przepisów wewnętrznych;
- jawnością i niezależnością swojej pracy;
- dzieleniem się kompetencjami z innym organem przedstawicielskim państw członkowskich w postaci Rady Unii Europejskiej;
- podejmowaniem decyzji w wielu dziedzinach;
- zróżnicowaną liczbą parlamentarzystów pochodzących z poszczególnych państw członkowskich UE.

2. ZASADY OGÓLNE WYBORÓW DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Obywatele Unii Europejskiej wybierają swoich przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego, który reprezentuje ich interesy. Odbywa się to w trakcie wyborów do PE. Stanowią one akt wyboru, w drodze głosowania, realizowany przez obywateli państw unijnych. Organizuje się je i przeprowadza według zasad określonych w unijnych uregulowaniach traktatowych. Zalicza się do nich przepis zawarty w traktacie o Unii

¹² J. Galster, Z. Witkowski, K.M. Witkowska, *Kompendium wiedzy...*, op. cit., s. 98.

¹³ L. Kubiak, *Instytucje i organizacje Unii Europejskiej*, [w:] M. Duczkowska-Piasecka, *Unia Europejska. Organizacja-funkcjonowanie-korzyści*, Wyd. Wyższa Szkoła Ekonomiczna Almaner, Warszawa 2018, s. 54.

¹⁴ <https://www.europark.europa.eu>, 20.05.2020.

¹⁵ L. Kubiak, *Instytucje...*, op. cit., s. 54.

Europejskiej. Zgodnie z nim członkowie Parlamentu Europejskiego (eurodeputowani) wybierani są na pięcioletnią kadencję w wyborach powszechnych i bezpośrednich oraz w głosowaniu wolnym i tajnym¹⁶. Równocześnie kwestie dotyczące wyborów nieuregulowane w prawie unijnym pozostają w kompetencji państw członkowskich UE¹⁷. W praktyce wybory te opierają się na zróżnicowanych procedurach wyborczych obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wynika to z faktu, że do chwili obecnej nie opracowano i nie uchwalono jednolitej procedury wyborczej¹⁸. Jest tak pomimo unormowania zawartego w traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stwierdzającego, że wspomniany parlament opracowuje projekt w celu ustanowienia przepisów niezbędnych do umożliwienia wybrania swoich członków w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą i takimi samymi zasadami we wszystkich państwach członkowskich¹⁹. Ustanowiono jedynie stosowane od 2004 r. wspólne zasady wyborcze dotyczące Parlamentu Europejskiego. Zalicza się do nich m.in. zasady: proporcjonalności, wielu okręgów wyborczych w jednym kraju, fakultatywnego progu wyborczego nie przekraczającego 5% na poziomie krajowym, nielączenia mandatu eurodeputowanego z mandatem parlamentarzysty krajowego. Poza tym liczba przedstawicieli wybieranych w każdym państwie członkowskim UE jest proporcjonalna do liczby jego mieszkańców. Nie musi ona być jednak równa liczbie obywateli przypadających na jeden mandat. Praktycznie stosuje się obiektywny, sprawiedliwy podział mandatów pomiędzy poszczególne państwa członkowskie, odzwierciedlający zasadę degresywnej proporcjonalności (przy uwzględnieniu zmian liczby państw unijnych i zachodzących w nich zmian demograficznych)²⁰.

Jednocześnie tylko niektóre państwa unijne wprowadziły specjalne i odmienne od obowiązujących przy krajowych wyborach parlamentarnych ordynacje wyborcze do PE. Dlatego też w każdym państwie członkowskim UE wybory ich przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego odbywają się zgodnie z ustalonymi przez nie procedurami²¹. Z tego względu szczegółowe warunki przeprowadzenia wspomnianych wyborów określają przepisy krajowe państw członkowskich. Każde z nich decyduje o kształcie i istotnych aspektach przeprowadzanych u siebie wyborów do Parlamentu

¹⁶ Art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326/01 z 26.10.2012).

¹⁷ M. Rulka, *Regulacja wyborów do Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 16, s. 27.

¹⁸ E. Małuszyńska, B. Gruchman (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 57.

¹⁹ Art. 223 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej nr 325/56 z 26.10.2012).

²⁰ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje...*, op. cit., s. 145–146.

²¹ <https://www.europarl.europa.eu>, 15.06.2020.

Europejskiego. Pomimo tego we wszystkich państwach unijnych stosowany jest system proporcjonalny, ale w części z nich niemożliwy jest wybór określonej osoby na liście (głosu preferencyjnego). Oprócz tego wykorzystuje się również metodę *panachange* umożliwiającą samodzielne pozycjonowanie list wyborczych składających się z kandydatów z różnych list (Luksemburg) lub system pojedynczego głosu poniesionego (Irlandia)²².

Państwa członkowskie mają swobodę dotyczącą przede wszystkim wyboru zastosowanego u siebie systemu wyborczego, ustalania granic okręgów wyborczych, prowadzenia kampanii wyborczej, wieku uprawniającego do udziału w głosowaniu. Muszą jednak zagwarantować ich równość dla wszystkich swoich obywateli i tajność głosowania. Wymaga się również od nich nienaruszania zasady reprezentacji proporcjonalnej. Wybory do Parlamentu Europejskiego muszą odbywać się w oparciu o wspomnianą zasadę z zastosowaniem systemu list wyborczych lub systemu pojedynczego głosu przechodniego. Oprócz tego państwa członkowskie UE mogą zezwolić na głosowanie według systemu list preferencyjnych. Mają one także możliwość przeprowadzenia głosowania z wyprzedzeniem, korespondencyjnego, drogą elektroniczną i internetowego. W takich sytuacjach zobligowane są do zapewnienia w szczególności wiarygodności wyników, poufności głosowania i ochrony danych osobowych²³.

3. PRAWO DO GŁOSOWANIA I KANDYDOWANIA DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W POLSCE

W wyborach do Parlamentu Europejskiego mogą uczestniczyć określone osoby w Polsce. Dotyczy to osób posiadających czynne prawo wyborcze, czyli mogących głosować w wyborach przeprowadzanych na terytorium naszego kraju. Przysługuje ono każdemu obywatelowi polskiemu lub innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej stale zamieszkującemu w Polsce i ujętemu w stałym rejestrze wyborców (zasada domicylu)²⁴. Zasadę tę potwierdza wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Według niego przyznane prawo wybierania posłów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom Unii Europejskiej niebędącymi obywatelami polskimi nie jest sprzeczne z Konstytucją RP²⁵. Stwierdza się w niej przecież, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu, czyli wszystkich

²² P. Tosiek, M. Wicha, *Parlament...*, op. cit., s. 19.

²³ Ibidem.

²⁴ J. Osiński, B. Pytlík, *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2016, nr 3, s. 16.

²⁵ Art. 1. Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2004 r. (Sygn. Art. K 15/04).

osób na terenie naszego państwa²⁶. Naród ten wybiera swoich przedstawicieli w wyborach. Poprzez taki wybór udziela im upoważnienia do sprawowania funkcji publicznych. Osoby te otrzymują mandat, który jest zgodny z wolą większości społeczeństwa. Dotyczy to również wyborów przedstawicieli narodu polskiego do Parlamentu Europejskiego²⁷.

Odawanie prawa przysługuje wszystkim tym osobom, które najpóźniej w dniu głosowania ukończyły 18 lat, nie zostały wyrokiem sądu pozbawione praw publicznych i wyborczych, nie są ubezwłasnowolnione²⁸. W celu zagłosowania w wyborach do PE wspomniane osoby powinny stawić się w dniu wyborów w określonym regionie komisji wyborczej. Natomiast osoby wyrażające chęć głosowania w innym miejscu niż miejsce zameldowania powinny postarać się o wpis do rejestru wyborców w określonym urzędzie gminy. Taki wniosek mogą składać nie tylko obywatele polscy, ale i Unii Europejskiej, mieszkający w innej gminie niż miejsce oddania głosu. Ponadto w urzędzie gminy można otrzymać zaświadczenie, które umożliwia głosowanie w dowolnym miejscu w Polsce i państwach członkowskich UE. Osoba mająca tego rodzaju zaświadczenie zostaje skreślona ze spisu wyborców określonej gminy²⁹. Oprócz tego w wyborach do Parlamentu Europejskiego na obszarze Polski możliwe jest³⁰:

- oddanie głosu za pośrednictwem pełnomocnika przez osoby cechujące się znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności oraz mające najpóźniej w dniu głosowania ukończone 75 lat (na podstawie pełnomocnictwa udzielonego na wniosek wyborcy przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub innego upoważnionego pracownika urzędu gminy);
- głosowanie korespondencyjne przez osoby o potwierdzonym znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, głosujące w stałych obwodowych komisjach wyborczych na terytorium Polski (na podstawie ustnego, pisemnego lub elektronicznego zgłoszenia o chęci uczestniczenia w takim głosowaniu i dostarczonego im pakietu wyborczego).

W praktyce polscy obywatele mieszkającym w swoim ojczystym kraju (kraju pochodzenia) mogą głosować jedynie na kandydatów startujących w wyborach przeprowadzanych w Polsce. Natomiast osoby mieszkające w innym kraju UE (kraju przyjmującym) i figurujące w jego spisie wyborców mają możliwość głosowania na kandydatów do PE w swoim ojczystym kraju lub poza jego granicami. Wynika to z faktu, że

²⁶ Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

²⁷ W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Wyd. „Morpol”, Lublin 2016, s. 52.

²⁸ <https://wiadomosci.onet.pl>, 20.06.2020.

²⁹ <https://wiadomosci.gazeta.pl>, 20.06.2020.

³⁰ Ibidem.

Polacy jako obywatele UE mogą głosować na takich samych warunkach jak obywatele państwa, w którym mieszkają. Podobnie jest w przypadku obywateli innych państw unijnych mieszkających w Polsce. Wszyscy oni mogą głosować tylko raz w wyborach do Parlamentu Europejskiego³¹.

Równocześnie we wspomnianych wyborach mogą brać udział osoby dysponujące biernym prawem wyborczym w Polsce. Wiąże się ono m.in. z możliwością kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Takie prawo mają osoby, które najpóźniej w dniu głosowania ukończyły 21 lat i od co najmniej pięciu lat zamieszkują w Polsce lub na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Jednocześnie nie mogą to być osoby karane za przestępstwo umyślne i ścigane z oskarżenia publicznego. Biernego prawa wyborczego nie mają również obywatele UE, którzy nie są obywatelami polskimi i zostali pozbawieni prawa wybieralności w swoim państwie³². W praktyce kandydować na eurodeputowanych do PE mogą tylko kandydaci zgłoszeni przez określone podmioty. Prawo to posiadają komitety wyborcze partii politycznych lub wyborców. Mają je również koalicyjne komitety wyborcze. Kandydaci ci są zgłaszani w ramach list wyborczych. Ich liczba na jednej liście kandydatów na eurodeputowanych nie może być mniejsza niż 5 i większa niż 10. Taka lista kandydatów musi być poparta podpisami co najmniej 10 tys. wyborców stale mieszkających w określonym okręgu wyborczym³³. Przy tym kandydować można tylko w jednym okręgu wyborczym i jednej liście. Oprócz tego zgłoszenie kandydatury obywatela UE innego niż polski wymaga złożenia przez niego³⁴:

- oświadczenia o niekandydowaniu w wyborach do Parlamentu Europejskiego w innym państwie członkowskim UE;
- oświadczenia o niepozbawieniu na mocy orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej prawa do kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie unijnym jego pochodzenia;
- informacji o ostatnim adresie zamieszkania w państwie członkowskim UE jego pochodzenia.

Wspomniane listy kandydatów są rejestrowane przez okręgowe komisje wyborcze. Mogą one odmówić rejestracji w odniesieniu do niektórych kandydatów. W takich przypadkach lista jest rejestrowana w zakresie nieobjętym odmową. Jednocześnie komisje te mogą dokonać skreślenia z zarejestrowanej listy nazwiska kandydata, który zmarł, utracił prawo wybieralności, złożył pisemnie oświadczenie o wycofaniu zgody na kandydowanie, przedłożył nieprawdziwe oświadczenie lub został pozbawiony prawa

³¹ <https://europa.eu>, 20.06.2020.

³² J. Osiński, B. Pytlak, *Wybory...*, op. cit., s. 16.

³³ Art. 341–343 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684).

³⁴ Art. 344 § 1 Kodeksu Wyborczego.

do kandydowania. We wspomnianych sytuacjach, gdy na danej liście pozostaje mniej niż pięciu kandydatów, komisja wyborcza zawiadamia o możliwości zgłoszenia nowej osoby³⁵.

4. PRZEPROWADZENIE I WYNIKI WYBORÓW DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W POLSCE

Wybory do Parlamentu Europejskiego są przeprowadzane w oparciu o określone zasady. Stanowią one warunek prawidłowego przeprowadzenia tych wyborów. Są ujęte w uregulowaniach prawnych traktatu o Unii Europejskiej i polskiego kodeksu wyborczego. Zgodnie z obowiązującym kodeksem wyborczym są one powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne³⁶. Oznacza to przede wszystkim, że każdy uprawniony do głosowania, czyli posiadający czynne prawo wyborcze, ma możliwość oddania tylko jednego głosu o takiej samej sile sprawczej, głosowania bezpośrednio lub przez pełnomocnika na określonego kandydata, odzwierciedlenia swoich preferencji w procesie wyłaniania eurodeputowanych³⁷. Oprócz tego wybory odbywają się w oparciu o proporcjonalny system wyborczy. Polega on na podziale mandatów odpowiednio do liczby głosów wyborców zebranych przez poszczególne komitety wyborcze. Praktycznie w naszym kraju obowiązuje system proporcjonalny z głosem preferencyjnym. Przejawia się to w oddawaniu głosu przez wyborcę na określonego kandydata z listy wyborczej. Jest to istotne, ponieważ liczba zebranych głosów decyduje o tym, że dany kandydat jest brany pod uwagę w ostatecznym podziale mandatów³⁸.

Jednocześnie wybory te odbywają się w głosowaniu tajnym, co oznacza, że są zorganizowane w taki sposób, by nikt nie mógł dowiedzieć się, na kogo zagłosował konkretny wyborca³⁹. Omawiane wybory charakteryzują się tym, że⁴⁰:

- eurodeputowanych wybiera się co pięć lat;
- w ich trakcie dokonuje się wyboru 52 eurodeputowanych, którzy będą przedstawicielami narodu polskiego w PE (niezwiązanymi żadnymi instrukcjami i nieodwołalnymi);
- odbywają się w okresie wyborczym ustalonym w przepisach prawa Unii Europejskiej;

³⁵ Art. 345–346 Kodeksu Wyborczego.

³⁶ Art. 328 Kodeksu Wyborczego.

³⁷ Informator o prawach wyborczych: Powszechne, równe, bezpośrednie, tajne..., Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2020, s. 4–5.

³⁸ https://www.wybory_europejskie.eu/jak-glosowac/polska, 20.06.2020.

³⁹ Ibidem, s. 5.

⁴⁰ Art. 329–332 Kodeksu Wyborczego.

- są zarządzane na 90 dni przed ich terminem przez Prezydenta RP w drodze postanowienia podawanego do publicznej wiadomości i ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej;
- przeprowadza się je w oparciu o postanowienie Prezydenta RP, w którym określone są dni upłynięcia czynności przewidzianych w kodeksie wyborczym i liczba eurodeputowanych do PE wybieranych w Polsce;
- w terminie 14 dni od ich zarządzenia Państwowa Komisja Wyborcza ogłasza w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej i zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej; liczbę wyborców na obszarze całego kraju i na terenie poszczególnych okręgów wyborczych zgodnie ze stanem na koniec kwartału poprzedzającego dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów.

Praktycznie wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce są przeprowadzane przez komisje wyborcze. Są to organy odpowiadające za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów oraz nadzorowanie samego głosowania⁴¹. Zalicza się do nich Państwową Komisję Wyborczą (PKW), która jest stałym organem wyborczym. Oprócz tego powołuje inne komisje wyborcze realizujące określone zadania. Stanowią je okręgowe, rejonowe i obwodowe komisje wyborcze. Jednocześnie w celu przeprowadzenia wyborów wykorzystuje się utworzone okręgi wyborcze obejmujące obszar jednego lub więcej województw albo część województwa. Zgodnie z kodeksem wyborczym głosowanie we wspomnianych wyborach odbywa się w 13 wielomandatowych okręgach wyborczych (tabela 1).

Poszczególnym okręgom wyborczym nie jest z góry przydzielona liczba mandatów do Parlamentu Europejskiego. Decyduje o tym faktyczna frekwencja wyborcza. Od niej zależy, czy dany kandydat uzyska wspomniany mandat. Równocześnie ma ona wpływ na wyniki wyborów⁴².

Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego są ustalane w określony sposób. To dwuetapowy proces, którego realizacją zajmuje się Państwowa Komisja Wyborcza. Pierwszy etap realizowany jest na poziomie ogólnopolskim. W jego trakcie komisja ta po otrzymaniu protokołów wyników głosowania ze wszystkich okręgów wyborczych ustala jego wyniki w skali kraju. Oprócz tego sporządza zestawienie obejmujące liczbę ważnych głosów w skali kraju i oddanych na listy kandydatów z określonych komitetów wyborczych. Równocześnie stwierdza, które listy kandydatów komitetów wyborczych spełniają warunek uprawniający do uczestniczenia w podziale mandatów. Stanowi go przekroczenie 5% progu wyborczego przez komitety wyborcze, czyli uzyskanie odpowiedniej liczby głosów wyborców. Następnie PKW dokonuje podziału mandatów pomiędzy uprawnione komitety wyborcze, odpowiednio do liczby ważnych głosów oddanych na jego

⁴¹ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wyd. Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 97.

⁴² <https://www.wybory-europejskie.eu/jak-glosowac/polska>, 20.06.2020.

Tabela 1. Okręgi wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego

Okręg wyborczy	Granice określonego okręgu wyborczego
Okręg nr 1	Obszar województwa pomorskiego
Okręg nr 2	Obszar województwa kujawsko-pomorskiego
Okręg nr 3	Obszar województwa podlaskiego i warmińsko-mazurskiego
Okręg nr 4	Obszar miasta stołecznego Warszawy oraz ośmiu powiatów województwa mazowieckiego: grodzkiego, legionowskiego, nowodworskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, warszawskiego zachodniego i wołomińskiego
Okręg nr 5	<ul style="list-style-type: none"> • Obszar czterech miast na prawach powiatu: Płocka, Radomia, Ostrołęki i Siedlec • Obszar 29 powiatów województwa mazowieckiego: ciechanowskiego, gostynińskiego, mławskiego, płockiego, płońskiego, przasnyskiego, sierpeckiego, sochaczewskiego, żuromińskiego, żyrardowskiego, białobrzeskiego, grójeckiego, kozienickiego, lipskiego, przysuskiego, radomskiego, szydlowieckiego, zwoleńskiego, garwolińskiego, łosickiego, makowskiego, mińskiego, ostrołęckiego, ostrowskiego, pułtuskiego, siedleckiego, siedleckiego, sokołowskiego, węgrowskiego, wyszkowskiego
Okręg nr 6	Obszar województwa łódzkiego
Okręg nr 7	Obszar województwa wielkopolskiego
Okręg nr 8	Obszar województwa lubelskiego
Okręg nr 9	Obszar województwa podkarpackiego
Okręg nr 10	Obszar województwa małopolskiego i świętokrzyskiego
Okręg nr 11	Obszar województwa śląskiego
Okręg nr 12	Obszar województwa dolnośląskiego i opolskiego
Okręg nr 13	Obszar województwa lubuskiego i opolskiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika nr 3 do ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684).

kandydatów. Po tym ustalana jest liczba mandatów przypadających dla poszczególnych list kandydatów ze wspomnianych komitetów wyborczych. Wykorzystuje się do tego celu metodę D'Hondta, stosowaną do ustalania wyników wyborów parlamentarnych. Metoda ta jest korzystna dla komitetów wyborczych, które uzyskały największą liczbę głosów. Polega ona na dokonaniu podziału ogólnej liczby głosów pozyskanych przez komitety wyborcze uczestniczących w podziale mandatów przez tyle kolejnych liczb naturalnych, ile jest ich do obsadzenia⁴³. Dlatego Państwowa Komisja Wyborcza dzieli wszystkie mandaty do Parlamentu Europejskiego za pomocą⁴⁴:

- dzielenia liczby ważnych głosów oddanych łącznie na listy kandydatów z każdego komitetu wyborczego, kolejno przez 1, 2, 3, 4 i dalsze liczby, aż do momentu, gdy

⁴³ J. Osiński, B. Pytlik, *Wybory...*, op. cit., s. 17; art. 354 Kodeksu Wyborczego.

⁴⁴ Art. 356 Kodeksu Wyborczego.

z otrzymanych w ten sposób ilorazów liczb możliwe będzie uszeregowanie tyłu kolejnych największych liczb, ilu eurodeputowanych wybiera się w naszym kraju;

- przyznania każdemu komitetowi wyborczemu tyłu mandatów, ile kolejnych największych liczb przypada mu spośród ustalonych w przywołany sposób ilorazów.

Po realizacji wspomnianych czynności PKW sporządza protokół wyników głosowania w skali kraju i ogólnego podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze. Po tym realizowany jest drugi etap ustalania wyników wyborów do PE. Wiąże się on z określeniem, w których okręgach dane komitety wyborcze uzyskają mandaty. Z tego względu sporządza się określone zestawienie. Obejmuje ono liczbę głosów ważnych, oddanych łącznie na listy kandydatów każdego z komitetów wyborczych i na poszczególne listy. W oparciu o to zestawienie PKW przystępuje do ustalenia liczby mandatów przypadającym poszczególnym listom kandydatów⁴⁵. Odbywa się to za pomocą metody Hare'a-Niemeyera. Jej zastosowanie polega na⁴⁶:

- mnożeniu za każdym razem liczby głosów oddanych na jednego z kandydatów przez liczbę przypadających mu mandatów (odrębnie dla każdego komitetu wyborczego);
- dzieleniu otrzymanego w ten sposób iloczynu przez liczbę ważnych głosów oddanych we wszystkich okręgach na kandydatów z określonego komitetu wyborczego;
- uzyskanie na podstawie tego działania ilorazu oznaczającego liczbę mandatów przypadających określonej liście kandydatów;
- wykorzystaniu tzw. zasady największych reszt, polegającej na przydzieleniu pozostałych mandatów tym kandydatom z komitetów, dla których wspomniane wcześniej ilorazy kolejno wykazują po przecinku najwyższe wartości;
- przydzielenie mandatów w ramach list okręgowych w kolejności dla kandydatów o największej liczbie głosów.

Po ustaleniu wyników wyborów w każdym okręgu wyborczym PKW sporządza protokół wyboru eurodeputowanych. W protokole tym, odrębnym dla każdego okręgu wyborczego, zamieszcza się m.in. wykaz list spełniających warunek niezbędny do podziału mandatów, liczbę wyborców uprawnionych do głosowania, liczbę głosów ważnych i nieważnych. Stanowi to podstawę do ogłoszenia oficjalnych wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego. Podaje je Państwowa Komisja Wyborcza w formie obwieszczenia publikowanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej i przekazania informacji do publicznej wiadomości. Oprócz tego sporządza ona sprawozdanie z wyborów przesyłane Prezydentowi RP, Marszałkowi Sejmu i Sądowi Najwyższemu oraz wręcza posłom do PE zaświadczenia o ich wyborze na eurodeputowanych. Równocześnie po obwieszczeniu PKW Marszałek Sejmu przesyła zawiadomienie o wyborze tych eurodeputowanych do przewodniczącego Parlamentu Europejskiego.

⁴⁵ J. Osiński, B. Pytlik, *Wybory...*, op. cit., s. 18.

⁴⁶ Art. 358 Kodeksu Wyborczego; J. Osiński, B. Pytlik, *Wybory...*, op. cit., s. 18.

5. PRZEPROWADZENIE, ORGANIZACJA I PRZEBIEG WYBORÓW DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W POLSCE W 2019 R.

Współcześnie obywatele Unii Europejskiej mają prawo wybierania swoich przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego. Realizuje się je na zasadach ustalonych w traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską i zawartych w polskich kodeksie wyborczym. Odbywa się to w ramach wyborów przeprowadzanych co pięć lat. Takie wybory do Parlamentu Europejskiego przeprowadzono w Polsce 26 maja 2019 r. Były to już czwarte tego rodzaju wybory od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Zarządzono je na podstawie postanowienia wydanego 25 lutego 2019 r. przez Prezydenta RP⁴⁷. Przebiegały one według następującego harmonogramu⁴⁸:

- 6 kwietnia – termin składania zawiadomień do Państwowej Komisji Wyborczej o utworzeniu komitetów wyborczych przez partię polityczną, koalicję wyborczą, wyborców;
- 8 kwietnia – termin powołania okręgowych i rejonowych komisji wyborczych;
- 16 kwietnia – termin zgłaszania list kandydatów na eurodeputowanych;
- 26 kwietnia – upublicznienie informacji o numerach i granicach obwodów głosowania oraz siedzibach obwodowych komisji wyborczych, a także o terminie zgłaszania kandydatów do składów obwodowych komisji wyborczych;
- 6 maja – termin sporządzenia spisów wyborców przez gminy;
- od 11 do 24 maja (do godz. 0.00) – nieodpłatne rozpowszechnianie audycji wyborczych przygotowanych przez poszczególne komitety w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych;
- do 16 maja – przekazanie przez okręgowe komisje wyborcze informacji dotyczących zarejestrowanych list kandydatów na eurodeputowanych do PE;
- 24 maja – zakończenie kampanii wyborczej (o godz. 0.00);
- 25 maja – początek ciszy wyborczej oraz przekazanie spisu wyborców dla przewodniczących obwodowych komisji wyborczych;
- 26 maja – głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego (7.00–21.00).

W Polsce zastosowano, podobnie jak w innych państwach członkowskich UE, system oparty na zasadzie proporcjonalnej reprezentacji z wykorzystaniem list wyborczych. Ponadto minimalny próg wyborczy wynosił 5%. Oznaczało to minimalny procent poparcia wyborców uprawniający komitet wyborczy do uczestniczenia w podziale mandatów do Parlamentu Europejskiego. Ci wyborcy głosowali na kandydatów z list komitetów wyborczych w wyborach równych, bezpośrednich, powszechnych i tajnych. Stawiali oni znak „X” przy nazwisku jednego z wybranych przez siebie kandydatów, umieszczonym na liście określonego okręgu wyborczego. Dokonali oni wyboru

⁴⁷ <https://pe2019.pkw.gov.pl/pe2019/>, 25.06.2020.

⁴⁸ <https://pe2019.pkw.gov.pl/pe2019/pl/kalendarz>, 25.06.2020.

52 eurodeputowanych do Parlamentu Europejskiego. Spośród nich wybierano zróżnicowaną liczbę eurodeputowanych w poszczególnych okręgach wyborczych. Wyboru tego dokonywano w 13 okręgach wyborczych wyznaczonych dla poszczególnych obszarów naszego kraju i zgodnie z jego podziałem administracyjnym⁴⁹ (tabela 2).

Tabela 2. Liczba eurodeputowanych do Parlamentu Europejskiego wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych

Okręg wyborczy	Liczba wybieranych eurodeputowanych
Okręg nr 1	4
Okręg nr 2	3
Okręg nr 3	2
Okręg nr 4	5
Okręg nr 5	3
Okręg nr 6	2
Okręg nr 7	5
Okręg nr 8	2
Okręg nr 9	3
Okręg nr 10	7
Okręg nr 11	7
Okręg nr 12	6
Okręg nr 13	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://wiadomosci.wp.pl>, 25.06.2020.

Jednocześnie do Państwowej Komisji Wyborczej zgłoszono aż 30 komitetów wyborczych chcących uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Cztery z nich odrzucono z powodu niespełnienia wymogów formalnych. Ostatecznie PKW zarejestrowała 26 komitetów wyborczych. Część z tych komitetów zarejestrowała listy kandydatów w całym kraju lub w części okręgów wyborczych. Natomiast pozostałe nie zarejestrowały list w żadnym okręgu. Jednak po upływie terminu zgłaszania kandydatów na eurodeputowanych PKW stwierdziła, że ustawowe wymogi startu w wspomnianych wyborach spełniało tylko sześć komitetów, czyli⁵⁰:

- Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość;
- Komitet Wyborczy Koalicja Europejska: PO, PSL, SLD, .N, Zieloni;

⁴⁹ <https://wiadomosci.wp.pl>, 25.06.2020; <https://wiadomosci.gazeta.pl>, 25.06.2020.

⁵⁰ <https://wiadomosci.wp.pl>, 25.06.2020; <https://pe2019.pkw.pl/pe2019/pl/komitety>, 25.06.2020.

- Koalicyjny Komitet Wyborczy Lewica Razem: Partia Razem, Unia Pracy, Ruch Sprawiedliwości Społecznej;
- Komitet Wyborczy Wiosna Roberta Biedronia;
- Komitet Wyborczy Wyborców Kukiz'15.

Komitety te zebrały odpowiednią liczbę podpisów na obszarze przynajmniej siedmiu okręgów wyborczych. Umożliwiło to głosowanie na ich kandydatów na obszarze całego kraju. Jednocześnie trzy komitety wyborcze wystawiły kandydatów tylko w niektórych okręgach. Były to⁵¹:

- Komitet Wyborczy Ruch Prawdziwa Europa (okręgi wyborcze nr 9 i 10);
- Komitet Wyborczy Wyborców Polska Fair Play Bezpartyjni Gwiazdowski (okręgi nr 1, 4, 5, 8, 10, 11);
- Komitet Wyborczy Jedność Narodu (okręg nr 5).

Komitety stworzyły listy kandydatów w poszczególnych okręgach wyborczych. Każdy z nich zgłosił po 10 kandydatów w każdym z okręgów. Średnio z każdego komitetu startowało do 130 osób. Spośród nich można wymienić m.in. takich kandydatów, jak⁵²:

- Sławomir Mentzen, Krzysztof Bosak, Kaja Godek, Piotr Liroy-Marzec, Grzegorz Braun (Lista nr 1, Komitet Wyborczy Konfederacja Korwin Braun Liroy Narodowcy);
- Wanda Nowicka, Monika Falej, Robert Biedroń, Anita Sowińska, Zbigniew Bujak (Lista nr 2, Komitet Wyborczy Wiosna Roberta Biedronia);
- Janusz Lewandowski, Magdalena Adamowicz, Radosław Sikorski, Włodzimierz Cimoszewicz, Andrzej Halicki, Jarosław Kalinowski, Dariusz Rosati, Marek Belka, Ewa Kopacz, Leszek Miller, Joanna Mucha, Róża Thun, Jerzy Buzek, Janina Ochojska (Lista nr 3, Komitet Wyborczy Koalicja Europejska: PO, PSL, SLD, Zieloni);
- Anna Fotyga, Jarosław Sellin, Karol Karski, Jacek Saryusz-Wolski, Ryszard Czarnecki, Adam Bielan, Witold Waszczykowski, Beata Szydło, Beata Kempa, Joachim Brudziński (Lista nr 4, Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość);
- Anna Górska, Paulina Matysiak, Adrian Zandberg, Piotr Ikonowicz, Waldemar Witkowski, Maciej Konieczny (Lista nr 5, Koalicyjny Komitet Wyborczy Lewica Razem);
- Paweł Szramka, Stanisław Tyszka, Marek Jurek, Jarosław Sachajko, Paweł Kukiz-Szczuciński (Lista nr 6, Komitet Wyborczy Wyborców Kukiz'15).

Praktycznie poszczególni wyborcy mieli możliwość dokonania wyboru kandydatów zgodnie ze swoimi poglądami i preferencjami politycznymi. Kandydaci ci reprezentowali komitety wyborcze powiązane ze zróżnicowanymi partiami i ugrupowaniami politycznymi.

⁵¹ Ibidem.

⁵² <https://pe2019.pkw.gov.pl/pe2019/kandydaci>, 25.06.2020.

6. WYNIKI GŁOSOWANIA I WYBORÓW DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W POLSCE W 2019 R.

Wybory do Parlamentu Europejskiego przeprowadzone w 2019 r. odbyły się bez większych zakłóceń ciszy wyborczej. Cechowały się dość wysoką średnią frekwencją krajową, wynoszącą 45,68%. Głosowała mniej niż połowa uprawnionych. Pomimo to oceniono ją jako rekordową jak na polskie warunki i w porównaniu z poprzednimi wyborami do PE przeprowadzonymi w naszym kraju. Była ona jednak niższa niż w połowie krajów członkowskich Unii Europejskiej, np. w Austrii, Belgii, Danii, we Francji, w Grecji, Hiszpanii, Niemczech. Natomiast frekwencja w Polsce przewyższała tę odnotowaną m.in. w Chorwacji, Czechach, Estonii, Holandii, Portugalii. Równocześnie frekwencja była zróżnicowana w poszczególnych okręgach wyborczych (tabela 3).

Tabela 3. Frekwencja w okręgach wyborczych do Parlamentu Europejskiego

Okręg wyborczy [siedziba]	Frekwencja w określonym okręgu wyborczym (w %)
Okręg nr 1 [Gdańsk]	47,24
Okręg nr 2 [Bydgoszcz]	41,75
Okręg nr 3 [Olsztyn]	38,93
Okręg nr 4 [Warszawa]	60,37
Okręg nr 5 [Warszawa]	43,31
Okręg nr 6 [Łódź]	46,92
Okręg nr 7 [Poznań]	44,86
Okręg nr 8 [Lublin]	43,84
Okręg nr 9 [Rzeszów]	44,24
Okręg nr 10 [Kraków]	47,89
Okręg nr 11 [Katowice]	45,86
Okręg nr 12 [Wrocław]	43,86
Okręg nr 13 [Gorzów Wielkopolski]	42,10

Źródło: <https://pe2019.pkw.gov.pl/pe2019/pl/frekwencja/pl>, 25.06.2020.

Analizując dane zawarte w tabeli 4, można stwierdzić, że w prawie 1/3 okręgów frekwencja była wyższa od średniej krajowej, natomiast w pozostałych niższa. Najwyższa

była w okręgu warszawskim, obejmującym miasto stołeczne Warszawa (60,37%), a najmniejsza w okręgu olsztyńskim (38,93%).

W tych wyborach odzwierciedliły się dość zróżnicowane preferencje wyborcze polskiego społeczeństwa. Większość prawidłowo oddało swoje głosy. W praktyce mniej niż 1% głosów uznano za nieważne z różnych powodów. Wyborcy oddali swoje głosy na różne komitety startujące w wyborach. Na każdy z nich oddano różną liczbę głosów. Miało to bezpośredni wpływ na fakt przekroczenia progu wyborczego i uzyskanie określonej liczby mandatów do Parlamentu Europejskiego (tabela 4).

Tabela 4. Wyniki uzyskane przez poszczególne komitety wyborcze

Komitet wyborczy	Liczba oddanych głosów		Uzyskane mandaty do PE
	Liczba	w %	
Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość	61 922 780	45,38	27
Komitet Wyborczy Koalicja Europejska	5 249 935	38,47	22
Komitet Wyborczy Wiosna Roberta Biedronia	826 975	6,06	3
Koalicyjny Komitet Wyborczy Lewica Razem	168 745	1,24	–
Komitet Wyborczy Wyborców Kukiz'15	503 564	3,69	–
Komitet Wyborczy Polska Fair Play Bezpartyjni Gwiazdowski	74 013	0,54	–
Komitet Wyborczy Jedność Narodu	2211	0,02	–
Komitet Wyborczy Wyborców Konfederacja, KORWiN Braun Liroy Narodowcy	621 188	4,55	–
Koalicyjny Komitet Wyborczy PolExit	7900	0,06	–
Ogółem	13 759 701	45,68	52

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://pe2019.pkw.gov.pl/pe2019/pl/wyniki/pl>, 25.06.2020.

Z analizy przedstawionych danych wynika, że w 2019 r. wybory do Parlamentu Europejskiego wygrał Komitet Wyborczy Prawa i Sprawiedliwości, który otrzymał największą liczbę głosów. Głosowały na niego przeważnie osoby mające powyżej 50 lat i zamieszkałe na wsi. Spośród nich sporo było wyborców z wykształceniem podstawowym i zawodowym. Komitet ten zdecydowanie poparli rolnicy, osoby pracujące fizycznie, emeryci i bezrobotni. Natomiast nieco mniej głosów uzyskał Komitet Wyborczy Koalicja Europejska, który zajął drugie miejsce. W szczególności uzyskał on

poparcie osób po 40. i 50. r.ż., mieszkających w największych polskich miastach. Nieco mniejsze niż średnie poparcie zdobył on wśród najmłodszej grupy wiekowej wyborców. Były to w szczególności osoby z wykształceniem wyższym, zajmujące stanowiska kierownicze, będące specjalistami lub biznesmenami. Natomiast Komitet Wyborczy Wiosna Roberta Biedronia uzyskał 6,3–7,5 razy mniej głosów niż pozostałe komitety wyborcze. Komitet ten poparli głównie młodzi wyborcy, w tym kobiety, osoby z wyższym wykształceniem, pełniące funkcje menedżerskie, specjaliści, uczniowie i studenci, mieszkańcy metropolii.

Z kolei pozostałe komitety nie osiągnęły progu wyborczego i uzyskały niskie poparcie. Nie uczestniczyły one w podziale 52 mandatów eurodeputowanych przypadających dla naszego kraju. Do tego podziału dopuszczono trzy komitety wyborcze, które uzyskały największą liczbę głosów, Przełożyła się ona na liczbę otrzymanych przez nie mandatów eurodeputowanych (tabela 5).

Tabela 5. Eurodeputowani wybrani w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.

Komitet wyborczy	Liczba otrzymanych mandatów	Wybrani eurodeputowani
Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość	27	Anna Fotyga, Kosma Złotowski, Karol Karski, Krzysztof Jurgiel, Jacek Saryusz-Wolski, Ryszard Czarnecki, Adam Bielan, Zbigniew Kuźmiuk, Witold Waszczykowski, Joanna Kopcińska, Zdzisław Krasnodębski, Andżelika Możdżanowska, Elżbieta Kruk, Beata Mazurek, Tomasz Poręba, Bogdan Rzońca, Beata Szydło, Ryszard Legutko, Patryk Jaki, Jadwiga Wiśniewska, Grzegorz Tobiaszowski, Izabela Kloc, Anna Zalewska, Beata Kempa, Joachim Brudziński, Elżbieta Rafalska, Dominik Tarczyński
Komitet Wyborczy Koalicja Europejska	22	Janusz Lewandowski, Magdalena Adamowicz, Radosław Sikorski, Tomasz Frankowski, Włodzimierz Cimoszewicz, Andrzej Halicki, Danuta Hübner, Jarosław Kalinowski, Marek Belka, Ewa Kopacz, Leszek Miller, Krzysztof Hetman, Elżbieta Łukacijewska, Róża Thun, Adam Jarubas, Jerzy Buzek, Marek Balt, Jan Olbrycht, Janina Ochojska-Okońska, Jarosław Duda, Bogusław Liberadzki, Bartosz Arłukowicz
Komitet Wyborczy Wiosna Roberta Biedronia	3	Robert Biedroń, Sylwia Spurek, Łukasz Kohut

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://tvn24.pl>, 25.06.2020; <https://www.polityka.pl>, 25.06.2020.

Z zaprezentowanej listy wynika, że mandaty eurodeputowanych otrzymało wielu znanych polityków. Najwięcej z nich uzyskali Beata Szydło (500 tys.), Jerzy Buzek (421 tys.) i Jadwiga Wiśniewska (408 tys.). Spośród eurodeputowanych 19 osób to byli posłowie na Sejm i jeden senator. W związku z zakazem łączenia mandatu eurodeputowanego do PE ze sprawowaniem mandatu posła i senatora złożyli oni rezygnację z dotychczas zajmowanego stanowiska. Zastąpiły ich osoby, które w wyborach parlamentarnych w 2015 r. uzyskały najwyższe kolejne wyniki, startując z tej samej listy⁵³.

Praktycznie większość, czyli 51 mandatów eurodeputowanych, objęto po ogłoszeniu i ustaleniu wyników wyborów. Pozostały jeden mandat został objęty po zakończeniu procedury brexitu i opuszczeniu Parlamentu Europejskiego eurodeputowanych z Wielkiej Brytanii. Umożliwiło to obsadzenie prawie wszystkich mandatów przysługujących Polsce.

Efektem przeprowadzenia w naszym kraju wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. było uzyskanie określonych wyników. Cechowała je w szczególności frekwencja na pewnym poziomie oraz liczba głosów oddanych na poszczególne komitety wyborcze i uzyskane przez nie mandaty eurodeputowanych.

BIBLIOGRAFIA

Pozycje zwarte

- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2014.
- Galster J., Witkowski Z., Witkowska K.M., *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wyd. TNOiK. Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2012.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Wyd. Liber, Warszawa 2017.
- Informator o prawach wyborczych: Powszechne, równe, bezpośrednie, tajne..., Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2020.
- Kubiak L., *Instytucje i organizacje Unii Europejskiej*, [w:] M. Duczkowska-Piasecka, *Unia Europejska. Organizacja–funkcjonowanie–korzyści*, Wyd. Wyższa Szkoła Ekonomiczna Almaner, Warszawa 2018.
- Małuszyńska E., Gruchman B. (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2017.
- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wyd. Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
- Rokseła A., *Charakterystyka systemu wyborczego do Parlamentu Europejskiego*, Wyd. Stowarzyszenie Instytut Nowych technologii, Łódź 2018.

⁵³ <https://www.polityka.pl>, 25.06.2020.

- Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Wyd. „Morpol”, Lublin 2016.
- Tosiek P., Wicha M., *Parlament Europejski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014.
- Wielka Encyklopedia Powszechna PWN*, t. 20, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Wierzchowska A., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2016.
- Wojtasik P., *Instytucje*, [w:] A. Kuś (red.), *Zasady prawa instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Wyd. KUL, Lublin 2018.

Czasopisma

- Kuś A., *Rodzaje kompetencji Unii Europejskiej a unijna polityka podatkowa*, „Studia z Polityki Społecznej” 2014, nr 2.
- Osiński J., Pytlík B., *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2016, nr 3.
- Rulka M., *Regulacja wyborów do Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 16.

Akty prawne

- Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich załączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWS, Euratom z dnia 20 września.
- Decyzja Rady Europejskiej (UE) 2018/937 z dnia 28 czerwca 2018 r. ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego (Dz.U. L 165J z 2.07.2018, s. 1).
- Dyrektywa Rady 93/109/WE ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 329 z 30.12.1993).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2013 r.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej nr 325/56 z 26.10.2012).
- Traktat o Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana. (Dziennik urzędowy C 326, 26/10/2012 p. 0001 – 0390).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy (Dz.U. z 2019 r., poz. 684).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2004 r. (Sygn. Art. K 15/04).

Źródła internetowe

<https://pe2019.pkw.gov.pl>.

<https://wiadomosci.gazeta.pl>.

<https://wiadomosci.onet.pl>.

<https://wiadomosci.wp.pl>.

<https://www.europarl.europa.eu>.

<https://www.polityka.pl>.

https://www.wybory_europejskie.eu/jak-glosowac/polska.

WYBORY DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W POLSCE W 2019 ROKU – ASPEKTY PRAWNO-POLITOLOGICZNE

Streszczenie

Wybory do Parlamentu Europejskiego są drugimi pod względem wielkości wyborami demokratycznymi na świecie przeprowadzanymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Głosując w tych wyborach, obywatele UE mają bezpośredni wpływ na skład Parlamentu Europejskiego i jego decyzje podejmowane przez kolejne pięć lat. Prawo jest regulowane zarówno w ustawodawstwie unijnym wprowadzającym wspólne przepisy dla państw członkowskich, jak i szczegółowo zróżnicowanymi przepisami krajowymi. Z tego względu omawiane wybory realizowane są zgodnie z zasadami określonymi w uregulowaniach traktatowych i ordynacjach wyborczych poszczególnych krajów. Niniejszy artykuł omawia szczegółowo zagadnienia związane m.in. z prawami wyborczymi, procedurą i organizacją wyborów do PE, stosowanym systemem głosowania oraz przedstawia kwestie dotyczące frekwencji w poszczególnych okręgach wyborczych w odniesieniu do wyborów do PE przeprowadzonych w Polsce w 2019 roku.

Słowa kluczowe: Parlament Europejski, wybory demokratyczne, państwa członkowskie, Unia Europejska, eurodeputowani, ustawodawstwo unijne

ELECTIONS TO THE EUROPEAN PARLIAMENT IN POLAND IN 2019: LEGAL AND POLITICAL ASPECTS

Abstract

European Parliament elections are the second largest democratic elections in the world held in the European Union member states. By voting in these elections, EU citizens

have a direct impact on the composition of the European Parliament and its decisions for the next five years. The law is governed both by EU legislation that introduces common rules for member states, and by detailed differing national laws. For this reason, the elections in question are implemented in accordance with the rules set forth in the treaty regulations and the electoral laws of each country. This article discusses in detail the issues related to, among other things, electoral rights, the procedure and organization of EP elections, the voting system used, and presents the issues of turnout in individual electoral districts in relation to the EP elections held in Poland 2019.

Keywords: European Parliament, democratic elections, member states, European Union, MEPs, EU legislation

Cytuj jako:

Skrobisz K., *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce w 2019 roku – aspekty prawno-politologiczne*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2023, nr 3(78), s. 103–124. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.19/k.skrobisz

Cite as:

Skrobisz K. (2023). ‘Elections to the European Parliament in Poland in 2019: Legal and Political Aspects’. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 3(78), 103–124. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.19/k.skrobisz

ANALIZA POLITOLOGICZNA TEORII POLITYKI ZDROWOTNEJ

DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.20/p.olszewski/t.idzikowski

Polityka zdrowotna stanowi fundamentalny element życia społecznego i politycznego każdego narodu. Ochrona zdrowia publicznego³ ma kluczowe znaczenie dla dobrobytu i jakości życia obywateli, dlatego jest istotną częścią agendy politycznej na całym świecie. Jednakże procesy podejmowania decyzji w zakresie zdrowia publicznego są złożone i wymagają głębokiego zrozumienia wielu czynników, które wpływają na kształtowanie i wdrażanie polityki zdrowotnej. Polityka zdrowotna nie jest jedynie kwestią medyczną czy naukową, ale ma też istotny wymiar polityczny, ekonomiczny, społeczny i kulturowy. Jest to obszar, w którym krzyżują się interesy różnych aktorów, takich jak rząd, instytucje opieki zdrowotnej, pacjenci, branża farmaceutyczna, organizacje pozarządowe i wiele innych⁴. Dlatego też analiza politologiczna teorii polityki zdrowotnej staje się niezwykle istotnym narzędziem w badaniu i zrozumieniu, jakie czynniki kształtują decyzje i działania w obszarze zdrowia publicznego.

W niniejszym artykule podejmiemy próbę przeprowadzenia analizy politologicznej teorii polityki zdrowotnej, aby lepiej zrozumieć, jak różne teorie pomagają wyjaśnić procesy podejmowania decyzji dotyczących zdrowia publicznego. Zastanowimy się, jak te teorie wpływają na kształtowanie agendy politycznej, alokację zasobów, reformy systemu opieki zdrowotnej i wiele innych aspektów polityki zdrowotnej. W dalszej części przyjrzymy się różnym teoriom polityki zdrowotnej oraz ich implikacjom dla praktyki politycznej. Ponadto, poprzez przykłady studiów przypadków i analizę procesów decyzyjnych, pokażemy, w jaki sposób te teorie mogą być stosowane do badania

¹ Instytut Studiów Politycznych PAN, ORCID: 0000-0002-7539-1224.

² Uczelnia Łazarskiego, e-mail: tomasz.idzikowski@lazarski.pl, ORCID 0009-0002-9796-8714.

³ Zob. szerz.: Sz. Kawałko, *Istota i zadania współczesnej polityki ochrony zdrowia*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość”, t. XI, 2014.

⁴ Zob. szerz.: G. Magnuszewska-Otulak, *Wybrane problemy polityki zdrowotnej w Polsce*, „Problemy Polityki Społecznej”, vol. 21, 2013.

konkretnych sytuacji związanych z ochroną zdrowia publicznego. Ostatecznie naszym celem jest dostarczenie czytelnikom możliwości głębszego zrozumienia tego, jak teoria polityki zdrowotnej może wspierać podejmowanie bardziej efektywnych decyzji politycznych w obszarze zdrowia publicznego oraz jakie wyzwania i możliwości niesie ze sobą analiza polityczna tej dziedziny.

DEFINICJA POLITYKI ZDROWOTNEJ I JEJ ROLA W SPOŁECZEŃSTWIE

Polityka zdrowotna to systematyczny proces opracowywania i wdrażania decyzji oraz zarządzania nimi, a także działaniami mającymi na celu zapewnienie ochrony zdrowia i dobrobytu obywateli w danym społeczeństwie. Obejmuje ona szeroki zakres działań, w tym ustalanie celów zdrowotnych, alokację zasobów, regulacje prawne, edukację zdrowotną, dostęp do usług medycznych oraz monitorowanie i ocenę wyników w obszarze zdrowia publicznego. Jednym z głównych celów polityki zdrowotnej jest gwarantowanie dostępu do opieki zdrowotnej dla wszystkich obywateli⁵. Dzięki niej ludzie mogą otrzymywać niezbędną opiekę medyczną i profilaktyczną, co przyczynia się do poprawy ich zdrowia i jakości życia. Polityka zdrowotna skupia się także na zapobieganiu chorobom i promowaniu zdrowego stylu życia. Poprzez programy edukacyjne, kampanie informacyjne i działania profilaktyczne stara się zmniejszyć ryzyko występowania chorób przewlekłych i innych zagrożeń zdrowia. Rząd i instytucje odpowiedzialne za politykę zdrowotną nadzorują i regulują jakość usług medycznych, zapewniając, że pacjenci otrzymują skuteczną i bezpieczną opiekę. Co więc istotne, polityka zdrowotna musi umiejętnie zarządzać dostępnymi zasobami, takimi jak budżet zdrowotny, personel medyczny i infrastruktura medyczna. To właśnie polityka zdrowotna decyduje, jakie obszary opieki zdrowotnej będą priorytetowe i ile środków zostanie przekazanych na różne cele. Poprzez strategie zdrowotne i społeczne programy wsparcia polityka zdrowotna dąży do zmniejszenia nierówności w zdrowiu między różnymi grupami społeczeństwa, zapewniając równy dostęp do usług i opieki medycznej. Polityka zdrowotna musi być elastyczna i gotowa do reagowania na nagłe kryzysy zdrowotne, takie jak pandemie czy katastrofy naturalne. Odpowiednie przygotowanie i działania rządowe mogą pomóc w minimalizacji skutków takich sytuacji. Polityka zdrowotna ma za zadanie skoordynować różne elementy systemu zdrowia, takie jak publiczne i prywatne instytucje medyczne, ubezpieczyciele zdrowotni, personel

⁵ Badania naukowe odnoszą się także do pojęcia polityki zdrowotnej Unii Europejskiej. Oznacza to, że waga tego zagadnienia sprawiła, że wychodzi ono poza stricte narodowe rozumienie, a zaczyna być traktowana w znacznie szerszym kontekście. Szerzej na ten temat zob. P. Goryński, B. Wojtyniak, *Polityka zdrowotna w krajach Europy, Unii Europejskiej i w Polsce*, „Problemy Higieny i Epidemiologii”, vol. 86, 2005.

medyczny i pacjenci, aby zapewnić efektywną opiekę zdrowotną. W skrócie, polityka zdrowotna jest nieodłącznym elementem społeczeństwa, który ma na celu zapewnienie opieki zdrowotnej, promowanie zdrowia, kontrolę jakości usług medycznych i reagowanie na wyzwania zdrowotne, aby zapewnić dobrobyt i zdrowie obywateli.

WAGA PROBLEMÓW ZDROWOTNYCH JAKO ELEMENT AGENDY POLITYCZNEJ

Waga problemów zdrowotnych jako element agendy politycznej jest kluczowym zagadnieniem, które wpływa na kształtowanie polityki zdrowotnej i ma ogromne znaczenie dla społeczeństwa. Problemy zdrowotne mają bezpośredni wpływ na jakość życia i dobrobyt jednostek oraz całych społeczeństw. Choroby, urazy i inne zagrożenia zdrowotne mogą prowadzić do cierpienia, obniżonej jakości życia, a nawet śmierci. Dlatego rządy i politycy są zobowiązani do działania w celu minimalizacji tych negatywnych skutków. Zdrowy stan społeczeństwa jest niezbędny do osiągnięcia stabilności gospodarczej. Choroby i inne problemy zdrowotne mogą prowadzić do utraty siły roboczej, wzrostu kosztów opieki zdrowotnej i obciążenia systemów ubezpieczeń społecznych. Dlatego stabilność ekonomiczna kraju często zależy od skutecznej polityki zdrowotnej. Zdrowie ma ogromne znaczenie dla społeczeństw i kultur. Problemy zdrowotne mogą wpływać na relacje społeczne, struktury rodzinne i tradycje kulturowe. Również decyzje dotyczące zdrowia publicznego, takie jak szczepienia czy edukacja zdrowotna, mają wpływ na sposób, w jaki społeczeństwa funkcjonują i się rozwijają. Istotne w tym zakresie są także inicjatywy podejmowane przez Światową Organizację Zdrowia (WHO). Jak pisze Dorota Cianciara: „Plan WHO wpisuje się w szerszy nurt umiędzynarodowienia spraw związanych ze zdrowiem oraz rozwoju nowych gałęzi zdrowia publicznego, czyli tzw. zdrowia międzynarodowego i zdrowia globalnego. Polega to na wspólnym rozumieniu uwarunkowań zdrowia, a zwłaszcza na połączeniu wysiłków na rzecz zdrowia i zrównoważonego rozwoju oraz równości w zdrowiu w krajach innych niż własny (pomaganie innym narodom – zdrowie międzynarodowe) lub w skali ponadnarodowej (równość w zdrowiu między narodami – zdrowie globalne)”⁶.

Istnieją znaczące nierówności w zdrowiu między różnymi grupami społecznymi, takie jak klasa społeczna, rasa, płeć czy miejsce zamieszkania. Polityka zdrowotna może pomóc w redukcji tych nierówności poprzez zapewnienie równego dostępu do opieki zdrowotnej i programów profilaktycznych. W obliczu epidemii, pandemii i innych nagłych zagrożeń zdrowotnych polityka zdrowotna staje się kwestią priorytetową.

⁶ D. Cianciara, *Zdrowie publiczne w Polsce – problemy i wyzwania*, „Studia BAS”, nr 4 (56), 2018, s. 79.

Rządy muszą być przygotowane do reagowania na kryzysy zdrowotne, wdrażając strategie zarządzania kryzysowego, dostarczając odpowiednie wsparcie medyczne i podejmując działania mające na celu ochronę zdrowia publicznego. Zdrowi obywatele są bardziej produktywni, mogą uczestniczyć aktywnie w życiu społecznym i gospodarczym oraz przyczynić się do rozwoju kraju. Dlatego polityka zdrowotna jest często postrzegana jako inwestycja w przyszłość społeczeństwa i gospodarki⁷. Wszystkie te aspekty dowodzą, że problemy zdrowotne stanowią istotny element agendy politycznej. Skuteczna polityka zdrowotna ma ogromny wpływ na jakość życia obywateli, stabilność społeczeństwa i rozwój gospodarczy, dlatego jest priorytetem dla rządów i instytucji publicznych na całym świecie.

TEORIE POLITYKI ZDROWOTNEJ

Przegląd wybranych teorii polityki zdrowotnej pozwala na lepsze zrozumienie procesów podejmowania decyzji i kształtowania polityki zdrowotnej. Jedną z nich jest teoria interesów (ang. Interest Group Theory)⁸, która zakłada, że polityka zdrowotna jest wynikiem działań różnych grup interesu, które dążą do promowania swoich własnych celów i interesów w zakresie zdrowia. Grupami interesu w tym przypadku są organizacje, takie jak lobbysci branżowi, organizacje pacjentów, stowarzyszenia zawodowe itp., które wpływają na procesy decyzyjne i lobbują na rzecz swoich priorytetów. Teoria ta zakłada, że polityka zdrowotna jest efektem rywalizacji między różnymi grupami i wynikiem kompromisów między nimi.

Kolejna jest teoria instytucjonalna (ang. Institutional Theory), która koncentruje się na instytucjach wpływających na procesy polityki zdrowotnej, takich jak ministerstwo zdrowia, agencje regulacyjne czy system ubezpieczeń zdrowotnych. Zgodnie z tą teorią struktury instytucjonalne i procedury wpływają na sposób, w jaki podejmowane są decyzje w obszarze zdrowia publicznego. Podkreśla ona znaczenie reguł, procedur i norm kształtujących procesy polityczne.

Do popularnych teorii należy także teoria agenda-setting, która zakłada, że polityka zdrowotna jest wynikiem procesu ustalania agendy politycznej, czyli wybierania i definiowania problemów, które zostaną podjęte przez decydentów politycznych. Teoria ta analizuje, dlaczego niektóre kwestie zdrowotne stają się priorytetami politycznymi, podczas

⁷ Znajduje to także potwierdzenie w oficjalnych dokumentach rządowych. Zob. szerzej: *Zdrowa Przyszłość. Ramy strategiczne rozwoju systemu ochrony zdrowia na lata 2021–2027, z perspektywą do 2030 r.*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2021.

⁸ Szerzej: L. Sandy Maisel, J.M. Berry, G.C. Edwards (eds), *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, 2 May 2010, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199542628.001.0001>, dostęp: 13.09.2023.

gdy inne pozostają na marginesie uwagi publicznej. Zakłada, że wpływ mediów, opinii publicznej i działań grup interesu są kluczowymi czynnikami w procesie agenda-setting.

Jedną z często używanych do analizy teorii jest też teoria systemów politycznych (ang. Political Systems Theory)⁹, która skupia się na analizie systemów politycznych i ich wpływie na politykę zdrowotną. Zakłada, że struktury i procesy polityczne oraz charakter systemu rządowego mają kluczowe znaczenie dla podejmowania decyzji w obszarze zdrowia publicznego, a różne systemy polityczne, takie jak system jednoizbowy czy dwuizbowy, mogą wpływać na procesy legislacyjne i sposoby formułowania polityki zdrowotnej.

Wszystkie te teorie stanowią jedynie część szerokiego spektrum podejść do analizy polityki zdrowotnej. Ich zrozumienie pomaga badaczom, politykom i decydom lepiej rozumieć, jakie czynniki i mechanizmy kształtują politykę zdrowotną oraz jakie mają one implikacje dla zdrowia publicznego. W praktyce często łączy się różne teorie, aby uzyskać bardziej kompleksową analizę procesów politycznych w dziedzinie zdrowia.

W JAKIM STOPNIU OMAWIANE TEORIE POLITYKI ZDROWOTNEJ POMAGAJĄ ZROZUMIEĆ PROCESY PODEJMOWANIA DECYZJI W ZAKRESIE ZDROWIA PUBLICZNEGO?

Teorie polityki zdrowotnej pomagają zrozumieć procesy podejmowania decyzji w zakresie zdrowia publicznego poprzez analizę różnych aspektów tych procesów. W dalszej części wskazujemy, jak każda z wymienionych teorii może wносить wartość dodaną w decyzje dotyczące zdrowia publicznego. Teoria interesów pomaga zrozumieć, jak różne grupy interesu wpływają na podejmowanie decyzji dotyczących zdrowia publicznego. Dzięki niej możemy analizować, które grupy mają największy wpływ, dostęp do zasobów lub zdolność do przekonywania decydentów politycznych. Wyjaśnia ona, dlaczego określone kwestie zdrowotne są bardziej priorytetowe niż inne, gdyż grupy o silniejszych interesach mogą lepiej lobbować na ich rzecz. Teoria instytucjonalna pomaga zrozumieć, jak instytucje rządowe i systemy opieki zdrowotnej wpływają na procesy decyzyjne w zdrowiu publicznym, umożliwiając analizę roli i kompetencji różnych instytucji w tworzeniu i wdrażaniu polityki zdrowotnej, oraz udziela odpowiedzi na pytanie o to, jakie mechanizmy regulacyjne i prawne kształtują te procesy. Teoria

⁹ Szerzej: N. Riemer, Political health as an integrating model in political systems theory, *Systems Research* 3, no. 2 (June 1986): 85–88; M. Bonotti, D. Weinstock, Introduction: Parties, Electoral Systems and Political Theory. *Representation* 57, no. 3 (July 3, 2021): 287–295; J. Mansbridge, J. Jane, J. Parkinson. *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012; D. J. Hebert, Swimming in a Tuxedo: A Systems Theory Approach to Understanding Politics. In *Emergence, Entanglement, and Political Economy*, 27–40. Cham: Springer International Publishing, 2020.

agenda-setting pomaga wyjaśnić, dlaczego niektóre kwestie zdrowotne stają się priorytetami politycznymi, a inne nie, wspomagając analizę roli mediów, opinii publicznej i grup interesu w ustawianiu agendy politycznej i pomagając zrozumieć, dlaczego pewne problemy zdrowotne zdobywają więcej uwagi i wsparcia.

Teoria systemów politycznych pomaga zrozumieć, jak struktury polityczne, takie jak system jednoizbowy czy dwuizbowy, wpływają na procesy podejmowania decyzji w zakresie zdrowia publicznego, wspomagając analizę mechanizmów legislacyjnych, procedur i ról różnych organów w podejmowaniu decyzji dotyczących zdrowia publicznego. Wszystkie te teorie dostarczają różnych narzędzi i perspektyw do analizy procesów podejmowania decyzji w zakresie zdrowia publicznego. Łączenie tych teorii może być szczególnie skuteczne, ponieważ pozwala na uwzględnienie różnych aspektów i czynników, które wpływają na politykę zdrowotną. Dzięki temu możemy lepiej zrozumieć, dlaczego pewne decyzje są podejmowane, jakie interesy są uwzględniane, a które pomijane, oraz jakie są konsekwencje tych decyzji dla zdrowia społeczeństwa.

Analiza wpływu różnych teorii polityki na politykę zdrowotną pozwala na zrozumienie, w jaki sposób te teorie pomagają kształtować decyzje i działania w obszarze zdrowia publicznego. Teoria interesów koncentruje się na roli grup interesu, takich jak lobbyści branżowi czy organizacje pacjentów. Grupy te mają znaczny wpływ na kształtowanie polityki zdrowotnej poprzez lobbging, kampanie medialne i finansowanie kampanii politycznych. Ich działania mają na celu promowanie swoich interesów, co może prowadzić do zmian w polityce zdrowotnej. Przykładem może być wpływ przemysłu farmaceutycznego na procesy regulacyjne i finansowanie badań klinicznych, co ma wpływ na dostępność i cenę leków. Teoria instytucjonalna podkreśla znaczenie instytucji rządowych, takich jak ministerstwa zdrowia i agencje regulacyjne, w kształtowaniu polityki zdrowotnej. Struktury instytucjonalne i procedury wpływają na procesy decyzyjne, tworzenie regulacji i alokację zasobów. Przykładem może być rola Narodowego Funduszu Zdrowia w Polsce, który zarządza środkami na opiekę zdrowotną i wpływa na dostępność usług medycznych. Teoria agenda-setting pomaga zrozumieć, dlaczego pewne kwestie zdrowotne stają się priorytetami politycznymi, podczas gdy inne nie. Media, opinia publiczna i działania grup interesu mogą kształtować agendę polityczną, przyciągając uwagę decydentów politycznych do określonych problemów zdrowotnych. Przykładem może być wzmożona uwaga mediów i społeczeństwa na temat epidemii COVID-19¹⁰, co doprowadziło do podejmowania pilnych działań i alokacji zasobów na walkę z pandemią. Teoria systemów politycznych analizuje struktury polityczne, takie jak systemy jednoizbowe czy dwuizbowe, i ich wpływ na procesy podejmowania decyzji w zdrowiu publicznym. Różne systemy

¹⁰ Zob. szerz.: A. Całek, M. Hodalska, M. Lisowska-Magdziarz, *Covid – media i lek*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2022.

mogą wpływać na tempo legislacji i stopień skomplikowania procedur decyzyjnych. Przykładem może być wprowadzenie reformy systemu opieki zdrowotnej w Stanach Zjednoczonych, gdzie proces legislacyjny był długi i skomplikowany ze względu na system dwuizbowy. Podsumowując, różne teorie polityki zdrowotnej mają różnorodny wpływ na procesy decyzyjne i kształtowanie polityki zdrowotnej. Zrozumienie tych teorii pozwala na lepsze zrozumienie, dlaczego pewne decyzje są podejmowane, a inne nie, oraz na identyfikację kluczowych aktorów i czynników wpływających na politykę zdrowotną. W praktyce analiza wpływu tych teorii może pomóc w opracowywaniu bardziej efektywnych strategii i polityk zdrowotnych.

PRZYKŁADY WPŁYWU TEORII POLITYKI ZDROWOTNEJ NA DECYZJE I STRATEGIE POLITYCZNE

W tabeli prezentujemy kilka wybranych przykładów praktycznych, które ilustrują, w jaki sposób różne teorie polityki zdrowotnej wpłynęły na konkretne decyzje i strategie polityczne.

Tabela 1. Przykłady wpływu teorii polityki zdrowotnej na decyzje i strategie polityczne

Teoria	Wpływ
Teoria interesów	Wpływ przemysłu farmaceutycznego na kształtowanie polityki zdrowotnej jest dobrze zilustrowany na przykładzie cen leków w Stanach Zjednoczonych. Przemysł farmaceutyczny jest potężnym graczem lobbingsowym, który działa na rzecz ochrony swoich interesów, w tym utrzymania wysokich cen leków i opóźnienia wprowadzenia tańszych, generycznych wersji leków na rynek. To doprowadziło do sytuacji, w której USA mają jedne z najwyższych cen leków na świecie, co stanowi istotny problem zdrowotny i gospodarczy.
Teoria instytucjonalna	W Polsce Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) jest kluczowym organem instytucjonalnym odpowiedzialnym za finansowanie i organizację opieki zdrowotnej. Jego struktura i procedury wpływają na decyzje dotyczące dostępności i jakości usług medycznych. Reformy w zakresie finansowania i zarządzania NFZ mają znaczący wpływ na kształtowanie polityki zdrowotnej w kraju, w tym na dostępność i jakość usług medycznych.
Teoria agenda-setting	Pandemia COVID-19 stanowi doskonały przykład wpływu teorii agenda-setting na politykę zdrowotną. Nagle i szeroko relacjonowane wydarzenia, takie jak rozprzestrzenianie się wirusa i rosnąca liczba zachorowań, spowodowały natychmiastową koncentrację uwagi mediów i opinii publicznej na temat zdrowia publicznego. To z kolei przyspieszyło działania rządów na całym świecie w celu wprowadzenia ograniczeń, alokacji zasobów na walkę z pandemią oraz intensyfikacji badań nad szczepionkami.
Teoria systemów politycznych	Wielka Brytania jest przykładem kraju o systemie jednoizbowym, gdzie proces legislacji jest bardziej scentralizowany i uproszczony w porównaniu do niektórych innych systemów politycznych. To pozwoliło na wprowadzenie znaczących reform systemu opieki zdrowotnej, takich jak utworzenie Narodowej Służby Zdrowia (NHS) w 1948 r. Decyzje dotyczące finansowania i organizacji NHS były podejmowane w ramach jednego organu rządowego, co ułatwiło wprowadzenie zmian w obszarze zdrowia publicznego.

Źródło: opracowanie własne.

Podane przykłady ilustrują, jak różne teorie polityki zdrowotnej wpłynęły na konkretne decyzje i strategie polityczne w zakresie zdrowia publicznego. W rzeczywistości często dochodzi do interakcji między różnymi teoriami, a analiza tych interakcji może pomóc w zrozumieniu bardziej złożonych procesów kształtowania polityki zdrowotnej.

PROCESY POLITYCZNE W ZAKRESIE ZDROWIA

Jak już wspomniano, polityka zdrowotna odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu dostępu do opieki zdrowotnej, promowaniu zdrowego stylu życia i poprawie jakości opieki medycznej. Procesy decyzyjne związane z polityką zdrowotną obejmują kilka etapów, które skomplikowane są zarówno przez naukowe, jak i społeczne aspekty zdrowia publicznego. Do etapów należą formułowanie, wdrażanie i ocena polityki zdrowotnej. Formułowanie polityki zdrowotnej jest pierwszym etapem procesu decyzyjnego. Określa się w nim cele zdrowotne oraz opracowuje strategie i plany działania. Kluczowymi aktorami w tym procesie są decydenci polityczni, eksperci ds. zdrowia publicznego, badacze, grupy interesu i społeczeństwo obywatelskie. To te grupy społeczne analizują i dyskutują nad problemami zdrowotnymi oraz tworzą propozycje rozwiązań. Proces ten może być inicjowany przez rząd, parlament, agencje zdrowia publicznego lub grupy społeczne. Po ustanowieniu polityki zdrowotnej następuje etap jej wdrażania. To tutaj polityka staje się rzeczywistością, a działania i środki niezbędne do realizacji celów zdrowotnych są wprowadzane w życie. Wdrażanie polega na podejmowaniu działań praktycznych, takich jak alokacja budżetu, tworzenie programów edukacyjnych, dostarczanie usług zdrowotnych i wprowadzanie regulacji. Na tym etapie kluczową rolę odgrywają agencje rządowe, placówki medyczne, personel zdrowia, organizacje pozarządowe oraz sektor prywatny, w zależności od rodzaju działań.

Ocena polityki zdrowotnej to proces monitorowania i analizowania skutków oraz efektywności działań podejmowanych w ramach polityki¹¹. Ocena może być przeprowadzana na różnych etapach procesu polityki zdrowotnej, od początkowego planowania po fazę wdrożenia i długofalową ewaluację. Celem oceny jest określenie, czy cele zdrowotne zostały osiągnięte, czy środki i działania były skuteczne, a także, czy istnieją obszary do poprawy. Wyniki oceny mogą wpływać na modyfikacje lub dostosowanie polityki zdrowotnej w celu uzyskania lepszych wyników. Warto zaznaczyć, że procesy decyzyjne w obszarze polityki zdrowotnej są złożone i zwykle oparte na udziale wielu interesariuszy. Decydenci muszą uwzględnić różnorodne czynniki, takie jak naukowe

¹¹ Takiej oceny w Polsce dokonuje m.in. Najwyższa Izba Kontroli. Zob. szerz. *Raport: System Ochrony Zdrowia W Polsce – Stan Obecny I Pożądane Kierunki Zmian*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2018.

dowody, dostępność finansowania, preferencje polityczne, potrzeby społeczeństwa i presję grup interesu. Warto również zaznaczyć, że procesy te są często cykliczne, a sukcesy i błędy w jednym etapie mogą wpłynąć na kolejne etapy polityki zdrowotnej. Dlatego też monitorowanie i adaptacja są istotnymi elementami tego procesu. Polityka zdrowotna ma ogromny wpływ na zdrowie publiczne, dlatego procesy decyzyjne w tym obszarze wymagają uwagi, analizy i zaangażowania wielu aktorów społecznych i politycznych.

IDENTYFIKACJA KLUCZOWYCH AKTORÓW POLITYCZNYCH I INTERESARIUSZY W DZIEDZINIE ZDROWIA PUBLICZNEGO

Identyfikacja kluczowych aktorów politycznych i interesariuszy w dziedzinie zdrowia publicznego jest niezwykle istotna dla skutecznego kształtowania polityki zdrowotnej i realizacji celów związanych z poprawą zdrowia społeczeństwa. Wśród tych aktorów można wyróżnić wiele różnych grup i instytucji, które mają wpływ na procesy decyzyjne oraz na wdrażanie i ocenę polityki zdrowotnej. Należą do nich: rząd i władze państwowe, organizacje międzynarodowe, służby związane z ochroną zdrowia, personel medyczny, pacjenci i ich organizacje, przemysł farmaceutyczny i producenci sprzętu medycznego, organizacje pozarządowe, media i społeczeństwo obywatelskie, badacze i naukowcy.

Rząd jest jednym z głównych aktorów w dziedzinie zdrowia publicznego. To rząd jest odpowiedzialny za opracowywanie i wdrażanie polityki zdrowotnej oraz alokację budżetu na cele związane z ochroną zdrowia. Ministerstwo Zdrowia lub odpowiednie agencje rządowe mają znaczący wpływ na kształtowanie systemu opieki zdrowotnej i regulacje zdrowotne. Organizacje międzynarodowe, takie jak Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) czy Unia Europejska, odgrywają kluczową rolę w ustalaniu standardów i wytycznych zdrowia publicznego na skalę globalną. Działają jako źródło ekspertyzy, finansowania i wsparcia technicznego dla wielu krajów. Personel medyczny, w tym lekarze, pielęgniarki i inni pracownicy służby zdrowia, odgrywają centralną rolę w dostarczaniu opieki zdrowotnej i podejmowaniu decyzji klinicznych. Mają także wpływ na rozwijanie praktyk medycznych i poprawę jakości opieki. Pacjenci i organizacje pacjenckie reprezentują interesy i potrzeby osób korzystających z usług zdrowotnych. Mają wpływ na politykę zdrowotną poprzez udział w debatach publicznych, lobbing, udział w procesach decyzyjnych i tworzenie organizacji pozarządowych. Przemysł farmaceutyczny i producenci sprzętu medycznego to istotni interesariusze, ponieważ wprowadzają innowacje i dostarczają produkty i usługi do systemu opieki zdrowotnej. Mają wpływ na dostępność leków i technologii medycznych oraz na kształtowanie cen. Organizacje pozarządowe, takie jak organizacje non-profit zajmujące się zdrowiem publicznym oraz think tanki, dostarczają ekspertyzy, prowadzą badania i promują konkretne kwestie zdrowotne w debatach publicznych. Często również angażują się w edukację i działania na rzecz zdrowia społeczeństwa.

Nie sposób w procesie diagnozowania kluczowych interesariuszy badanego obszaru nie wspomnieć o mediach. Mają one ogromny wpływ na kształtowanie opinii publicznej na temat zdrowia publicznego, zwłaszcza w kontekście promocji prawidłowych postaw z tym związanych¹². Społeczeństwo obywatelskie, w tym aktywiści i grupy interesu, mogą wywierać presję na decydentów politycznych w celu uwzględnienia konkretnych kwestii zdrowotnych na agendzie politycznej. Badacze i naukowcy dostarczają naukowej bazy dowodowej, która jest podstawą dla podejmowania decyzji w dziedzinie zdrowia publicznego. Ich badania pomagają ocenić skutki działań politycznych i identyfikować najlepsze praktyki. Warto zrozumieć, że identyfikacja tych kluczowych aktorów i interesariuszy jest niezbędna do skutecznego planowania, wdrażania i ewaluacji polityki zdrowotnej. Ich różnorodne perspektywy i cele często prowadzą do konieczności kompromisów i negocjacji w procesie podejmowania decyzji dotyczących zdrowia publicznego.

WYZWANIA I KONTROWERSJE

Polityka zdrowotna jest obszarem, który wiąże się z liczbą trudności i konfliktów. Dąży ona do zapewnienia jak najlepszej opieki zdrowotnej dla społeczeństwa, ale droga do osiągnięcia tego celu jest często wyboista i pełna wyzwań. Jednym z najważniejszych wyzwań w polityce zdrowotnej jest zapewnienie wystarczających środków finansowych na sfinansowanie opieki zdrowotnej. Koszty opieki medycznej, w tym opłaty za personel, sprzęt medyczny i leki, są znaczące. Konieczność alokacji budżetu na te cele wiąże się z koniecznością wyboru między różnymi obszarami zdrowia publicznego. Prowadzi to do trudnych decyzji, które wymagają wyważenia interesów różnych grup społecznych i politycznych. Kolejnym problemem jest zapewnienie równego i powszechnego dostępu do opieki zdrowotnej. Mimo faktu, że dostępność jest jednym z podstawowych celów polityki zdrowotnej, osiągnięcie jej może być wyzwaniem. W obszarach wiejskich, ubogich czy w krajach o ograniczonych zasobach dostępność usług medycznych może być znacznie niższa niż w bardziej rozwiniętych regionach. Należy również wskazać, że czynniki takie jak czas oczekiwania na wizytę lub brak specjalistów mogą wpływać na dostępność. Zapewnienie wysokiej jakości opieki zdrowotnej to kluczowy cel polityki zdrowotnej. Jednak osiągnięcie tego celu jest wyzwaniem. Nieodpowiednia jakość opieki zdrowotnej może prowadzić do poważnych konsekwencji dla pacjentów, w tym zwiększenia kosztów leczenia, powikłań zdrowotnych i obniżenia jakości życia.

¹² P. Nowak, M. Chalimoniuk-Nowak, *Potencjał mediów społecznościowych w edukacji zdrowotnej*, [w:] A. Wolska-Adamczyk (red.), *Współczesne kierunki działań prozdrowotnych*, WSIiZ, Warszawa 2015, s. 35–45; A. Turbiarz, M. Kadłubowska, J. Kolonko, E. Bąk, *Rola mediów w promocji zdrowia*, „Problemy Pielęgniarstwa”, t. 18, z. 2, 2010, s. 239–242.

Działania na rzecz poprawy jakości opieki, takie jak szkolenie personelu, ulepszenie infrastruktury i wprowadzanie rygorystycznych przepisów, mogą prowadzić do konfliktów z interesariuszami, którzy obawiają się dodatkowych kosztów. Nierówności w dostępie do opieki zdrowotnej na podstawie czynników takich jak dochód, pochodzenie etniczne czy miejsce zamieszkania stanowią istotny problem zdrowia publicznego. Walka z nierównościami wymaga działań przeciwdziałających dyskryminacji i inwestycji w obszary o niższym dostępie. Jednak takie działania mogą spotkać się z oporem ze strony interesariuszy, którzy mogą stracić na równości dostępu. Podsumowując, polityka zdrowotna to obszar pełen wyzwań i konfliktów, choć osiągnięcie równowagi między finansowaniem, dostępnością, jakością opieki zdrowotnej i równością dostępu jest możliwe poprzez świadome podejmowanie decyzji, współpracę między różnymi sektorami i uwzględnienie różnych interesów i perspektyw. Wartością nadrzędną w polityce zdrowotnej powinno być zdrowie publiczne, a wyzwania i konflikty powinny być rozwiązywane w sposób, który najlepiej służy interesom społeczeństwa.

Systemy opieki zdrowotnej na całym świecie stoją przed wieloma wyzwaniami i dylematami, które wywołują kontrowersje. Trzy główne obszary, w których pojawiają się największe rozbieżności, to regulacja, prywatyzacja i reformy. W tabeli prezentujemy argumenty zarówno za wdrażaniem poszczególnych rozwiązań, jak i przeciw nim.

Tabela 2. Trzy główne obszary wdrażania rozwiązań w systemach polityki zdrowotnej

Kwestia	Argumenty za	Argumenty przeciw
Regulacja	<ul style="list-style-type: none"> - Ochrona pacjentów: zapewnienie bezpieczeństwa i jakości opieki medycznej. - Kontrola kosztów: zapobieganie nadużyciom i kontrolowanie kosztów. - Standaryzacja: ustalanie standardów jakości. 	<ul style="list-style-type: none"> - Biurokracja: zwiększenie kosztów administracyjnych. - Ograniczenie innowacji: hamowanie innowacji. - Koszty związane z dostosowywaniem: koszty związane z przestrzeganiem regulacji.
Prywatyzacja	<ul style="list-style-type: none"> - Efektywność finansowa: wydajniejsze wykorzystanie zasobów. - Dostępność: zwiększenie dostępności usług. - Innowacje: szybsze wprowadzanie nowych technologii. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nierówności: pogłębianie nierówności w dostępie. - Komerccjalizacja zdrowia: priorytet zysków nad opieką. - Ryzyko niedostępności dla wszystkich: niedostępność usług w niekorzystnych regionach.
Reformy systemu opieki	<ul style="list-style-type: none"> - Poprawa efektywności: zwiększenie efektywności i obniżenie kosztów. - Zwiększenie dostępności: rozszerzenie dostępu do opieki medycznej. - Adaptacja do wyzwań zdrowotnych: dostosowanie do zmieniających się potrzeb. 	<ul style="list-style-type: none"> - Opór i opozycja: opozycja ze strony interesariuszy. - Koszty implementacji: koszty wdrożenia. - Ryzyko pogorszenia jakości: pogorszenie jakości, jeśli reformy są źle przemyślane.

WNIOSKI I PERSPEKTYWY

Podsumowanie głównych wniosków z analizy teorii polityki zdrowotnej i ich znaczenia dla praktyki politycznej wydobywa kluczowe wnioski, które pomagają lepiej zrozumieć procesy kształtowania i wprowadzania polityki zdrowotnej oraz efektywnie zarządzać systemami opieki zdrowotnej. Różnorodność teorii pomaga zrozumieć kompleksowość polityki zdrowotnej. Zrozumienie tej różnorodności pozwala na pełniejszy ogłód i analizę zagadnień zdrowia publicznego. Teoria interesów podkreśla rolę różnych grup nacisku, takich jak lobbyści przemysłu farmaceutycznego czy organizacje zdrowotne. Zrozumienie, które grupy wpływają na politykę zdrowotną, jest kluczowe dla oceny i zarządzania konfliktami interesów. Teoria instytucjonalna podkreśla rolę struktur i instytucji w kształtowaniu polityki zdrowotnej. Świadomość, jakie instytucje mają wpływ na system opieki zdrowotnej, jest istotna dla skutecznego zarządzania. Teoria agenda-setting koncentruje się na tym, jak kwestie zdrowia publicznego stają się priorytetami politycznymi. Zrozumienie tego procesu pomaga w identyfikacji, które zagadnienia zdrowotne są najważniejsze i wymagają uwagi decydentów. Teoria systemów politycznych pomaga zrozumieć, dlaczego różne kraje mają różne systemy opieki zdrowotnej. Analiza systemów politycznych jest kluczowa dla oceny i porównywania różnych modeli opieki zdrowotnej. Teoria władzy i konfliktu podkreśla znaczenie walki o wpływ i konfliktów między różnymi grupami interesu.

Rozumienie tych aspektów pomaga w lepszym zarządzaniu konfliktami i negocjacjach w procesie tworzenia polityki zdrowotnej. W praktyce politycznej zrozumienie tych wniosków jest kluczowe dla skutecznego kształtowania i zarządzania polityką zdrowotną. Decydenci polityczni i pracownicy sektora zdrowia powinni uwzględnić różne teorie polityki zdrowotnej w procesie podejmowania decyzji, aby stworzyć bardziej skuteczne i zrównoważone systemy opieki zdrowotnej. Dodatkowo, analiza teoretyczna może pomóc w przewidywaniu skutków polityki zdrowotnej i dostosowywaniu jej w miarę rozwoju sytuacji zdrowotnych społeczeństwa.

Badania w dziedzinie polityki zdrowotnej stanowią kluczowy obszar pracy naukowej i praktyki, który ma ogromne znaczenie dla zdrowia publicznego i jakości opieki zdrowotnej, wskazując również przyszłe kierunki badań w tej dziedzinie. Mogą się one koncentrować na takich obszarach, jak: ewaluacja skuteczności polityki zdrowotnej, badania nad równością dostępu do opieki zdrowotnej, analiza wpływu na technologie i innowacje, a także wpływ zmian klimatycznych na polityki zdrowotne. Badania nad tym, jakie polityki i interwencje zdrowotne są naprawdę skuteczne, stanowią kluczową potrzebę.

Dalsze badania powinny koncentrować się na opracowywaniu metod oceny skuteczności i pomiaru wyników zdrowotnych, aby lepiej zrozumieć, które programy

i strategię działającą najlepiej. Nierówności w dostępie do usług zdrowotnych pozostają globalnym wyzwaniem. Badania powinny skupić się na identyfikowaniu przyczyn i efektów tych nierówności oraz opracowywaniu strategii ich redukcji. Rozwój technologii medycznych, telemedycyny, sztucznej inteligencji i innych innowacji wpływa na dostępność i jakość opieki zdrowotnej. Badania powinny analizować, jak te technologie zmieniają politykę zdrowotną, zarządzanie danymi zdrowotnymi i dostępność opieki. Zmiany klimatyczne mają wpływ na zdrowie publiczne, co wymaga interwencji na poziomie polityki zdrowotnej. Badania powinny skupić się na analizie następujących kwestii: strategię polityczne mające na celu dostosowanie się do zmian klimatycznych i ograniczanie ich wpływu na zdrowie ludzi; cyfrowa transformacja w polityce zdrowotnej; polityka zdrowotna a starzenie się populacji; polityka zdrowotna a sytuacje kryzysowe. Przyszłe badania w dziedzinie polityki zdrowotnej będą odgrywać kluczową rolę w kształtowaniu efektywnych i odpowiednich systemów opieki zdrowotnej oraz w poprawie zdrowia publicznego. W miarę jak zmieniają się wyzwania zdrowotne i technologiczne, naukowcy i eksperci w dziedzinie zdrowia będą musieli dostosowywać swoje podejście i kontynuować badania w tych kluczowych obszarach.

PODSUMOWANIE

Przedmiotem artykułu jest omówienie głównych teorii polityki zdrowotnej oraz ich wpływu na procesy podejmowania decyzji w zakresie zdrowia publicznego. Dokonano przeglądu różnych teorii, takich jak teoria interesów, teoria instytucjonalna, teoria agenda-setting i teoria systemów politycznych, a także zbadano, w jaki sposób te teorie pomagają zrozumieć procesy polityki zdrowotnej. Główne wnioski można podsumować następująco: istnieje wiele różnych teorii polityki zdrowotnej, z których każda oferuje inną perspektywę na analizę procesów decyzyjnych w dziedzinie zdrowia publicznego. Różnorodność teorii pozwala na bardziej kompleksową analizę i zrozumienie polityki zdrowotnej. Teorie polityki zdrowotnej, takie jak teoria interesów, koncentrują się na roli grup nacisku, lobbystach i organizacjach społecznych w kształtowaniu polityki zdrowotnej. Grupy te mogą wpływać na decyzje polityczne i kształtować priorytety zdrowotne.

W artykule podkreślono również, że teoria instytucjonalna pomaga zrozumieć, jak struktury i instytucje polityczne wpływają na procesy polityki zdrowotnej. Zrozumienie roli instytucji jest kluczowe dla analizy i zarządzania systemami opieki zdrowotnej. Wskazano, jak teoria agenda-setting pomaga w zrozumieniu, dlaczego niektóre kwestie zdrowotne stają się priorytetami politycznymi, podczas gdy inne pozostają na marginesie. Kształtowanie agendy politycznej jest istotnym elementem procesu polityki zdrowotnej. Teoria systemów politycznych ma znaczenie dla analizy różnic między

krajami w zakresie polityki zdrowotnej, a różne systemy polityczne wpływają na organizację i finansowanie opieki zdrowotnej. Uwydatniono też znaczenie teorii polityki zdrowotnej w zrozumieniu, dlaczego pewne decyzje zdrowotne są podejmowane, a inne nie, oraz jakie czynniki wpływają na kształtowanie polityki zdrowotnej. Teorie te są niezwykle ważne dla praktyków polityki zdrowotnej i badaczy, którzy starają się doskonaląc systemy opieki zdrowotnej i poprawiać zdrowie publiczne.

BIBLIOGRAFIA

- Bonotti M., Weinstock D., Introduction: Parties, Electoral Systems and Political Theory. *Representation* 57, no. 3 (July 3, 2021).
- Całek A., Hodalska M., Lisowska-Magdziarz M., *Covid – media i lęk*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2022.
- Cianciara D., *Zdrowie publiczne w Polsce – problemy i wyzwania*, „Studia BAS”, nr 4 (56), 2018.
- Goryński P., Wojtyniak B., *Polityka zdrowotna w krajach Europy, Unii Europejskiej i w Polsce*, „Problemy Higieny i Epidemiologii”, vol. 86, 2005.
- Hebert D., Swimming in a Tuxedo: A Systems Theory Approach to Understanding Politics. In *Emergence, Entanglement, and Political Economy*, 27–40. Cham: Springer International Publishing, 2020.
- Kawałko Sz., *Istota i zadania współczesnej polityki ochrony zdrowia*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość”, t. XI, 2014.
- Magnuszewska-Otulak G., *Wybrane problemy polityki zdrowotnej w Polsce*, „Problemy Polityki Społecznej”, vol. 21, 2013.
- Mansbridge J., Jane J., Parkinson J. *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Nowak P., Chalimoniuk-Nowak M., *Potencjał mediów społecznościowych w edukacji zdrowotnej*, [w:] A. Wolska-Adamczyk (red.), *Współczesne kierunki działań prozdrowotnych*, WSiIZ, Warszawa 2015.
- Raport: System Ochrony Zdrowia W Polsce – Stan Obecny I Pożądane Kierunki Zmian*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2018.
- Riemer N., Political health as an integrating model in political systems theory, *Systems Research* 3, no. 2 (June 1986).
- Turbiarz A., Kadłubowska M., Kolonko J., Bąk E., *Rola mediów w promocji zdrowia*, „Problemy Pielęgniarstwa”, 18, z. 2, 2010.
- Zdrowa Przyszłość. Ramy strategiczne rozwoju systemu ochrony zdrowia na lata 2021–2027, z perspektywą do 2030 r.*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2021.

ANALIZA POLITOLOGICZNA TEORII POLITYKI ZDROWOTNEJ

Streszczenie

„Analiza politologiczna teorii polityki zdrowotnej” to artykuł, który eksploruje różne teorie polityki zdrowotnej i ich znaczenie dla procesów podejmowania decyzji w dziedzinie zdrowia publicznego. Podkreślono różnorodność teorii, takich jak teoria interesów, teoria instytucjonalna, teoria agenda-setting, teoria systemów politycznych i teoria władzy i konfliktu, oraz przeanalizowano, jak każda z nich pomaga zrozumieć politykę zdrowotną. Zwrócono również uwagę na rolę grup nacisku i organizacji społecznych w kształtowaniu polityki zdrowotnej, a także wpływ struktur instytucjonalnych na procesy decyzyjne.

Słowa kluczowe: analiza politologiczna, teorie polityki zdrowotnej, procesy podejmowania decyzji, interesy grup, struktury instytucjonalne, agenda-setting, systemy polityczne, władza i konflikt, zdrowie publiczne

A POLITICAL SCIENCE ANALYSIS OF HEALTH POLICY THEORY

Abstract

“A Political Science Analysis of Health Policy Theory” is an article that explores various health policy theories and their relevance to public health decision-making processes. The article highlights a variety of theories, such as interest theory, institutional theory, agenda-setting theory, political systems theory, and power and conflict theory, and examines how each of these theories helps to understand health policy. The authors of the article emphasize the role of pressure groups and social organizations in shaping health policy, as well as the influence of institutional structures on decision-making processes.

Keywords: political analysis, health policy theories, decision-making processes, group interests, institutional structures, agenda-setting, political systems, power and conflict, public health

Cytuj jako:

Olszewski P., Idzikowski T., *Analiza politologiczna teorii polityki zdrowotnej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2023, nr 3(78), s. 125–140. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.20/p.olszewski/t.idzikowski

Cite as:

Olszewski P., Idzikowski T. (2023). 'A Political Science Analysis of Health Policy Theory'. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 3(78), 125–140. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.20/p.olszewski/t.idzikowski

WYDATKI PUBLICZNE W POLSCE NA TLE WYDATKÓW PUBLICZNYCH I ICH ZMIAN W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ – Z PERSPEKTYWY PANDEMII COVID-19

DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.21/b.guziejewska

1. WSTĘP

Poziom absolutny, relacja do PKB oraz pożądana struktura wydatków publicznych dla społeczeństwa i gospodarki są przedmiotami sporów wśród ekonomistów i polityków. Jest to spór o podłożu zarówno ekonomicznym, jak i politycznym, w praktyce oba elementy wiążą się ze sobą, co znacznie utrudnia wskazanie kierunków ilościowych i jakościowych zmian w polityce wydatkowej władz publicznych.

Elementem, który powinien być niewątpliwie brany pod uwagę w rozważaniach poświęconych poziomowi wydatków publicznych, jest ich efektywność. Efektywność wydatków publicznych jest złożonym pojęciem, u podstaw którego leży z jednej strony specyficzny sposób gromadzenia środków publicznych, a z drugiej strony administracyjny sposób ich alokacji i niematerialny charakter większości dziedzin polityki społecznej, publicznej. Zadania i dobra publiczne są niezbędne dla funkcjonowania współczesnej instytucji państwa i dobrobytu społecznego; jednocześnie charakteryzują się one ograniczoną podatnością na stosowanie precyzyjnych narzędzi pomiaru ich skutków i efektywności.

Problemy efektywności i racjonalizacji wydatków publicznych są najczęściej rozwiązywane w ujęciach mikro- i makroekonomicznym. Teoria i praktyka finansów publicznych wypracowały wiele metod racjonalizacji i zwiększania efektywności wydatków publicznych w poszczególnych podmiotach sektora publicznego, czyli w ujęciu mikroekonomicznym. Należą do nich m.in.: programowanie budżetowe,

¹ Uniwersytet Łódzki, e-mail: beata.guziejewska@uni.lodz.pl, ORCID 0000-0002-0814-5066.

analiza koszt-korzyść, metoda budżetowania tzw. zerowego, budżety zadaniowe, audyt wewnętrzny. Ogromnym wyzwaniem nadal pozostaje ustalenie optymalnego dla całej gospodarki i społeczeństwa poziomu wydatków publicznych, czyli perspektywa makroekonomiczna. W ujęciu tym władze publiczne powinny określić racjonalny poziom wydatków bezwzględnych, poziom w relacji do PKB, ich strukturę rodzajową oraz sposób wydatkowania środków w ujęciu budżetowym i pozabudżetowym oraz centralnym i zdecentralizowanym. Makroekonomiczna płaszczyzna kształtowania wydatków publicznych jest więc wielowymiarowa i związana przede wszystkim z przyjętą i realizowaną w danym państwie doktryną społeczną, polityczną i ekonomiczną. Doktryna ta jest ukształtowana w długim procesie ewolucji i współcześnie podlega dynamicznym zmianom w związku z wieloma sytuacjami kryzysowymi w Europie i na świecie.

Celem rozważań jest analiza kierunków zmian w poziomie i strukturze wydatków publicznych w Polsce i Unii Europejskiej z perspektywy kryzysu związanego z epidemią COVID-19. Na tle szerszego, historycznego ujęcia zmian w kształtowaniu wydatków publicznych zostaną sformułowane propozycje *de lege ferenda* dalszej polityki kształtowania wydatków publicznych w erze tzw. czarnych łabędzi oraz niebezpieczeństwa i zagrożenia z tym związane.

2. ISTOTA WYDATKÓW PUBLICZNYCH W UJĘCIU HISTORYCZNYM A KRYZYSY EKONOMICZNO-FINANSOWE

Ekonomiści wskazują od dawna na systematyczny (i w wybranych momentach skokowy) wzrost wydatków publicznych w ujęciu absolutnym i relatywnym. Przykładowo, wydatki publiczne w Niemczech wzrosły z ok. 13–15% pod koniec XIX w. do 42% w 1980 r., podobnie w Wielkiej Brytanii i USA, gdzie wzrost ten był równie dynamiczny, szczególnie w czasie II wojny światowej i po niej², kiedy miał miejsce rozrost wszystkich tradycyjnych funkcji państwa i finansów publicznych. W szczególności programy wydatków publicznych związanych z ochroną zdrowia, ubezpieczeniami społecznymi, obroną narodową, programami pomocy społecznej i redystrybucją dochodów doprowadziły do dużej dynamiki wydatków publicznych zarówno w Europie, jak i USA³. Ogólny przegląd historii myśli ekonomicznej wskazuje na niejednorodność, ale i pewną cykliczność w przypisywaniu państwu określonych funkcji w życiu społeczno-gospodarczym i wykorzystywaniu do tego określonych wydatków publicznych. Odzwierciedla to teoria fal R. i M. Friedmanów, zgodnie z którą po

² R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, Third Edition, New York 1980, s. 144.

³ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 293 i nast.

„fali shmitowskiej”, zapoczątkowującej rozwój leseferyzmu, nastąpiła „fala fabiańska”, dająca początek rozwojowi państwa opiekuńczego i wzrostom wydatków publicznych. Następnie nastąpiła „fala keynesowska”, a po niej społeczeństwa weszły w „falę haykowską”, która oznaczała powrót do wolnego rynku, konkurencji i liberalizmu⁴. Polityka gospodarcza i związane z tym wykorzystanie wydatków publicznych miały zawsze silne uwarunkowania nie tylko wewnętrzne, ale i zewnętrzne⁵. Poszczególne „fale poglądów ekonomicznych” związane były często z okresami kryzysów gospodarczych, przepływały w różnym tempie, znikwały, a następnie pojawiały się kolejne, które są często odpowiedzią na praktyczne, bieżące problemy w gospodarce i polityce finansowej państwa. W historii myśli gospodarczej przez pewien czas wszelką ingerencję władz publicznych w gospodarkę nazywano etatyzmem, który uważano też za skrajną formę interwencjonizmu państwowego. Miało to miejsce przed rozwojem teorii interwencjonizmu państwowego. W Polsce okresu międzywojennego pojęcie etatyizmu łączono z wszelką działalnością gospodarczą państwa lub szerzej z ingerencją nie tylko w gospodarkę, ale również w kształtowanie życia społecznego⁶. Współczesne teorie antyetatystyczne uwzględniają w sobie wiedzę socjologiczną i nauki o polityce; obejmują one bardzo różne nurty nowej ekonomii politycznej, w tym teorię wyboru publicznego czy niszową szkołę neoaustriacką⁷.

Całe spektrum obszarów i przyczyn ogólnego wzrostu wydatków w sektorze publicznym (w tym samorządowym) wymienia S. Kańduła⁸. Obok przyczyn socjologicznych wskazuje również polityczne, społeczne i ekonomiczne. Do tych pierwszych zaliczy: zmianę i rozszerzanie się roli państwa i samorządu terytorialnego w gospodarce, wzrost zakresu zadań nakładanych na samorządy terytorialne, spełnianie obietnic wyborczych, wykorzystywanie zwrotnych źródeł finansowania działalności. Wśród przyczyn społecznych wymienia przede wszystkim: wzrost liczby ludności, starzenie się społeczeństwa, wzrost koncentracji ludności, proces suburbanizacji, wzmocnienie integracji społecznej i oczekiwań wyborców, postawy roszczeniowe i napływ imigrantów. Obszerną grupę wzrostu wydatków publicznych stanowią obszary związane z przyczynami o charakterze bezpośrednio ekonomicznym, do których S. Kańduła

⁴ D. Miłaszewicz, Retrospektywne ujęcie roli państwa w gospodarce w myśli ekonomicznej, *Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny* 2004, z. 3 s. 181–203.

⁵ B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2000, s. 58.

⁶ S. Duda, Liberalizm a etatyzm – dyskusja o gospodarczej roli państwa w Polsce okresu międzywojennego, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin Polonia*, Vol. XXXJII/XXXIII SECTIO H 1998/1999, s. 36–37.

⁷ D. Miłaszewicz, dz. cyt., s. 201.

⁸ S. Kańduła, Dlaczego rosną wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce?, [w:] *Z badań nad rozwojem gospodarczym Polski na tle przemian w Europie i na świecie. Koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne*, red. R. Kamiński, Poznań 2019, s. 137–156.

zalicza: postęp techniczny, cyfryzację administracji publicznej i rozwój technologii informatycznych, zaangażowanie podmiotów samorządowych w procesy gospodarcze i społeczne, aktywne wykorzystywanie wydatków jako narzędzi interwencjonizmu gospodarczego, niską produktywność w świadczeniu dóbr publicznych i społecznych, proces ubożenia i rozwarstwienia społeczeństwa, emigrację zarobkową do państw UE, niedostateczną i nierówną informację, wstąpienie do Unii Europejskiej, zjawiska iluzji fiskalnych, zjawiska inflacyjne.

Fenomen stałego wzrostu wydatków publicznych znany jest powszechnie od wielu lat jako tzw. prawo Wagnera i łączony często ze zjawiskiem tzw. Lewiatana⁹. Adolf Wagner, niemiecki ekonomista, który sformułował w drugiej połowie XIX w. postulaty szerszej ingerencji państwa w mechanizm rynkowy, na podstawie danych historycznych postawił tezę, że wraz z rozwojem społecznym państwo zgłasza popyt na coraz większe dochody na sfinansowanie niezbędnych wydatków publicznych i społecznych¹⁰. W krajach wysokorozwiniętych następuje szybki wzrost potrzeb zbiorowych, a mechanizm rynkowy i gospodarka prywatna nie są w stanie ich zaspokajać, zarówno w obszarze wydatków twardych, infrastrukturalnych, jak i społecznych. Jak podkreśla S. Owsiak, teoria finansów publicznych Wagnera przyczyniła się prawdopodobnie w dużym stopniu do rozwoju ubezpieczeń społecznych, zdrowotnych i emerytalnych, co z kolei przyczyniło się do znacznego wzrostu zarówno potrzeb zbiorowych, jak i właśnie wydatków publicznych ogółem. W ujęciu A. Wagnera wzrost różnorodnych potrzeb społecznych ma charakter intensywny i ekstensywny: „Intensywny wzrost potrzeb zbiorowych wynika z rozwoju cywilizacyjnego, na skutek czego państwo musi w coraz szerszym zakresie wykonywać realizowane w przyszłości zadania wobec społeczeństwa. Z kolei wzrost ekstensywny jest rezultatem presji społeczeństwa na podejmowanie przez państwo nowych funkcji i obowiązków wobec zbiorowości”¹¹. Jeśli władze publiczne przejmują odpowiedzialność za osiągnięcie celów w polityce społecznej, to wpływa to na zwiększenie popytu na wydatki publiczne. Strona popytowa jest w literaturze wymieniana jako jeden z czynników wzrostu wydatków państwa i samorządów terytorialnych. Po stronie popytowej wymieniane są¹²: popyt na dobra publiczne, efekty zewnętrzne, ubezpieczenia społeczne i opieka socjalna, potrzeby demograficzne, zdrowotne i geriatryczne oraz zwiększony popyt na działania paternalistyczne i regulacyjne, rosnący wraz z rosnącym poziomem dochodów i dobrobytu społecznego.

⁹ Por. B. Guziejewska, Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana, Łódź 2022 r.

¹⁰ A. Wagner, *Finanzwissenschaft*, Leipzig 1877 (t. 1), 1880 (t. 2), 1886 (t. 3), 1889 (t. 4), za: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Warszawa 2017, s. 62 i nast.

¹¹ *Ibidem*, s. 63.

¹² A.L. Hilman, *Public finance and public policy, Responsibilities and limitations of government*, Cambridge 2009, s. 746–747.

Zjawisko wzrostu wydatków publicznych zostało potwierdzone w toku badań nad wydatkami publicznymi w Wielkiej Brytanii w latach 1890–1955 przez A. T. Peacocka i J. Wisemana, którzy zauważyli również skokowy wzrost wydatków publicznych jako konsekwencję okresów niepokoju społecznych i wojen. W ich analizach wzrost wydatków łączony był ze wzrostem podatków oraz koncentracją i stabilizowaniem ich poziomu przed kolejną zmianą¹³. Rozwój nauki o finansach publicznych przyniósł wyjaśnienie wzrostu wydatków publicznych w oparciu o czynniki społeczne, polityczne, strukturalne, oraz wykorzystania deficytu i długu publicznego dla różnorodnych aktywności i planów państwa. Bez względu na przesłanki długookresowy wzrost wydatków publicznych w stosunku do PKB jest bezdyskusyjny, widoczny na podstawie analizy dalszych i bliższych danych historycznych. Dla lat 1870–1996 i dla 17 wysokorozwiniętych krajów badania przeprowadzili V. Tanzi oraz L. Schuknecht¹⁴, którzy stwierdzili, że zakres sektora publicznego we wszystkich krajach rozwiniętych wzrósł gwałtownie, ale wzrost wydatków publicznych nie był symetryczny. W ujęciu historycznym okresy gwałtownego oraz zauważalnego (skokowego) wzrostu wydatków państwa wiązały się z okresami zbrojeń i konfliktów wojennych, po których następowały okresy odbudowy, interwencjonizmu i inwestycji publicznych w infrastrukturę. Wydatki publiczne w infrastrukturę powodują konieczność jej utrzymania w przyszłości, z kolei wydatki społeczne mają konkretnych, zdefiniowanych beneficjentów; okoliczności te sprzyjają zwiększaniu wydatków publicznych w średnim i dłuższym okresie. Bariery tego wzrostu były ograniczenia instytucjonalne nadmiernego fiskalizmu i zadłużania publicznego w wybranych krajach¹⁵.

W ostatnich dekadach pojawiła się konieczność nagłego (skokowego) zwiększenia wydatków publicznych i nowa tzw. ratunkowa funkcja finansów publicznych. Wśród ostatnich dużych kryzysów światowych, które spowodowały znaczący i wyraźny wzrost wydatków publicznych i nowych funkcji państwa, wyliczyć można: kryzys finansowy z 2008 r., kryzys epidemiczny COVID-19, kryzys klimatyczny, energetyczny i konieczność transformacji gospodarki oraz wojnę w Ukrainie i konieczność zbrojeń.

Kryzysy są początkiem lub emanacją sytuacji określanych jako sytuacje nadzwyczajne. W sytuacjach nadzwyczajnych podejmuje się nadzwyczajne interwencje i regulacje państwa, co osłabiać może mechanizmy demokratyczne oraz jest usprawiedliwieniem dla zwiększania zakresu władzy wykonawczej i politycznej. Doświadczenia historyczne wskazują, że takie procesy, instrumenty i praktykę trudno

¹³ A. T. Peacock, J. Wieseman, *The Growth of public Expenditures in the United Kingdom*, Princeton 1961, s. 12–34.

¹⁴ V. Tanzi, L. Schuknecht, *Public spending in 20th century. A global perspective*, Cambridge UK– USA 2000, s. 20–21.

¹⁵ B. Guziejewska, dz. cyt., s. 34–35.

wyeliminować po kryzysie; stają się one niepostrzeżenie elementem nowej rzeczywistości. Jako jeden z pierwszych spojrzął na problem właśnie w kontekście Lewiatana po kryzysie wywołanym COVID-19 niemiecki ekonomista, filozof i historyk idei Michael Wohlgemuth¹⁶. Zwrócił uwagę, że w Niemczech wydatki na walkę z kryzysem wywołanym COVID-19 wzrosły bardziej niż w innych krajach, co spowodowało wzrost zadłużenia państwa i konieczność pożyczek w 2020 r. w wysokości ok. 5% PKB. Jednocześnie nie podjęto prób przeglądu wydatków publicznych i przedłużono klauzule nadzwyczajne związane z zadłużeniem. W czasie kryzysu epidemicznego nastąpiły niepokojące zdaniem M. Wohlgemutha zmiany w równowadze organów władzy. Dotyczy to równowagi pomiędzy władzą wykonawczą a parlamentami federalnym i lokalnymi. Kryzys umożliwił podejmowanie decyzji w oparciu o wątpliwe, podważane przez niektórych obywateli procedury (sądy unieważniły kilka rozporządzeń COVID-19). Zauważa on akceptację społeczeństwa do działań wyjątkowych w sytuacjach kryzysowych i wyjątkowych, ale widzi w tym niebezpieczeństwo Lewiatana, gdyż z perspektywy historycznej wiele środków i narzędzi nie jest wycofywanych po kryzysie, kiedy traci już swoją przydatność, uzasadnienie oraz celowość.

Sytuacje kryzysowe zawsze powodowały konieczność nowej interwencji i funkcji władz publicznych, a nawet skutkowały powstawaniem nowych doktryn społeczno-ekonomicznych lub ewoluowaniem dotychczasowych polityk ekonomicznych. Z punktu widzenia historii myśli ekonomicznej bezrefleksyjne i ślepe opieranie się na mechanizmach rynkowych i demokracji liberalnej skutkowało pojawianiem się tendencji etatystycznych, populistycznych i prowadzących często do niekontrolowanego wzrostu wydatków publicznych¹⁷. Pojawiające się w takich okresach niezadowolenie społeczne sprzyja oczywiście tendencjom populistycznym i skrajnym pomysłom na rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych. S. Owsiak podkreśla wagę niebezpieczeństw i pułapek związanych z nową funkcją ratunkową finansów publicznych. Zalicza do nich, na tle ostatnich kryzysów, m.in.¹⁸:

- a) ignorowanie zależności między przebiegiem cyklu koniunkturalnego a finansami publicznymi w ujęciu długookresowym;

¹⁶ M. Wohlgemuth, COVID-19 and Leviathan – the German Case, Report Scenarios, <https://www.gisreportsonline.com/covid-19-and-leviathan-the-german-case,economy,3464,report.html>, dostęp 6.04.2021.

¹⁷ J. Kaliński, Państwo i gospodarka, [w:] Historia gospodarcza. Problemy i metody. Studia w stulecie powstania poznańskiej szkoły historii gospodarczej, red. T. Janicki, Poznań 2020, s. 171–193.

¹⁸ S. Owsiak, O racjonalne wykorzystywanie funkcji finansów publicznych w warunkach kryzysu, [w:] Finanse publiczne, red. M. Zioło, Warszawa 2021, s. 16.

- b) pokusę nadużycia finansów publicznych przez rządy dla celów politycznych niezwiązanych z działalnością ratunkową, czemu sprzyjają kryzys, stan zagrożenia, niepewne perspektywy, chaos w społeczeństwie i gospodarce;
- c) trudności z zachowaniem jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz decyzji władz państwowych wobec stosowanych w okresach kryzysowych narzędzi nadzwyczajnych;
- d) słabo rozpoznawalne i niekontrolowane przez społeczeństwo (podatników) skutki międzypokoleniowej redystrybucji dochodów w związku z niekontrolowanym wzrostem długu; ignorowanie dyscypliny rynkowej przez rządy przy zaciąganiu długu oraz zagrożenie inflacyjne w związku ze wzrostem podaży pieniądza;
- e) pokusę nadużycia finansów publicznych przez prywatny kapitał dla ratowania się przed upadkiem (tzw. *moral hazard*) oraz zacieranie granic odpowiedzialności za skutki działań ratunkowych państwa.

Należy zauważyć, że niebezpieczeństwom tym sprzyjają procesy demokratyczne i walka o wyborców, czego doskonałym przykładem i ilustracją są wybory parlamentarne w Polsce w 2023 r. oraz eskalacja obietnic wyborczych. Z drugiej strony hasła wyznawców teorii neoliberalnych, proponujących ograniczenie nieefektywnego, niesprawiedliwego i nieracjonalnego sektora publicznego, również nie rozwiązują realnych problemów gospodarczych i społecznych. Odpowiedzią na teorię konkurencji doskonałej w bankowości była w swoim czasie teoria konkurencji zdolnej do działania. Być może jesteśmy świadkami kształtowania się nowych paradygmatów w finansach publicznych.

3. WSPÓŁCZESNE PROBLEMY RACJONALIZACJI WYDATKÓW PUBLICZNYCH. EKONOMIA VERSUS POLITYKA

W literaturze opisywana jest szeroka lista czynników przyczyniających się do niebezpieczeństwa tzw. Lewiatana, czyli rozrastania się administracji publicznej, nadużyć władz i wzrostu wydatków publicznych. Podobnie jak w przypadku wydatków publicznych zjawiska te mają charakter zarówno ciągły, jak i skokowy. Współcześnie w okresach następujących po sobie kryzysów pojawia się nowy obszar w problematyce racjonalizacji wydatków. Kryzysy sprawiają, że obywatele oczekują od państwa rozwiązywania pojawiających się nowych problemów gospodarczych, społecznych, zdrowotnych – co oczywiście przekłada się bezpośrednio na zwiększone potrzeby wydatkowe. W sytuacjach permanentnych napięć i kryzysów mamy do czynienia z jednej strony z postawami i poglądami populistycznymi, a z drugiej pojawia się jeszcze większa niż w okresach stabilizacji potrzeba określenia priorytetów w rozwiązywaniu finansowej strony licznych potrzeb społecznych i publicznych.

Tabela 1. Zjawiska o charakterze ciągłym i skokowym a problem Lewiatana

Zjawiska o charakterze ciągłym	Zjawiska o charakterze skokowym
Rozwój ekonomiczno-społeczny i wzrost PKB w długim okresie	Zmiana przyjętej doktryny społeczno-ekonomicznej
Rozszerzanie się funkcji państwa	Potrzeby społeczne i nowe funkcje państwa w sytuacjach nadzwyczajnych
Wzrost kosztów w sektorze publicznym	Sytuacje nadzwyczajne i kryzysy
Wzrost kosztów pracy	Okresy powojenne
Systematyczne procesy decentralizacji władzy publicznej	Okresy silnego interwencjonizmu państwowego połączone z wysokimi wydatkami publicznymi
Postępujące starzenie się społeczeństw w państwach rozwiniętych	Reformy mające na celu zwiększenie zakresu i jakości określonych (kosztownych) usług społecznych
	Duże programy społeczne i socjalne
	Duże reformy decentralizacji władzy i usług publicznych, którym nie towarzyszy ograniczenie sektora państwowego

Źródło: B. Guziejewska, *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2022, s. 276.

Na tle czynników wymienionych w tabeli 1 wskazać można na czynniki o największym znaczeniu dla Polski z perspektywy lat 2023–2024. Zaliczyć do nich należy: wydatki związane z konsekwencjami epidemii COVID-19 i tzw. długiem zdrowotnym, problem starzejącego się społeczeństwa i demografii, konieczność zwiększenia wydatków na zbrojenia i bezpieczeństwo oraz oczekiwania rewaloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej w związku z wysoką inflacją. Szczególnie ostatnie z oczekiwań będzie dużym problemem również politycznym (dla koalicyjnego rządu) w nadchodzących latach, koszty wynagrodzeń są podstawowym elementem kosztów w jednostkach organizacyjnych w sektorze publicznym. Trudno będzie w praktyce sprostać oczekiwaniom wyborców i realnym możliwością finansowym.

Na tle tak zarysowanych problemów w części kolejnej zostanie przedstawiona analiza kształtowania się wydatków publicznych i wnioski z tego płynące dla przyszłej polityki kształtowania wydatków w Polsce w ujęciu makroekonomicznym.

4. ANALIZA UDZIAŁÓW WYDATKÓW PUBLICZNYCH KRAJÓW UE W PKB Z PERSPEKTYWY PRZED PANDEMIĄ COVID-19 I PO NIEJ

W tabeli 2 przedstawiono wydatki publiczne w krajach UE ogółem w latach 2011–2022 w relacji do PKB. Jeśli chodzi o wszystkie kraje, to udział wydatków po wzroście po 2009 r. ukształtował się na dość wysokim poziomie ponad 49% PKB, a następnie nieznacznie spadł w latach 2018–2019. Znaczny wzrost wydatków publicznych w relacji do PKB zanotowano w 2020 r., co niewątpliwie było konsekwencją pandemii COVID-19.

Wśród krajów, w których odnotowano najwyższy poziom wydatków publicznych w relacji do PKB w 2020 r., znalazły się Belgia, Francja, Grecja, Austria, Włochy i Węgry. W latach 2021–2022 udział ten nieco spadł, ale nadal utrzymuje się na wysokim poziomie. Tradycyjnie wysoki poziom wydatków publicznych charakteryzuje kraje skandynawskie, natomiast najniższy poziom wydatków w relacji do PKB w 2022 r. miał miejsce w Irlandii, na Litwie oraz w Szwajcarii. Porównując lata 2019 i 2020, podkreślić należy widoczny skokowy wzrost wydatków w przypadku wszystkich analizowanych krajów.

**Tabela 2. Wydatki publiczne w krajach UE ogółem
w latach 2011–2022 w relacji do PKB**

Lata	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kraje	W % PKB											
UE – 27 krajów	49,2	49,8	49,7	49,0	49,1	47,4	46,7	46,5	46,6	52,8	51,3	49,6
Strefa euro	49,4	50,1	50,0	49,3	48,5	47,7	47,1	46,9	46,9	53,5	52,2	50,5
Belgia	53,3	56,5	56,1	55,6	53,7	53,1	52,0	52,3	51,9	58,8	54,8	53,2
Bułgaria	33,7	34,3	37,8	43,2	40,4	34,8	34,8	37,0	36,3	41,5	41,7	41,4
Czechy	43,2	44,7	42,7	42,6	41,9	39,8	39,0	40,6	41,0	47,2	46,5	44,6
Dania	56,4	58,0	55,8	55,2	54,5	52,5	50,5	50,5	49,7	53,5	49,8	45,0
Niemcy	45,2	44,9	44,9	44,3	44,1	44,4	44,2	44,3	45,0	50,5	50,9	49,5
Estonia	37,4	39,2	38,4	37,8	39,5	39,4	39,2	39,3	39,1	44,9	41,9	39,8
Irlandia	47,2	42,6	40,6	37,5	29,0	28,1	26,1	25,3	24,3	27,2	24,4	21,2
Grecja	55,1	57,2	63,2	51,2	54,5	50,3	48,7	48,9	48,1	60,2	57,7	52,9
Hiszpania	46,2	49,5	46,4	45,3	44,0	42,5	41,3	41,8	42,3	51,9	51,0	47,4
Francja	56,3	57,1	57,2	57,2	56,8	56,7	56,5	55,6	55,4	61,3	59,1	58,3
Chorwacja	48,4	47,2	48,0	48,0	47,6	46,0	44,3	45,3	46,2	54,0	48,6	44,9
Włochy	49,2	50,6	51,0	50,9	50,3	49,1	48,8	48,4	48,5	57,0	56,3	56,1
Cypr	42,1	42,1	42,8	49,3	40,4	37,3	36,4	42,6	38,5	44,2	41,9	38,8
Łotwa	42,3	38,8	38,5	39,0	38,7	37,5	38,2	39,3	38,4	42,5	44,7	40,4
Litwa	42,5	36,2	35,6	34,7	35,2	34,2	33,2	34,0	34,8	42,7	37,4	36,4
Luksemburg	41,5	41,8	41,2	40,6	40,4	40,0	41,3	42,3	43,1	47,0	42,9	43,9
Węgry	49,1	49,1	50,1	50,0	50,4	46,8	46,7	46,1	46,1	51,4	48,4	48,8
Malta	42,0	42,1	40,8	40,3	38,5	36,4	34,5	36,0	35,7	45,3	43,0	39,9
Holandia	47,1	47,0	46,8	46,1	44,8	43,6	42,5	42,3	42,1	47,8	46,0	43,5
Austria	50,9	51,2	51,6	52,4	51,1	50,1	49,3	48,8	48,7	56,8	56,2	53,2
Polska	44,4	43,4	43,4	42,9	41,7	41,3	41,4	41,4	41,9	48,2	44,1	43,9
Portugalia	50,0	48,9	49,9	51,7	48,2	44,8	45,4	43,2	42,5	49,2	47,5	44,1
Rumunia	38,1	36,2	36,0	35,4	36,0	35,0	33,6	34,5	36,3	41,8	40,0	40,0
Słowenia	50,9	49,4	60,3	50,8	48,7	46,2	44,1	43,5	43,4	51,4	49,5	47,2
Słowacja	41,4	41,1	42,5	43,3	45,6	42,5	39,5	39,7	40,5	44,7	45,4	42,3
Finlandia	53,7	55,4	56,8	57,3	56,5	55,6	53,6	53,4	53,3	57,2	55,7	53,3
Szwecja	49,8	51,0	51,7	50,7	49,4	49,7	49,3	49,9	49,2	52,1	49,1	47,6
Irlandia	50,5	47,7	46,0	45,8	43,5	46,4	44,4	43,8	43,6	51,3	49,9	47,5
Norwegia	43,9	43,0	44,1	45,9	49,0	51,2	50,1	48,5	51,1	57,6	48,3	39,2
Szwajcaria	32,4	32,7	33,6	33,3	33,6	33,7	33,7	33,0	33,3	38,3	35,8	33,0

Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00023/default/table?lang=en>, dostęp: 1.12.2023; ostatnie kraje spoza UE.

Jeśli chodzi o Polskę, to poziom wydatków w ujęciu relatywnym kształtuje się kilka punktów procentowych poniżej średniej unijnej i jest zauważalnie niższy niż średnia dla krajów strefy euro. Z tego punktu widzenia widoczna jest przestrzeń do podwyższenia wydatków, ale do konstatacji takiej należy podchodzić z ostrożnością, biorąc jednocześnie pod uwagę wyższy poziom PKB *per capita* w krajach strefy euro oraz kwestię efektywnego, skutecznego i celowego zwiększania wydatków (również z punktu widzenia np. przyszłego potencjału podatkowego w kontekście niskiego poziomu inwestycji w naszym kraju).

W nawiązaniu do fal wzrostu i ograniczania wydatków publicznych we wspomnianej w części poświęconej historii myśli ekonomicznej na przełomie XX i XXI w. można zaobserwować okres stabilizacji gospodarczej i zacieśniania fiskalnego. W latach 1995–2007 obserwowaliśmy spadek wydatków publicznych w relacji do PKB z 53,2 do 45,5%. Spadek ten wynikał głównie ze spadku wydatków w takich działach, jak usługi publiczne oraz opieka socjalna i społeczna. Następnie w czasie pierwszych lat kryzysu gospodarczego i finansowego relacja ta wzrosła do 50,7% w 2009 r., co wynikało głównie ze spadku PKB. Wysokie wydatki publiczne utrzymywały się w latach 2011–2012, a następnie uległy w latach 2018–2019 obniżeniu na skutek zmniejszania pomocy dla instytucji finansowych, polityki antycyklicznej, zacieśniania polityki fiskalnej i wzrostu gospodarczego¹⁹. Po okresie tym nastąpiła kolejna fala wzrostowa jako efekt pandemii.

Tabela 3 zawiera wydatki publiczne ogółem sektora publicznego według funkcji w 2018 r. (w % PKB), natomiast tabela 4 analogiczne dane dla 2021 r.

Tabela 3. Wydatki publiczne ogółem sektora publicznego według funkcji w 2018 r. (w % PKB)

Rodzaj usług	Usługi publiczne	Obrona narodowa	Porządek i bezpieczeństwo	Polityka ekonomiczna	Ochrona środowiska	Mieszkalnictwo i polityka komunalna	Zdrowie	Rekreacja, kultura, religia	Edukacja	Opieka socjalna i społeczna
UE 27	6,0	1,2	1,7	4,4	0,8	0,6	7,0	1,1	4,6	19,2
Belgia	7,1	0,8	1,7	6,6	1,3	0,3	7,6	1,3	6,2	19,3
Bułgaria	3,3	1,1	2,5	6,7	0,7	1,1	5,0	0,8	3,5	12,0
Czechy	4,5	0,9	1,9	6,0	0,9	0,8	7,6	1,5	4,6	12,0
Dania	6,6	1,2	0,9	3,3	0,4	0,2	8,3	1,6	6,4	12,9
Niemcy	5,7	1,1	1,6	3,4	0,6	0,4	7,2	1,1	4,2	19,4
Estonia	3,8	2,0	1,9	4,0	0,7	0,3	5,1	2,0	6,2	13,0
Irlandia	3,1	0,3	1,0	2,3	0,4	0,5	5,0	0,5	3,2	9,0
Grecja	8,3	2,0	2,1	4,4	1,3	0,2	5,0	0,8	3,9	19,0

¹⁹ Government expenditure by function, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_by_function, dostęp: 16.12.2023.

Rodzaj usług	Usługi publiczne	Obrona narodowa	Porządek i bezpieczeństwo	Polityka ekonomiczna	Ochrona środowiska	Mieszkalnictwo i polityka komunalna	Zdrowie	Rekreacja, kultura, religia	Edukacja	Opieka socjalna i społeczna
Hiszpania	5,6	0,9	1,8	4,1	0,9	0,5	6,0	1,1	4,0	16,9
Francja	6,2	1,8	1,7	5,8	1,0	1,1	8,1	1,4	5,1	23,9
Chorwacja	5,4	1,1	2,4	6,7	0,7	1,7	6,6	1,5	5,3	14,7
Włochy	7,9	1,3	1,8	3,8	0,8	0,5	6,8	0,8	4,0	20,8
Cypr	7,0	1,9	1,7	9,9	0,3	1,5	2,7	0,8	5,2	12,5
Łotwa	4,0	2,1	2,2	5,4	0,6	1,1	4,0	1,6	5,8	11,6
Litwa	3,5	1,7	1,4	3,0	0,3	0,5	5,9	1,1	4,6	12,1
Luxemburg	5,1	0,5	1,1	5,2	0,9	0,6	4,7	1,3	4,6	18,0
Węgry	8,3	0,9	2,3	7,7	0,4	0,7	4,7	3,2	5,1	13,3
Malta	5,2	0,5	1,2	5,5	1,2	0,4	5,3	1,0	5,2	10,9
Holandia	4,2	1,2	1,8	3,8	1,4	0,3	7,6	1,2	5,1	15,5
Austria	5,9	0,6	1,3	5,9	0,4	0,3	8,2	1,2	4,8	20,1
Polska	4,4	1,6	2,1	5,0	0,5	0,6	4,8	1,3	5,0	16,2
Portugalia	7,4	0,8	1,6	3,8	0,6	0,5	6,3	0,8	4,5	17,1
Rumunia	4,6	1,7	2,2	4,2	0,8	0,9	4,7	1,0	3,2	11,6
Słowenia	5,3	1,0	1,5	4,7	0,5	0,4	6,6	1,4	5,4	16,7
Słowacja	5,0	1,0	2,2	5,5	0,8	0,5	7,3	1,1	4,0	14,3
Finlandia	8,0	1,2	1,1	4,2	0,2	0,3	7,0	1,5	5,5	24,1
Szwecja	7,1	1,2	1,3	4,3	0,5	0,7	7,0	1,3	6,9	19,5

Źródło: Eurostat, Composition of Public Expenditures in the EU, Economic Governance Support Unit (EGOV), s. 6–7, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/634371/IPOL_BRI\(2019\)634371_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/634371/IPOL_BRI(2019)634371_EN.pdf), dostęp: 16.12.2023.

Tabela 4. Wydatki publiczne ogółem sektora publicznego według funkcji w 2021 r. (% PKB)

Rodzaj usług	Podstawowe usługi publiczne	Obrona narodowa	Porządek i bezpieczeństwo	Polityka ekonomiczna	Ochrona środowiska	Mieszkalnictwo i polityka komunalna	Zdrowie	Rekreacja, kultura, religia	Edukacja	Opieka socjalna i społeczna
UE	6,0	1,3	1,7	6,3	0,8	0,6	8,1	1,2	4,8	20,5
Strefa Euro 20	6,1	1,3	1,7	6,4	0,9	0,6	8,3	1,1	4,7	21,2
Belgia	7,0	0,9	1,8	7,1	1,3	0,4	8,6	1,2	6,3	21,0
Bułgaria	3,5	1,6	2,7	6,7	0,8	1,0	5,8	0,9	4,3	13,4
Czechy	4,6	1,0	2,0	7,5	0,9	0,6	9,8	1,3	5,1	13,6
Dania	6,0	1,2	1,0	4,1	0,4	0,1	9,2	1,6	6,0	21,1
Niemcy	6,2	1,1	1,7	6,0	0,6	0,5	8,6	1,1	4,5	20,9
Estonia	3,8	2,0	1,8	4,8	0,5	0,5	6,5	2,1	5,9	13,5
Irlandia	2,3	0,2	0,8	3,1	0,3	0,6	5,3	0,5	3,0	8,7
Grecja	7,9	2,8	2,2	10,7	1,2	0,3	6,7	1,1	4,1	20,6
Hiszpania	5,9	1,0	2,0	6,5	1,0	0,5	7,3	1,2	4,6	20,6
Francja	5,8	1,8	1,7	6,9	1,0	1,3	9,2	1,4	5,2	24,8

Rodzaj usług	Podstawowe usługi publiczne	Obrona narodowa	Porządek i bezpieczeństwo	Polityka ekonomiczna	Ochrona środowiska	Mieszkalnictwo i polityka komunalna	Zdrowie	Rekreacja, kultura, religia	Edukacja	Opieka społeczna i społeczna
Chorwacja	4,8	1,0	2,4	8,5	1,5	1,3	8,3	1,6	5,2	14,1
Włochy	8,1	4,1	1,9	6,6	1,0	0,5	7,6	0,8	4,1	23,4
Cypr	6,9	1,8	1,7	5,2	0,4	1,9	6,4	0,7	5,5	12,5
Łotwa	3,7	2,3	2,2	7,2	0,6	1,0	6,2	1,4	5,5	13,8
Litwa	3,1	1,8	1,3	4,0	0,5	0,6	5,9	1,2	4,8	14,3
Luxemburg	4,7	0,4	1,2	5,4	0,9	0,6	5,4	1,2	4,7	18,3
Węgry	8,0	1,1	1,8	9,2	0,7	0,8	5,6	3,0	5,0	13,1
Malta	6,3	0,6	1,5	9,0	1,3	0,5	6,7	1,3	5,5	11,0
Holandia	3,9	1,3	2,0	5,9	1,4	0,4	8,7	1,3	5,1	16,6
Austria	5,8	0,6	1,4	9,3	0,4	0,3	10,1	1,2	4,9	21,9
Polska	4,2	1,6	2,2	6,1	0,6	0,5	5,8	1,2	4,9	17,3
Portugalia	6,8	0,8	1,8	5,5	0,8	0,6	7,6	1,0	4,6	18,3
Rumunia	5,0	1,9	2,3	5,8	0,7	1,1	5,5	0,9	3,2	13,3
Słowenia	5,2	1,2	1,8	6,8	0,7	0,5	8,1	1,4	5,7	17,9
Słowacja	5,9	1,3	2,3	6,8	0,9	0,5	7,0	1,0	4,3	16,2
Finlandia	8,1	1,2	1,2	5,0	0,2	0,4	7,7	1,5	5,7	24,6
Szwecja	6,7	1,3	1,3	4,8	0,6	0,7	7,5	1,4	6,7	18,6
Islandia	7,0	0,1	1,6	6,0	0,7	0,6	8,9	3,3	7,7	13,2
Norwegia	4,2	1,7	1,1	5,9	0,9	0,7	8,6	1,7	5,0	18,6
Szwajcaria	4,3	0,8	1,7	4,9	0,6	0,2	2,8	1,1	5,1	14,4

Źródło: Eurostat, Government expenditure by function, GOFOG, s. 4, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_by_function, dostęp: 16.12.2023; ostatnie kraje spoza UE.

Wśród funkcji największe wydatki w relacji do PKB w 2018 r. wystąpiły w takich obszarach, jak opieka społeczna i społeczna, zdrowie oraz edukacja. Z kolei najniższe wydatki odnotowano na takie funkcje, jak mieszkalnictwo i polityka komunalna oraz ochronę środowiska (dla 27 krajów). Jeśli chodzi o poszczególne kraje, to wydatki na konkretne funkcje są dość zróżnicowane. W obszarze polityki społecznej i społecznej pionierami są: Francja, Włochy, Finlandia i Austria. Najwyższe wydatki na zdrowie odnotowano w Danii, Czechach, we Francji i w Austrii. Na tle średniej unijnej, wynoszącej w funkcji zdrowie 7%, Polska uplasowała się na dalekiej pozycji z wydatkami w wysokości 4,8% PKB. Dość zróżnicowany jest poziom wydatków na funkcję określaną przez statystyki Eurostatu jako usługi publiczne (w tym administrację, organy władzy i sądownictwa, obsługę długu publicznego, dyplomację, podstawowe funkcje R&D). W funkcji tej najwyższe wydatki w relacji do PKB poniosły w 2018 r. Włochy, Węgry, Belgia, Cypr, Finlandia, natomiast najniższe Litwa, Irlandia, Bułgaria i Estonia. Przedmiotem dużego zainteresowania są ostatnio wydatki na obronę narodową. Warto odnotować, że najwyższe wydatki na tę funkcję w 2018 r. w relacji do PKB zanotowano

w takich krajach, jak: Łotwa, Estonia, Grecja, Francja i Rumunia; natomiast analogicznie najniższe charakteryzowały Irlandię, Malte, Austrię, Luksemburg. W Polsce wydatki na obronę narodową wyniosły w 2018 r. 1,6% PKB i kształtowały się powyżej średniej unijnej.

Jeśli chodzi o zmiany w polityce wydatkowej państw w 2021 r., to na uwagę zasługują przede wszystkim wydatki na takie funkcje, jak: zdrowie, polityka społeczna i sprawy ekonomiczne oraz obrona narodowa. Jeśli chodzi o średnią, to wydatki w relacji do PKB wzrosły na funkcje takie jak: polityka ekonomiczna, zdrowie, edukacja oraz opieka socjalna i społeczna. Zauważalna jest więc ewidentna zmiana priorytetów w wydatkach publicznych, wymuszona przez czynniki egzogeniczne, niezależne od pierwotnych kierunków polityki władz publicznych na skutek pandemii. Analizując zmiany w stosunku do PKB na przykładzie Polski, wzrost wydatków nastąpił w obszarze zdrowia, porządku i bezpieczeństwa, polityki ekonomicznej oraz polityki socjalnej i społecznej. Spadek wydatków miał miejsce w obszarze usług publicznych, polityki komunalnej i mieszkalnictwa, edukacji oraz funkcji obejmującej kulturę, rekreację i religię. W kontekście debaty publicznej w Polsce niepokojący jest spadek wydatków na edukację oraz gospodarkę komunalną, ale przede wszystkim niski poziom na wydatki związane z opieką zdrowotną. W Polsce w 2021 r. wysokość wydatków na zdrowie jako procent PKB wyniosła 5,8, podczas gdy w takich krajach, jak Austria, Czechy, Dania i Francja, odpowiednio 10,1; 9,8; 9,2; 9,2%. Porównując wydatki na zbrojenia w 2018 oraz 2021 r., nastąpił jedynie ich bardzo nieznaczny wzrost. Udział wydatków na zbrojenia w PKB wzrósł w niewielu krajach, np. we Włoszech, w Grecji, Czechach, Słowenii, Rumunii oraz na Węgrzech. W największych krajach UE, takich jak Niemcy czy Francja, w 2021 r. nie nastąpiły zmiany w relacji do PKB.

Rozważając ocenę polityki wydatków publicznych, należy wspomnieć, że obok kwestii ich wysokości i struktury bardzo ważnym elementem jest forma organizacyjno-prawna (budżet czy fundusze celowe) oraz szczebel (państwo czy samorządy terytorialne) wydatkowania funduszy publicznych. Na temat obu tych elementów toczy się w Polsce dyskusja, obejmująca zarówno aspekty ekonomiczne, jak i polityczne. Szczególnie krytykowane jest wydatkowanie środków publicznych w ramach różnorodnych funduszy celowych, a nie w ramach budżetu państwa oraz pewna centralizacja finansów publicznych, odbywająca się często metodami pośrednimi przez przyznawanie dodatkowych środków na podstawie dyskrecjonalnych decyzji lub brak zasady subsydiarności i adekwatności w trakcie reformowania systemu podatkowego.

Bardzo poważnym problemem w Polsce jest marginalizowanie roli budżetu państwa w całym systemie finansów publicznych, co utrudnia też analizy kierunków i priorytetów w całym sektorze rządowym oraz samorządowym. W roku 2018 udział wydatków budżetu państwa w PKB wyniósł 18,4%, natomiast po pandemii w roku 2022 jedynie 16,8%. Ograniczanie roli budżetu państwa jest związane przede wszystkim

z tworzeniem funduszy celowych, co umożliwi bardziej uznaniowe zarządzanie częścią środków publicznych, ale jednocześnie ich większe rozproszenie. Analizując wydatki budżetu państwa w latach 2018 i 2022, należy podkreślić, że w 2018 r. wydatki budżetu państwa realizowane były w okresie pogorszenia koniunktury w krajach europejskich i relatywnie dobrej w Polsce (w 2018 r. tempo wzrostu PKB w Polsce wyniosło 5,1%)²⁰. Niższe niż planowano w ustawie budżetowej wykonanie wydatków było konsekwencją przede wszystkim niższej realizacji wydatków związanych ze współfinansowaniem projektów z udziałem środków Unii Europejskiej, a także wydatków bieżących oraz dotacji i subwencji. Największy procentowy wzrost wydatków, mierzony ich udziałem w strukturze, miał miejsce w działach: administracja publiczna, rodzina, ochrona zdrowia, ale też rozliczenia różne (związane z rosnącymi transferami z budżetu państwa). Jak wynika ze Sprawozdania Ministerstwa Finansów, wiele zadań publicznych było realizowanych z funduszy celowych i innych funduszy pozabudżetowych, a nie z budżetu państwa. Wśród państwowych funduszy celowych wymienić można fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi (5 funduszy), fundusze związane z zadaniami socjalnymi państwa (3), fundusze związane z prywatyzacją (2), fundusze związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju (9), fundusze związane z nauką, kulturą i kulturą fizyczną (4), pozostałe fundusze (6). W ramach gospodarki pozabudżetowej państwa funkcjonowały również agencje wykonawcze (10), instytucje gospodarki pozabudżetowej (14), państwowe osoby prawne (25).

Tabela 5. Porównanie wykonania wydatków budżetu państwa w Polsce według działów budżetowych w latach 2018 i 2022

Wyszczególnienie	Wykonanie w 2018 r.	Udział procentowy	Wykonanie w 2022 r.	Udział procentowy	Kierunek zmiany
Ogółem, w tym:	390.454.347	100%	517.398.907	100%	-
010 Rolnictwo i Łowiectwo	9.935.903	2,53%	11.713.454	2,25%	-
020 Leśnictwo	10.603	0,0026%	21.299	0,0040%	-
050 Rybołówstwo	171.941	0,0441%	134.121	0,0258%	-
100 Górnictwo i kopalnictwo	1.552.714	0,4%	960.356	0,18%	↑
150 Przetwórstwo przemysłowe	843.275	0,22%	756.863	0,15%	↓
400 Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	215	-	-	-	-
500 Handel	362.741	0,08%	1.450.706	0,27%	↑
550 Hotele i restauracje	15.456	0,0039%	40.467	0,0077%	

²⁰ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2018 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2019, s. 9.

Wyszczególnienie	Wykonanie w 2018 r.	Udział procentowy	Wykonanie w 2022 r.	Udział procentowy	Kierunek zmiany
600 Transport i łączność	17.455.556	4,46%	11.588.080	2,24%	↓
630 Turystyka	57.823	0,0147%	77.907	0,0150%	–
700 Gospodarka mieszkaniowa	2.312.775	0,58%	1.301.921	0,24%	↓
710 Działalność usługowa	442.452	0,11%	593.418	0,11%	–
720 Informatyka	195.172	0,05%	53.260	0,01%	↓
730 Szkolnictwo wyższe i nauka	22.728.048	5,81%	27.791.504	5,36%	↓
750 Administracja publiczna	14.101.119	3,6%	34.179.881	6,5%	↑
751 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony oraz sądownictwa	2.836.537	0,73%	2.920.707	0,55%	↓
752 Obrona narodowa	34.750.187	8,9%	47.317.042	9,14%	↑
753 Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	76.770.778	19,65%	86.132.305	16,65%	↓
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	16.434.133	4,21%	20.369.083	3,94%	↓
755 Wymiar sprawiedliwości	12.540.527	3,2%	17.059.156	3,3%	–
756 Dochody od osób prawnych, fizycznych, itp. oraz wydatki związane z ich poborem	5.976	0,0014%	350.319	0,07%	–
757 Obsługa długu publicznego	29.486.290	7,54%	32.718.271	6,31%	↓
758 Różne rozliczenia	79.118.083	20,24%	110.996.277	21,44%	↑
801 Oświata i wychowanie	3.888.782	0,99%	5.048.744	0,97%	–
851 Ochrona zdrowia	10.643.696	2,72%	20.285.325	3,8%	↑
852 Pomoc społeczna	4.576.575	1,16%	7.430.049	1,44%	↑
853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	4.658.692	1,18%	4.830.108	0,92%	↓
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	386.044	0,0989%	379.030	0,0732%	↓
855 Rodzina	39.859.608	10,21%	63.083.853	12,18%	↑
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1.630.186	0,42%	2.994.183	0,58%	↑
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2.307.716	0,58%	3.696.393	0,72%	↑
925 Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	110.423	0,03%	161.050	0,02%	↓
926 Kultura fizyczna	264.295	0,07%	1.017.064	0,2%	↓

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa za 2018 oraz 2022 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2019 i 2023 r., drobne różnice w sumie udziałów mogą wynikać z zaokrążeń.

Realizacja wydatków budżetu państwa w 2022 r. przebiegała w zupełnie innych, wyjątkowych warunkach społeczno-ekonomicznych, gdyż miała miejsce zarówno po pandemii COVID-19, jak i po wybuchu wojny w Ukrainie. W 2022 r. gospodarka polska i światowa odczuły silny szok podaży-popytowy związany z wybuchem wojny, podczas gdy powoli zaczęły stabilizować się gospodarki po szoku pandemicznym. Jak podkreślono w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa w 2022 r.: „Szok o takim charakterze z jednej strony wpływał negatywnie na tempo wzrostu PKB m.in. poprzez obniżenie dynamiki aktywności gospodarczej na naszych rynkach eksportowych, wzrost niepewności oraz pogorszenie nastrojów konsumentów i przedsiębiorców. Z drugiej strony powodował silny wzrost inflacji w efekcie wyraźnego wzrostu cen surowców na rynkach światowych i zaburzeń w globalnych łańcuchach dostaw. Wpływało to dodatkowo na pogorszenie dynamiki realnego PKB poprzez erozję siły nabywczej gospodarstw domowych i wzrost nominalnych stóp procentowych, który ograniczał popyt na kredyt. Skutkiem wojny były także gwałtowny napływ do Polski ludności z Ukrainy oraz zmiana polityki makroekonomicznej, zarówno pieniężnej (silny wzrost nominalnych stóp procentowych), jak i fiskalnej (działania osłonowe, wzrost wydatków na obronę narodową itp.)²¹”. W porównaniu do roku 2018 pojawiły się oczywiście nowe fundusze celowe. Dwa podstawowe to Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 oraz Fundusz Pomocy, a budżet opracowywany w drugiej połowie 2021 r. podlegał wpływom sytuacji po inwazji Rosji na Ukrainę.

Początkowo w ustawie budżetowej na 2022 r. zapewniono środki związane z poprzednim kryzysem oraz priorytetami w polityce rządu. Objęły one²²:

- „zwiększenie środków na ochronę zdrowia do poziomu 5,75% PKB,
- środki na kluczowe programy społeczne takie jak Rządowy program „Rodzina 500+”, „Dobry Start” czy „Rodzinny Kapitał Opiekuńczy”,
- waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca 2022 r.,
- utrzymanie wydatków na obronę narodową na poziomie 2,2% PKB,
- zwiększenie funduszu wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej”.

Porównując budżety przed pandemią o po niej, należy zwrócić uwagę na wzrost udziału wydatków budżetu państwa w działach ochrona zdrowia, ubezpieczenia społeczne i rodzina, ale rzetelna ocena priorytetów w polityce społecznej i publicznej państwa nie jest możliwa ze względu na rozproszenie wydatków w różnorodnych formach gospodarki pozabudżetowej i systematyczną marginalizację budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, czyli marginalizację gospodarki stricte budżetowej. Nie umniejszając wagi zadań społecznych i związanych z obronnością kraju,

²¹ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2022 r., Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2023, s. 9.

²² Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2022 r., dz. cyt., s. 101.

należy podkreślić, że powinny one w przeważającej mierze być finansowe z budżetu państwa, a nie z kilkudziesięciu różnych funduszy celowych i innych form gospodarki pozabudżetowej. Polska ma doświadczenia zarówno w zakresie reformowania finansów publicznych opartego na debudżetyzacji, jak w zakresie tworzenia komitetów sterujących do spraw przeglądu wydatków publicznych²³. W ujęciu metodologicznym i zaleceniach ekspertów Komisji Europejskiej przeglądy wydatków powinny być prowadzone na dwóch poziomach: strategicznym i taktycznym, ale również w odniesieniu do wydatków bezpośrednich i niebezpośrednich, takich jak ulgi i zwolnienia podatkowe czy pomoc publiczna. Główne fazy przeglądu wydatków to: zobowiązanie do przeglądu jako faza wstępna, następnie projekt, przeprowadzenie przeglądu, na które składa się diagnoza i opcje reform, oraz wdrożenie w praktyce celów przeglądu. Na poziomie strategicznym analizowane powinny być cele i znaczenie społeczne finansowania konkretnych kierunków interwencji publicznej, rozmiarów i szczegółowości zaangażowania władz publicznych, szczebla administracji lub podmiotu publicznego realizującego dane zadanie. Na poziomie taktycznym postuluje się analizę wydatków na określony cel, analizę ich efektywności oraz relacji między poziomem wydatków a uzyskanymi dzięki wydatkom rezultatami²⁴. Prawidłowo przeprowadzone procesy przeglądu wydatków publicznych nie są procesami łatwymi, przeciwnie – wymagają czasu, pracy i wiedzy na temat specyfiki sektora publicznego. Należy również podkreślić, że racjonalizacja wydatków publicznych nie oznacza cięć w wydatkach lub ich administracyjnego ograniczania. Opisywane procesy przeglądu wydatków publicznych, ich racjonalizacji i spojrzenia na problemy w ujęciu średniookresowym napotykały zwykle na praktyczne bariery ich realizacji i wdrażania²⁵.

5. WNIOSKI I REKOMENDACJE DLA POLSKI

Biorąc pod uwagę perspektywę historyczną, w najbliższych latach czeka nas wzrost wydatków publicznych, będący konsekwencją ostatnich kryzysów oraz bieżących problemów związanych z sytuacją geopolityczną i demograficzną. W okresach kryzysowych i nadzwyczajnych pojawia się niebezpieczeństwo etatyzmu oraz zjawiska określane w literaturze jako Lewiatan.

Na tle analizy struktury wydatków publicznych oraz bardzo dużego ryzyka zdarzeń nieprzewidywalnych i niepewnego otoczenia, w jakim władze publiczne będą

²³ Por. szerzej na ten temat: B. Guziejewska, dz. cyt., s. 217.

²⁴ Spending Reviews: Some Insights from Practitioners Edited by Elva Bova, Riccardo Ercoli and Xavier Vanden Bosch, Workshop Proceedings, Discussion Paper 135, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, December 2020, s. 11.

²⁵ M. Postuła, Instrumenty zarządzania finansami publicznymi, Warszawa 2015, s. 80–81.

podejmować decyzje, wskazać można na następujące rekomendacje związane z wydatkami publicznymi:

- Konieczność przeglądu wszystkich wydatków publicznych oraz przeniesienie większości z nich do finansowania do budżetu państwa. Postulat ten wiąże się z koniecznością likwidacji znacznej części funduszy celowych, agencji i funduszy pozabudżetowych.
- Konieczność jasnego określenia priorytetów w wydatkach publicznych, np. znacznego zwiększenia wydatków na ochronę zdrowia i obronność, przy jednoczesnym ograniczeniu wydatków na inne, mniej istotne obecnie wydatki publiczne. Postulat ten wiąże się z koniecznością szczerzej, pozbawionej jałowej polityki, debaty publicznej na temat wyzwań i priorytetów w polityce wydatków państwa.
- Odejście od rocznego planowania budżetowego do perspektywy średniookresowej, uwzględniającej zarówno konieczność zwiększonych wydatków związanych z tzw. długiem zdrowotnym i starzeniem się społeczeństwa, jak i koniecznością zwiększenia wydatków na obronność kraju.
- Polityka wydatkowa powinna podlegać bezpośredniej kontroli parlamentu ze względu na niebezpieczeństwo etatyzmu i Lewiatana, charakterystycznych dla ery czarnych łabędzi i sytuacji nadzwyczajnych.

Wyzwania czekające władze publiczne w najbliższych latach będą wymagały połączenia elementów reagowania na nagłe kryzysy i prowokacje (tworzenie rezerw celowych i ogólnych w budżetach) z elementami planowania kilkuletniego (wprowadzeniem faktycznego, a nie tylko formalno-prawnego budżetowania wieloletniego). Perspektywa wieloletnia i strategiczna jest ogromnym wyzwaniem, wymaga konsensusu społecznego i zwiększonych nakładów publicznych na dziedziny i obszary priorytetowe w erze czarnych łabędzi. Obecne rozczłonkowanie publicznej gospodarki finansowej wraz z brakiem jasnych priorytetów jest niebezpieczne dla instytucji państwa, nieefektywne ekonomicznie i nie służy racjonalnemu zaspokajaniu potrzeb społecznych. Określenie priorytetów w polityce finansowej państwa w najbliższych latach będzie być może wymagało nie tyle decyzji ekonomicznych i społecznych, co politycznych.

BIBLIOGRAFIA

Duda S., *Liberalizm a etatyzm – dyskusja o gospodarczej roli państwa w Polsce okresu międzywojennego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin Polonia, Vol. XXXJI/XXXIII SECTIO H 1998/1999.

Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00023/default/table?lang=en>, dostęp: 1.12.2023.

- Government expenditure by function, online Eurostat publication, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_by_function, dostęp: 16.12.2023.
- Guziejewska B., *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana*, Łódź 2022.
- Hilman A.L., *Public finance and public policy, Responsibilities and limitations of government*, Cambridge 2009.
- Kaliński J., Państwo i gospodarka, [w:] *Historia gospodarcza. Problemy i metody. Studia w stulecie powstania poznańskiej szkoły historii gospodarczej*, red. T. Janicki, Poznań 2020.
- Kańduła S., Dlaczego rosną wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce?, [w:] *Z badań nad rozwojem gospodarczym Polski na tle przemian w Europie i na świecie. Koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne*, R. Kamiński (red.), Poznań 2019.
- Miłaszewicz D., *Retrospektywne ujęcie roli państwa w gospodarce w myśli ekonomicznej*, Ruch prawniczy, socjologiczny i ekonomiczny 2004, 66, z. 3.
- Musgrave R.A, Musgrave P.B., *Public Finance in theory and Practice*, New York 1980.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Warszawa 2017.
- Owsiak S., O racjonalne wykorzystywanie funkcji finansów publicznych w warunkach kryzysu, [w:] *Finanse publiczne*, red. M. Ziolo, Warszawa 2021.
- Peacock A.T., Wieseman J., *The Growth of public Expenditures in the United Kingdom*, Princeton 1961.
- Postuła M., *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*, Warszawa 2015.
- Spending Reviews: Some Insights from Practitioners* Edited by Elva Bova, Riccardo Ercoli and Xavier Vanden Bosch, Workshop Proceedings, Discussion Paper 135, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, December 2020.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2018 r., Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2019.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2022 r., Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2023.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004.
- Tanzi V., Schuknecht L., *Public spending in 20th century. A global perspective*, UK–USA 2000.
- Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2000.
- Wohlgemuth M., *COVID-19 and Leviathan – the German Case, Report Scenarios, Geopolitical Intelligence Services*, <https://www.gisreportsonline.com/covid-19-and-leviathan-the-german-case,economy,3464,report.html>, dostęp: 6.04.2021.

WYDATKI PUBLICZNE W POLSCE NA TLE WYDATKÓW PUBLICZNYCH I ICH ZMIAN W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ – Z PERSPEKTYWY PANDEMII COVID-19

Streszczenie

Relatywny i absolutny poziom wydatków publicznych oraz ich struktura są przedmiotami wielu sporów wśród ekonomistów i polityków. Procesy racjonalizacji i efektywności wydatków są bardzo złożone, co obecnie wynika zarówno ze specyfiki sektora publicznego, jak i z kryzysów i uwarunkowań otoczenia zewnętrznego, charakteryzującego się dużym stopniem niepewności. Celem rozważań jest analiza kierunków zmian w poziomie i strukturze wydatków publicznych w Polsce i Unii Europejskiej z perspektywy kryzysu związanego z epidemią COVID-19. Na tle szerszego, historycznego ujęcia zmian w kształtowaniu wydatków publicznych sformułowano propozycje *de lege ferenda* dalszej polityki kształtowania wydatków publicznych w erze tzw. czarnych łabędzi oraz wskazano na niebezpieczeństwa i zagrożenia z tym związane.

Słowa kluczowe: wydatki publiczne, racjonalizacja wydatków publicznych, polityka publiczna, kryzysy

PUBLIC EXPENDITURES IN POLAND AGAINST A BACKGROUND OF PUBLIC EXPENDITURES IN EU COUNTRIES AND THEIR CHANGES: THE COVID-19 PANDEMIC PERSPECTIVE

Abstract

The relative and absolute levels of public expenditures and their structure have been the subject of frequent disputes among economists and politicians. Making expenditures more rational and effective is currently a complex process because of the special character of the public sector as well as crises and the characteristics of its highly uncertain external environment. This paper analyses the directions of changes in the level and structure of public expenditures in Poland and the European Union in the context of the COVID-19 crisis. A broader historical perspective on changes in public expenditures is presented, and the *de lege ferenda* approach is adopted to formulate proposals concerning public expenditure policies in black swan times, indicating the related risks and concerns.

Keywords: public expenditures, rationalisation of public expenditures, public policy, crises

Cytuj jako:

Guziejewska B., *Wydatki publiczne w Polsce na tle wydatków publicznych i ich zmian w krajach Unii Europejskiej – z perspektywy pandemii COVID-19*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2023, nr 3(78), s. 141–161. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.21/b.guziejewska

Cite as:

Guziejewska B. (2023). 'Public Expenditures in Poland Against a Background of Public Expenditures in EU Countries and Their Changes: The COVID-19 Pandemic Perspective'. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 3(78), 141–161. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.21/b.guziejewska

THE IMPACT OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT ON THE HOST ECONOMY OF FDI: THE CASE OF CHINA – A REVIEW OF RESEARCH

DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.22/e.radomska

INTRODUCTION

In macroeconomic terms, foreign direct investment (FDI) is defined as a form of international capital flow, as one of the external sources of financing for the restructuring or development processes of an economy with an external source of capital supply. The quantitative and qualitative effects of capital flows in the form of FDI are the subject of theoretical analyses and empirical research. They are considered from the perspective of the country from which FDI capital flows out, from the perspective of the country to which FDI capital flows in, and from the perspective of the world economy as a whole. The article reviews the issue from the perspective of the country receiving foreign direct investment. FDI inflows can have both positive and negative effects on a country's economy. The nature and strength of these effects depend on a number of factors. Whether the positive effects outweigh the negative ones depends, among other things, on the size of the FDI inflow, on whether the FDI investor entering the market of a given country takes over an existing enterprise (brownfield FDI) or creates it from scratch (greenfield FDI), i.e. on the form of entry of foreign direct investors into the economy of the host country, on the strategy of the investor (e.g. substitution of domestic production by foreign components or possible cooperation with local enterprises), on the policy of the state towards FDI (e.g. whether it has an

¹ Instytut Prawa, Ekonomii i Administracji, Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, e-mail: ewa.radomska@up.krakow.pl, ORCID 0000-0002-9503-534X.

appropriate policy towards foreign direct investors, which allows it to take advantage of the opportunities offered by FDI in the host country). The absorptive capacity of the FDI host country and its institutions in terms of participation in the process of diffusion of knowledge, innovations, new management methods etc often accompany the presence of FDIs and are treated as positive externalities associated with foreign direct investment inflows.

A separate issue is the methodology for studying the cumulative effect of FDI inflows in the economy of the FDI host country. The methodology used by researchers includes methods of both a quantitative nature (they appear in the form of econometric models) and a qualitative nature (they are carried out with the use of a descriptive method). The first approach is based on econometric analysis that relates changes in FDI inflows over time to various measures of the level of economic development, such as the level of GDP per capita, the level of school enrolment or changes in real income. However, this methodology has a number of limitations. The fundamental difficulty in applying it in practice stems from the coupled interdependence of FDI and national income growth – high GDP dynamics attract FDI inflows, while FDI contributes directly and indirectly to GDP growth. It also stems from the different characteristics and levels of development of the economies receiving FDI, from the shortcomings of the statistical bases on which the calculations are made, and from the difficulties associated with separating the impact of FDI on macroeconomic variables from the impact of domestic investment on them. Quantitative analysis is also used to capture the relationship between, *inter alia*, foreign trade and FDI inflows to the FDI host country. In addition to the quantitative, econometric approach to studying the impact of FDI on the economy of the FDI host country, an approach based on a descriptive analysis of the impact of FDI on the economy of the FDI host country is also used, which can be carried out by characterising individual effects separately. Qualitative effects (although more difficult to quantify) are no less important than quantitative effects.

The aim of this article is to review the research on the impact of FDI on the economy of FDI host country and to identify the main areas of research. The example of China as an FDI host country is of interest because of the importance of FDI in the development of its economy in the period from the implementation of the reform and opening-up policy to the present day. Selected academic publications in the period from 2000 to 2023 on the impact of FDI on the economy of the host country of this investment were analysed. Their review and analysis also allowed for the identification of the main areas of research. Differences in measurement methods, models, the size of the research samples, the time span of the research, the types of countries covered and the resulting generalisations are the main limitations. Nevertheless, this review is valuable, especially for researchers to deepen research on selected areas of the impact

of FDI on the economy of the FDI host country. The conclusions may also help host country authorities to define FDI policies in order to harness the positive or reduce the negative impact of FDI on the host country. The article consists of three parts: Part one explains the nature of foreign direct investment with reference to various definitions. Part two deals with the impact of FDI on the economy of the FDI host country with reference to selected areas of impact. Part three discusses the impact of FDI on the Chinese economy.

THE NATURE OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT: CONCEPTUALISATION OF THE TERM

Various explanations of the nature of FDI are presented in the literature. A selection is highlighted below:

- The Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2008: Foreign direct investment is a category of international investment made by a resident of one country (called a “direct investor” or “parent company”) with the intention of exercising long-term control over an enterprise in another country (called a “direct investment enterprise”² or “affiliate”)³. In financial terms, FDI is a form of international capital flow, an external source of financing for the economy and an investment of capital. According to the methodology used by the OECD, UNCTAD and other organisations, FDI includes three main elements (1) equity, i.e. the actual contribution of the owner or co-owners to the establishment of an economic entity in a country other than the investor’s country of residence, or the purchase of shares in an existing foreign enterprise; it may be in cash or in kind, and may be subsequently increased; (2) reinvested earnings, i.e. the part of the profit remaining in the country of origin, i.e. the part of the profit that remains in the direct investment enterprise and is not used for dividends or remitted to the foreign investor; (3) claims and liabilities related to short-term and long-term debts arising within a multinational enterprise (intracompany loans and debits), i.e. loan transactions between the parent enterprise and its foreign subsidiaries⁴.
- The French National Institute for Statistics and Economic Research (Institut National de la Statistique et des Études Économiques, INSEE), 2016: Foreign

² An entity in which a direct investor holds 10% or more of the shares or has the right to cast 10% or more of the votes at the general meeting of shareholders.

³ OECD, *OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*, Fourth Edition, OECD Publishing, Paris 2008, pp. 48–49.

⁴ Ibid, p. 34

direct investment is investment aimed at acquiring a lasting interest in enterprises established in another country. They are investments that have a significant impact on the management of the enterprise (the investor acquires at least 10% of the capital of the enterprise). They include not only the initial transaction but also all subsequent capital transactions between enterprises⁵.

- The European Union (EU), 2019: Foreign direct investment is “an investment of any kind by a foreign investor to establish or maintain lasting and direct links between the foreign investor and the entrepreneur to whom or the undertaking to which the capital is made available in order to carry on an economic activity in a Member State, including investments which enable effective participation in the management or control of a company carrying out an economic activity” (Article 2, para. 1). A foreign direct investor is “a natural person of a third country or an undertaking of a third country, intending to make or having made a foreign direct investment” (Article 2, para. 2)⁶.
- The National Bank of Poland (NBP), 2021: “Direct investment is a transaction by entities resident in one country (direct investors) in entities resident in another country (direct investment entities) with the aim of establishing a lasting relationship and ensuring that the direct investor has a lasting influence over the entity in which it invests. This lasting influence can be established if the direct investor holds, directly or indirectly, at least 10% of the voting rights in the constituent body of the direct investment entity. Direct investment includes, in addition to investment in shares and other forms of equity, debt instruments arising from transactions between companies in a group of equity-related entities, and claims on non-residents held abroad and liabilities on non-residents held domestically. Direct investment does not include debt resulting from transactions between enterprises engaged in financial intermediation”⁷.
- Ernst & Young (EY) – an international consulting and auditing firm based in London, 2015: “Foreign direct investment is one of the most important categories of investment between different economies (alongside, for example, portfolio investment). In FDI, the investing entity (also known as the direct

⁵ INSEE, *Investissements directs étrangers*, [online] 13.10.2016, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1263> [access: 16.08.2023].

⁶ EUR-Lex, *Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union*, Official Journal of the European Union 79 I/1, [online] 21.03.2019, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj> [access: 20.08.2023].

⁷ NBP, *Międzynarodowa pozycja inwestycyjna Polski w 2020 r.*, [online] Warszawa 2021, pp. 81–82, <https://www.nbp.pl/statystyka/dwn/iip2020.pdf> [access: 30.08.2023].

investor) seeks to establish a long-term, strategic relationship with a foreign entity (direct investment enterprise, DIE) by acquiring at least 10% of the total value of its capital. Direct investment includes both investments in which the investing entity acquires more than 10% of the capital of the direct investment enterprise (establishment of a direct investment relationship) and all financial transactions (regardless of value) that increase or decrease the direct investor's capital commitment after the establishment of the direct investment relationship"⁸.

According to Karaszewski (2001)⁹, FDI is capital investments made outside the investor's country for the purpose of starting a business from scratch or acquiring ownership rights in an existing business to a degree that allows for direct participation in management. The investor may be an individual, a state-owned or private enterprise, a group of such enterprises or a group of individuals. A similar explanation of the essence of FDI is given by Budnikowski (2006)¹⁰, who defines FDI as the start of an independent economic activity from scratch outside the country from which the financial, intellectual or material resources originate, or as the takeover of the management of an already existing enterprise located outside the country. The common element in the definitions of FDI presented is that its realisation involves a long-term investment of capital abroad, from which the direct investor expects to obtain greater benefits than he could obtain by any other means of investment. It should be added that a transaction by a foreign entity in a host economy is considered as FDI if it is an investment in the equity capital of an enterprise. The volume of direct investment abroad by a given entity is increased not only by the transfer of capital, but also by the reinvestment of profits in the foreign enterprise rather than their repatriation to the investor's home country. Unlike foreign portfolio investment, FDI is not a homogeneous asset, but a mobile production package abroad in which capital is not the dominant component but only a co-mingled one. FDI involves not only the transfer of capital, but also the movement of knowledge, labour, technology, skills, management and marketing methods¹¹.

⁸ Ernst&Young, *Polskie bezpośrednie inwestycje zagraniczne i potencjał ich finansowania przez instrumenty TFI BGK*, Warszawa 2015, p. 5

⁹ W. Karaszewski, *Przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce w latach 1990–1999*, Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2001, p. 18.

¹⁰ A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2006, pp. 143–144.

¹¹ J.H. Dunning, *Explaining changing patterns of international production: in defense of the eclectic theory*, "Oxford Bulletin of Economics and Statistics" 1979, Vol. 41(4), p. 272.

THE IMPACT OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT ON THE FDI HOST ECONOMY – SELECTED AREAS OF IMPACT

As indicated in the Introduction, the type and strength of the effects of foreign direct investment on the economy of the host country of this investment is influenced by many factors, as well as the research methodology adopted. Many theoretical and empirical studies on the importance of FDI for economic growth use the size of FDI inflows as one of the explanatory variables for GDP change trends. However, econometric analyses produce different results for different countries. Some of them confirm the positive impact of FDI on the economic growth in the FDI host country. Examples are provided by the results of studies by authors such as Reisen and Soto (2000)¹², Adegbite and Ayadi (2010)¹³, Wong and Tang (2011)¹⁴, Acet, Ashurov and Khatır (2020)¹⁵, and Rao, Sethi, Dash and Bhujabal (2023)¹⁶. Other studies show negative or inconclusive effects of FDI inflows on the economic growth of the host country. Examples include the findings of authors such as Borensztein, De Gregorio and Lee (1998)¹⁷, Alfaro, Chanda, Kalemli-Ozcan and Sayek (2004)¹⁸, Akinlo (2004)¹⁹, Ayanwale (2007)²⁰, Angelopoulou and Liargovas (2014)²¹, Iamsiraroj and Ulubaşoğlu

¹² H. Reisen, M. Soto, *Which types of capital inflows foster developing country growth?*, “International Finance” 2001, Vol. 4(1), pp. 1–14.

¹³ E.O. Adegbite, E.S. Ayadi, *The role of foreign direct investment in economic development: A study of Nigeria*, “World Journal of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development” 2010, Vol. 6(1–2), pp. 133–115.

¹⁴ K.N. Wong, T.C. Tang, *Foreign direct investment and employment in manufacturing and services sectors: Fresh empirical evidence from Singapore*, “Journal of Economic Studies” 2011, Vol. 38(3), pp. 313–330.

¹⁵ H. Acet, E.H. Ashurov, A. Khatır, *The relationship between foreign direct investments and economic growth: the case of CentralAsian countries*, “The Journal of Selcuk University Social Sciences Institute” 2020, No. 43, pp. 391–402.

¹⁶ D.T. Rao, N. Sethi, D.P. Dash, P. Bhujabal, *Foreign aid, FDI and economic growth in South-East Asia and South Asia*, “Global Business Review” 2023, Vol. 24(1), pp. 31–47.

¹⁷ E. Borensztein, J. De Gregorio, J.W. Lee, *How does foreign direct investment affect economic growth?*, “Journal of International Economics” 1998, Vol. 45(1), pp. 115–135.

¹⁸ L. Alfaro, A. Chanda, S. Kalemli-Ozcan, S. Sayek, *FDI and economic growth: the role of local financial markets*, “Journal of International Economics” 2004, Vol. 64(1), pp. 89–112.

¹⁹ A.E. Akinlo, *Foreign direct investment and growth in Nigeria: An empirical investigation*, “Journal of Policy Modeling” 2004, Vol. 26(5), pp. 627–639.

²⁰ A.B. Ayanwale, *FDI and economic growth: Evidence from Nigeria*, AERC Research Paper 165, Nairobi: The African Economic Research Consortium, 2007.

²¹ A. Angelopoulou, P. Liargovas, *Foreign direct investment and growth: EU, EMU, and Transition Economies*, “Journal of Economic Integration” 2014, Vol. 29(3), pp. 470–495.

(2015)²², Makiela and Ouattara (2018)²³, Joo, Shawl and Makina (2022)²⁴, and Bénétrix, Pallan and Panizza (2023)²⁵. It should be added that the impact of FDIs on economic growth is highly dependent on a number of different factors, such as the conditions of the host country and its absorptive capacity, the quality of human capital, the degree of openness to trade etc.

In this section, research findings relating to the impact of foreign direct investment on the economy of the FDI host country in selected areas are highlighted.

In the area of resources as noted by Sahoo and Sethi (2017)²⁶, the inflow of foreign capital in the form of FDIs to the country receiving these investments bridges the resource gap between the desired level of investment and the amount of domestic savings. It helps to overcome the problems faced by most underdeveloped and developing economies (lack of capital). It increases physical and financial capital, product innovation, market information, technical know-how, advanced production techniques and foreign exchange. FDI inflows can help replenish domestic resources in the form of capital transfers, technology and management skills (technological, managerial and marketing) and access to markets. In terms of efficiency, FDI inflows can be associated with a more efficient allocation of resources through increased competition. FDI can positively improve the quality of local resources and stimulate the creation of supporting and related sectors (positive impact). On the other hand, improvements in the quality of local resources may be limited by pushing domestic production into low value-added areas, while creating imports of high-tech products. There is also the possibility of reducing the links of domestic firms with foreign suppliers and customers (negative effects).

In the area of employment, the inflow of FDI into the FDI host country affects employment, wages and labour productivity. The impact of FDIs on local wages of low- and high-skilled workers are studied by Girma, Thompson and Wright (2002)²⁷,

²² S. Iamsiraroj, M.A. Ulubaşoğlu, *Foreign direct investment and economic growth: A real relationship or wishful thinking?*, "Economic Modelling" 2015, Vol. 51, pp. 200–213.

²³ K. Makiela, B. Ouattara, *Foreign direct investment and economic growth: Exploring the transmission channels*, "Economic Modelling" 2018, Vol. 72, pp. 296–305.

²⁴ B.A. Joo, S. Shawl, D. Makina, *The interaction between FDI, host country characteristics and economic growth? A new panel evidence from BRICS*, "Journal of Economics and Development" 2022, Vol. 24(3), pp. 247–261.

²⁵ A. Bénétrix, H. Pallan, U. Panizza, *The elusive link between FDI and economic growth*, World Bank Group, Policy Research Working Paper 10422, April 2023, pp. 1–50.

²⁶ K. Sahoo, N. Sethi, *Impact of foreign capital on economic development in India: An econometric investigation*, "Global Business Review" 2017, Vol. 18(3), pp. 766–780.

²⁷ S. Girma, S. Thompson, W. Wright, *Why are productivity and wages higher in foreign firms?*, "The Economic and Social Review" 2002, Vol. 33(1), pp. 93–100.

Pandya (2010)²⁸, Hanousek, Kočenda and Maurel (2011)²⁹, Onaran (2012)³⁰, Lee and Wie (2015)³¹, Bogliaccini and Egan (2017)³², and Girma, Görg and Kersting (2019)³³. Other studies analyse only the impact of FDIs on low- and high-skilled employment in economies receiving foreign direct investment. Examples include studies by authors such as Bailey and Driffield (2007)³⁴, Blanton and Blanton (2012)³⁵, Raouf and Hafid (2014)³⁶, and Yunus, Said and Azman-Saini (2015)³⁷. There are also publications that focus on analysing whether FDI inflows have an overall positive or negative impact on local employment. Most studies confirm the positive impact of FDI (especially greenfield FDI) on employment. This is shown in studies conducted by Radosevic, Varblane and Mickiewicz (2003)³⁸, Waldkirch (2009)³⁹, Villa (2010)⁴⁰, Bandick and Karpaty (2011)⁴¹,

-
- ²⁸ S.S. Pandya, *Labor markets and the demand for foreign direct investment*, “International Organization” 2010, Vol. 64(3), pp. 389–409.
- ²⁹ J. Hanousek, E. Kočenda, M. Maurel, *Direct and indirect effects of FDI in emerging European markets: a survey and meta-analysis*, “Economic Systems” 2011, Vol. 35(3), pp. 301–322.
- ³⁰ Ö. Onaran, *The effect of foreign affiliate employment on wages, employment, and the wage share in Austria*, “Review of Political Economy” 2012, Vol. 24(2), pp. 251–271.
- ³¹ J.W. Lee, D. Wie, *Technological change, skill demand, and wage inequality: evidence from Indonesia*, “World Development” 2015, Vol. 67, pp. 238–250.
- ³² J.A. Bogliaccini, P.J.W. Egan, *Foreign direct investment and inequality in developing countries: does sector matter?*, “Economics & Politics” 2017, Vol. 29(3), pp. 209–236.
- ³³ S. Girma, H. Görg, E. Kersting, *Which boats are lifted by a foreign tide? Direct and indirect wage effects of foreign ownership*, “Journal of International Business Studies” 2019, Vol. 50(6), pp. 923–947.
- ³⁴ D. Bailey, N. Driffield, *Industrial policy, FDI and employment: still ‘missing a strategy*, “Journal of Industry, Competition and Trade” 2007, Vol. 7(3–4), pp. 189–211.
- ³⁵ R.G. Blanton, S.L. Blanton, *Rights, institutions, and foreign direct investment: an empirical assessment*, “Economics. Foreign Policy Analysis” 2012, Vol. 8(4), pp. 431–451.
- ³⁶ R. Raouf, H. Hafid, *Relocation and inequalities between skilled and unskilled in Northern Countries: simulation using a CGE model*, “International Journal of Economics and Financial Issues” 2014, Vol. 4(4), pp. 758–772.
- ³⁷ N.M. Yunus, R. Said, W.N.W. Azman-Saini, *Spillover effects of FDI and trade on demand for skilled labour in Malaysian manufacturing industries*, “Asian Academy of Management Journal” 2015, Vol. 20(2), pp. 1–27.
- ³⁸ S. Radosevic, U. Varblane, T. Mickiewicz, *Foreign direct investment and its effect on employment in Central Europe*, “Transnational Corporations” 2003, Vol. 12(1), pp. 53–90.
- ³⁹ A. Waldkirch, *Comparative advantage FDI? A host country perspective*, “Review of World Economics” 2011, Vol. 147(3), pp. 485–505.
- ⁴⁰ S. Villa, *Exploring the linkages between investment and employment in Moldova: a time series analysis*, Employment Working Paper No. 52, International Labor Organization, 22.08.2010.
- ⁴¹ R. Bandick, P. Karpaty, *Employment effects of foreign acquisition*, “International Review of Economics and Finance” 2011, Vol. 20(2), pp. 211–224.

Inekwe (2013)⁴², Jula and Jula (2017)⁴³, Saucedo, Ozuna and Zamora (2020)⁴⁴, and Kharel (2020)⁴⁵. On the other hand, negative employment effects are presented by Girma (2005)⁴⁶ in a study on the employment effects of brownfield FDI in British industry, and by Jenkins (2006)⁴⁷ for the Vietnamese market, among others. When acquiring a local firm, a foreign direct investor may decide to restructure it, which often involves a reduction in employment (negative effect). The negative impact of FDI on employment is discussed by Umit and Alkan (2016)⁴⁸ for Turkey and Uddin and Chowdhury (2020)⁴⁹ for Bangladesh.

In the fiscal area, the positive impact of FDI on increasing government revenues can be direct (through productivity, technology transfer, job creation) or indirect (consumption, trade, employment). When FDI-related enterprises increase their productivity, there is usually an associated increase in profits. An increase in the profits of these enterprises broadens the corporate tax base and thus increases tax revenues. FDI that increases labour supply and wages also contributes to increased government revenue from personal income taxes. Furthermore, according to studies by authors such as Danielova and Sarkar (2011)⁵⁰, Gajigo, Mutambatsere and Mdiaye (2012)⁵¹,

⁴² J.N. Inekwe, FDI, *employment and economic growth in Nigeria*, “African Development Review” 2013, Vol. 25(4), pp. 421–433.

⁴³ D. Jula, N.M. Jula, *Foreign direct investments and employment. Structural analysis*, “Romanian Journal of Economic Forecasting” 2017, Vol. 20(2), pp. 29–44.

⁴⁴ E. Saucedo, T. Ozuna, H. Zamora, *The effect of FDI on low and high-skilled employment and wages in Mexico: a study for the manufacture and service sectors*, “Journal for Labour Market Research” [online] 2020, Vol. 54(9), <https://doi.org/10.1186/s12651-020-00273-x> [access: 12.09.2023].

⁴⁵ K.R. Kharel, *Foreign direct investment in Nepal: A study on its impact on employment*, “Interdisciplinary Journal of Management and Social Sciences”, 2020, Vol. 1(1), pp. 54–66.

⁴⁶ S. Girma, *Safeguarding jobs? Acquisition FDI and employment dynamics in the UK manufacturing*, “Review of World Economics” 2005, Vol. 141(1), pp. 165–178.

⁴⁷ R. Jenkins, *FDI and employment in Vietnam*, “Transnational Corporations” 2006, Vol. 15(1), pp. 115–142.

⁴⁸ A.O. Umit, I. Alkan, *The effects of foreign direct investment and economic growth on employment and female employment: A time series analysis with structural breaks for Turkey*, “International Journal of Business and Economic Sciences Applied Research” 2016, Vol. 9(3), pp. 43–49.

⁴⁹ K.M.K. Uddin, M.A. Chowdhury, *Impact of FDI on employment level in Bangladesh: A VECM approach*, “International Journal of Applied Economics, Finance and Accounting” 2020, Vol. 8(1), pp. 30–37.

⁵⁰ A. Danielova, S. Sarkar, *The effect of leverage on the tax-cut versus investment-subsidy argument*, “Review of Financial Economics” 2011, Vol. 20(4), pp. 123–129.

⁵¹ O. Gajigo, E. Mutambatsere, G. Mdiaye, *Gold mining in Africa: Maximizing economic returns for countries*, Working Paper Series No. 147, African Development Bank Group, March 2012.

Nguyen, Nguyen and Goenka (2014)⁵², and Osano and Koine (2016)⁵³, technology diffusion and knowledge transfer resulting from FDI can increase productivity in the FDI host country and thus generate revenue. For example, firms associated with FDIs can benefit from dividends and the public administration can increase its tax revenue through income taxes. Indirectly, FDI can increase consumption through supply and demand. First, if FDI contributes to the production of goods and services offered on the domestic market, it can increase VAT revenues. On the other hand, increased demand for goods and services due to an increase in employment can increase VAT receipts. This in turn leads to an increase in tax revenue. Under certain conditions, however, these benefits may not materialise. FDIs can damage tax revenues in several ways. Indeed, companies related to FDIs may pursue tax optimisation policies through the transfer of pricing practices. The transfer of pricing policies on goods and services is usually applied to transactions between related parties operating, for example, in a group of companies. These prices can have a decisive impact on the final profit or loss picture of the different parts of the group and on income tax liabilities, especially when the group members are companies from countries with different tax systems. The transfer of pricing practices tends to reduce the income of multinational enterprises. This reduces the tax potential of these activities and lowers corporate tax. These effects are highlighted in studies by Gropp and Kostial (2000)⁵⁴, and Fuest and Riedel (2009)⁵⁵. In addition, as noted by Zee, Stotsky and Ley (2002)⁵⁶, and Fuest and Riedel (2009)⁵⁷, competition between states to attract FDIs leads them to implement tax incentive policies in the form of tax exemptions as well as tax rate reductions, which may offset the expected positive effects. Tax incentives reduce the tax base. They also distort the allocation of resources to activities that benefit from tax incentives, to the detriment of others. The revenue effects of FDIs can be significantly reduced if

⁵² H.T.T. Nguyen, M.H. Nguyen, A. Goenka, *How does FDI affect corporate tax revenue of the host country?*. Document de Recherche EPEE 13-03, Evry: Centre d'Études des Politiques Économiques de l'Université d'Évry (EPEE), 2014.

⁵³ H.M. Osano, P.W. Koine, *Role of foreign direct investment on technology transfer and economic growth in Kenya: a case of the energy sector*, "Journal of Innovation and Entrepreneurship" 2016, Vol. 5(31), pp. 1–25.

⁵⁴ R. Gropp, K. Kostial, *The disappearing tax base: Is foreign direct investment eroding corporate income taxes?*, IMF Working Paper WP/00/173, International Monetary Fund, October 2000.

⁵⁵ C. Fuest, N. Riedel, *Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries: A review of the literature*, Report Prepared for the UK Department for International Development (DFID), 2009, pp. 1–69.

⁵⁶ H.H. Zee, J.G. Stotsky, E. Ley, *Tax incentives for business investment: A primer for policy makers in developing countries*, "World Development" 2002, Vol. 30(9), pp. 1497–1516.

⁵⁷ C. Fuest, N. Riedel, *Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures...*, op. cit.

FDIs are accompanied by significant tax reductions and the use of tax exemptions. The practice of bribery (corruption) between tax administrations and foreign companies in certain industries can also lead to lower tax revenues, as shown in studies by Bornhorst, Gupta and Thornton (2009)⁵⁸, Ehrhart (2011)⁵⁹, and Camara (2019)⁶⁰. In addition, FDI can create overly competitive conditions that crowd out domestic and local firms (also reducing tax revenues). In view of the above, the impact of FDI on the increase in tax revenues cannot be clearly assessed. Thus, the effect will be positive if the advantages outweigh the disadvantages, neutral if the advantages and disadvantages balance out, and negative if the disadvantages outweigh the advantages.

Regarding the relationship between FDI inflows into the FDI host country and foreign trade, from the theoretical point of view, the relationship between FDI and trade can be substitutive (horizontal FDI)⁶¹ or complementary (vertical FDI)⁶². In the former, the inflow of FDI leads to a total or partial substitution of existing imports when the objective of FDI is to avoid customs barriers or reduce transport costs. Cost considerations motivate this type of foreign direct investment⁶³ (they are market-seeking oriented). It reduces the volume of trade. In the latter, FDI aims to rationalise the production process by taking advantage of lower labour costs. Market considerations motivate this type of foreign direct investment⁶⁴ (they are oriented towards the search for efficiency). It increases the volume of trade. Many empirical studies focus on the substitutive or complementary relationship between FDI and foreign trade. For example, Chang and Gayle (2009)⁶⁵ examined the sales of US firms to 56 countries between 1999 and 2004. They found a substitutive relationship between trade and FDI, suggesting that multinationals prefer FDI to exports.

⁵⁸ F. Bornhorst, S. Gupta, J. Thornton, *Natural resource endowments and the domestic revenue effort*, "European Journal of Political Economy" 2009, Vol. 25(4), pp. 439–446.

⁵⁹ H. Ehrhart, *Assessing the relationship between democracy and domestic taxes in developing countries*, HAL open science, [online] 2011, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00553607/document> [access: 24.09.2023].

⁶⁰ A. Camara, *The effect of foreign direct investment on tax revenue in developing countries*, HAL open science, [online] 2019, <https://uca.hal.science/hal-03188025v2/document> [access: 26.09.2023].

⁶¹ J.R. Markusen, *Multinationals, multi-plant economies, and the gains from trade*, "Journal of International Economics" 1984, Vol. 16(3–4), pp. 205–226.

⁶² E. Helpman, *A simple theory of international trade with multinational corporations*, "Journal of Political Economy" 1984, Vol. 92(3), pp. 451–471.

⁶³ M. Fonseca, A. Mendonça, J. Passos, *Outward FDI and sustainable trade balance path: Evidence from Portuguese economy*, Working Paper CEa No. 138, Lisbon: CSG/Research in Social Sciences and Management, 2016, pp. 1–16.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Y.M. Chang, P.G. Gayle, *Exports versus FDI: Do firms use FDI as a mechanism to smooth demand volatility?*, "Review of World Economics" 2009, Vol. 145(3), pp. 447–467.

They also showed that this relationship is influenced by various factors such as market demand, transport costs and start-up costs. In addition, Bhasin and Paul (2016)⁶⁶, who examined the relationship between foreign trade and FDIs for 10 Southeast Asian countries from 1991 to 2012, confirmed the substitutive relationship between trade and FDIs for selected countries in the region. Daniels and Von der Ruhr (2014)⁶⁷, investigating the relationship between US foreign trade and FDI between 1985 and 2010 in 53 countries, also found a substitution relationship between FDI and trade. There are also empirical studies showing a complementary relationship between FDIs and foreign trade. Xiong and Sun (2021)⁶⁸ found that such a relationship exists, using a gravity model to analyse FDI and trade data for more than 140 countries. Guo (2023)⁶⁹, who examined Chinese FDI in the EU and China-EU bilateral trade from 2005 to 2020, found a complementary relationship between China's FDI and trade with the European Union. Sethi, Das, Sahoo, Mohanty and Bhujabal (2020)⁷⁰ found a negative and significant effect of FDIs on real exports in the long run, but a positive effect in the short run. Other researchers, including Fontagné and Pajot (1997)⁷¹, Egger, Pfaffermayr and Wolfmayr-Schnitzer (2001)⁷², and Jayachandran and Seilan (2010)⁷³, show positive and often causal relationships between FDI inflows and foreign trade. In general, FDI inflows can improve the current account balance through import substitution and export creation (positive effect). In this case, capital inflows in the form of FDI affect the capital account balance by offsetting the negative current account

⁶⁶ N. Bhasin, J. Paul, *Exports and outward FDI: Are they complements or substitutes? Evidence from Asia*, "Multinational Business Review" 2016, Vol. 24(1), pp. 62–78.

⁶⁷ J.P. Daniels, M. Von der Ruhr, *Transportation costs and US manufacturing FDI*, "Review of International Economics" 2014, Vol. 22(2), pp. 299–309.

⁶⁸ T. Xiong, H. Sun, *Structure and dynamics of global capital and international trade: Analysis of the relationship between exports and foreign direct investment (FDI) from 2001 to 2006*, "International Journal of Finance & Economics" 2021, Vol. 26(1), pp. 542–559.

⁶⁹ Y. Guo, *FDI and international trade between the EU and China*, "Research on Enterprise in Modern Economy" 2023, Vol. 1(36), pp. 17–32.

⁷⁰ N. Sethi, A. Das, M. Sahoo, S. Mohanty, P. Bhujabal, *Foreign direct investment, financial development and economic prosperity in major South Asian economies* "South Asian Journal of Business Studies" 2020, Vol. 11, pp. 1–22.

⁷¹ L. Fontagné, M. Pajot, *How foreign direct investment affects international trade and competitiveness: An empirical assessment*, Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII) 1997, No. 7, pp. 1–45.

⁷² P. Egger, M. Pfaffermayr, Y. Wolfmayr-Schnitzer, *The international fragmentation of Austrian manufacturing: The effects of outsourcing on productivity and wages*, "The North American Journal of Economics and Finance" 2001, Vol. 12(3), pp. 257–272.

⁷³ G. Jayachandran, A. Seilan, *A causal relationship between trade, foreign direct investment and economic growth for India*, "International Research Journal of Finance and Economics" 2010, Vol. 42, pp. 74–88.

balance. On the other hand, if FDI increases or decreases exports, the current account may deteriorate (negative effect).

In the area of entrepreneurship, the inflow of foreign direct investment can be associated with the stimulation of entrepreneurship in the FDI host country, the introduction of new forms of management, new styles of working and the intensification of competition (positive effects). FDI can positively influence local producers by buying services, parts and components from them, thus forcing them to improve quality, adopt a new, more efficient way of doing business, produce modern products or improve existing ones. This increases the technological potential of these units and indirectly increases their competitiveness (positive effects). The prerequisite is, however, that they adapt to the technological, quality and cost requirements of the direct investor. On the other hand, there may be barriers to the introduction of foreign entrepreneurial patterns and working styles due to their incompatibility with the local business culture. In addition, FDI may take measures to eliminate local competition, drive local firms out of the market in an effort to increase market power, and even gain a monopoly position in the FDI host country (negative effects). These aspects are highlighted in the studies of, among others, De Backer and Sleuwaegen (2003)⁷⁴, Ayyagari and Kosová (2010)⁷⁵, Ashraf and Herzer (2014)⁷⁶, Munemo (2015)⁷⁷, Danakol, Estrin, Reynolds and Weitzel (2016)⁷⁸, Apostolov (2017)⁷⁹, and Amoroso and Müller (2018)⁸⁰.

There is a growing interest in studying the impact of FDI on the environment, including CO₂ emissions in the host country. The results of these studies are not conclusive. Some suggest that FDI is associated with increased CO₂ emissions and has negative environmental impacts in host countries, especially in low-income economies with low environmental standards. This is shown in their research: Malik, Latif, Khan, Butt,

⁷⁴ K. De Backer, K. Sleuwaegen, *Does foreign direct investment crowd out domestic entrepreneurship?*, "Review of Industrial Organization" 2003, Vol. 22(1), pp. 67–84.

⁷⁵ M. Ayyagari, A. Kosová, *Does FDI facilitate domestic entry? Evidence from the Czech Republic*, "Review of International Economics" 2010, Vol. 18(1), pp. 14–29.

⁷⁶ A. Ashraf, D. Herzer, *The effect of greenfield investment and M&As on domestic investment in developing countries*, "Applied Economic Letters" 2014, Vol. 21(14), pp. 997–1000.

⁷⁷ J. Munemo, *Foreign direct investment, business start-up regulations and entrepreneurship in Africa*, "Economics Bulletin" 2015, Vol. 35(1), s. 1-13.

⁷⁸ S.H. Danakol, S. Estrin, P. Reynolds, U. Weitzel, *Foreign Direct Investment via M&A and domestic entrepreneurship: blessing or curse?*, "Small Business Economics" 2016, Vol. 48(3), pp. 599–612.

⁷⁹ M. Apostolov, *The impact of FDI on the performance and entrepreneurship of domestic firms*, "Journal of International Entrepreneurship" 2017, Vol. 15(4), pp. 319–415.

⁸⁰ S. Amoroso, B. Müller, *The short-run effects of knowledge intensive greenfield FDI on new domestic entry*, "The Journal of Technology Transfer" 2018, Vol. 43(3), pp. 815–836.

Hussain and Nadeem (2020)⁸¹, Aller, Ductor and Grechyna (2021)⁸², and Chandrika, Mahesh and Tripathy (2022)⁸³. Other research suggests that FDI brings capital investment and technological development to the host country, thereby improving environmental quality. Pazienza (2019)⁸⁴ argues that with FDI comes the transfer of technological innovations, which allows for a cleaner production model. Zubair, Samad and Dankumo (2020)⁸⁵ found that the inflow of FDIs reduced CO₂ emissions in Nigeria. Saqib, Ozturk, Usman, Sharif and Razzaq (2023)⁸⁶ found a negative correlation between FDIs and ecological footprint. It should be added that the relationship between FDI and the environment is a complex one where several effects are combined.

FOREIGN DIRECT INVESTMENT AND THE CHINESE ECONOMY

For historical and ideological reasons, foreign direct investment in China was severely restricted until 1978, when Deng Xiaoping ordered the launch of major economic reforms. These aimed to establish an open market economy by, among other things, increasing FDI inflows and intensifying international trade. Drawing on the experience of other developing countries in attracting and using FDIs, the Chinese leadership recognised that FDI would be an effective way to obtain advanced technology and equipment from abroad quickly and at minimal cost. FDIs would also be a way to make better use of China's resources in the absence of domestic capital, and to gain valuable experience in modern economic management skills. Allowing for foreign direct investment into the

⁸¹ M.Y. Malik, K. Latif, Z. Khan, H.D. Butt, M. Hussain, M.A. Nadeem, *Symmetric and asymmetric impact of oil price, FDI and economic growth on carbon emission in Pakistan: Evidence from ARDL and non-linear ARDL approach*, "Science of The Total Environment" [online] 2020, Vol. 726, 138421, <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.138421> [access: 26.10.2023].

⁸² C. Aller, L. Ductor, D. Grechyna, *Robust determinants of CO₂ emissions*, "Energy Economics" [online] 2021, Vol. 96, 105154, <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2021.105154> [access: 4.11.2023].

⁸³ R. Chandrika, R. Mahesh, N. Tripathy, *Is India a pollution haven? Evidence from cross-border mergers and acquisitions*, "Journal of Cleaner Production" [online] 2022, Vol. 376, 134355, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.134355> [access: 8.11.2023].

⁸⁴ P. Pazienza, *The impact of FDI in the OECD manufacturing sector on CO₂ emission: Evidence and policy issues*, "Environmental Impact Assessment Review" 2019, Vol. 77, pp. 60–68.

⁸⁵ A.O. Zubair, A.-R.A. Samad, A.M. Dankumo, *Does gross domestic income, trade integration, FDI inflows, GDP, and capital reduces CO₂ emissions? An empirical evidence from Nigeria*, "Current Research in Environmental Sustainability" [online] 2020, Vol. 2, 100009, <https://doi.org/10.1016/j.crsust.2020.100009> [access: 20.10.2023].

⁸⁶ N. Saqib, I. Ozturk, M. Usman, A. Sharif, A. Razzaq, *Pollution haven or halo? How European countries leverage FDI, energy, and human capital to alleviate their ecological footprint*, "Gondwana Research" 2023, Vol. 116, pp. 136–148.

domestic economy solved the problem of capital shortage in the early stages of reform and opening up. China's accession to the World Trade Organisation (WTO) in 2001⁸⁷ was significant for foreign investors, as was the process of improving the institutional and legal environment. China has maintained its openness to foreign direct investment, especially that which contributes to the country's development goals. China's dynamic economic growth (in recent years mainly affected by the pandemic and the zero Covid-19 policy), coupled with rising but still low labour costs (relevant for export-oriented FDIs), a market of 1.4 billion potential consumers, an approximately 400 million strong and growing middle class (relevant for market-oriented FDIs) and, in recent years, a vibrant innovation ecosystem, make China an attractive and important market for foreign investors, especially established ones, despite many challenges. According to the UNCTAD data published in the "World Investment Report 2022: International tax reforms and sustainable investment", the cumulative value of FDI flowing into China increased almost 11-fold since 2000, from USD 193 billion to over USD 2 trillion (2021)⁸⁸. China has become the largest recipient of FDI among developing countries and the second largest recipient of FDI in the world after the US.

Graham and Wada (2001)⁸⁹, Clegg, Wang and Cross (2004)⁹⁰, Cheung and Lin (2004)⁹¹, Renwald (2006)⁹², Liu, Luo, Qiu and Zhang (2014)⁹³, Chen (2018)⁹⁴, and Shi, Lim and Meng (2019)⁹⁵ are selected researchers who show that the large volume

⁸⁷ WTO, *WTO Ministerial Conference approves China's accession*, [online] 10.11.2001, https://www.wto.org/english/news_e/pres01_e/pr252_e.htm [access: 28.09.2023].

⁸⁸ UNCTAD, *World Investment Report 2022. International tax reforms and sustainable investment*, Geneva: United Nations Publications, 2022, p. 215.

⁸⁹ E.M. Graham, E. Wada, *Foreign direct investment in China: effects on growth and economic performance*, Peterson Institute for International Economics, Working Paper Series WP01-3, [online] 2001, pp. 1–30, <https://www.piie.com/sites/default/files/publications/wp/01-3.pdf> [access: 4.10.2023].

⁹⁰ J. Clegg, Ch. Wang, A.R. Cross, *FDI, regional differences and economic growth: Panel data evidence from China* [in:] P. Buckley, *The Challenge of International Business*, London: Palgrave Macmillan, 2004, pp. 220–241.

⁹¹ K.Y. Cheung, P. Lin, *Spillover Effects of FDI on Innovation in China: Evidence from the provincial data*, "China Economic Review" 2004, Vol. 15, pp. 25–44.

⁹² Z. Renwald, *Foreign investment law in the People's Republic of China: what to expect from enterprise establishment to dispute resolution*, "Indiana International & Comparative Law Review" 2006, Vol. 16(2), p. 453.

⁹³ X. Liu, Y. Luo, Z. Qiu, R. Zhang, *FDI and economic development: evidence from China's regional growth*, "Emerging Markets Finance and Trade" 2014, Vol. 50(6), pp. 87–106.

⁹⁴ Ch. Chen, *The liberalisation of FDI policies and the impact of FDI on China's economic development* [in:] R. Garnaut, L. Song, C. Fang (eds.), *China's 40 years of reform and development*, Canberra: Australian National University Press, 2018, pp. 595–617.

⁹⁵ Y.L. Shi, E.J. Lim, Q. Meng, *Ethnic Diversity and Economic Performance in China: The Role of Education, FDI, and Trade*, "Emerging Markets Finance and Trade" 2019, Vol. 55(2), pp. 337–350.

of FDI inflows has contributed over the years to the development of China's economy in terms of capital accumulation, export expansion and technology transfer, job creation, and has had a significant impact on China's economic growth and structural change.

This section of the article highlights selected areas of impact of FDIs on China's economy.

The impact of FDIs on China's economic growth has been widely studied. For example: Chen, Chang and Zhang (1995)⁹⁶ found that FDIs were positively related to economic growth and growth in total fixed investment in China. Dees (1998)⁹⁷ found evidence that FDIs in China influence growth through the diffusion of knowledge and ideas. A study by Tang, Selvanathan and Selvanathan (2008)⁹⁸ found that FDIs flowing into China not only helped to overcome the capital shortage, but also stimulated economic growth by complementing domestic investment.

Whalley and Xin (2010)⁹⁹ found that FDIs may have contributed more than 40 per cent of China's economic growth between 2003 and 2004, and that without FDI inflows, China's overall GDP growth rate could have been about 3.4 percentage points lower. Chen (2011)¹⁰⁰ found that FDIs contribute to China's economic growth both directly, through increased investment, and indirectly, through positive knowledge spillovers. From 1986 to 2005, 1.4 percentage points of China's average real GDP growth rate of 11.77% came from the direct and indirect contribution of FDIs, accounting for 12.43% of the total growth rate over the period. In his later research, Chen (2017)¹⁰¹ found that FDIs contributed to China's economic growth directly through capital accumulation and technological advancement, and indirectly through knowledge diffusion in the local economy. This study also confirms that the contribution of FDIs is influenced by local economic and technological conditions. FDIs have a stronger impact on economic growth through capital accumulation, technological progress, and knowledge spillovers in developed coastal provinces than in less developed inland provinces. Other researchers have come to similar conclusions.

⁹⁶ Ch. Chen, L. Chang, Y. Zhang, *The role of foreign direct investment in China's post-1978 economic development*, "World Development" 1995, Vol. 23(4), pp. 691–703.

⁹⁷ S. Dees, *Foreign direct investment in China: Determinants and effects*, "Economics of Planning" 1998, Vol. 31(2), pp. 175–194.

⁹⁸ S. Tang, E.A. Selvanathan, S. Selvanathan, *Foreign direct investment, domestic investment and economic growth in China: A time series analysis*, "World Economy" 2008, Vol. 31(10), pp. 1292–1309.

⁹⁹ J. Whalley, X. Xin, *China's FDI and non-FDI economies and the sustainability of future high Chinese growth*, "China Economic Review" 2010, Vol. 21(1), pp. 123–135.

¹⁰⁰ Ch. Chen, *Foreign Direct Investment in China: Location determinants, investor differences and economic impacts*, Cheltenham: Edward Elgar, 2011.

¹⁰¹ Ch. Chen, *Foreign Direct Investment and the Chinese Economy: A critical assessment*, Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

For example: Buckley, Clegg, Wang and Cross (2002)¹⁰² found that the growth-enhancing effects of FDIs are more pronounced in more developed (coastal) provinces than in less developed (inland) provinces, and that the full benefits of FDIs are realised when competition in local markets is stronger. Research by Yao and Weia (2007)¹⁰³ also found that FDIs have a significant impact on China's economic growth, but the positive impact is greater in the eastern regions than in the central and western regions. This also raises the issue of income inequality. Over the past decades, China has made remarkable progress in raising per capita income and improving the living standards of its people. The Human Development Index (HDI) has risen steadily over the years, from 0.484 in 1990 to 0.691 in 2010 and 0.768 in 2021 (79th out of 191 countries surveyed)¹⁰⁴. Nevertheless, income inequality exists and is increasing in China. Some empirical studies suggest that FDIs have exacerbated income inequality between inland and coastal provinces in China¹⁰⁵. Jalil (2012)¹⁰⁶ notes that income inequality increases as economic openness (measured by FDIs and trade openness) increases, and then begins to decline as openness reaches a critical point. Chen's study (2016)¹⁰⁷ found that FDIs directly contributed to reducing urban-rural income inequality by creating jobs for rural unskilled workers, knowledge spillovers through labour flows, and economic development of the local economy, resulting in higher rural household incomes. Shi, Zhu, Tang and Boamah (2022) draw similar conclusions. Overall, the empirical evidence suggests that while FDIs in China have contributed to the widening of the income gap between coastal and inland provinces, they have also had an impact on the reduction of urban-rural income inequality. The uneven regional distribution of FDIs, which are concentrated in the eastern region, has contributed significantly to the economic growth of the coastal provinces. However, the research shows that this has had a negative impact on inland provinces, including in terms of economic growth or urbanisation rates¹⁰⁸.

¹⁰² P. Buckley, J. Clegg, C. Wang, A. Cross, *FDI, regional differences and economic growth: Panel data evidence from China*, "Transnational Corporations" 2002, Vol. 2(1), pp 1-28.

¹⁰³ S. Yao, K. Wei, *Economic growth in the presence of FDI: The perspective of newly industrializing economies*, "Journal of Comparative Economics" 2007, Vol. 35(1), pp. 211-234.

¹⁰⁴ UNDP, *Human Development Report 2021/22. Uncertain times, unsettled lives. Shaping our future in a transforming world*, New York 2022, p. 278.

¹⁰⁵ X. Zhang, K. Zhang, *How does globalization affect regional inequality within a developing country? Evidence from China*, "Journal of Development Studies" 2003, Vol. 39(4), pp. 47-67; X. Fu, *Limited linkages from growth engines and regional disparities in China*, "Journal of Comparative Economics" 2004, Vol. 32(1), pp. 148-164.

¹⁰⁶ A. Jalil, *Modelling income inequality and openness in the framework of Kuznets curve: New evidence from China*, "Economic Modelling" 2012, Vol. 29(2), pp. 309-315.

¹⁰⁷ Ch. Chen, *The impact of foreign direct investment on urban-rural income inequality: Evidence from China*, "China Agricultural Economic Review" 2016, Vol. 8(3), pp. 480-497.

¹⁰⁸ X. Fu, *Limited linkages from growth engines...*, op. cit.; Ch. Chen, *Do inland provinces benefit from coastal foreign direct investment in China?*, "China & World Economy" 2015, Vol. 23(3), pp. 22-41.

Tuan, Ng and Zhao (2009)¹⁰⁹ found that while FDI has an impact on total factor productivity (TFP) growth, key factors related to technology and knowledge, including R&D and human capital, also play an important role. According to Owen and Yu (2008)¹¹⁰, FDIs flowing into labour-intensive sectors in China have contributed to an increase in job supply and wage levels, but an increase in wage inequality has also been observed.

Research provides evidence that FDIs generate positive productivity spillovers to domestic firms in China. For example: Chen (2011)¹¹¹ found that FDIs have a significant positive effect on the productivity of Chinese domestic firms in the same industry in the manufacturing sector. Zhao and Zhang (2010) or Xu and Sheng (2012) present similar findings. The results suggest that FDIs have played an important role in the export expansion of Chinese firms. Zhang and Felmingham (2001) show that there are positive and often causal relationships between FDI inflows and trade. However, the impact of FDIs on the export decisions and performance of Chinese firms varies across regions and firm types. Sun (2009)¹¹² found that FDIs have stronger spillover effects on domestic exports in the coastal region than in the hinterland. A study by Chen (2011)¹¹³ shows that FDIs had a positive impact on exports of domestic firms in the same industry through demonstration effects, which were mainly generated by export-oriented foreign direct investors. Chen, Sheng and Findlay (2013)¹¹⁴ found that FDIs have a positive impact on Chinese firms' export decisions, export-to-sales ratio and export value. They observed these effects in non-state-owned domestic enterprises. An interesting area of research is the impact of FDI knowledge transfer on domestic firms in China. Previous research assumed that domestic firms in the host market were massive recipients of FDI knowledge transfer and did generally not distinguish between the impact of FDI knowledge transfer on different types of domestic firms (Chang and Xu, 2008¹¹⁵; Xiao and Park, 2018¹¹⁶;

¹⁰⁹ C. Tuan, L. Ng, B. Zhao, *China's post-economic reform growth: The role of FDI and productivity progress*, "Journal of Asian Economics" 2009, Vol. 20(3), pp. 280–293.

¹¹⁰ A.L. Owen, B.Y. Yu, *Regional differences in wage inequality across industries in China*, "Applied Economics Letters" 2008, Vol. 15(2), s. 113–116.

¹¹¹ Ch. Chen, *Foreign Direct Investment in China...*, op. cit.

¹¹² S. Sun, *How does FDI affect domestic firms' exports? Industrial evidence*, "World Economy" 2009, Vol. 32(8), pp. 1203–1222.

¹¹³ Ch. Chen, *Foreign Direct Investment in China...*, op. cit.

¹¹⁴ Ch. Chen, Y. Sheng, Ch. Findlay, *Export spillovers of FDI on domestic firms*, "Review of International Economics" 2013, Vol. 21(5), pp. 841–856.

¹¹⁵ S.J. Chang, D. Xu, *Spillovers and competition among foreign and local firms in China*, "Strategic Management Journal" 2008, Vol. 29(5), pp. 495–518.

¹¹⁶ S.S. Xiao, B.I. Park, *Bring institutions into FDI spillover research: Exploring the impact of ownership restructuring and institutional development in emerging economies*, "International Business Review", 2018, Vol. 27(1), pp. 289–308

and Jin, Garcia and Salomon, 2019¹¹⁷). Wang, Zheng, Zhang, Behl, Arya and Rafsanjani (2023)¹¹⁸ examined how knowledge flows from foreign direct investment affect the performance of domestic new ventures. Data were collected on 103 Chinese start-ups and FDI inflows to China in 2017. The results show that the negative competitive effect caused by foreign firms outweighed the knowledge spillover effect of FDI. The study highlights the importance of including the heterogeneity of domestic firms in the study of FDI knowledge spillovers.

The above review of research on selected areas of the impact of FDIs on the Chinese economy is not exhaustive. In general, FDIs have influenced China's economic development both directly, through increased investment, and indirectly, inter alia, through increased productivity and knowledge spillovers. This is due to the benefits that domestic firms have derived from the influx of FDIs, such as the ability to derive technological know-how and demonstration effects on innovation activities. It is important to highlight the persistent problem of uneven distribution of positive effects associated with the impact of FDIs on the Chinese economy. Coastal provinces with a concentration of FDI are the main beneficiaries. The Chinese government is aware of this. It is taking measures to promote contacts, information exchange, production and technology cooperation, joint R&D activities, industrial linkages and competition between foreign and domestic enterprises in general, and between enterprises in coastal provinces and those in the hinterland in particular, in order to accelerate the spread of the positive effects of FDIs throughout the Chinese economy.

SUMMARY

In the literature, FDI (especially greenfield FDI) is seen as a favourable and relatively safe form of international capital flows and financing for restructuring and development processes. In the presence of favourable systemic and structural factors, FDI can be an important factor in accelerating economic growth and development. What is important is that FDI leads to an intensification of the linkages of the host country's FDI economy with the world economy and thus to its integration into the international division of labour. China is a case in point.

¹¹⁷ B. Jin, F. Garcia, R. Salomon, *Inward foreign direct investment and local firm innovation: The moderating role of technological capabilities*, "Journal of International Business Studies" 2019, Vol. 50(5), pp. 847-855.

¹¹⁸ H. Wang, L.J. Zheng, J.Z. Zhang, A. Behl, V. Arya, M.K. Rafsanjani, *The dark side of foreign firm presence: How does the knowledge spillover from foreign direct investment influence the new venture performance*, "Journal of Innovation & Knowledge" [online] 2023, Vol. 8(3), 100399, <https://doi.org/10.1016/j.jik.2023.100399> [access: 13.11.2023].

Research on the impact of foreign direct investment on the economy of FDI's host country covers various areas. The research topics include the effects of FDI on resources (to what extent FDI complements domestic financial resources), on the labour market (whether FDI contributes to employment growth), on the fiscal sphere (whether FDI contributes to increased budget revenues), on foreign trade (whether the FDI contributes to an increase in trade in terms of relevance to the current account and balance of payments), on technology (whether the FDI contributes to a reduction in the technological gap (if any) between the country of origin of the direct investor and the host country of the FDI through the accompanying transfer of, *inter alia*, organisational and managerial knowledge and skills), on the environment (whether the FDI has an impact on the environment, including CO₂ emissions, and to what extent), on regional development (whether FDI contributes to the reduction of regional inequalities (if any) or, on the contrary, if they increase regional inequalities). Research is becoming more in-depth in specific areas. Researchers are using a variety of methods, both quantitative and qualitative.

Foreign direct investment not only brings benefits to the host country, such as increase in capital accumulation, production efficiency, innovation (in products, production process, management methods, organisational structure), increase in employment, labour productivity, stimulation of consumption through import substitution and creation of exports – impact on the improvement of the current account balance, increase in budget revenues from direct and indirect taxes, improving the quality of local resources, creating supporting and related sectors, stimulating local investment through links in the production chain when FDI purchases locally produced inputs or when they supply inputs to local enterprises, developing entrepreneurship (local partners, subcontractors, co-operators), industries, sectors and ultimately the whole economy. FDI may also be associated with possible negative effects for the FDI host country, such as displacement of local enterprises from the market, which are unable to cope with the intense competition generated by enterprises with greater competitive capacity (potential and ability to use it), pushing domestic production into areas of low added value, while generating imports of technologically advanced products, or in the case of brownfield FDI – technology absorption, redundancies as a result of employment rationalisation and transfer of modern technologies, the creation of barriers that prevent the diffusion of knowledge and innovation into the host country's economy, increasing imports or limiting exports, affecting the current account balance, limited participation in the generation of budget revenues due to the implementation of tax optimisation policies (use of transfer pricing practices or use of tax credits and exemptions), deepening regional inequalities (concentration of FDI in selected regions). These effects have also occurred in China to varying degrees, but the important role of FDI in the development of the Chinese economy should be emphasised.

An important challenge for Chinese policymakers is to reduce the existing uneven regional distribution of FDI. The main beneficiaries of the positive effects associated with FDIs are the coastal provinces in the eastern part of the country, where FDIs are concentrated. China is open to foreign direct investment, especially the one that contributes to the achievement of the country's development goals, of which further improvement of the level of innovation and competitiveness of the economy is central.

REFERENCES

- Acet H., Ashurov E.H., Khatir A., *The relationship between foreign direct investments and economic growth: the case of Central Asian countries*, "The Journal of Selcuk University Social Sciences Institute" 2020, No. 43, pp. 391–402.
- Adegbite E.O., Ayadi F.S., *The role of foreign direct investment in economic development: A study of Nigeria*, "World Journal of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development" 2010, Vol. 6(1-2), pp. 133–115.
- Akinlo A.E., *Foreign direct investment and growth in Nigeria: An empirical investigation*, "Journal of Policy Modeling" 2004, Vol. 26(5), pp. 627–639.
- Alfaro L., Chanda A., Kalemli-Ozcan S., Sayek S., *FDI and economic growth: the role of local financial markets*, "Journal of International Economics" 2004, Vol. 64(1), pp. 89–112.
- Aller C., Ductor L., Grechyna D., *Robust determinants of CO₂ emissions*, "Energy Economics" [online] 2021, Vol. 96, 105154, <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2021.105154> [access: 4.11.2023].
- Amoroso S., Müller B., *The short-run effects of knowledge intensive greenfield FDI on new domestic entry*, "The Journal of Technology Transfer" 2018, Vol. 43(3), pp. 815–836.
- Angelopoulou A., Liargovas P., *Foreign direct investment and growth: EU, EMU, and Transition Economies*, "Journal of Economic Integration" 2014, Vol. 29(3), pp. 470–495.
- Apostolov M., *The impact of FDI on the performance and entrepreneurship of domestic firms*, "Journal of International Entrepreneurship" 2017, Vol. 15(4), pp. 319–415.
- Ashraf A., Herzer D., *The effect of greenfield investment and M&As on domestic investment in developing countries*, "Applied Economic Letters" 2014, Vol. 21(14), pp. 997–1000.
- Ayanwale A.B., *FDI and economic growth: Evidence from Nigeria*, AERC Research Paper 165, Nairobi: The African Economic Research Consortium, 2007.
- Ayyagari M., Kosová A., *Does FDI facilitate domestic entry? Evidence from the Czech Republic*, "Review of International Economics" 2010, Vol. 18(1), pp. 14–29.

- Bailey D., Driffield N., *Industrial policy, FDI and employment: still 'missing a strategy*, "Journal of Industry, Competition and Trade" 2007, Vol. 7(3-4), pp. 189–211.
- Bandick R., Karpaty P., *Employment effects of foreign acquisition*, "International Review of Economics and Finance" 2011, Vol. 20(2), pp. 211–224.
- Bénétreix A., Pallan H., Panizza U., *The elusive link between FDI and economic growth*, World Bank Group, Policy Research Working Paper 10422, April 2023, pp. 1–50.
- Bhasin N., Paul J., *Exports and outward FDI: Are they complements or substitutes? Evidence from Asia*, "Multinational Business Review" 2016, Vol. 24(1), pp. 62–78.
- Blanton R.G., Blanton S.L., *Rights, institutions, and foreign direct investment: an empirical assessment*, "Economics. Foreign Policy Analysis" 2012, Vol. 8(4), pp. 431–451.
- Bogliaccini J.A., Egan P.J.W., *Foreign direct investment and inequality in developing countries: does sector matter?*, "Economics & Politics" 2017, Vol. 29(3), pp. 209–236.
- Borensztein E., De Gregorio J., Lee J.-W., *How does foreign direct investment affect economic growth?*, "Journal of International Economics" 1998, Vol. 45(1), pp. 115–135.
- Bornhorst F., Gupta S., Thornton J., *Natural resource endowments and the domestic revenue effort*, "European Journal of Political Economy" 2009, Vol. 25(4), pp. 439–446.
- Buckley P., Clegg J., Wang C., Cross A., *FDI, regional differences and economic growth: Panel data evidence from China*, "Transnational Corporations" 2002, Vol. 2(1), pp. 1–28.
- Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2006.
- Camara A., *The effect of foreign direct investment on tax revenue in developing countries*, HAL open science, [online] 2019, <https://uca.hal.science/hal-03188025v2/document> [access: 26.09.2023].
- Chandrika R., Mahesh R., Tripathy N., *Is India a pollution haven? Evidence from cross-border mergers and acquisitions*, "Journal of Cleaner Production" [online] 2022, Vol. 376, 134355, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.134355> [access: 8.11.2023].
- Chang S.J., Xu D., *Spillovers and competition among foreign and local firms in China*, "Strategic Management Journal" 2008, Vol. 29(5), pp. 495–518.
- Chang Y.-M., Gayle P.G., *Exports versus FDI: Do firms use FDI as a mechanism to smooth demand volatility?*, "Review of World Economics" 2009, Vol. 145(3), pp. 447–467.
- Chen Ch., *Do inland provinces benefit from coastal foreign direct investment in China?*, "China & World Economy" 2015, Vol. 23(3), pp. 22–41.
- Chen Ch., *Foreign Direct Investment and the Chinese Economy: A critical assessment*, Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

- Chen Ch., *Foreign Direct Investment in China: Location determinants, investor differences and economic impacts*, Cheltenham: Edward Elgar, 2011
- Chen Ch., *The impact of foreign direct investment on urban-rural income inequality: Evidence from China*, "China Agricultural Economic Review" 2016, Vol. 8(3), pp. 480–497.
- Chen Ch., *The liberalisation of FDI policies and the impact of FDI on China's economic development* [in:] R. Garnaut, L. Song, C. Fang (eds.), *China's 40 years of reform and development*, Canberra: Australian National University Press, 2018, pp. 595–617.
- Chen Ch., Chang L., Zhang Y., *The role of foreign direct investment in China's post-1978 economic development*, "World Development" 1995, Vol. 23(4), pp. 691–703.
- Chen Ch., Sheng Y., Findlay Ch., *Export spillovers of FDI on domestic firms*, "Review of International Economics" 2013, Vol. 21(5), pp. 841–856.
- Cheung K.Y., Lin P., *Spillover Effects of FDI on Innovation in China: Evidence from the provincial data*, "China Economic Review" 2004, Vol. 15, pp. 25–44.
- Clegg J., Wang Ch., Cross A.R., *FDI, regional differences and economic growth: Panel data evidence from China* [in:] P. Buckley, *The Challenge of International Business*, London: Palgrave Macmillan, 2004, pp. 220–241.
- Danakol S.H., Estrin S., Reynolds P., Weitzel U., *Foreign Direct Investment via M&A and domestic entrepreneurship: blessing or curse?*, "Small Business Economics" 2016, Vol. 48(3), pp. 599–612.
- Danielova A., Sarkar S., *The effect of leverage on the tax-cut versus investment-subsidy argument*, "Review of Financial Economics" 2011, Vol. 20(4), pp. 123–129.
- Daniels J.P., Von der Ruhr M., *Transportation costs and US manufacturing FDI*, "Review of International Economics" 2014, Vol. 22(2), pp. 299–309.
- De Backer K., Sleuwaegen K., *Does foreign direct investment crowd out domestic entrepreneurship?*, "Review of Industrial Organization" 2003, Vol. 22(1), pp. 67–84.
- Dees S., *Foreign direct investment in China: Determinants and effects*, "Economics of Planning" 1998, Vol. 31(2), pp. 175–194.
- Dunning J.H., *Explaining changing patterns of international production: in defense of the eclectic theory*, "Oxford Bulletin of Economics and Statistics" 1979, Vol. 41(4), pp. 269–295.
- Egger P., Pfaffermayr M., Wolfmayr-Schnitzer Y., *The international fragmentation of Austrian manufacturing: The effects of outsourcing on productivity and wages*, "The North American Journal of Economics and Finance" 2001, Vol. 12(3), pp. 257–272.
- Ehrhart H., *Assessing the relationship between democracy and domestic taxes in developing countries*, HAL open science, [online] 2011, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00553607/document> [access: 24.09.2023].

- Ernst&Young, *Polskie bezpośrednie inwestycje zagraniczne i potencjał ich finansowania przez instrumenty TFI BGK*, Warszawa 2015.
- EUR-Lex, *Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union*, Official Journal of the European Union 79 I/1, [online] 21.03.2019, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj> [access: 20.08.2023].
- Fonseca M., Mendonça A., Passos J., *Outward FDI and sustainable trade balance path: Evidence from Portuguese economy*, Working Paper CEa No. 138, Lisbon: CSG/Research in Social Sciences and Management, 2016, pp. 1–16.
- Fontagné L., Pajot M., *How foreign direct investment affects international trade and competitiveness: An empirical assessment*, Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII) 1997, No. 7, pp. 1–45.
- Fu X., *Limited linkages from growth engines and regional disparities in China*, "Journal of Comparative Economics" 2004, Vol. 32(1), pp. 148–164.
- Fuest C., Riedel N., *Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries: A review of the literature*, Report Prepared for the UK Department for International Development (DFID), 2009, pp. 1–69.
- Gajigo O., Mutambatsere E., Mdiaye G., *Gold mining in Africa: Maximizing economic returns for countries*, Working Paper Series No. 147, African Development Bank Group, March 2012.
- Geng D., Saggi K., *Foreign direct investment and international technology diffusion*, Oxford Research Encyclopedia of Economics and Finance, [online] 29.07.2019, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190625979.013.241> [access: 16.09.2023].
- Girma S., *Safeguarding jobs? Acquisition FDI and employment dynamics in the UK manufacturing*, "Review of World Economics" 2005, Vol. 141(1), pp. 165–178.
- Girma S., Görg H., Kersting E., *Which boats are lifted by a foreign tide? Direct and indirect wage effects of foreign ownership*, "Journal of International Business Studies" 2019, Vol. 50(6), pp. 923–947.
- Girma S., Thompson S., Wright W., *Why are productivity and wages higher in foreign firms?*, "The Economic and Social Review" 2002, Vol. 33(1), pp. 93–100.
- Graham E.M., Wada E., *Foreign direct investment in China: effects on growth and economic performance*, Peterson Institute for International Economics, Working Paper Series WP01-3, [online] 2001, pp. 1–30, <https://www.piie.com/sites/default/files/publications/wp/01-3.pdf> [access: 4.10.2023].
- Gropp R., Kostial K., *The disappearing tax base: Is foreign direct investment eroding corporate income taxes?*, IMF Working Paper WP/00/173, International Monetary Fund, October 2000.
- Guo Y., *FDI and international trade between the EU and China*, "Research on Enterprise in Modern Economy" 2023, Vol. 1(36), pp. 17–32.

- Hanousek J., Kočenda E., Maurel M., *Direct and indirect effects of FDI in emerging European markets: a survey and meta-analysis*, "Economic Systems" 2011, Vol. 35(3), pp. 301–322.
- Helpman E., *A simple theory of international trade with multinational corporations*, "Journal of Political Economy" 1984, Vol. 92(3), pp. 451–471.
- Iamsiraroj S., Ulubaşoğlu M.A., *Foreign direct investment and economic growth: A real relationship or wishful thinking?*, "Economic Modelling" 2015, Vol. 51, pp. 200–213.
- Inekwe J.N., *FDI, employment and economic growth in Nigeria*, "African Development Review" 2013, Vol. 25(4), pp. 421–433.
- INSEE, *Investissements directs étrangers*, [online] 13.10.2016, <https://www.insee.fr/fr/metadata/definition/c1263> [access: 16.08.2023]
- Jalil A., *Modelling income inequality and openness in the framework of Kuznets curve: New evidence from China*, "Economic Modelling" 2012, Vol. 29(2), pp. 309–315.
- Jayachandran G., Seilan A., *A causal relationship between trade, foreign direct investment and economic growth for India*, "International Research Journal of Finance and Economics" 2010, Vol. 42, pp. 74–88.
- Jenkins R., *FDI and employment in Vietnam*, "Transnational Corporations" 2006, Vol. 15(1), pp. 115–142.
- Jin B., Garcia F., Salomon R., *Inward foreign direct investment and local firm innovation: The moderating role of technological capabilities*, "Journal of International Business Studies" 2019, Vol. 50(5), pp. 847–855.
- Joo B.A., Shawl S., Makina D., *The interaction between FDI, host country characteristics and economic growth? A new panel evidence from BRICS*, "Journal of Economics and Development" 2022, Vol. 24(3), pp. 247–261.
- Jula D., Jula N.M., *Foreign direct investments and employment. Structural analysis*, "Romanian Journal of Economic Forecasting" 2017, Vol. 20(2), pp. 29–44.
- Karaszewski W., *Przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce w latach 1990-1999*, Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2001.
- Kharel K.R., *Foreign direct investment in Nepal: A study on its impact on employment*, "Interdisciplinary Journal of Management and Social Sciences", 2020, Vol. 1(1), pp. 54–66.
- Lee J.W., Wie D., *Technological change, skill demand, and wage inequality: evidence from Indonesia*, "World Development" 2015, Vol. 67, pp. 238–250.
- Liu X., Luo Y., Qiu Z., Zhang R., *FDI and economic development: evidence from China's regional growth*, "Emerging Markets Finance and Trade" 2014, Vol. 50(6), pp. 87–106.
- Liu X., Zou H., *The impact of greenfield FDI and mergers and acquisitions on innovation in Chinese high-tech industries*, "Journal of World Business" 2008, Vol. 43(3), pp. 352–364.

- Liu Y., Wang X., *The Impact of FDI on Domestic Firm Innovation: Evidence from Foreign Investment Deregulation in China*, World Bank, Policy Research Working Paper, 2021, No. 9672.
- Makiela K., Ouattara B., *Foreign direct investment and economic growth: Exploring the transmission channels*, “Economic Modelling” 2018, Vol. 72, pp. 296–305.
- Malik M.Y., Latif K., Khan Z., Butt H.D., Hussain M., Nadeem M.A., *Symmetric and asymmetric impact of oil price, FDI and economic growth on carbon emission in Pakistan: Evidence from ARDL and non-linear ARDL approach*, “Science of The Total Environment” [online] 2020, Vol. 726, 138421, <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.138421> [access: 26.10.2023].
- Markusen J.R., *Multinationals, multi-plant economies, and the gains from trade*, “Journal of International Economics” 1984, Vol. 16(3-4), pp. 205–226.
- Munemo J., *Foreign direct investment, business start-up regulations and entrepreneurship in Africa*, “Economics Bulletin” 2015, Vol. 35(1), pp. 1–13.
- NBP, *Międzynarodowa pozycja inwestycyjna Polski w 2020 r.*, [online] Warszawa 2021, <https://www.nbp.pl/statystyka/dwn/iip2020.pdf> [access: 30.08.2023].
- Nguyen H.T.T., Nguyen M.H., Goenka A., *How does FDI affect corporate tax revenue of the host country?* Document de Recherche EPEE 13-03, Evry: Centre d’Études des Politiques Économiques de l’Université d’Évry (EPEE), 2014.
- Onaran Ö., *The effect of foreign affiliate employment on wages, employment, and the wage share in Austria*, “Review of Political Economy” 2012, Vol. 24(2), pp. 251–271.
- Owen A.L., Yu B.Y., *Regional differences in wage inequality across industries in China*, “Applied Economics Letters” 2008, Vol. 15(2), pp. 113–116.
- Pandya S.S., *Labor markets and the demand for foreign direct investment*, “International Organization” 2010, Vol. 64(3), pp. 389–409.
- Pazienza P., *The impact of FDI in the OECD manufacturing sector on CO₂ emission: Evidence and policy issues*, “Environmental Impact Assessment Review” 2019, Vol. 77, pp. 60–68.
- Radosevic S., Varblane U., Mickiewicz T., *Foreign direct investment and its effect on employment in Central Europe*, “Transnational Corporations” 2003, Vol. 12(1), pp. 53–90.
- Rao D.T., Sethi N., Dash D.P., Bhujabal P., *Foreign aid, FDI and economic growth in South-East Asia and South Asia*, “Global Business Review” 2023, Vol. 24(1), pp. 31–47.
- Raouf R., Hafid H., *Relocation and inequalities between skilled and unskilled in Northern Countries: simulation using a CGE model*, “International Journal of Economics and Financial Issues” 2014, Vol. 4(4), pp. 758–772.
- Reisen H., Soto M., *Which types of capital inflows foster developing country growth?*, “International Finance” 2001, Vol. 4(1), pp. 1–14.

- Renwald Z., *Foreign investment law in the People's Republic of China: what to expect from enterprise establishment to dispute resolution*, "Indiana International & Comparative Law Review" 2006, Vol. 16(2), pp. 453–491.
- Sahoo K., Sethi N., *Impact of foreign capital on economic development in India: An econometric investigation*, "Global Business Review" 2017, Vol. 18(3), pp. 766–780.
- Saqib N., Ozturk I., Usman M., Sharif A., Razzaq A., *Pollution haven or halo? How European countries leverage FDI, energy, and human capital to alleviate their ecological footprint*, "Gondwana Research" 2023, Vol. 116, pp. 136–148.
- Sethi N., A. Das, M. Sahoo, S. Mohanty, P. Bhujabal, *Foreign direct investment, financial development and economic prosperity in major South Asian economies* "South Asian Journal of Business Studies" 2020, Vol. 11, pp. 1–22.
- Saucedo E., Ozuna T., Zamora H., *The effect of FDI on low and high-skilled employment and wages in Mexico: a study for the manufacture and service sectors*, "Journal for Labour Market Research" [online] 2020, Vol. 54(9), <https://doi.org/10.1186/s12651-020-00273-x> [access: 12.09.2023].
- Shi L., Zhu Ch., Tang D., Boamah V., *The impact of FDI on China's urban-rural income gap*, "Sustainability" [online] 2022, Vol. 14(20), 13047, <https://doi.org/10.3390/su142013047> [access: 18.10.2023].
- Shi Y.L., Lim E.J., Meng Q., *Ethnic Diversity and Economic Performance in China: The Role of Education, FDI, and Trade*, "Emerging Markets Finance and Trade" 2019, Vol. 55(2), pp. 337–350.
- Sun S., *How does FDI affect domestic firms' exports? Industrial evidence*, "World Economy" 2009, Vol. 32(8), pp. 1203–1222.
- Tang S., Selvanathan E.A., Selvanathan S., *Foreign direct investment, domestic investment and economic growth in China: A time series analysis*, "World Economy" 2008, Vol. 31(10), pp. 1292–1309.
- Tuan C., Ng L., Zhao B., *China's post-economic reform growth: The role of FDI and productivity progress*, "Journal of Asian Economics" 2009, Vol. 20(3), pp. 280–293.
- Uddin K.M.K., Chowdhury M.A., *Impact of FDI on employment level in Bangladesh: A VECM approach*, "International Journal of Applied Economics, Finance and Accounting" 2020, Vol. 8(1), pp. 30–37.
- Umit A.O., Alkan I., *The effects of foreign direct investment and economic growth on employment and female employment: A time series analysis with structural breaks for Turkey*, "International Journal of Business and Economic Sciences Applied Research" 2016, Vol. 9(3), pp. 43–49.
- UNCTAD, *World Investment Report 2022. International tax reforms and sustainable investment*, Geneva: United Nations Publications, 2022.
- UNDP, *Human Development Report 2021/22. Uncertain times, unsettled lives. Shaping our future in a transforming world*, New York 2022.

- Villa S., *Exploring the linkages between investment and employment in Moldova: a time series analysis*, Employment Working Paper No. 52, International Labor Organization, 22.08.2010.
- Waldkirch A., *Comparative advantage FDI? A host country perspective*, “Review of World Economics” 2011, Vol. 147(3), pp. 485–505.
- Wang H., Zheng L.J., Zhang J.Z., Behl A., Arya V., Rafsanjani M.K., *The dark side of foreign firm presence: How does the knowledge spillover from foreign direct investment influence the new venture performance*, “Journal of Innovation & Knowledge” [online] 2023, Vol. 8(3), 100399, <https://doi.org/10.1016/j.jik.2023.100399> [access: 13.11.2023].
- Whalley J., Xin X., *China’s FDI and non-FDI economies and the sustainability of future high Chinese growth*, “China Economic Review” 2010, Vol. 21(1), pp. 123–135.
- Wong K.N., Tang T.C., *Foreign direct investment and employment in manufacturing and services sectors: Fresh empirical evidence from Singapore*, “Journal of Economic Studies” 2011, Vol. 38(3), pp. 313–330.
- WTO, *WTO Ministerial Conference approves China’s accession*, [online] 10.11.2001, https://www.wto.org/english/news_e/pres01_e/pr252_e.htm [access: 28.09.2023].
- Xiao S.S., Park B.I., *Bring institutions into FDI spillover research: Exploring the impact of ownership restructuring and institutional development in emerging economies*, “International Business Review”, 2018, Vol. 27(1), pp. 289–308.
- Xiong T., Sun H., *Structure and dynamics of global capital and international trade: Analysis of the relationship between exports and foreign direct investment (FDI) from 2001 to 2006*, “International Journal of Finance & Economics” 2021, Vol. 26(1), pp. 542–559.
- Xu X., Sheng Y., *Are FDI spillovers regional? Firm-level evidence from China*, “Journal of Asian Economics” 2012, Vol. 23(3), pp. 244–258.
- Yao S., Wei K., *Economic growth in the presence of FDI: The perspective of newly industrializing economies*, “Journal of Comparative Economics” 2007, Vol. 35(1), pp. 211–234.
- Yunus N.M., Said R., Azman-Saini W.N.W., *Spillover effects of FDI and trade on demand for skilled labour in Malaysian manufacturing industries*, “Asian Academy of Management Journal” 2015, Vol. 20(2), pp. 1–27.
- Zee H.H., Stotsky J.G., Ley E., *Tax incentives for business investment: A primer for policy makers in developing countries*, “World Development” 2002, Vol. 30(9), pp. 1497–1516.
- Zhao Z.X., Zhang R.L., *FDI and industrial productivity in China: Evidence from panel data in 2001–2006*, “Review of Development Economics” 2010, Vol. 149(3), pp. 656–665.

- Zhang Q., Felmingham B., *The relationship between inward direct foreign investment and China's provincial export trade*, "China Economic Review" 2001, Vol. 12(1), pp. 82–99.
- Zhang X., Zhang K., *How does globalization affect regional inequality within a developing country? Evidence from China*, "Journal of Development Studies" 2003, Vol. 39(4), pp. 47–67.
- Zubair A.O., Samad A.-R.A., Dankumo A.M., *Does gross domestic income, trade integration, FDI inflows, GDP, and capital reduces CO₂ emissions? An empiricalevidence from Nigeria*, "Current Research in Environmental Sustainability" [online] 2020, Vol. 2, 100009, <https://doi.org/10.1016/j.crsust.2020.100009> [access: 20.10.2023].

THE IMPACT OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT ON THE HOST ECONOMY OF FDI: THE CASE OF CHINA – A REVIEW OF RESEARCH

Abstract

The aim of this article is to review the research on the impact of FDI on the economy of FDI host country and to identify the main areas of research. The example of China as an FDI host country is of interest because of the importance of FDI in the development of its economy in the period from the implementation of the reform and opening-up policy to the present day. China has become the largest recipient of FDI among developing countries and the second largest recipient of FDI in the world after the US. Selected academic publications in the period from 2000 to 2023 on the impact of FDI on the economy of the host country of this investment were analysed. Their review and analysis also allowed for the identification of the main areas of research. Differences in measurement methods, models, the size of the research samples, the time span of the research, the types of countries covered and the resulting generalisations are the main limitations. Nevertheless, this review is valuable, especially for researchers to deepen research on selected areas of the impact of foreign direct investment on the economy of the FDI host country. The conclusions may also help host country authorities to define FDI policies in order to harness the positive or reduce the negative impact of FDI on the host country.

Keywords: foreign direct investment, FDI, capital flows, economy, FDI host economy, China

ODDZIAŁYWANIE ZAGRANICZNYCH INWESTYCJI BEZPOŚREDNICH NA GOSPODARKĘ PAŃSTWA PRZYJMUJĄCEGO ZIB NA PRZYKŁADZIE CHIN – PRZEGLĄD BADAŃ

Streszczenie

Celem artykułu jest przegląd badań na temat oddziaływania zagranicznych inwestycji bezpośrednich na gospodarkę państwa przyjmującego ZIB wraz z identyfikacją głównych obszarów badań. Przykład Chin jako państwa przyjmującego ZIB jest interesujący ze względu na znaczenie zagranicznych inwestycji bezpośrednich w rozwoju gospodarki tego państwa od czasu wdrożenia polityki reform i otwarcia do dnia dzisiejszego. Chiny stały się największym odbiorcą ZIB wśród państw rozwijających się i drugim największym odbiorcą ZIB na świecie po USA. Analizie poddano wyselekcjonowane publikacje naukowe z lat 2000-2023 dotyczące wpływu ZIB na gospodarkę państwa przyjmującego te inwestycje. Ich przegląd i analiza pozwoliły również na identyfikację głównych obszarów badań. Różnice w metodach pomiaru, modelach, wielkości prób badawczych, zakresu czasowego badań, typach państw objętych badaniami i wynikające z nich uogólnienia to główne ograniczenia. Niemniej, przegląd ten ma wartość, głównie dla badaczy problematyki dla pogłębiania badań nad wybranymi obszarami oddziaływania zagranicznych inwestycji bezpośrednich na gospodarkę kraju przyjmującego ZIB. Wnioski mogą także pomóc władzom krajów przyjmujących w określeniu polityki ZIB, która pozwoli wykorzystać pozytywne lub zmniejszyć negatywne skutki ZIB dla kraju przyjmującego.

Słowa kluczowe: zagraniczne inwestycje bezpośrednie, ZIB, przepływ kapitału, gospodarka, państwo przyjmujące ZIB, Chiny

Cytuj jako:

Radomska E., *Oddziaływanie zagranicznych inwestycji bezpośrednich na gospodarkę państwa przyjmującego ZIB na przykładzie Chin – przegląd badań*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2023, nr 3(78), s. 162–191. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.22/e.radomska

Cite as:

Radomska E. (2023). ‘The Impact of Foreign Direct Investment on the Host Economy of FDI: The Case of China – a Review of Research’. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 3(78), 162–191. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.22/e.radomska

**POLSKO-NIEMIECKA WSPÓŁPRACA W OBSZARZE
ZWALCZANIA NIEUCZCIWYCH PRAKTYK
PODATKOWYCH I PODWÓJNEGO OPODATKOWANIA.
ANALIZA WYBRANYCH ZAGADNIEŃ**

DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.23/t.matras

WPROWADZENIE

W wyniku istotnego wzrostu mobilności podatników, powstawania nowych instrumentów finansowych oraz liczby i szybkości operacji transgranicznych określenie wysokości należnych podatków stało się trudne do jednoznacznego ustalenia. Krajowe administracje skarbowe nie są w stanie skutecznie zarządzać systemem podatkowym, zwłaszcza w odniesieniu do podatków bezpośrednich, jeśli nie otrzymują informacji z innych państw. Problemem są przede wszystkim środki pieniężne, które są przechowywane za granicą i nie są opodatkowane w takim zakresie, w jakim powinny być wliczane do wewnętrznych zobowiązań podatkowych w ich rodzimych jurysdykcjach podatkowych, lub dochody nigdzie nieopodatkowane. W związku z tym podejmowane są działania bilateralne i multilateralne pomiędzy poszczególnymi państwami, aby skuteczniej weryfikować nieuczciwe praktyki podatkowe. Panuje bowiem powszechne przekonanie, że współpraca ma kluczowe znaczenie w walce z uchylaniem się od opodatkowania. Jej najważniejszym narzędziem jest współdziałanie organów administracji skarbowych poszczególnych państw, które, aby mogło przynosić wymierne rezultaty, powinno bazować na precyzyjnych normach prawnych.

Tego typu sytuacja odnosi się również do polsko-niemieckiej współpracy w obszarze zwalczania nieuczciwych praktyk podatkowych. Kluczowe znaczenie dla niej miało

¹ Instytut Studiów Międzynarodowych i Bezpieczeństwa, Uniwersytet Wrocławski, e-mail: tomasz.matras2@uwr.edu.pl, ORCID 0000-0002-4136-2038.

podpisanie w Berlinie 14 maja 2003 r. Umowy w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i od majątku². Na przestrzeni ostatniego 30-lecia wypracowano również wiele innych mechanizmów zapewniających uszczelnienie systemów podatkowych, co miało doprowadzić do rozwijania wzajemnych więzi gospodarczych poprzez eliminowanie przeszkód fiskalnych. Było to wynikiem dwustronnych porozumień, konsultacji międzyrządowych czy uzgodnień w ramach Trójkąta Weimarskiego. Z czasem więcej inicjatywy zostało przeniesionych na płaszczyznę Unii Europejskiej, gdzie oba państwa przedstawiały własne propozycje legislacyjne.

Celem artykułu jest przegląd oraz omówienie kluczowych etapów polsko-niemieckiej współpracy podatkowej w ostatnich trzech dekadach. Z uwagi na szerokość i wieloaspektowość tematyki analizie poddano tylko wybrane zagadnienia, decydując się na selektywne podejście do tematu, które z perspektywy eksperckiej można poszerzać lub modyfikować. Przede wszystkim zdefiniowano podstawowe przyczyny i cele przyjęcia wspólnych działań oraz ich zakres. Na potrzeby niniejszych rozważań sformułowano podstawowe pytanie badawcze – w jakim kierunku ewoluowała polsko-niemiecka współpraca w obszarze uszczelniania systemów podatkowych? Podczas badań zastosowano analizę instytucjonalno-prawną, weryfikując akty prawne, przede wszystkim umowy międzyrządowe i dyrektywy Unii Europejskiej. Dokonano również analizy literatury przedmiotu i publikacji prasowych. Ważną kategorię źródeł stanowiły dokumenty rządowe udostępniane na oficjalnych stronach internetowych instytucji.

1. UMOWA Z 14 MAJA 2003 R.

Zapewnienie skutecznego poboru podatków ma zasadnicze znaczenie dla finansowania wysokiej jakości usług publicznych i jest podstawowym warunkiem sprawiedliwego podziału dochodu. Przyczynia się również do stworzenia równych warunków działania dla przedsiębiorstw, co przekłada się na ich konkurencyjność. Prowadzenie działalności w danym państwie bez utrzymywania tam fizycznej obecności to jedna z charakterystycznych cech współczesnych praktyk biznesowych. Powoduje to trudności dla krajowych administracji skarbowych podczas naliczania podstawy opodatkowania. Dodatkowo transformacja cyfrowa gospodarki doprowadziła do powstania nowych możliwości manipulowania obowiązującymi zasadami dzięki procesom inżynierii finansowej. Generalna zasada wskazuje, że osoby fizyczne i prawne są zobowiązane do poniesienia ciężaru fiskalnego z całego dochodu, w tym również

² Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i od majątku, podpisana w Berlinie dnia 14.05.2003 r., Dz.U. z 2005 r. nr 12, poz. 90.

tego wypracowanego za granicą. Problem pojawia się w sytuacji, kiedy także w kraju uzyskania korzyści majątkowych zostaje nałożony obowiązek podatkowy. Dotyczy to szczególnie działalności gospodarczych prowadzonych za granicą, ponieważ funkcjonowanie firmy w innym państwie w określonych przypadkach wywołuje obowiązki podatkowe wobec tego kraju. W konsekwencji stosowane muszą być zróżnicowane środki zapobiegające podwójnemu opodatkowaniu lub uchylaniu się od opodatkowania. Do najważniejszych zaliczane są bilateralne umowy międzyrządowe, bazujące na Modelowej Konwencji w Sprawie Podatku od Dochodu i Majątku przygotowanej przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)³.

Z uwagi na bliskość geograficzną i rozwinięte relacje handlowe prowadzenie działalności gospodarczych przez Polaków w Niemczech i obywateli Niemiec w Polsce jest zjawiskiem powszechnym. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej oficjalne dane wskazywały, że niemal 50 tys. Polaków prowadziło przedsiębiorstwo w Niemczech, z których zdecydowaną większość stanowiły jednoosobowe działalności gospodarcze⁴. Liczba ta dynamicznie wzrastała – na początku drugiej dekady XXI w. było to już 95 tys. osób. Najwięcej mikroprzedsiębiorstw funkcjonowało w branży budowlano-remontowej, handlowej, gastronomicznej i specjalizującej się w opiece nad starszymi osobami⁵. Charakterystycznym zjawiskiem był także wzrost liczby średnich firm. W 2017 r. na rynku niemieckim obecnych było około tysiąca polskich spółek, które zatrudniały 10 tys. pracowników, a ich obroty osiągnęły 6,5 mld euro. Niemniej niemieckie inwestycje w Polsce miały jeszcze szerszy zasięg. W latach 1989–2017 firmy zza Odry zainwestowały prawie 30 mld euro. Na terenie Polski funkcjonowało w tym okresie ok. 6,5 tys. niemieckich przedsiębiorstw, które zatrudniały 340 tys. osób, a ich obroty wynosiły ponad 70 mld euro⁶.

Biorąc pod uwagę skalę wspólnych relacji gospodarczych rozwiniętych po 1989 r., nieuniknione stało się przyjęcie aktu prawnego regulującego kwestię opodatkowania dochodów we właściwej jurysdykcji. W tym celu 14 maja 2003 r. została podpisana w Berlinie Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i od

³ P. Majka, M. Rydzewska, I. Wieleba, *Zatrudnianie cudzoziemców. Aspekty prawne, pracownicze i podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 271–274.

⁴ B. Cöllén, *Polscy przedsiębiorcy w Bawarii*, 16.12.2008 [online], <https://www.dw.com/pl/polscy-przedsi%C4%99biorcy-w-bawarii/a-3873270> (dostęp: 8.09.2023).

⁵ E. Wesołowska, *Samozatrudnienie za Odrą się opłaca. 100 tys. polskich firm powstało w Niemczech*, 16.11.2011 [online], <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/566267,samozatrudnienie-za-odra-sie-oplaca-100-tys-polskich-firm-powstalo-w-niemczech.html> (dostęp: 8.09.2023).

⁶ J. Lepiarz, *Polskie firmy w Niemczech: zadowolone, ale jeszcze nieliczne*, 14.02.2018 [online], <https://www.dw.com/pl/polskie-firmy-w-niemczech-zadowolone-ale-jeszcze-nieliczne/a-42589091> (dostęp: 8.09.2023).

majątku. Zapisy dokumentu zostały uzgodnione w ramach czterech rund negocjacyjnych prowadzonych w okresie od 2000 do 2002 r. Umowa wymagała ratyfikacji przez parlamenty obu państw. W Polsce Sejm wyraził zgodę na ratyfikację umowy w ustawie z 18 grudnia 2003 r. Następnie 16 czerwca 2004 r. ustawę podpisał Prezydent Aleksander Kwaśniewski, a zaczęła ona obowiązywać 20 stycznia 2005 r., kiedy została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym⁷.

Interesujący wydaje się fakt, że w 2003 r. przedmiotowe umowy były już zawarte z innymi sąsiadami Polski. Tymczasem umowa z Niemcami, pomimo rozwiniętych relacji gospodarczych, została zawarta najpóźniej. Odpowiednie porozumienia z Rosją, Ukrainą, Białorusią, Litwą, Czechami i Słowacją zostały podpisane w latach 1992–1994. W 2003 r. spośród państw będących wówczas członkami Unii Europejskiej tego typu umowy nie funkcjonowały tylko z Austrią, Szwecją i Wielką Brytanią⁸. Warto jednak pamiętać, że umowa została sporządzona na bazie Modelowej Konwencji OECD. Przyjęte przepisy odpowiadały wyzwaniom nowoczesnej gospodarki rynkowej, co ograniczało ryzyko ich szybkiej nowelizacji⁹.

Główną intencją przyjęcia dokumentu było przeciwdziałanie zjawisku podwójnego opodatkowania tego samego dochodu, jednak dzięki takim umowom realizowane są również poboczne cele, takie jak nawiązanie ściślejszej współpracy pomiędzy organami podatkowymi, rozszerzenie wspólnych działań w zakresie wykrywania nadużyć oraz wspieranie wymiany informacji finansowych¹⁰. Polsko-niemiecka umowa składała się z 33 artykułów. Kompleksowo regulowała powinności podatkowe w odniesieniu do różnych rodzajów korzyści majątkowych. Łącznie wyróżniono 16 kategorii dochodów z: majątku nieruchomego; wypłaconych dywidend; uzyskanych odsetek; należności licencyjnych; zysków przedsiębiorstw; zysków z tytułu przeniesienia własności majątku; transportu międzynarodowego; przedsiębiorstw powiązanych; wolnych zawodów; pracy najemnej; wynagrodzeń członków rad

⁷ Oświadczenie Rządowe z dnia 23.11.2004 r. w sprawie mocy obowiązującej Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i od majątku, podpisanej w Berlinie dnia 14.05.2003 r, Dz.U. z 2005 r. nr 12, poz. 91, s. 1.

⁸ *Wykaz umów o unikaniu podwójnego opodatkowania*, 22.08.2022 [online], <https://www.podatki.gov.pl/podatkowa-wspolpraca-miedzynarodowa/wykaz-umow-o-unikaniu-podwojnego-opodatkowania/> (dostęp: 9.09.2023).

⁹ Dla przykładu, pomimo zawarcia z Czechami umowy 24 czerwca 1993 r., wymagana była jej nowelizacja już w 2011 r. z powodu znacznej zmiany warunków ekonomicznych oraz polityki względem unikania podwójnego opodatkowania; zob. więcej: Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, sporządzona w Warszawie dnia 13 września 2011 r., Dz.U. z 2012 poz. 991.

¹⁰ B.J. Zarb, *Double Tax Treaties*, „The CPA Journal” 2011, Vol. 81 (3), s. 51.

nadzorczych i zarządów; artystów i sportowców; osób pracujących w służbie publicznej; pracowników naukowo-badawczych; emerytów, rencistów oraz ze studentów¹¹. Generalna zasada sformułowana w umowie dawała prawo opodatkowania przez to państwo, w którym znajduje się źródło dochodów lub miejsce położenia kapitału nieruchomości. Jednocześnie prawo do naliczania podatku z poszczególnych źródeł przysługiwało tylko jednemu państwu. Najważniejsze było oczywiście ustalenie zasad dla osób fizycznych uzyskujących dochód z pracy najemnej oraz podmiotów prawnych prowadzących działalność gospodarczą. Wymienione kategorie stanowią najwyższy udział relacji gospodarczych podlegających obowiązkowi podatkowemu. W odniesieniu do pracy najemnej przyjęto, że wynagrodzenia, uposażenia i płace, które są uzyskiwane w miejscu zamieszkania, podlegają opodatkowaniu tylko w tym państwie, gdzie faktycznie wykonywana jest praca. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy praca wykonywana jest w drugim państwie, pomimo zamieszkania na terytorium pierwszego państwa. W takim przypadku wynagrodzenie może być opodatkowane w jurysdykcji, gdzie faktycznie dana osoba pracuje lub mieszka, ale nie pracuje¹². Problem pojawia się, jeżeli osoba ma stałe miejsce zamieszkania w obu państwach. Wówczas do zadań organu administracji skarbowej należy stwierdzenie, z którym państwem nawiązane są ściślejsze powiązania osobiste i gospodarcze, czyli tzw. centrum interesów życiowych. Jest to uzależnione od liczby dni przebywania na danym terytorium. Dla przykładu, jeżeli osoba mająca miejsce zamieszkania w Polsce otrzymuje dochody z pracy najemnej wykonywanej w Niemczech, to może podlegać opodatkowaniu tylko w państwie zamieszkania, jeżeli na terytorium Republiki Federalnej Niemiec przebywa przez okres nieprzekraczający łącznie 183 dni podczas 12-miesięcznego okresu. W praktyce zamieszkanie w danym kraju przez ponad sześć miesięcy w ciągu roku powoduje uznanie przez organ administracji skarbowej za rezydenta podatkowego i opodatkowanie dochodów.

Kwestia rezydencji jest również istotna podczas określania należności podatkowych przedsiębiorstw. Zgodnie z zapisami umowy zyski przedsiębiorstwa podlegają opodatkowaniu tylko w państwie rezydencji, chyba że przedsiębiorstwo prowadzi w drugim państwie działalność gospodarczą poprzez położony tam zakład. Warunkiem uznania danego podmiotu za zakład jest wykonywanie przez osobę prawną działalności gospodarczej częściowo za granicą w sposób ciągły i zorganizowany poprzez stałą placówkę, za pośrednictwem osób uprawnionych do działania w imieniu przedsiębiorcy. Może to być np. siedziba zarządu, filia, biuro, fabryka, warsztat albo miejsce wydobywania surowców naturalnych. Posiadanie zakładu w drugim państwie prowadzi do przypisania zysków bezpośrednio do zakładu, a nie

¹¹ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec..., s. 5–18.

¹² *Ibidem*, s. 14.

rezydenta podatkowego. Oznacza to, że organ skarbowy państwa, w którym funkcjonuje zakład, nalicza podatki w zakresie, w jakim są do zakładu przypisane na podstawie jego dochodów. Natomiast przedsiębiorca w ramach nieograniczonego obowiązku podatkowego powinien opodatkować zagraniczne dochody w kraju rezydencji¹³. W myśl tych przepisów zyski przedsiębiorstwa niemieckiego będą podlegały opodatkowaniu tylko Niemczech, chyba że prowadzona jest równocześnie działalność gospodarcza w Polsce poprzez położony tam zakład. Jeżeli przedsiębiorstwo wykonuje działalność w ten sposób, to zyski mogą być opodatkowane również w Polsce, jednak tylko w wymiarze wypracowanym przez zakład. Pomimo że zapisy umowy dość jednoznacznie wskazywały obowiązki podatkowe obu stron, to zdarzały się rozbieżności w interpretacji przepisów. Problem stanowiła m.in. wykładnia dotycząca statusu pracowników delegowanych przez polskich pośredników do pracy w Niemczech na podstawie umowy o dzieło. Weryfikacja faktycznej liczby dni przebywania na terenie RFN bywała trudna do jednoznacznego ustalenia. Wiele polskich firm narzekało, że niemieckie organy administracji skarbowej nieprawidłowo naliczały w takich sytuacjach podatek od wynagrodzeń¹⁴. W umowie co prawda zapisane zostały warunki dotyczące współpracy, tak aby usuwać trudności lub wątpliwości, które mogą powstać przy interpretacji lub egzekwowaniu przepisów wykonawczych. Niemniej często decyzja podatkowa stanowiła wynik indywidualnej interpretacji organu wewnętrznego i z uwagi na ograniczenia czasowe nie była konsultowana z polską stroną. Należy podkreślić, że trudności w funkcjonowaniu umowy nie były wyłącznie rezultatem podejścia organów skarbowych. Obliczanie podatków w wymiarze transgranicznych jest procesem skomplikowanym z uwagi na liczne nadużycia ze strony podatników, szczególnie tych działających na rynkach zagranicznych.

Pomimo formułowanych zastrzeżeń umowa w ciągu 19 lat obowiązywania była tylko dwukrotnie nowelizowana. Obie zmiany nie dotyczyły jednak spraw zasadniczych dla funkcjonowania procesu naliczania i egzekwowania obowiązku podatkowego. Pierwsza nowelizacja z 17 sierpnia 2015 r. dotyczyła włączenia w zakres przepisów Fundacji Maxa Webera reprezentowanej przez Niemiecki Instytut Historyczny w Warszawie. Dzięki zmianie prawa uzyskała ona status podmiotu objętego umową¹⁵. Natomiast druga nowelizacja była uwarunkowana sytuacją pandemiczną w 2020 r. i wynikającym z niej przejściowym zamknięciem granic.

¹³ *Ibidem*, s. 4–6.

¹⁴ *Klauzula 183 dni*, <http://finanzamt.pl/podwojne-opodatkowanie/klauzula-183-dni/> (dostęp: 9.09.2023).

¹⁵ *Agreement between the Competent Authorities of the Federal Republic of Germany and the Republic of Poland*, 17.08.2015 [online], https://www.podatki.gov.pl/media/1945/20150817_agreement_ca_niemcy.pdf (dostęp: 10.09. 2023).

Zmiana umowy była konieczna z uwagi na status pracowników transgranicznych, którzy z powodu restrykcji pandemicznych zaczęli pracować zdalnie. Zgodnie z porozumieniem z 12 listopada 2020 r. pracę wykonywaną przez pracownika w domu w państwie rezydencji na rzecz pracodawcy z drugiego państwa uznano za wykonywaną tam, gdzie pracownik wykonywałby tę pracę, gdyby nie podjęto działań antykryzysowych. Porozumienie weszło w życie 28 listopada 2020 r. z mocą wsteczną obowiązującą od 11 marca 2020 r. W ten sposób utrzymane zostały zasady opodatkowania obowiązujące przed pandemią, pomimo zmiany okoliczności faktycznych. W praktyce było to fikcją prawną, stworzoną na potrzeby dostosowania umowy do warunków w okresie pandemii¹⁶. Porozumienie zostało uchylone 30 czerwca 2022 r.¹⁷

2. DZIAŁANIA NA SZCZEBLU UNII EUROPEJSKIEJ

Umowa z 2003 r. w sposób szczegółowy określała kompetencje w zakresie naliczania wymiaru podatkowego przez organy skarbowe obu państw. Niemniej warto podkreślić, że od końca XX w. obserwowany jest wzrost liczby nieuczciwych lub agresywnych praktyk podatkowych, takich jak uchylanie się od opodatkowania lub przenoszenie zysków przez przedsiębiorstwa wielonarodowe. W takich warunkach nawet najbardziej precyzyjna umowa bilateralna nie doprowadzi do skutecznego egzekwowania obowiązku podatkowego, ponieważ osoby fizyczne oraz prawne mogą transferować dochody do innych jurysdykcji. W związku z tym intensywne działania przeciwko uchylaniu się od opodatkowania zostały podjęte na forum Unii Europejskiej. Zauważono, że ujednoczenie regulacji może przynieść większe korzyści w skali całej Wspólnoty. Najważniejszym powodem był kryzys finansowy z lat 2008–2009, którego skutki były widoczne na początku drugiej dekady XXI w. Wiele rządów poszukiwało dodatkowych przychodów fiskalnych, spoglądając w stronę utraczonych zysków podatkowych. Dodatkowo wprowadzenie regulacji było konsekwencją pojawiania się informacji na temat postępowania niektórych instytucji finansowych, m.in. skandalu związanego z bankiem UBS. Przy pomocy tzw. niezadeklarowanych rachunków umożliwiano klientom zatajanie dochodów, co prowadziło do uniknięcia

¹⁶ *Wzajemne porozumienie z dnia 12.11.2020 dot. art. 15 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1 w sprawie opodatkowania pracy zdalnej pracowników transgranicznych*, 12.11.2020 [online], <https://www.podatki.gov.pl/media/6433/agreement-ca-niemcy.pdf> (dostęp: 10.09.2023).

¹⁷ *Wypowiedzenie wzajemnego porozumienia dot. art. 15 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1 w sprawie opodatkowania pracy zdalnej pracowników transgranicznych*, 21.04.2022 [online], <https://www.podatki.gov.pl/media/8194/mutual-termination-kopia.pdf> (dostęp: 10.09.2023).

konieczności zapłaty podatków¹⁸. Zgodnie z szacunkami państwa członkowskie rocznie na nieuczciwych praktykach podatkowych tracą od 160 do 190 mld euro. Tylko w 2016 r. podatnicy z państw Unii Europejskiej posiadali ulokowany w tzw. strefach *offshore* (zwanymi również rajami podatkowymi) kapitał o wartości 1,5 bln euro, co uszczupliło dochody podatkowe o 46 mld euro¹⁹. W konsekwencji instytucje Unii Europejskiej postanowiły stworzyć szerokie ramy współpracy, aby skuteczniej identyfikować nieuczciwe praktyki finansowe na terytorium Unii Europejskiej.

Mimo że formalnie pobór podatków należy do kompetencji państw członkowskich, działania w tym zakresie zostały przeniesione na poziom wspólnotowy w wyniku opublikowania siedmiu dyrektyw powszechnie znanych jako DAC (Directives on Administrative Cooperation). Ich najważniejszym elementem było wdrożenie skutecznej wymiany informacji finansowych pomiędzy organami skarbowymi poszczególnych państw członkowskich w odniesieniu do różnych rodzajów dochodów. Podstawę stanowiła opublikowana 15 lutego 2011 r. dyrektywa o numerze 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania. Wprowadzała ona obowiązkową automatyczną wymianę informacji pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie pięciu kategorii korzyści majątkowych posiadanych przez podatników w innych państwach niż państwo ich rezydencji – dochodów z zatrudnienia, wynagrodzeń dyrektorów, świadczeń emerytalnych i rentowych, produktów ubezpieczeniowych i nieruchomości²⁰. W latach 2014–2021 dyrektywa była zmieniana i rozszerzana sześciokrotnie w celu uwzględnienia informacji na temat rachunków finansowych (DAC2)²¹, interpretacji prawa podatkowego i uprzednich porozumień cenowych (DAC3)²², sprawozdań z podziałem na poszczególne kraje (DAC4)²³, beneficjentów

¹⁸ A. Hira, N. Gaillard, T. Cohn, *The Failure of Financial Regulation: Why a Major Crisis Could Happen Again*, Palgrave Macmillan Cham, New York 2019, s. 72–73, 209–211.

¹⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 września 2021 r. w sprawie wdrożenia wymogów UE dotyczących wymiany informacji podatkowych: postępy, wyciągnięte wnioski i przeszkody do pokonania, Dz.Urz. UE C 117/13 z 11.03.2022, s. 3.

²⁰ Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG, Dz.Urz. UE L 64/1 z 11.03.2011, s. 6.

²¹ Dyrektywa Rady 2014/107/UE z dnia 9 grudnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, Dz. Urz. UE L 359 z 16.12.2014, s. 1.

²² Dyrektywa Rady (UE) 2015/2376 z dnia 8 grudnia 2015 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, Dz. Urz. UE L 332 z 18.12.2015, s. 1.

²³ Dyrektywa Rady (UE) 2016/881 z dnia 25 maja 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, Dz. Urz. UE L 146 z 3.06.2016, s. 8

rzeczywistych (DAC5)²⁴, podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych (DAC6)²⁵ i platform cyfrowych (DAC7)²⁶.

Kluczowe znaczenie dla funkcjonowania dyrektyw miało uznanie wymiany informacji w celach podatkowych za obowiązkową oraz konieczność wykonywania jej automatycznie po identyfikacji podatnika z rezydencją innego państwa członkowskiego. W rezultacie niemiecki organ administracji skarbowej po weryfikacji polskiego rezydenta podatkowego miał obowiązek przekazać Polsce informacje na temat jego dochodów. Było to znaczne rozszerzenie procedury wzajemnego porozumiewania się, ustanowionej w polsko-niemieckiej umowie z 14 maja 2003 r. Wcześniejsze zapisy prawne wskazywały jedynie na możliwość poinformowania drugiego państwa o takiej sytuacji, a czas przekazania danych wynosił maksymalnie trzy lata²⁷. Dzięki dyrektywom DAC wzmocnieniu uległa weryfikacja informacji na temat dochodów podatnika uzyskanych nie tylko na terenie rodzimej jurysdykcji podatkowej, ale również za granicą.

Polsko-niemiecka współpraca na forum Unii Europejskiej uwidoczniła się najmocniej podczas przygotowywania dyrektywy DAC7, mającej na celu analizę dochodów transgranicznych uzyskiwanych za pośrednictwem platform cyfrowych. Wejście w życie regulacji było jednym z priorytetów niemieckiej prezydencji w Unii Europejskiej, która przypadła na drugą połowę 2020 r. Komisja Europejska pierwszy projekt dokumentu przedstawiła 16 lipca 2020 r. Już wtedy polski rząd wyraził pewne wątpliwości dotyczące zaproponowanych rozwiązań. Jednocześnie Polska podjęła decyzję o przygotowaniu opinii o wpływie DAC7 na jednolity rynek cyfrowy. W dokumencie wymieniono szereg słabych stron dyrektywy, m.in. w odniesieniu do ochrony danych osobowych, egzekucji obowiązków wobec platform cyfrowych zarejestrowanych w państwach trzecich czy pobierania niezbędnego dla celów podatkowych zakresu danych. Polskie stanowisko zostało ostatecznie wsparte przez Niemcy oraz kilka innych państw. W efekcie

²⁴ Dyrektywa Rady (UE) 2016/2258 z dnia 6 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w odniesieniu do dostępu organów podatkowych do informacji dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy, Dz. Urz. UE L 342 z 16.12.2016, s. 1.

²⁵ Dyrektywa Rady (UE) 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych, Dz. Urz. UE L 139 z 5.06.2018, s. 1.

²⁶ Dyrektywa Rady (UE) 2021/514 z dnia 22 marca 2021 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, Dz. Urz. UE L 104 z 25.03.2021, s. 1; zob. też: C.G. Chukwudumogu, *The Regulation of Tax Competition: Rethinking „Harmful” Tax Competition in a Global Context*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2021, s. 17–20.

²⁷ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec..., s. 22–23.

interwencji tekst dyrektywy opublikowany przez Komisję Europejską 22 marca 2021 r. odzwierciedlał najważniejsze polskie postulaty²⁸.

Należy podkreślić, że zarówno Polska, jak i Niemcy były uznawane za awangardę państw członkowskich popierających wspólne działania i przykładających należytą staranność w procesie prawidłowej implementacji dyrektyw DAC do krajowych porządków prawnych. Znajduje to odzwierciedlenie w ocenie funkcjonowania wymiany informacji do celów podatkowych, przygotowywanej corocznie przez Komisję Europejską. Największe zastrzeżenia kierowane są do sześciu państw członkowskich – Cypru, Węgier, Irlandii, Luksemburga, Malty oraz Królestwa Niderlandów. Zdaniem Komisji organy administracji skarbowej w wymienionych państwach nie weryfikują z należytą starannością przepływów kapitału w celu unikania obowiązków podatkowych, a poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych w tych krajach można wyjaśnić jedynie w ograniczonej mierze rozmiarami rzeczywistej prowadzonej działalności gospodarczej²⁹. Wobec Polski i Niemiec negatywne uwagi dotyczące implementacji i niewykonania żadnej z siedmiu dyrektyw DAC nie zostały dotychczas sformułowane.

Dodatkowo Polska od 2017 r. zaczęła domagać się podjęcia zdecydowanych działań wobec państw łamiących europejską solidarność, które są uważane za raje podatkowe w ramach Wspólnoty. Wielokrotnie wypowiadał się na ten temat premier Mateusz Morawiecki, szczególnie mocno atakując politykę Królestwa Niderlandów i formułując zarzuty o ułatwianiu wielkim korporacjom optymalizacji podatkowej. Polski rząd liczył w tej kwestii na wsparcie Niemiec. Właśnie w tym kontekście należy interpretować apel wystosowany na łamach niemieckiego dziennika ekonomicznego „Handelsblatt”. Premier Morawiecki przedstawił polskie propozycje radykalnej poprawy sprawiedliwości podatkowej. Ogniskowały się one wokół trzech filarów – publicznej kontroli nad polityką podatkową międzynarodowych koncernów i przejrzystości ich operacji finansowych, strategii podatkowych rozumianych jako partnerstwo pomiędzy państwami a uczciwymi przedsiębiorstwami oraz takich samych standardów dla opodatkowania we wszystkich jurysdykcjach i definitywnej czerwonej kartki dla tych krajów, które permanentnie ułatwiają transfery pieniędzy do rajów podatkowych. Zdaniem polskiego premiera „każde euro, które trafia do budżetu Holandii czy Luksemburga, oznacza stratę dziesiątek euro dla budżetów krajów, w których wypracowano zyski – na

²⁸ *Informacja dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec-grudzień 2020 r. – przewodnictwo Niemiec w Radzie Unii Europejskiej*, s. 41–44, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2CAA8C3C4E66F42EC-125866C003DC3F1/%24File/91> (dostęp: 12.09.2023).

²⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 26 marca 2019 r. w sprawie przestępstw finansowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania, Dz.Urz. UE C108/8 z 26.03.2021, s. 20.

przykład Polski, Niemiec, Francji, Czech czy Rumunii”³⁰. Przedstawienie propozycji w niemieckiej prasie i podkreślenie kwoty, jaką Niemcy tracą na nieuczciwych praktykach państw Beneluksu, w zamyśle polskich władz miało skłonić rząd w Berlinie do reakcji. Propozycje nie spotkały się jednak z oczekiwaną odpowiedzią. Niemcy od wielu lat uważają za konieczne pogłębienie i poszerzenie wymiany informacji finansowych w celach podatkowych. Nie powinno to jednak być realizowane poprzez przygotowanie przepisów uderzających w konkretne państwa. W opinii niemieckiego rządu ocena wykonywania prawa przez państwa członkowskie należy do Komisji Europejskiej w ramach procedur obowiązujących w Unii Europejskiej.

Rząd w Berlinie opowiadał się za wprowadzeniem minimalnego podatku od osób prawnych w całej Unii Europejskiej w wysokości 15%. W założeniach miało to utrudnić globalnym korporacjom (szczególnie koncernom multimedialnym, takim jak Google, Amazon czy Facebook) księgowanie zysków w krajach o najbardziej dla nich korzystnych stawkach podatkowych³¹. Przyjęcie takiego rozwiązania wymagało zgody wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Podczas posiedzenia Rady Unii Europejskiej 6 kwietnia 2022 r. projekt dyrektywy w tej sprawie nieoczekiwanie zawetowała ówczesna wiceminister finansów Magdalena Rzeczkowska. Zgodnie z przedstawioną argumentacją Polsce zależy na całościowej reformie systemu i walce z rajami podatkowymi, natomiast podatek minimalny nie będzie miał znaczenia, jeśli wcześniej nie zostaną przyjęte przepisy dotyczące miejsca opodatkowania zysków, obligatoryjne dla wszystkich dużych firm. Takie stanowisko było pierwszą tak wyraźnie wyartykułowaną sprzecznością interesów pomiędzy Polską i Niemcami w kwestiach podatkowych na forum Unii Europejskiej. Informacje o blokadzie przez Polskę projektu odbiły się szerokim echem w niemieckiej prasie. W dzienniku „Die Welt” użyto nawet sformułowania o frustracji, jaka zapanowała w niemieckim urzędzie kanclerskim po decyzji Polski. Podatek minimalny był bowiem oczkiem w głowie kanclerza Olafa Scholza, który jeszcze jako minister finansów mocno zabiegał o przyjęcie takiego rozwiązania, korzystnego dla niemieckich finansów publicznych. Zgodnie z wyliczeniami monachijskiego Instytutu Ifo wpływy do budżetu federalnego z tytułu podatku mogłyby wynieść rocznie od 5,1 do nawet 6,7 mld euro. Federalny minister finansów Christian Lindner ubolewał, że „Europie nie udało się wysłać wspólnego

³⁰ *Polens Ministerpräsident verlangt null Toleranz gegen Nullbesteuerung*, 28.01.2021 [online], <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-polens-ministerpraesident-verlangt-null-toleranz-gegen-nullbesteuerung/26856428.html> (dostęp: 12.09.2023).

³¹ M. Vera, *Germany Aims to Implement 15% Minimum Tax 'Quickly'*, 16.01.2022 [online], <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-01-16/germany-aims-to-implement-15-minimum-tax-quickly-wiwo#xj4y7vzkg> (dostęp: 30.09.2023).

sygnału w tej sprawie”³². Ostatecznie podczas kolejnego posiedzenia Rady Unii Europejskiej w czerwcu 2022 r. weto zostało wycofane, ponieważ postulaty, o które zabiegała Polska, wprowadzono do projektu dyrektywy³³. Cała sprawa pokazała jednak, że uzgodnienie konkretnych rozwiązań prawnych, które będą wpływały na krajowe dochody fiskalne, może ujawniać sprzeczne interesy.

Z drugiej strony w Polsce spory rezonans wywołała propozycja złożona w sierpniu 2022 r. przez kanclerza Olafa Scholza, dotycząca stopniowego odchodzenia od warunku zgody wszystkich państw na zmiany wspólnotowych przepisów podatkowych. Zgodnie bowiem z art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który odnosi się do podatków pośrednich, i art. 115, mającym zastosowanie do pozostałych podatków, przepisy są proponowane przez Komisję Europejską, ale uchwała je jednomyślnie Rada Unii Europejskiej³⁴. Rola Parlamentu Europejskiego ogranicza się jedynie do przyjęcia stanowiska, które nie jest w żaden sposób wiążące. Propozycja reformy spotkała się z krytyką i obawami ze strony polskiego rządu, ponieważ ograniczenie jednomyślności może spowodować przyjmowanie takich norm prawnych, które będą korzystne dla najsilniejszych gospodarek Wspólnoty. Dodatkowo wskazywano, że polityka fiskalna stanowi jeden z najważniejszych elementów suwerenności, a podatki są głównym źródłem finansowania zadań publicznych realizowanych przez rząd³⁵.

3. UZGODNIENIA MIĘDZYRZĄDOWE

Przywołane informacje wskazują na pojawiające się w latach 2020–2022 niewielkie różnice w podejściu do sposobów zwalczania nieuczciwych praktyk podatkowych. Oficjalnie jednak Polska i Niemcy bardzo mocno podkreślają wspólnotę interesów w celu wprowadzenia skutecznych i sprawiedliwych mechanizmów naliczania i poboru

³² T. Kaiser, K. Seibel, *Blockade der weltweiten Mindeststeuer – Jetzt rächt sich Polen an Brüssel*, 5.04.2022 [online], <https://www.welt.de/wirtschaft/article238012895/Blockade-der-weltweiten-Mindeststeuer-Jetzt-raecht-sich-Polen-an-Bruessel.html> (dostęp: 19.09.2023).

³³ M. Roszak, *Nieoczekiwana zmiana miejsc. Teraz to Węgry, a nie Polska, wetują minimalny podatek od korporacji*, 20.04.2022 [online], <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/8464553,minimalny-podatek-od-korporacji-weto-polska-wegry-amerykanie-kpo.html> (dostęp: 20.09.2023).

³⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C326/01 z 26.10.2012, s. 48–49.

³⁵ D. Brössler, *Scholz fordert handlungsfähige EU*, 29.08.2022 [online], <https://www.sueddeutsche.de/politik/scholz-europaeische-union-prag-einstimmigkeitsprinzip-karls-universitaet-1.5647016> (dostęp: 20.09.2023); P. Leonarski, *Unia powinna odchodzić od jednomyślności w sprawach podatkowych? Olaf Scholz nakreślił wizję UE*, 17.09.2022 [online], <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/8538694,weto-jednomyslność-podatki-perspektywa-zmian-w-ue.html> (dostęp: 20.09.2023).

podatków. Znajduje to odzwierciedlenie w liczbie spotkań, wspólnych deklaracji i oświadczeń. Główny mechanizm polsko-niemieckich kontaktów ministerialnych, również w kwestiach fiskalnych, stanowią od 1997 r. konsultacje międzyrządowe. Właśnie w ramach tej formuły w kwietniu 2015 r. ministrowie finansów Mateusz Szczurek oraz Wolfgang Schäuble rozmawiali w Warszawie o intensyfikacji współpracy dwustronnej oraz na forum Unii Europejskiej. Zadeklarowano wówczas pogłębienie kooperacji na szczeblu eksperckim, obejmującej obszar podatkowy w celu wyeliminowania rozbieżności, jakie mają miejsce podczas interpretacji przepisów dotyczących podatników transgranicznych³⁶.

Bardzo ważne ustalenia zostały poczynione podczas spotkania w Warszawie 2 listopada 2018 r. Ówczesni ministrowie finansów Polski i Niemiec Teresa Czerwińska i Olaf Scholz podpisali Wspólną deklarację w sprawie zwalczania szkodliwych praktyk podatkowych. W dokumencie podkreślono, że cyfryzacja i rozwój sztucznej inteligencji mogą znacząco zwiększyć produktywność, ale jednocześnie wpływają na intensyfikację praktyk unikania opodatkowania i oszustw fiskalnych. W związku z tym konieczne jest zapewnienie uczciwego i stabilnego środowiska gospodarczego. Zdaniem sygnatariuszy deklaracji osiągnięcie tego celu możliwe jest poprzez „ustanowienie takich systemów podatkowych, które będą sprzyjały produktywniej działalności, a jednocześnie zapobiegały próbom unikania opodatkowania przy użyciu sztucznych struktur”³⁷. Tego typu sformułowanie należy odczytać w kontekście działań niektórych państw, akceptujących na swoim terytorium funkcjonowanie spółek specjalnego przeznaczenia, zakładanych w większości przez korporacje międzynarodowe. Takie przedsiębiorstwo zazwyczaj nie ma istotnej fizycznej obecności w danym kraju, ale odgrywa bardzo ważną rolę księgową w całej grupie kapitałowej. Przez ten podmiot „przepuszczane” są określone transakcje finansowe. W ten sposób do spółek specjalnego przeznaczenia ściągany jest kapitał z innych państw z celu obniżenia wymiaru podatkowego w jurysdykcjach, gdzie podatki dla przedsiębiorstw są wyższe³⁸. Przyjmując deklarację, polski i niemiecki rząd zasygnalizowały determinację w walce z takimi praktykami.

Wspólna deklaracja zawierała także zapisy o kontynuowaniu współpracy Rządów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec w europejskich

³⁶ *Spotkanie ministrów finansów Polski i Niemiec*, 28.04.2015 [online], https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/zapowiedzi-prasowe/-/asset_publisher/M1vU/content/spotkanie-ministrow-finansow-polski-i-niemiec/pop_up?_101_INSTANCE_M1vU_viewMode=print, (dostęp: 20.09.2023).

³⁷ *Joint Declaration of the Ministers of Finance of the Republic of Poland and the Federal Republic of Germany regarding taxation*, 2.11.2018 [online], s. 1, https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=1d519d99-4c21-4f2d-b350-bd5a2de43b77&groupId=764034 (dostęp: 22.09.2023).

³⁸ T. Dagan, *International Tax Policy: Between Competition and Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge 2018, s. 28–30.

i międzynarodowych inicjatywach mających na celu walkę z erozją bazy podatkowej i przesuwaniem zysków. Kluczowym celem jest zapewnienie odpowiedniego i sprawiedliwego poziomu opodatkowania wszystkich uczestników jednolitego rynku. Jednocześnie podkreślono konieczność utrzymania konkurencyjności krajowych systemów podatkowych w świetle zmian zachodzących w skali międzynarodowej. Zobowiązano się do wymiany doświadczeń i korzystania wzajemnie z najlepszych praktyk administracji podatkowych³⁹.

Kwestie podatkowe stały się również przedmiotem prac w ramach Trójkąta Weimarskiego. Niewątpliwą przewagą tej instytucji jest możliwość wymiany poglądów pomiędzy Francją i Niemcami, czyli dwoma państwami członkowskimi strefy euro, oraz Polską nienależącą do strefy. Słabszą stroną formatu jest natomiast brak narzędzi, aby poczynione ustalenia implementować w postaci norm do własnych porządków prawnych. W konsekwencji analizując komunikaty płynące ze spotkań Trójkąta Weimarskiego, można odnieść wrażenie o dużym poziomie ogólności prezentowanych propozycji. Dla przykładu, podczas spotkania w lipcu 2015 r. ministrów finansów – Michela Sapina, Wolfganga Schäuble oraz Mateusza Szczurka – zaznaczono konieczność wypracowania zrównoważonych działań zapobiegających unikaniu płacenia podatków pośrednich i bezpośrednich. Nie przedstawiono jednak metod i środków koniecznych do zastosowania, aby osiągnąć wymierne rezultaty⁴⁰.

Bardziej szczegółowe wnioski zaprezentowano po spotkaniu Trójkąta Weimarskiego w lutym 2017 r. Podkreślono wówczas potrzebę ściślejszej współpracy pomiędzy administracjami podatkowymi dla podniesienia efektywności w wykrywaniu i zwalczaniu nadużyć. Zadeklarowano wspólne stanowisko w kwestii uszczelniania systemu podatkowego na szczeblu europejskim, walkę z rajami podatkowymi oraz poprawę ścigalności podatku VAT⁴¹. Należy zaznaczyć, że Trójkąt Weimarski stanowi miejsce konsultacji w ważnych sprawach polityki europejskiej, a nie miejsce przygotowywania przepisów legislacyjnych. Niemniej, wypracowanie wspólnego stanowiska, nawet jeśli ma tylko charakter roboczy, może ułatwić w przyszłości finalizację konkretnej regulacji na płaszczyźnie Unii Europejskiej.

³⁹ *Joint Declaration of the Ministers of Finance...*, s. 1.

⁴⁰ *Spotkanie ministrów finansów Trójkąta Weimarskiego w Warszawie, 7.07.2015* [online], https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/zapowiedzi-prasowe/-/asset_publisher/M1vU/content/spotkanie-ministrow-finansow-trojkata-weimarskiego-w-warszawie/pop_up?redirect=https%3A%2F%2Fmf-arch2.mf.gov.pl (dostęp: 22.09. 2023).

⁴¹ *Francuski minister gospodarki i finansów Michel Sapin spotkał się ze swoimi odpowiednikami z Polski i Niemiec w formule Trójkąta Weimarskiego, 22.02.2017* [online], <https://pl.ambafrance.org/Francuski-minister-gospodarki-i-finansow-Michel-Sapin-spotkal-sie-ze-swoimi> (dostęp: 22.09.2023).

Wymienione inicjatywy dotyczyły w większości podatków bezpośrednich. Nie oznacza to jednak braku współpracy w obszarze podatków pośrednich, szczególnie w odniesieniu do podatku VAT. Ma to szczególne znaczenie w kontekście przeciwdziałania procederowi wyłudzenia VAT-u poprzez tworzenie tzw. karuzel, często przy udziale podmiotów z kilku państw członkowskich. Wychodząc naprzeciw temu wyzwaniu, 24 lipca 2020 r. zostało podpisane porozumienie pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej i Federalnym Ministerstwem Finansów RFN, dotyczące bezpośredniej transgranicznej wymiany informacji, choć wcześniej istniały już wspólnotowe mechanizmy zwiększania efektywności w walce z nieuczciwymi praktykami – państwa członkowskie polegały m.in. na informacjach dotyczących handlu wewnątrzspółnotowego przekazywanych przez inne administracje skarbowe. Formularze elektroniczne na potrzeby takiej wymiany zostały wprowadzone w lipcu 2013 r. Organy administracji podatkowych wykorzystywały informacje, aby na ich podstawie odmówić podmiotom gospodarczym prawa do odliczenia podatku VAT naliczonego za zakup lub prawa do zwolnienia z VAT w odniesieniu do dostawy wewnątrzspółnotowej. Problemem była jednak terminowość odpowiedzi ze strony państw, do których wysyłano zapytania – w aż 41% przypadków odpowiedzi udzielane były po terminie. W związku z tym Polska i Niemcy zdecydowały się zacieśnić współpracę na podstawie bilateralnego porozumienia. Zakładało ono szybszą wymianę informacji pomiędzy administracjami podatkowymi i w rezultacie zwiększenie skuteczności zwalczania oszustw. Zapowiedziano również dzielenie się doświadczeniami na temat najlepszych praktyk w przeciwdziałaniu nadużyciom. Do monitorowania wykonywania porozumienia powołano specjalną polsko-niemiecką grupę roboczą⁴².

PODSUMOWANIE

W miarę postępu technologicznego wzrasta częstotliwość i złożoność relacji gospodarczych, co jednocześnie prowadzi do problemów z ustaleniem właściwej jurysdykcji do celów podatkowych. Panuje powszechny konsensus co do tego, że wszystkie dochody powinny być opodatkowane w całości w odpowiednim państwie. W celu zwiększenia sprawiedliwości polityki fiskalnej, bez narażania na spadki produktywności, konieczna jest współpraca pomiędzy właściwymi organami administracji skarbowych. Tego typu działania były prowadzone pomiędzy Polską i Niemcami w ciągu ostatnich trzech dekad. Odpowiadając na postawione we wstępie pytanie

⁴² *Polsko-niemieckie porozumienie o współpracy w zakresie zwalczania oszustw VAT*, 13.08.2020 [online], <https://www.gov.pl/web/kas/polsko-niemieckie-porozumienie-o-wspolpracy-w-zakresie-zwalczania-oszustw-vat> (dostęp: 22.09.2023).

badawcze, należy podkreślić, że zauważalnym zjawiskiem jest przeniesienie współpracy z poziomu relacji dwustronnych na płaszczyznę ponadnarodową w ramach Unii Europejskiej. O ile umowa z 2003 r. była klasycznym przykładem próby rozwiązania problemu w formie uzgodnień międzyrządowych, to w drugiej dekadzie XXI w. większość reform opierała się na dyrektywach przygotowanych przez Komisję Europejską. Oczywiście w tym okresie również występowały spotkania ministrów finansów, uzgodnienia i porozumienia, ale ich ustalenia ogniskowały się wokół podjęcia wspólnych działań na forum Wspólnoty. W ramach prowadzonej praktyki konsultacji międzyrządowych deklarowano dążenie do rozwinięcia współpracy podatkowej i działań na rzecz przeciwdziałania nieuczciwym praktykom podatkowym na terenie całej Unii Europejskiej. Generalnie polsko-niemiecka współpraca w dziedzinie zwalczania nieuczciwych praktyk podatkowych funkcjonowała bez większych problemów. Strony kierowały się tymi samymi priorytetami i zgadzały się w najważniejszych kwestiach, takich jak np. skuteczna wymiana informacji finansowych. Znalazło to odzwierciedlenie w niebudzącej zastrzeżeń Komisji Europejskiej implementacji dyrektyw DAC przez oba państwa. Różnice obserwowane były w podejściu do szczegółowych mechanizmów blokujących optymalizację podatkową stosowaną przez korporacje międzynarodowe oraz działań wobec państw określanych jako raje podatkowe. W konsekwencji należy być świadomym, że poszukiwanie dodatkowych dochodów fiskalnych w obliczu kryzysu gospodarczego może wpłynąć w przyszłości na ograniczenie ogólnego konsensusu pomiędzy Polską i Niemcami oraz większą artykulację własnych interesów, szczególnie w odniesieniu do kierunków rozwoju unijnych regulacji. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę sposoby i środki stosowane przez nieuczciwych podatników, nieuniknione będzie poszukiwanie jeszcze bardziej szczegółowych rozwiązań, aby zapobiec procesowi erozji bazy podatkowej.

BIBLIOGRAFIA

- Agreement between the Competent Authorities of the Federal Republic of Germany and the Republic of Poland*, 17.08.2015 [online], https://www.podatki.gov.pl/media/1945/20150817_agreement_ca_niemcy.pdf (dostęp: 10.09. 2023).
- Brössler D., *Scholz fordert handlungsfähige EU*, 29.08.2022 [online], <https://www.sueddeutsche.de/politik/scholz-europaeische-union-prageinstimmigkeitsprinzip-karls-universitaet-1.5647016> (dostęp: 20.09.2023).
- Chukwudumogu C.G., *The Regulation of Tax Competition: Rethinking „Harmful” Tax Competition in a Global Context*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2021.
- Cöllen B., *Polscy przedsiębiorcy w Bawarii*, 16.12.2008 [online], <https://www.dw.com/pl/polscy-przedsi%C4%99biorcy-w-bawarii/a-3873270> (dostęp: 8.09. 2023).

- Dagan T., *International Tax Policy: Between Competition and Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge 2018.
- Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG, Dz.Urz. UE L 64/1 z 11.03.2011.
- Dyrektywa Rady 2014/107/UE z dnia 9 grudnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, Dz. Urz. UE L 359 z 16.12.2014.
- Dyrektywa Rady (UE) 2015/2376 z dnia 8 grudnia 2015 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, Dz. Urz. UE L 332 z 18.12.2015.
- Dyrektywa Rady (UE) 2016/881 z dnia 25 maja 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, Dz. Urz. UE L 146 z 3.06.2016.
- Dyrektywa Rady (UE) 2016/2258 z dnia 6 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w odniesieniu do dostępu organów podatkowych do informacji dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy, Dz. Urz. UE L 342 z 16.12.2016.
- Dyrektywa Rady (UE) 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych, Dz. Urz. UE L 139 z 5.06.2018.
- Dyrektywa Rady (UE) 2021/514 z dnia 22 marca 2021 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, Dz. Urz. UE L 104 z 25.03.2021.
- Francuski minister gospodarki i finansów Michel Sapin spotkał się ze swoimi odpowiednikami z Polski i Niemiec w formule Trójkąta Weimarskiego*, 22.02.2017 [online], <https://pl.ambafrance.org/Francuski-minister-gospodarki-i-finansow-Michel-Sapin-spotkal-sie-ze-swoimi> (dostęp: 22.09.2023).
- Hira A., Gaillard N., Cohn T., *The Failure of Financial Regulation: Why a Major Crisis Could Happen Again*, Palgrave Macmillan Cham, New York 2019.
- Informacja dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec-grudzień 2020 r. – przewodnictwo Niemiec w Radzie Unii Europejskiej*, s. 41–44, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2CAA8C3C4E66F42EC125866C003DC3F1/%24File/91> (dostęp: 12.09.2023).
- Joint Declaration of the Ministers of Finance of the Republic of Poland and the Federal Republic of Germany regarding taxation*, Warszawa 2018.

- Kaiser T., Seibel K., *Blockade der weltweiten Mindeststeuer – Jetzt rächt sich Polen an Brüssel*, 5.04.2022 [online], <https://www.welt.de/wirtschaft/article238012895/Blockade-der-weltweiten-Mindeststeuer-Jetzt-raecht-sich-Polen-an-Bruessel.html> (dostęp: 19.09.2023).
- Klauzula 183 dni*, <http://finansamt.pl/podwojne-opodatkowanie/klauzula-183-dni/> (dostęp: 9.09.2023).
- Leonarski P., *Unia powinna odchodzić od jednomyslności w sprawach podatkowych? Olaf Scholz nakreślił wizję UE*, 17.09.2022 [online], <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/8538694,weto-jednomyslność-podatki-perspektywa-zmian-w-ue.html> (dostęp: 20.09.2023).
- Lepiarz J., *Polskie firmy w Niemczech: zadowolone, ale jeszcze nieliczne*, 14.02.2018 [online], <https://www.dw.com/pl/polskie-firmy-w-niemczech-zadowolone-ale-jeszcze-nieliczne/a-42589091> (dostęp: 8.09.2023).
- Majka P., Rydzewska M., Wieleba I., *Zatrudnianie cudzoziemców. Aspekty prawne, pracownicze i podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Oświadczenie Rządowe z dnia 23.11.2004 r. w sprawie mocy obowiązującej Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i od majątku, podpisanej w Berlinie dnia 14.05.2003 r, Dz.U. z 2005 r. nr 12, poz. 91.
- Polens Ministerpräsident verlangt null Toleranz gegen Nullbesteuerung*, 28.01.2021 [online], <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-polens-ministerpraesident-verlangt-null-toleranz-gegen-nullbesteuerung/26856428.html> (dostęp: 12.09.2023).
- Polsko-niemieckie porozumienie o współpracy w zakresie zwalczania oszustw VAT*, 13.08.2020 [online], <https://www.gov.pl/web/kas/polsko-niemieckie-porozumienie-o-wspolpracy-w-zakresie-zwalczania-oszustw-vat> (dostęp: 22.09.2023).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 26 marca 2019 r. w sprawie przestępstw finansowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania, Dz.Urz. UE C108/8 z 26.03.2021.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 września 2021 r. w sprawie wdrożenia wymogów UE dotyczących wymiany informacji podatkowych: postępy, wyciągnięte wnioski i przeszkody do pokonania, Dz.Urz. UE C 117/13 z 11.03.2022.
- Roszak M., *Nieoczekiwana zmiana miejsc. Teraz to Węgry, a nie Polska, wetują minimalny podatek od korporacji*, 20.06.2022 [online], <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/8464553,minimalny-podatek-od-korporacji-weto-polska-węgry-amerkanie-kpo.html> (dostęp: 20.09.2023).

- Spotkanie ministrów finansów Polski i Niemiec*, 28.04.2015 [online], https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/zapowiedzi-prasowe/-/asset_publisher/M1vU/content/spotkanie-ministrow-finansow-polski-i-niemiec/pop_up?_101_INSTANCE_M1vU_viewMode=print (dostęp: 20.09.2023).
- Spotkanie ministrów finansów Trójkąta Weimarskiego w Warszawie*, 7.07.2015 [online], https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/zapowiedzi-prasowe/-/asset_publisher/M1vU/content/spotkanie-ministrow-finansow-trojkat-weimarskiego-w-warszawie/pop_up?redirect=https%3A%2F%2Fmf-arch2.mf.gov.pl (dostęp: 22.09.2023).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana*, Dz.Urz. UE C326/01 z 26.10.2012.
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, sporządzona w Warszawie dnia 13 września 2011 r., Dz.U. z 2012 poz. 991.
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i od majątku, podpisana w Berlinie dnia 14.05.2003 r., Dz.U. z 2005 r. nr 12, poz. 90.
- Vera, M., *Germany Aims to Implement 15% Minimum Tax ‘Quickly’*, 16.01.2022 [online], <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-01-16/germany-aims-to-implement-15-minimum-tax-quickly-wiwo#xj4y7vzkg> (dostęp: 30.09.2023).
- Wesołowska E., *Samozatrudnienie za Odrą się opłaca. 100 tys. polskich firm powstało w Niemczech*, 16.11.2011 [online], <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/566267,samozatrudnienie-za-odra-sie-oplaca-100-tys-polskich-firm-powstalo-w-niemczech.html> (dostęp: 8.09.2023).
- Wykaz umów o unikaniu podwójnego opodatkowania*, 22.08.2022 [online], <https://www.podatki.gov.pl/podatkowa-wspolpraca-miedzynarodowa/wykaz-umow-o-unikaniu-podwojnego-opodatkowania/> (dostęp: 9.09.2023).
- Wypowiedzenie wzajemnego porozumienia dot. art. 15 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1 w sprawie opodatkowania pracy zdalnej pracowników transgranicznych, Berlin 2022.
- Wzajemne porozumienie z dnia 12.11.2020 dot. art. 15 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1 w sprawie opodatkowania pracy zdalnej pracowników transgranicznych, Berlin 2020.
- Zarb B.J., *Double Tax Treaties*, „The CPA Journal” 2011, Vol. 81 (3).

POLSKO-NIEMIECKA WSPÓŁPRACA W OBSZARZE ZWALCZANIA NIEUCZCIWYCH PRAKTYK PODATKOWYCH I PODWÓJNEGO OPODATKOWANIA. ANALIZA WYBRANYCH ZAGADNIĘĆ

Streszczenie

Ścisłe i oparte na zaufaniu stosunki polsko-niemieckie współkształtuje również współpraca w obszarze podatków transgranicznych. Najważniejszym dokumentem będącym podstawą prawną regulującą kwestie współpracy podatkowej jest Umowa w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i od majątku z 14 maja 2003 r. Niemniej, tworzenie efektywnych mechanizmów prawidłowego naliczania podstawy opodatkowania jest również wynikiem wieloletnich dwustronnych uzgodnień i porozumień pomiędzy przedstawicielami administracji publicznej oraz ministerstw Polski i Niemiec. Od kiedy regulacje kwestii podatkowych stały się przedmiotem intensywnych prac na forum instytucji Unii Europejskiej, oba państwa zgłaszały inicjatywy mające usprawnić i zreformować proponowane przez Komisję Europejską przepisy. W ciągu 30 lat zakres uzgodnień i porozumień nie budził większych zastrzeżeń po obu stronach Odry bez względu na ich formułę – bilateralną lub multilateralną. Współpraca przynosiła wymierne korzyści dla obu państw, generując większe dochody podatkowe niż samodzielne zwalczanie nadużyć. Pewną rysę na wręcz modelowej kooperacji stanowią zauważalne w ostatnich latach odmienne propozycje zgłaszane przez przedstawicieli Polski i Niemiec, które nie spotykają się z aprobatą rządu drugiego państwa. Są one rezultatem różnic w podejściu do procesu przeciwdziałania erozji bazy podatkowej w Unii Europejskiej. Nie powodują one zagrożenia dla przyjętych już rozwiązań, natomiast proces negocjowania nowych przepisów wspólnotowych może w przyszłości w większym stopniu niż dotychczas uwzględniać partykularne interesy gospodarcze.

Słowa kluczowe: Polska, Niemcy, unikanie opodatkowania, podatki, współpraca podatkowa

POLISH-GERMAN COOPERATION IN THE AREA OF COMBATING UNFAIR TAX PRACTICES AND DOUBLE TAXATION. ANALYSIS OF SELECTED ISSUES

Abstract

Trust-based Polish-German relations are also co-shaped by cooperation in the area of cross-border taxation. The most important document that constitutes the legal

basis for tax cooperation is Agreement between the Federal Republic of Germany and the Republic of Poland for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and capital dated May 14, 2003. Nevertheless, the creation of effective mechanisms for the correct calculation of the tax base is also the result of years of bilateral agreements and understandings between representatives of public administration and ministries of Poland and Germany. Since the regulation of tax issues became the subject of intensive work at the forum of the European Union institutions, both countries have put forward initiatives to improve and reform the regulations proposed by the European Commission. Over the past 30 years, the scope of arrangements and agreements has not raised any major concerns, regardless of their formula – bilateral or multilateral. Cooperation has brought tangible benefits to both countries, generating more tax revenue than fighting fraud on its own. However, in recent years it is noticeable that different proposals have been made by representatives of Poland and Germany, which do not meet the approval of the other country's government. They are the result of differences in approach to the process of counteracting the erosion of the tax base in the European Union. They do not cause a threat to the solutions already adopted, while the process of negotiating new EU regulations may in the future take into account particular economic interests to a greater extent than before.

Keywords: Poland, Germany, tax avoidance, taxes, tax cooperation

Cytuj jako:

Matras T., *Polsko-niemiecka współpraca w obszarze zwalczania nieuczciwych praktyk podatkowych i podwójnego opodatkowania. Analiza wybranych zagadnień*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2023, nr 3(78), s. 192–212. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.23/t.matras

Cite as:

Matras T. (2023). 'Polish-German Cooperation in the Area of Combating Unfair Tax Practices and Double Taxation: Analysis of Selected Issues'. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 3(78), 192–212. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.23/t.matras

**PRZYPORZĄDKOWANIE KIERUNKU DO DYSCYPLINY
ALBO DYSCYPLIN NAUKOWYCH NA PRZYKŁADZIE
STUDIÓW NA KIERUNKU POLITOLOGIA**

DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.24/m.kulinski

WPROWADZENIE

Wejście w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce² (dalej: PrSzkolWyżN) nałożyło na uczelnie obowiązek przyporządkowania studiów na danym kierunku do co najmniej jednej dyscypliny. W przypadku gdy do danego kierunku przyporządkowano więcej niż jedną dyscyplinę, należy określić dyscyplinę wiodącą, w ramach której będzie uzyskiwana przez studentów ponad połowa zakładanych efektów uczenia się. Niniejszy artykuł ma na celu dokonanie analizy uwarunkowań prawnych i faktycznych tego obowiązku. Uwarunkowania prawne zostaną przeanalizowane poprzez dokonanie wykładni właściwych regulacji ustawy PrSzkolWyżN oraz towarzyszącemu jej aktowi wykonawczemu, tj. rozporządzeniu Ministra Edukacji i Nauki z dnia 11 października 2022 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (dalej również: rozporządzenie MEiN w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych)³. Analizie poddano również stanowisko interpretacyjne nr 5/2020 Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 2 lipca 2020 r. w sprawie przyporządkowania kierunków studiów do dyscyplin naukowych lub artystycznych (dalej również: Stanowisko interpretacyjne PKA)⁴. Uwarunkowania faktyczne zostaną zweryfikowane

¹ Uczelnia Łazarskiego, e-mail: mwkulinski@gmail.com, ORCID 0000-0002-2078-2981.

² Dz.U. z 2018 r., poz. 1668, z późn. zm.

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 2202.

⁴ <https://pka.edu.pl/wp-content/uploads/2020/08/Stnowisko-5.pdf>, dostęp: 24.02. 2024.

na przykładzie studiów na kierunku politologia przy wykorzystaniu danych zawartych w systemie teleinformatycznym RAD-on.

1. OBOWIĄZEK PRZYPORZĄDKOWANIA KIERUNKU DO CO NAJMNIEJ JEDNEJ DYSCYPLINY

Zgodnie z wymaganiami stawianymi w art. 53 ust. 1 PrSzkolWyzN uczelnia przyporządkowuje kierunek do co najmniej jednej dyscypliny. W ust. 2 wskazanego artykułu określono, że w przypadku przyporządkowania kierunku studiów do więcej niż jednej dyscypliny wskazuje się dyscyplinę wiodącą, w ramach której będzie uzyskiwana ponad połowa efektów uczenia się. Obowiązek ten dotyczy zarówno uczelni publicznych, jak i niepublicznych w zakresie studiów o profilu praktycznym, jak również o profilu ogólnoakademickim⁵. Przyjęte rozwiązanie jest tożsame do rozwiązania obowiązującego we wcześniejszym stanie prawnym, zobowiązującym uczelnie do przyporządkowania kierunku studiów do obszaru wiedzy⁶.

Przywołana regulacja nakłada na uczelnie obowiązek przyporządkowania kierunku do jednej dyscypliny naukowej⁷. Przyporządkowanie kierunku studiów do więcej niż jednej dyscypliny jest zatem fakultatywne⁸. Ustawodawca, formułując regulację w ten sposób, umożliwił tworzenie studiów na kierunkach korzystających z dorobku różnych dyscyplin naukowych. Uczelnia, dokonując przyporządkowania kierunku do dyscypliny albo dyscyplin naukowych, powinna tego dokonać przy wykorzystaniu dyscyplin określonych w Rozporządzeniu MEiN w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych. Tworzenie kierunków interdyscyplinarnych, czyli takich, które realizowane są w ramach więcej niż jednej dyscypliny naukowej, powoduje konieczność przyporządkowania efektów uczenia się do poszczególnych dyscyplin naukowych, gdyż konieczność wskazania dyscypliny wiodącej rozumianej jako tej, w ramach której realizuje się ponad połowa efektów uczenia się, wymusza dokonanie takiego przyporządkowania. Brak przyporządkowania poszczególnych efektów uczenia się do dyscyplin naukowych spowodowałby bowiem niemożność zweryfikowania, w jakiej dyscyplinie ponad połowa tych efektów jest realizowana. Konieczność

⁵ M.J. Zieliński, *Komentarz do art. 53*, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. H. Izdebski, M.J. Zieliński, LEX, 2019.

⁶ M. Dokowicz, *Komentarz do art. 53*, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. J. Woźnicki, LEX, 2019.

⁷ A. Balicki, *Komentarz do art. 53*, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. A. Balicki, M. Pyter, B. Zięba, Legalis, 2020.

⁸ Taką interpretację potwierdza również *Stanowisko interpretacyjne PKA*, w którym stwierdzono, że „nie istnieje obowiązek przyporządkowania kierunku do więcej, niż jednej dyscypliny”.

przyporządkowania efektów uczenia się do poszczególnych dyscyplin naukowych jest problematyczna, gdyż nierzadko w praktyce akademickiej zdarza się tak, że dany efekt uczenia się swoim zakresem obejmuje więcej niż jedną dyscyplinę naukową. Ponadto efekty uczenia się – szczególnie w zakresie kompetencji społecznych – mają niekiedy na tyle uniwersalny charakter, że trudno jest przypisać je jednoznacznie do konkretnej dyscypliny naukowej. Za dobrą praktykę w tym zakresie należy uznać rozwiązanie wskazane przez D. Dolańskiego w publikacji pt. *Przyporządkowanie kierunku do dyscyplin naukowych lub artystycznych*⁹. Dolański, analizując tę materię, słusznie odwołał się do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 14 listopada 2018 r. w sprawie charakterystyk drugiego stopnia efektów uczenia się dla kwalifikacji na poziomach 6–8 Polskiej Ramy Kwalifikacji¹⁰, wskazując, że do właściwego przyporządkowania kierunku do dyscypliny albo dyscyplin naukowych wystarczające jest przyporządkowanie efektów uczenia się określonych dla charakterystyki P6S_WG (6 poziom Polskiej Ramy Kwalifikacji) oraz P7S_WG (7 poziom Polskiej Ramy Kwalifikacji). Taka interpretacja wynika z faktu, że obie wskazane charakterystyki stanowią teoretyczne podstawy kierunku, a co za tym idzie, najlepiej uwidaczniają prawidłowe przyporządkowanie do dyscypliny albo dyscyplin naukowych.

Zgodnie z treścią § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie studiów¹¹ program studiów dla kierunku przyporządkowanego do więcej niż jednej dyscypliny określa dla każdej z tych dyscyplin procentowy udział liczby punktów ECTS, ze wskazaniem dyscypliny wiodącej. Takie uregulowanie na poziomie aktu wykonawczego zwiększa trudność we właściwym przyporządkowaniu kierunku do więcej niż jednej dyscypliny naukowej, gdyż na poziomie ustawy PrSzkołWyżN przyporządkowanie kierunku do dyscyplin realizuje się w odniesieniu do efektów uczenia się, a na poziomie rozporządzenia procentowy udział poszczególnych dyscyplin należy wskazać w odniesieniu do punktów ECTS. Innymi słowy, określając dyscypliny, do jakich przyporządkowany jest kierunek studiów, należy to zrobić poprzez przyporządkowanie efektów uczenia się do poszczególnych dyscyplin, a określając udział procentowy dyscyplin – poprzez liczbę punktów ECTS. Idąc za regulacjami zawartymi w rozporządzeniu MNiSW w sprawie studiów, uczelnia powinna przypisać poszczególne zajęcia objęte programem studiów do dyscyplin naukowych¹². Fakt, iż każde zajęcia mają określoną w programie studiów liczbę

⁹ D. Dolański, *Przyporządkowanie kierunku do dyscyplin naukowych lub artystycznych*, „Miesięcznik Uniwersytetu Zielonogórskiego” 2021, nr 4–5.

¹⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 2218.

¹¹ Dz.U. z 2018 r., poz. 1861 ze zm.

¹² Warto zauważyć, że przyporządkowanie poszczególnych zajęć do dyscyplin naukowych również może powodować problemy, gdyż przedmiotowe efekty uczenia się realizowane na danych zajęciach mogą odpowiadać więcej niż jednej dyscyplinie naukowej. W takim przypadku uczelnia

punktów ECTS, pozwala bowiem dokonać wyliczenia procentowego udziału każdej dyscypliny w ramach kierunku. W związku z tymi dwoma metodami uczelnia może stać przed sytuacją, w której inne proporcje w przyporządkowaniu kierunku do dyscyplin będą wynikać z przyporządkowania efektów uczenia się, a inne z przyporządkowania punktów ECTS.

2. ROZPORZĄDZENIE MINISTRA EDUKACJI I NAUKI Z DNIA 11 PAŹDZIERNIKA 2022 R. W SPRAWIE DZIEDZIN NAUKI I DYSCYPLIN NAUKOWYCH ORAZ DYSCYPLIN ARTYSTYCZNYCH

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 2 PrSzkolWyżN kształcenie prowadzi się w dziedzinach nauki i dyscyplinach naukowych lub dziedzinie sztuki i dyscyplinach artystycznych¹³. Ust. 3 wskazanego artykułu stanowi, że „minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki określi, w drodze rozporządzenia, klasyfikację dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, mając na uwadze systematykę dziedzin i dyscyplin przyjętą przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), bezpieczeństwo państwa, konieczność dochowania zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej oraz cele, których realizacji służy klasyfikacja”. Zawarta w cytowanej regulacji delegacja do wydania rozporządzenia została skonsumowana w drodze rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych¹⁴, następnie zastąpione przez rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 11 października 2022 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych.

Załącznik do rozporządzenia MEiN w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych zawiera klasyfikację dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, która obejmuje 56 dyscyplin nauki oraz dyscyplin artystycznych w 10 dziedzinach nauki, a są to:

- dziedzina nauk humanistycznych (archeologia; etnologia i antropologia kulturowa; filozofia; historia; językoznawstwo; literaturoznawstwo; nauki o kulturze i religii; nauki o sztuce; polonistyka);

musiałyby przypisać dane zajęcia do więcej niż jednej dyscypliny naukowej, czyli podzielić punkty ECTS przypisane do tych zajęć w proporcjach odpowiadających dyscyplinom, w jakich zajęcia są realizowane.

¹³ K. Kaleta, *Komentarz do art. 5*, w: *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, red. A. Jakubowski, Legalis, 2023.

¹⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1818.

- dziedzina nauk inżynieryjno-technicznych (architektura i urbanistyka; automatyka, elektronika, elektrotechnika i technologie kosmiczne; informatyka techniczna i telekomunikacja; inżynieria bezpieczeństwa; inżynieria biomedyczna; inżynieria chemiczna; inżynieria lądowa, geodezja i transport; inżynieria materiałowa; inżynieria mechaniczna; inżynieria środowiska, górnictwo i energetyka; ochrona dziedzictwa i konserwacja zabytków);
- dziedzina nauk medycznych i nauk o zdrowiu (biologia medyczna; nauki farmaceutyczne; nauki medyczne; nauki o kulturze fizycznej; nauki o zdrowiu);
- dziedzina nauk o rodzinie (nauki o rodzinie);
- dziedzina nauk rolniczych (nauki leśne; rolnictwo i ogrodnictwo; technologia żywności i żywienia; zootechnika i rybactwo);
- dziedzina nauk społecznych (ekonomia i finanse; geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna; nauki o bezpieczeństwie; nauki o komunikacji społecznej i mediach; nauki o polityce i administracji; nauki o zarządzaniu i jakości; nauki prawne; nauki socjologiczne; pedagogika; prawo kanoniczne; psychologia; stosunki międzynarodowe);
- dziedzina nauk ścisłych i przyrodniczych (astronomia; biotechnologia; informatyka; matematyka; nauki biologiczne; nauki chemiczne; nauki fizyczne; nauki o Ziemi i środowisku);
- dziedzina nauk teologicznych (nauki biblijne; nauki teologiczne);
- dziedzina nauk weterynaryjnych (weterynaria);
- dziedzina sztuki (sztuki filmowe i teatralne; sztuki muzyczne; sztuki plastyczne i konserwacja dzieł sztuki).

Tak jak wspomniano we wcześniejszej części, uczelnia, dokonując przyporządkowania kierunku do dyscypliny albo dyscyplin naukowych, musi skorzystać z enumeratywnego katalogu dyscyplin, przewidzianego w przytoczonym rozporządzeniu.

3. STANOWISKO INTERPRETACYJNE NR 5/2020 PREZYDIUM POLSKIEJ KOMISJI AKREDYTACYJNEJ Z DNIA 2 LIPCA 2020 R. W SPRAWIE PRZYPORZĄDKOWANIA KIERUNKÓW STUDIÓW DO DYSCYPLIN NAUKOWYCH LUB ARTYSTYCZNYCH

Próbę interpretacji regulacji dotyczących przyporządkowania kierunku do dyscypliny albo dyscyplin naukowych podjął również zespół odpowiedzialny za prowadzenie Bazy orzecznictwa Polskiej Komisji Akredytacyjnej, w dokumencie pn. Stanowisko interpretacyjne nr 5/2020 Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 2 lipca 2020 r. w sprawie przyporządkowania kierunków studiów do dyscyplin naukowych

lub artystycznych¹⁵. Mając na uwadze to, że Polska Komisja Akredytacyjna (dalej również: PKA) dokonuje cyklicznych ocen programowych, jak również jest organem, który opiniuje wnioski o utworzenie studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu, zaimplementowanie przez uczelnie interpretacji PKA, choć nie jest obowiązkiem, wydaje się wskazane.

Przywołany dokument zawiera wskazówki, które mogą pozwolić w przyjęty przez PKA sposób realizować analizowane przepisy prawa. Stwierdzono tam, m.in. że „przy-
porządkowanie kierunku do dyscypliny, w tym liczba dyscyplin, powinno racjonalnie wynikać z kluczowych przesłanek i celów prowadzenia danego kierunku studiów, uję-
tych w koncepcji kształcenia i znajdujących odzwierciedlenie w efektach uczenia się,
a nie polegać na mechanicznym przyporządkowaniu kierunku do każdej dyscypliny,
która jest adekwatna, choćby tylko w minimalnym stopniu, do jakiegokolwiek, nawet
pojedynczego efektu uczenia się określonego dla kierunku studiów”. Taka interpretacja
z jednej strony nieco upraszcza praktyczne przyporządkowanie kierunku do dyscypliny
albo dyscyplin naukowych, z drugiej zaś strony otwiera bardzo duże pole do swobodnej
interpretacji tego, ile i jakie dyscypliny powinny zostać wykazane. Sprawa sprowa-
dza się do hipotetycznego pytania: skoro pojedynczy efekt uczenia się nie przesądza
o konieczności przypisania kierunku do dyscypliny, to ile efektów uczenia się o tym
przesądza? Jaki procentowy udział danej dyscypliny musi zostać osiągnięty, aby uznać,
że kierunek powinien być do tej dyscypliny przyporządkowany? Jak wskazano w dalszej
części dokumentu: „przy-
porządkowanie kierunku do dyscypliny jest uzasadnione tylko
wówczas, jeżeli dana dyscyplina stanowi jeden z podstawowych elementów, na których
konstruowana jest koncepcja kształcenia. Koncepcja kształcenia powinna opierać się

¹⁵ Zgodnie z informacją ze strony internetowej PKA udostępnianej na dzień publikacji analizowanego stanowiska interpretacyjnego: „W dniu 30 stycznia 2020 r. decyzją Przewodniczącego PKA powołany został zespół pod przewodnictwem Pana Profesora Pawła Chmielnickiego, odpowiedzialny za prowadzenie Bazy orzecznictwa Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Członkami Zespołu są: Pan Tomasz Kocoł, Pani Wioletta Marszelewska, Pani Małgorzata Piechowicz oraz Pani Edyta Lasota-Belżek. Zadaniem Zespołu jest wypracowywanie stanowisk w sprawie interpretacji przepisów prawa (powszechnie obowiązującego i wewnętrznego), stanowiących podstawę prac Komisji, a w szczególności regulujących przeprowadzanie ocen programowych i opiniowanie wniosków o pozwolecie na utworzenie studiów. Stanowiska te, po konsultacjach i przyjęciu przez Prezydium Komisji, mają służyć ujednoczeniu poglądów członków i ekspertów Komisji w kwestiach rozumienia prawa w przypadkach powodujących duże rozbieżności interpretacyjne”. Aktualnie przytoczony cytat został zastąpiony następującą treścią: „Zgodnie z § 22b. pkt. 1 Statutu Polskiej Komisji Akredytacyjnej: Polska Komisja Akredytacyjna może przedstawiać prawnie niewiążące stanowiska interpretacyjne, które są formą upowszechniania dobrych praktyk w zakresie rozumienia norm prawa powszechnie obowiązującego dotyczących spraw z zakresu działalności Komisji”, <https://pka.edu.pl/2020/08/31/baza-orzecznictwa-polskiej-komisji-akredytacyjnej/>, dostęp: 24.02.2024.

na potencjale naukowym lub badawczo-rozwojowym uczelni (odpowiednio do profilu kształcenia – ogólnoakademickiego albo praktycznego) związanym z dziedzinami nauki i dyscyplinami naukowymi lub dziedzinami sztuki i dyscyplinami artystycznymi. Przyporządkowywanie kierunku do dużej liczby dyscyplin może być uzasadnione w świetle koncepcji kształcenia tylko wtedy, jeżeli każda z tych dyscyplin odgrywa istotną rolę jako podstawa formułowania koncepcji, natomiast nie może być uzasadnione obecnością w programie studiów elementów efektów uczenia się i programu studiów o charakterze subsydiarnym, względem całej koncepcji kształcenia”. Podążając za tą interpretacją oraz wcześniej przyjętymi założeniami, uczelnia, przyporządkowując kierunek do dyscypliny albo dyscyplin naukowych, powinna dokonać przyporządkowania efektów uczenia się do dyscyplin naukowych, a następnie odrzucić te efekty, których udział będzie niewielki, a treści w nich zawarte będą spełniać przesłankę subsydiarności względem przyjętej koncepcji kształcenia.

Analizowany dokument wyjaśnia jeszcze jedną istotną kwestię, bowiem stwierdzono w nim, że „w szczególności nie znajduje uzasadnienia przyporządkowanie kierunku do dyscyplin, które są adekwatne do zajęć wskazanych w § 3 i w § 4 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie studiów (Dz.U. z 2018 r., poz. 1861 ze zm.), tj. zajęć z dziedziny nauk humanistycznych lub nauk społecznych, z wychowania fizycznego oraz z języka obcego. Zajęcia te mają bowiem charakter subsydiarny dla kierunku i nie stanowią bazy dla budowy koncepcji kształcenia”¹⁶.

4. PRZYPORZĄDKOWANIE KIERUNKU DO DYSCYPLINY ALBO DYSCYPLIN NAUKOWYCH NA PRZYKŁADZIE STUDIÓW NA KIERUNKU POLITOLOGIA – STUDIA PIERWSZEGO STOPNIA

Zgodnie z danymi zawartymi w systemie teleinformatycznym RAD-on aktualnie w Polsce realizowane są 33 studia pierwszego stopnia na kierunku politologia, z czego 11 ma profil praktyczny, a 22 dwa – profil ogólnoakademicki¹⁷. Dane te przedstawiono w tabelach, z uwzględnieniem nazw dyscyplin, do jakich przyporządkowany został kierunek, oraz udziału procentowego poszczególnych dyscyplin w tej klasyfikacji.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ W badaniu uwzględniono jedynie te kierunki studiów, których nazwa to „politologia”. Nie uwzględniono np. studiów o nazwie „politologia 2.0” (studia pierwszego stopnia) realizowanych przez Politechnikę Koszalińską oraz „politologia” (od 1.10.2021) (studia pierwszego stopnia) realizowanych przez Uniwersytet Szczeciński. Stan na dzień 24 II 2024 r.

Tabela 1. Przyporządkowanie do dyscyplin naukowych studiów pierwszego stopnia na kierunku politologia – profil praktyczny¹⁸

Politologia – studia pierwszego stopnia o profilu praktycznym			
Lp.	Uczelnia	Przyporządkowanie	
		Nazwa dyscypliny	Udział procentowy
1.	Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie	Nauki o polityce i administracji	95%
		Historia	5%
2.	Akademia Nauk Stosowanych im. ks. Jerzego Popiełuszki w Grudziądzu	Filozofia	5%
		Historia	6%
		Nauki o polityce i administracji	89%
3.	Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii w Suchej Beskidzkiej	Nauki o zarządzaniu i jakości	40%
		Nauki o polityce i administracji	60%
4.	Akademia Nauk Stosowanych we Wrocławiu	Nauki o polityce i administracji	90%
		Historia	10%
5.	Akademia Katolicka w Warszawie	Nauki o polityce i administracji	60%
		Nauki o bezpieczeństwie	40%
6.	Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Amerykanistyki w Warszawie	Nauki o polityce i administracji	100%
7.	Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi; Filia AHE w Jaśle	Językoznawstwo	7%
		Filozofia	2%
		Nauki o polityce i administracji	63%
		Ekonomia i finanse	2%
		Nauki o zarządzaniu i jakości	3%
		Nauki socjologiczne	13%
		Nauki o komunikacji społecznej i mediach	3%
		Nauki prawne	3%
		Nauki o bezpieczeństwie	4%

¹⁸ Opracowanie własne na podstawie danych z systemu teleinformatycznego RAD-on. Stan na dzień 24 lutego 2024 r.

Politologia – studia pierwszego stopnia o profilu praktycznym			
Lp.	Uczelnia	Przyporządkowanie	
		Nazwa dyscypliny	Udział procentowy
8.	Uniwersytet Pomorski w Słupsku	Nauki o polityce i administracji	100%
9.	Akademia Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu – Akademia Nauk Stosowanych	Nauki o polityce i administracji	100%
10.	Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie	Psychologia	3%
		Nauki o polityce i administracji	85%
		Nauki o zarządzaniu i jakości	4%
		Nauki prawne	3%
		Filozofia	2%
		Ekonomia i finanse	3%
11.	Akademia Polonijna w Częstochowie	Nauki o bezpieczeństwie	60%
		Nauki o polityce i administracji	40%

Jak wynika z tabeli, w ramach studiów pierwszego stopnia na kierunku politologia – profil praktyczny trzy ośrodki akademickie zdecydowały się przyporządkować studia do jednej dyscypliny nauki, tj. nauki o polityce i administracji. Pięć ośrodków przyporządkowało te studia do dwóch dyscyplin naukowych, z czego cztery wskazały nauki o polityce i administracji jako dyscyplinę wiodącą, a jedna – nauki o bezpieczeństwie. W ramach uczelni, które zdecydowały się przyporządkować studia do dwóch dyscyplin naukowych, obok występującej bez wyjątku dyscypliny nauki o polityce i administracji występują również dyscypliny takie jak: historia, nauki o zarządzaniu i jakości oraz nauki o bezpieczeństwie. Trzy uczelnie przyporządkowały kierunek do trzech lub więcej dyscyplin naukowych, z czego każda wskazała nauki o polityce i administracji jako dyscyplinę wiodącą. W przypadku uczelni, które zastosowały takie przyporządkowanie obok dyscypliny nauki o polityce i administracji, wskazano również dyscypliny takie jak: filozofia, historia, językoznawstwo, ekonomia i finanse, nauki o zarządzaniu i jakości, nauki socjologiczne, nauki o komunikacji i mediach społecznościowych, nauki prawne, nauki o bezpieczeństwie oraz psychologia. Najwięcej, bo aż dziewięć dyscyplin, wykazała Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi – Filia AHE w Jaśle.

Tabela 2. Przyporządkowanie do dyscyplin naukowych studiów pierwszego stopnia na kierunku politologia – profil ogólnoakademicki¹⁹

Politologia – studia pierwszego stopnia – profil ogólnoakademicki			
Lp.	Uczelnia	Przyporządkowanie	
		Nazwa dyscypliny	Udział procentowy
1.	Uniwersytet Jagielloński w Krakowie	Nauki o polityce i administracji	100%
2.	Uniwersytet Warszawski	Nauki o polityce i administracji	100%
3.	Uniwersytet Zielonogórski	Nauki o polityce i administracji	100%
4.	Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi; Filia AHE w Jaśle	Nauki o polityce i administracji	100%
5.	Uniwersytet Śląski w Katowicach	Nauki o polityce i administracji	100%
6.	Akademia Polonijna w Częstochowie	Nauki o bezpieczeństwie	60%
		Nauki o polityce i administracji	40%
7.	Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie	Ekonomia i finanse	3%
		Nauki o polityce i administracji	92%
		Nauki o zarządzaniu i jakości	5%
8.	Akademia Katolicka w Warszawie	Nauki o polityce i administracji	100%
9.	Uniwersytet Opolski	Nauki o polityce i administracji	100%
10.	Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu	Nauki o polityce i administracji	100%
11.	Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie	Nauki o polityce i administracji	100%
12.	Akademia Nauk Stosowanych im. ks. Jerzego Popiełuszki w Grudziądzu	Nauki o polityce i administracji	100%
13.	Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Amerykanistyki w Warszawie	Nauki o polityce i administracji	100%
14.	Uniwersytet Wrocławski	Nauki o polityce i administracji	100%
15.	Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi	Ekonomia i finanse	2%
		Nauki prawne	1%
		Językoznawstwo	9%
		Filozofia	2%
		Nauki o zarządzaniu i jakości	1%

¹⁹ Opracowanie własne na podstawie danych z systemu teleinformatycznego RAD-on. Stan na dzień 24 lutego 2024 r.

Politologia – studia pierwszego stopnia – profil ogólnoakademicki			
Lp.	Uczelnia	Przyporządkowanie	
		Nazwa dyscypliny	Udział procentowy
		Informatyka	1%
		Nauki socjologiczne	9%
		Historia	4%
		Nauki o polityce i administracji	71%
16.	Uniwersytet Gdański	Językoznawstwo	4%
		Ekonomia i finanse	2%
		Historia	7%
		Filozofia	2%
		Nauki o polityce i administracji	80%
		Nauki socjologiczne	2%
		Nauki prawne	3%
17.	Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie	Nauki socjologiczne	7%
		Ekonomia i finanse	7%
		Filozofia	6%
		Historia	7%
		Nauki prawne	4%
		Nauki o polityce i administracji	69%
18.	Uniwersytet Rzeszowski	Nauki o polityce i administracji	100%
19.	Akademia Nauk Stosowanych we Wrocławiu	Nauki o polityce i administracji	100%
20.	Uniwersytet Łódzki	Filozofia	4%
		Nauki o polityce i administracji	65%
		Historia	10%
		Nauki socjologiczne	6%
		Nauki o komunikacji społecznej i mediach	9%
		Nauki o kulturze i religii	6%
21.	Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	Nauki o polityce i administracji	100%
22.	Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie	Historia	5%
		Nauki o polityce i administracji	95%

Zgodnie z tabelą w ramach studiów pierwszego stopnia na kierunku politologia – profil ogólnoakademicki aż 15 uczelni zdecydowało się przyporządkować studia do jednej dyscypliny nauki, tj. nauki o polityce i administracji. Dwie uczelnie przyporządkowały te studia do dwóch dyscyplin naukowych, z czego jedna wskazała jako dyscyplinę wiodącą nauki o bezpieczeństwie (obok nauk o polityce i administracji), a druga nauki o polityce i administracji (obok historii). Pięć ośrodków akademickich przyporządkowało kierunek do trzech lub więcej dyscyplin nauki, z czego każda wskazała nauki o polityce i administracji jako dyscyplinę wiodącą. Ośrodki, które zastosowały takie przyporządkowanie – obok dyscypliny nauki o polityce i administracji – wskazały również dyscypliny takie jak: ekonomia i finanse, nauki prawne, językoznawstwo, filozofia, nauki o zarządzaniu i jakości, informatyka, nauki socjologiczne, historia, nauki o komunikacji społecznej i mediach oraz nauki o kulturze i religii. W tym zakresie również największą liczbę dyscyplin (dziewięć) wykazała Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi – Filia AHE w Jaśle.

5. PRZYPORZĄDKOWANIE KIERUNKU DO DYSCYPLINY ALBO DYSCYPLIN NAUKOWYCH NA PRZYKŁADZIE STUDIÓW NA KIERUNKU POLITOLOGIA – STUDIA DRUGIEGO STOPNIA

Jak wynika z informacji zawartych w systemie teleinformatycznym RAD-on, studia drugiego stopnia o profilu praktycznym realizują cztery ośrodki akademickie, a o profilu ogólnoakademickim – 19 ośrodków. Uwzględniając oba profile kształcenia, aktualnie realizowane są 23 studia drugiego stopnia na kierunku politologia. Poniżej – w ujęciu tabelarycznym – przedstawiono te informacje, przy jednoczesnym wskazaniu, do jakich dyscyplin naukowych i z jakim udziałem procentowym kierunek został przyporządkowany.

Tabela 3 pozwala stwierdzić, że aktualnie w Polsce na studiach drugiego stopnia na kierunku politologia o profilu praktycznym studia prowadzą cztery ośrodki akademickie. Trzy z nich przyporządkowały kierunek do jednej dyscypliny nauki, tj. nauki o polityce i administracji. Jedna przyporządkowała kierunek do dwóch dyscyplin, gdzie dyscypliną wiodącą są również nauki o polityce i administracji, a druga dyscyplina to historia.

Tabela 3. Przyporządkowanie do dyscyplin naukowych studiów drugiego stopnia na kierunku politologia – profil praktyczny²⁰

Politologia – studia drugiego stopnia o profilu praktycznym			
Lp.	Uczelnia	Przyporządkowanie	
		Nazwa dyscypliny	Udział procentowy
1.	Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Amerykanistyki w Warszawie	Nauki o polityce i administracji	100%
2.	Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie	Nauki o polityce i administracji	100%
3.	Akademia Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu - Akademia Nauk Stosowanych	Nauki o polityce i administracji	100%
4.	Akademia Nauk Stosowanych we Wrocławiu	Nauki o polityce i administracji	90%
		Historia	10%

Tabela 4. Przyporządkowanie do dyscyplin naukowych studiów drugiego stopnia na kierunku politologia – profil ogólniakademicki²¹

Politologia – studia drugiego stopnia o profilu ogólniakademickim			
Lp.	Uczelnia	Przyporządkowanie	
		Nazwa dyscypliny	Udział procentowy
1.	Uniwersytet Gdański	Nauki prawne	4%
		Filozofia	4%
		Nauki o polityce i administracji	70%
		Nauki socjologiczne	4%
		Językoznawstwo	2%
		Ekonomia i finanse	4%
		Historia	12%

²⁰ Opracowanie własne na podstawie danych z systemu teleinformatycznego RAD-on. Stan na dzień 24 lutego 2024 r.

²¹ Opracowanie własne na podstawie danych z systemu teleinformatycznego RAD-on. Stan na dzień 24 lutego 2024 r.

Politologia – studia drugiego stopnia o profilu ogólnoakademickim			
Lp.	Uczelnia	Przyporządkowanie	
		Nazwa dyscypliny	Udział procentowy
2.	Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie	Nauki o polityce i administracji	100%
3.	Uniwersytet Jagielloński w Krakowie	Nauki o polityce i administracji	100%
4.	Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	Nauki o polityce i administracji	100%
5.	Uniwersytet Szczeciński	Nauki o polityce i administracji	100%
6.	Akademia Finansów i Biznesu Vistula; Akademia im. Aleksandra Gieyszтора	Nauki o polityce i administracji	100%
7.	Uniwersytet Opolski	Nauki o polityce i administracji	100%
8.	Uniwersytet Rzeszowski	Nauki o polityce i administracji	100%
9.	Uniwersytet Zielonogórski	Nauki o polityce i administracji	100%
10.	Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi	Historia	3%
		Nauki o polityce i administracji	70%
		Nauki o kulturze i religii	5%
		Nauki o zarządzaniu i jakości	3%
		Nauki socjologiczne	7%
		Nauki prawne	6%
		Językoznawstwo	3%
		Filozofia	3%
11.	Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie	Nauki o polityce i administracji	100%
12.	Uniwersytet Śląski w Katowicach	Nauki o polityce i administracji	100%
13.	Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie	Historia	5%
		Nauki o polityce i administracji	95%
14.	Akademia Nauk Stosowanych we Wrocławiu	Nauki o polityce i administracji	100%

Politologia – studia drugiego stopnia o profilu ogólnoakademickim			
Lp.	Uczelnia	Przyporządkowanie	
		Nazwa dyscypliny	Udział procentowy
15.	Uniwersytet Łódzki	Nauki o polityce i administracji	75%
		Historia	3%
		Filozofia	4%
		Nauki o kulturze i religii	3%
		Nauki o komunikacji społecznej i mediach	9%
		Nauki socjologiczne	6%
16.	Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie	Nauki o polityce i administracji	70%
		Nauki socjologiczne	17%
		Ekonomia i finanse	3%
		Nauki prawne	4%
		Historia	4%
		Filozofia	2%
17.	Uniwersytet Warszawski	Nauki o polityce i administracji	100%
18.	Uniwersytet Wrocławski	Nauki o polityce i administracji	100%
19.	Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu	Nauki o polityce i administracji	100%

W zakresie studiów drugiego stopnia na kierunku politologia – profil ogólnoakademicki kształcenie realizuje 19 ośrodków akademickich. Do jednej dyscypliny kierunku zdecydowało się przyporządkować 14 z 19 z nich. Wszystkie uczelnie, które przyporządkowały kierunek do jednej dyscypliny, wskazały dyscyplinę nauki o polityce i administracji. Jedna uczelnia wskazała przyporządkowanie do dwóch dyscyplin, określając jako dyscyplinę wiodącą również nauki o polityce i administracji (przy udziale historii). Cztery ośrodki zdecydowały się na przyporządkowanie do więcej niż dwóch dyscyplin naukowych, z czego każda wskazała jako dyscyplinę wiodącą nauki o polityce i administracji. Ośrodki, które zastosowały takie przyporządkowanie – obok dyscypliny nauki o polityce i administracji – wskazały również dyscypliny takie jak: nauki prawne, filozofia, nauki socjologiczne, językoznawstwo, ekonomia i finanse, historia,

nauki o kulturze i religii oraz nauki o zarządzaniu i jakości. Najwięcej, bo aż osiem dyscyplin, wskazała Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi.

PODSUMOWANIE

Uwarunkowania prawne przyporządkowania kierunku do dyscypliny albo dyscyplin naukowych przysparzają szeregu problemów w praktyce akademickiej. Wynika to zarówno z faktu, iż regulacje zostały sformułowane w sposób mało precyzyjny, co powoduje znaczącą swobodę interpretacyjną, jak również z tego, że regulacje zawarte w ustawie PrSzkolWyzN oraz Rozporządzeniu MEiN w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych nie współpracują ze sobą. Dodatkowo PKA dokonująca ocen programowych oraz opiniująca wnioski o utworzenie studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu, wydała stanowisko interpretacyjne, w wyniku którego przestrzeń do swobodnego interpretowania przepisów jeszcze bardziej się powiększyła.

Rozbieżności w pojmowaniu przyporządkowania kierunku do dyscyplin zostały zbadane poprzez analizę studiów na kierunku politologia. Kompleksowy przegląd rozwiązań zastosowanych przez wszystkie ośrodki akademickie realizujące studia na tym kierunku pozwolił na pełne poznanie stanu faktycznego. Mimo iż studia na kierunku politologia mają ugruntowany charakter i stanowią, jak się wydaje, dość prostą do zdefiniowania naukę, to sposób przyporządkowania tego kierunku do dyscyplin naukowych przez polskie uczelnie bywa mocno odmienny.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, w 18 z 33 przypadków zdecydowano się na przyporządkowanie studiów pierwszego stopnia na kierunku politologia – profil praktyczny i ogólnoakademicki (łącznie) do jednej dyscypliny naukowej. Na przyporządkowanie kierunku do dwóch dyscyplin naukowych zdecydowano się w siedmiu z 33 przypadków, a do trzech lub więcej – w ośmiu przypadkach. Największa liczba dyscyplin, jaką uczelnia zdecydowała się przyporządkować, to dziewięć. W 31 z 33 analizowanych przypadków jako dyscyplinę wiodącą wskazano nauki o polityce i administracji, a w dwóch przypadkach – nauki o bezpieczeństwie.

Przyporządkowanie studiów drugiego stopnia na kierunku politologia – profil praktyczny i ogólnoakademicki (łącznie) do jednej dyscypliny nauki wykazano w 17 z 23 przypadków. Na przyporządkowanie kierunku do dwóch dyscyplin naukowych zdecydowano się w dwóch z 23 przypadków, a do trzech lub więcej – w czterech przypadkach. Wszystkie uczelnie zdecydowały się wskazać jako wiodącą dyscyplinę nauki o polityce i administracji. Największa liczba dyscyplin, jaką uczelnia zdecydowała się przyporządkować, to osiem.

Podsumowując, niniejszy artykuł unaocznia potrzebę zmiany przepisów prawa, zarówno na poziomie ustawy PrSzkolWyzN, jak i na poziomie właściwego rozporządzenia. Ustawodawca powinien doprecyzować i ujednoczyć sposób przyporządkowania

kierunku do dyscyplin naukowych w taki sposób, aby nie pozostawiać tak dużej swobody interpretacyjnej, jak to ma miejsce aktualnie. Sposób przyporządkowania kierunku do dyscyplin – mówiąc w uproszczeniu – powinien zostać odbiurokratyzowany i polegać na logicznym wskazaniu dyscypliny albo dyscyplin naukowych stanowiących podstawy teoretyczne kierunku, a nie tak jak aktualnie – na próbie przyporządkowania każdego poszczególnego punktu ECTS do dyscyplin naukowych, co – choć technicznie możliwe do wykonania – merytorycznie zdaje się mieć niewielką wartość.

BIBLIOGRAFIA

- Balicki A., Pyter M., Zięba B., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Legalis, 2020.
- Dolański D., *Przyporządkowanie kierunku do dyscyplin naukowych lub artystycznych*, „Miesięcznik Uniwersytetu Zielonogórskiego” 2021, nr 4–5.
- Izdebski H., Zieliński J.M., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, LEX, 2019.
- Jakubowski A., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Legalis, 2023.
- Woźnicki J., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, LEX, 2019.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r., poz. 1668, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1818).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 11 października 2022 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2202).
- Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie studiów (Dz.U. z 2018 r., poz. 1861 ze zm.).
- Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 14 listopada 2018 r. w sprawie charakterystyk drugiego stopnia efektów uczenia się dla kwalifikacji na poziomach 6–8 Polskiej Ramy Kwalifikacji (Dz.U. z 2018 r. poz. 2218).

Inne dokumenty

- Stanowisko interpretacyjne nr 5/2020 Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 2 lipca 2020 r. w sprawie przyporządkowania kierunków studiów do dyscyplin naukowych lub artystycznych.

PRZYPORZĄDKOWANIE KIERUNKU DO DYSCYPLINY ALBO DYSCYPLIN NAUKOWYCH NA PRZYKŁADZIE STUDIÓW NA KIERUNKU POLITOLOGIA

Streszczenie

Wejście w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce nałożyło na uczelnie obowiązek przyporządkowania studiów na danym kierunku do co najmniej jednej dyscypliny. W przypadku gdy do danego kierunku przyporządkowano więcej niż jedną dyscyplinę, należy określić dyscyplinę wiodącą, w ramach której będzie uzyskiwana przez studentów ponad połowa zakładanych efektów uczenia się. Niniejszy artykuł ma na celu dokonanie analizy uwarunkowań prawnych i faktycznych tego obowiązku. Uwarunkowania prawne przeanalizowano poprzez dokonanie wykładni właściwych regulacji przedmiotowej ustawy oraz towarzyszącemu jej aktowi wykonawczemu, tj. rozporządzeniu Ministra Edukacji i Nauki z dnia 11 października 2022 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych. Analizie poddano również stanowisko interpretacyjne nr 5/2020 Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej z dnia 2 lipca 2020 r. w sprawie przyporządkowania kierunków studiów do dyscyplin naukowych lub artystycznych. Uwarunkowania faktyczne zweryfikowano na przykładzie studiów na kierunku politologia przy wykorzystaniu danych zawartych w systemie teleinformatycznym RAD-on.

Słowa kluczowe: ustawa Prawo o Szkolnictwie Wyższym i Nauce, rozporządzenie MEiN, kierunek studiów, dyscyplina naukowa, dyscyplina artystyczna, dyscyplina wiodąca

ASSIGNMENT OF THE COURSE TO A DISCIPLINE OR SCIENTIFIC DISCIPLINES: EXAMPLE OF STUDIES IN THE FIELD OF POLITICAL SCIENCE

Abstract

The entry into force of the Law of July 20, 2018: The Law on Higher Education and Science imposed an obligation on universities to assign studies in a given field of study to at least one discipline. When more than one discipline is assigned to a particular field of study, it is necessary to determine the leading discipline within which more than half of the assumed learning outcomes will be obtained by students. This article aims to analyze the legal and factual conditions of this obligation. The legal conditions were analyzed by interpreting the relevant regulations of the law in question and its accompanying implementing act, i.e. the Decree of the Minister of

Education and Science of October 11, 2022 on the fields of science and scientific and artistic disciplines. The interpretative position No. 5/2020 of the Presidium of the Polish Accreditation Committee of July 2, 2020 on the assignment of fields of study to scientific or artistic disciplines was also analyzed. The factual conditions were verified on the example of studies in the field of political science using the data contained in the RAD-on ICT system.

Keywords: Law on Higher Education and Science, MEiN regulation, field of study, scientific discipline, artistic discipline, leading discipline

Cytuj jako:

Kuliński M., *Przyporządkowanie kierunku do dyscypliny albo dyscyplin naukowych na przykładzie studiów na kierunku politologia*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2023, nr 3(78), s. 213–231. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.24/m.kulinski

Cite as:

Kuliński M. (2023). ‘Assignment of the Course to a Discipline or Scientific Disciplines: Example of Studies in the Field of Political Science’. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 3(78), 213–231. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.24/m.kulinski

AKTUALNA LISTA RECENZENTÓW

Recenzenci afiliowani w polskich ośrodkach naukowych

- prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer, Instytut Studiów Politycznych PAN
- prof. dr hab. Piotr Madajczyk, Instytut Studiów Politycznych PAN
- prof. dr hab. Andrzej Sakson, UAM w Poznaniu
- prof. dr hab. Jerzy Wieczorek
- prof. dr hab. Krzysztof Jasiewicz
- prof. zw. dr hab. Stanisław Koziej, Uczelnia Łazarskiego
- prof. dr hab. Zdzisław Puślecki, UAM w Poznaniu
- prof. dr hab. Paweł Chmielnicki, Uczelnia Łazarskiego
- dr hab. Tomasz Stępniewski, Katolicki Uniwersytet Lubelski
- dr hab. Paweł Borkowski, Uczelnia Łazarskiego
- dr hab. Beata Piskorska, KUL w Lublinie
- dr hab. Tomasz G. Grosse, Uniwersytet Warszawski
- dr hab. Tadeusz Wallas, UAM w Poznaniu
- dr hab. Katarzyna Kołodziejczyk, Uniwersytet Warszawski
- dr hab. Jakub Wódka, Instytut Studiów Politycznych PAN
- dr hab. Mikołaj Tomaszuk, UAM w Poznaniu
- dr hab. Aleksandra Laskowska-Rutkowska, Uczelnia Łazarskiego
- dr hab. Piotr Stanek, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- dr hab. Paweł Olszewski, Instytut Studiów Politycznych PAN
- dr hab. Krzysztof Łazarski, Uczelnia Łazarskiego
- dr hab. Wojciech Bieńkowski, Uczelnia Łazarskiego
- dr hab. Joanna Działo, Uczelnia Łazarskiego
- dr Krzysztof Beck, Uczelnia Łazarskiego
- dr Jarosław Jura, Uczelnia Łazarskiego
- dr Justyna Bokajło, Uniwersytet Wrocławski
- dr Adrian Chojan, Uczelnia Łazarskiego
- dr Martin Dahl, Uczelnia Łazarskiego
- dr Maciej Grodzicki, Uniwersytet Jagielloński
- dr Michał Możdżeń, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

- dr Jakub Janus, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- dr Małgorzata Gałązka-Sobotka, Uczelnia Łazarskiego
- dr Piotr Stolarczyk, Uczelnia Łazarskiego

Recenzenci afiliowani w zagranicznych ośrodkach naukowych

- dr Jens Boysen (Niemcy)
- dr Anna Phirtskhalashvili (Gruzja)
- dr Jaroslav Kit (Ukraina)
- dr Nathaniel Copsey, Aston University (Wielka Brytania)
- dr Marcin Kazimierzczak, Universitat Abat Oliba CEU (Hiszpania)
- prof. dr Fatima Arib, Cadi Ayyad University (Maroko)
- prof. dr hab. Ana Yetano Sánchez de Muniaín (Hiszpania)
- prof. dr Andrii Verstiak (Ukraina)
- dr Karen Jackson, University of Westminster (Wielka Brytania)
- dr hab. Marcin Roman Czubała Ostapiuk (Hiszpania)
- Douglas E. Selvage (Stany Zjednoczone)

ZASADY ETYCZNE OBOWIĄZUJĄCE W ODNIESIENIU DO PUBLIKACJI ZAMIESZCZANYCH W KWARTALNIKU „MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

Redakcja „Myśli Ekonomicznej i Politycznej” dba o utrzymanie wysokich standardów etycznych czasopisma i przestrzega stosownych zasad. Zasady te zostały oparte na COPE’s Best Practice Guidelines for Journal Editors. Są to:

Zasady dotyczące redakcji

Decyzje o publikacji

Redaktor naczelny stosuje się do aktualnego stanu prawnego w zakresie zniesławienia, naruszenia praw autorskich i plagiatu oraz ponosi odpowiedzialność za decyzje, które ze złożonych w Redakcji artykułów powinny zostać opublikowane.

Poufność

Żadnemu członkowi zespołu redakcyjnego nie wolno ujawniać informacji na temat złożonej pracy komukolwiek, kto nie jest upoważniony procedurą wydawniczą do ich otrzymania.

Ujawnienie i konflikt interesów

Nieopublikowane artykuły lub ich fragmenty nie mogą być wykorzystane w badaniach własnych członków zespołu redakcyjnego bądź recenzentów bez wyraźnej pisemnej zgody autora

Zasady dotyczące autorów

Autorstwo pracy

Autorstwo powinno być ograniczone do osób, które znacząco przyczyniły się do pomysłu, projektu, wykonania lub interpretacji pracy. Jako współautorzy powinny być wymienione wszystkie osoby, które miały udział w powstaniu pracy.

Ujawnienie i konflikt interesów

Autor powinien ujawnić wszelkie źródła finansowania projektów w swojej pracy oraz wszelkie istotne konflikty interesów, które mogą wpłynąć na jej wyniki lub interpretację.

Oryginalność i plagiat

Autor przekazuje do redakcji wyłącznie oryginalną pracę. Powinien upewnić się, że nazwiska autorów cytowanych w pracy i/lub fragmenty prac cytowanych dzieł zostały w niej w prawidłowy sposób zacytowane lub wymienione.

Ghostwriting/guestauthorship

Ghostwriting/guestauthorship są przejawem nierzetelności naukowej i wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane. Autor składa oświadczenie, którego celem jest zapobieganie takim praktykom.

Zasady dotyczące recenzentów

Poufność

Wszystkie recenzowane prace są traktowane jak dokumenty poufne.

Anonimowość

Wszystkie recenzje wykonywane są anonimowo, a Redakcja nie udostępnia danych autorów recenzentom.

Standardy obiektywności

Recenzje powinny być wykonane w sposób obiektywny i rzetelny.

Ujawnienie i konflikt interesów

Informacje poufne lub pomysły nasuwające się w wyniku recenzji muszą być utrzymane w tajemnicy i nie mogą być wykorzystywane do innych celów. Recenzenci nie mogą recenzować prac, w stosunku do których występuje konflikt interesów wynikający z relacji z autorem.

ETHICAL PRINCIPLES APPLICABLE TO FOR PUBLICATIONS IN THE QUARTERLY 'ECONOMIC AND POLITICAL THOUGHT'

'Economic and Political Thought' Editorial Board strives to ensure high ethical standards. Articles submitted for publication in 'Economic and Political Thought' are assessed for their integrity, compliance with ethical standards and contribution to the development of scholarship.

The principles listed below are based on the COPE's Best Practice Guidelines for Journal Editors.

Ethical standards for editors

Decision on publication

The Editor-in-Chief must obey laws on libel, copyright and plagiarism in their jurisdictions and is responsible for the decisions which of the submitted articles should be published. The Editor may consult with the Associate Editors and/or reviewers in making publication decisions. If necessary, the Advisory Board's opinion is also taken into consideration. The decision to publish an article may be constrained by the risk of potential libel, copyright or other intellectual property infringement, plagiarism or self-plagiarism and doubts concerning authorship or co-authorship, i.e. the so-called ghost and guest authorship.

Confidentiality

No member of the Editorial Board is entitled to reveal information on a submitted work to any person other than the one authorised to be informed in the course of the editorial procedure, its author, reviewers, potential reviewers, editorial advisors or the Publisher. The Editor does not provide authors with the information about reviewers and vice versa.

Conflict of interests and its disclosure

Unpublished articles or their fragments cannot be used in the Editorial Board staff's or reviewers' own research without an author's explicit consent in writing. The Editor does not appoint reviewers who are authors' subordinates or are in other direct personal relationships (if the Editor knows about them).

Ethical standards for authors

Authorship

Authorship should reflect individuals' contribution to the work concept, project, implementation or interpretation. All co-authors who contributed to the publication should be listed. Persons who are not authors but made substantial contributions to the article, should be listed in the acknowledgements section. The author should make sure that all co-authors have been listed, are familiar with and have accepted the final version of the article, and have given their

consent for submitting the article for publication. Authors who publish the findings of their research should present the research methodology used, an objective discussion of the results and their importance for academic purposes and practice. The work should provide reference to all the sources used. Publishing false or intentionally untrue statements is unethical.

Conflict of interests and its disclosure

Authors should disclose all sources of their projects funding, contribution of research institutions, societies and other entities as well as all other conflicts of interests that might affect the findings and their interpretation.

Originality and plagiarism Authors must only submit original works. They should make sure that the names of authors cited in the work and/or cited fragments of their works are properly acknowledged or referenced.

Ghost/guest authorship

Ghost authorship is when someone makes a substantial contribution to a work but he/ she is not listed as an author or his/her role in the publication is not acknowledged. Guest authorship takes place when someone's contribution is very small or inexistent but his/her name is listed as an author.

Ghost and guest authorship are manifestations of a lack of scientific integrity and all such cases will be disclosed, involving a notification of component entities (institutions employing the authors, scientific societies, associations of editors etc.). The Editorial Board will document every instance of scientific dishonesty, especially the violation of the ethical principles binding in science.

In order to prevent ghost or guest authorship, authors are requested to provide declarations of authorship.

Ethical standards for reviewers**Confidentiality**

All reviewed works should be treated as confidential documents. They cannot be shown to or discussed with third parties who are not authorised members of the Editorial Board.

Anonymity

All reviews are made anonymously; neither does the Editor reveal information on authors to reviewers.

Objectivity standards

Reviews should be objective. Derogatory personal remarks are inappropriate. Reviewers should clearly express their opinions and provide adequate arguments. All doubts as well as critical and polemical comments should be included in the review.

Conflict of interests and its disclosure

Confidential information and ideas arising as a result of a review must be kept secret and cannot be used for personal benefits. Reviewers should not review works of authors if there is a conflict of interests resulting from their close relationship.

INFORMACJA DLA AUTORÓW KWARTALNIKA „MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

1. Czasopismo przyjmuje oryginalne, niepublikowane prace naukowe dotyczące szeroko rozumianej problematyki ekonomicznej i politycznej. Nadsyłane materiały powinny zawierać istotne przyczynki teoretyczne lub ciekawe zastosowanie empiryczne. Publikowane są także recenzje oraz sprawozdania z życia naukowego szkół wyższych. Artykuły są przedmiotem recenzji, a warunkiem opublikowania jest pozytywna opinia recenzenta.
2. Materiał do Redakcji należy przekazać w jednym egzemplarzu znormalizowanego maszynopisu (30 wierszy na stronie, po 60 znaków w wierszu, ok. 1800 znaków na stronie) wraz z tekstem zapisanym na nośniku elektronicznym lub przesłanym pod adresem: wydawnictwo@lazarski.edu.pl.
3. Przypisy należy umieszczać na dole strony, podając najpierw inicjały imienia, nazwisko autora, tytuł pracy, nazwę wydawnictwa, miejsce i rok wydania, numer strony. W przypadku prac zbiorowych należy podać imię i nazwisko redaktora naukowego. Szczegółowe wskazówki dla autorów opublikowane są na stronie internetowej Oficyny Wydawniczej Uczelni Łazarskiego pod adresem <https://www.lazarski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficyna-wydawnicza-uczelni-lazarskiego/dla-autorow/>.
4. Zdjęcia i rysunki mogą być dostarczone w postaci oryginalnej (do skanowania) lub zapisane w formatach TIFF, GIF, BMP.
5. Do artykułu należy dołączyć bibliografię oraz streszczenie i słowa kluczowe, podając cel artykułu, zastosowaną metodykę, wyniki pracy oraz wnioski. Streszczenie nie powinno przekraczać 20 wierszy maszynopisu. Jeżeli w streszczeniu występują specjalistyczne terminy albo zwroty naukowe lub techniczne, należy podać ich odpowiedniki w języku angielskim.
6. Artykuł powinien mieć objętość od 18 do 25 stron znormalizowanego maszynopisu (nie licząc bibliografii), natomiast recenzja, komunikat naukowy i informacja – 12 stron.
7. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanej pracy skrótów, zmiany tytułów, podtytułów oraz poprawek stylistycznych.
8. Opracowanie należy podpisać pełnym imieniem i nazwiskiem, podać swój adres z numerem telefonu, e-mail, stopień lub tytuł naukowy, nazwę instytucji naukowej, w której autor jest zatrudniony, numer ORCID.

PROCEDURA RECENZOWANIA PUBLIKACJI W KWARTALNIKU „MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

Rada Programowa i Kolegium Redakcyjne kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” na posiedzeniu 30 czerwca 2011 r. jednogłośnie przyjęły następujące zasady obowiązujące przy recenzowaniu publikacji w kwartalniku „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”.

1. Do oceny każdej publikacji Kolegium Redakcyjne powołuje co najmniej dwóch recenzentów zewnętrznych, czyli specjalistów wywodzących się spoza Uczelni Łazarskiego.
2. Jeden z wymienionych dwóch recenzentów musi pochodzić z zagranicznych ośrodków naukowo-badawczych.
3. W postępowaniu recenzyjnym obowiązuje tzw. *double-blind peer review process*, czyli zasada, że autor publikacji i jej recenzenci nie znają swoich tożsamości.
4. Recenzenci składają pisemne oświadczenia o niewystępowaniu konfliktu interesów, jeśli chodzi o ich relacje z autorami recenzowanych tekstów.
5. Recenzja ma formę pisemną i kończy się jednoznacznym wnioskiem dotyczącym dopuszczenia publikacji do druku lub jej odrzucenia.
6. Powyższa procedura i zasady recenzowania publikacji są podawane do publicznej wiadomości na stronach internetowych kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji nie są podawane do publicznej wiadomości, natomiast są ujawniane dane recenzenta każdego numeru kwartalnika.

Procedury i zasady recenzowania są zgodne z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Redaktor Naczelny
dr Adrian Chojan

INFORMATION FOR AUTHORS SUBMITTING ARTICLES TO *ECONOMIC AND POLITICAL THOUGHT*

1. The quarterly accepts original unpublished scientific articles devoted to issues within a broad field of economics and political studies as well as management. Submitted manuscripts should provide substantial theoretical generalisations. The journal also publishes reviews and reports on academic life. The submission of an article means the author approves of and follows commonly accepted rules of publication ethics and publication malpractice. Articles are subject to evaluation by two reviewers and their positive opinion is a condition for their publication.
2. Manuscripts should be submitted in one copy of a standard typescript (30 lines of 60 characters each, i.e. ca. 1,800 characters per page) together with a digital version saved on a data storage device and emailed to wydawnictwo@lazarski.edu.pl.
3. Footnotes should be placed at the bottom of a page providing the initials of the author's given name and surname, the year of publication, the title, the name of a journal or a publisher, the place of publication (in case of books) and a page number.

In case of books with multiple authors, give the first name and surname of their editors. Online material is to be described in the same way as articles in print journals or books followed by a URL and the date of access. It is also necessary to add a bibliography after the article text. Detailed information for authors is published on the Lazarski University Publishing House website: <https://www.lazarski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficyna-wydawnicza-uczeln-lazarskiego/dla-auto-row/> (We encourage you to read the English version).

4. Photographs and drawings can be submitted in the original version (for scanning) or saved in TIFE, GIF and BMP formats.
5. An article should be accompanied by references, key words, and abstract informing about its aim, methodology, work outcomes and conclusions. An abstract should not exceed 20 lines of typescript.
6. An article should be in the range between 18 and 25 pages of a standard typescript (not including references) and a review, scientific news or information 12 pages.
7. The editor reserves the right to introduce changes in the manuscript submitted for publication, e.g. shorten it, change the title and subheadings as well as correct the style.
8. A manuscript shall contain the author's full given name and surname, their residence address with the telephone/fax number, their email address, the scientific degree or title and the name of the scientific institution the author works for.

ECONOMIC AND POLITICAL THOUGHT PUBLICATION REVIEW PROCEDURE

1. The Editorial Board appoints at least two independent reviewers, i.e. specialists who are not Lazarski University employees, to evaluate each publication
 2. One of the two reviewers shall be an employee of a foreign research centre.
 3. The reviewing procedure is a so-called double-blind peer review process, i.e. follows a rule that an author and reviewers do not know their identity.
 4. Reviewers submit written declarations of non-existence of a conflict of interests in their relations with the authors of articles being reviewed.
 5. A review must be developed in writing and provide an unambiguous recommendation to accept a manuscript for publication or decline it.
 6. The above procedure and rules of reviewing are published on the *Economic and Political Thought* website
 7. The names of reviewers of particular publications are not revealed. However, the name of the reviewer of each quarterly issue is publicised.
- The above procedures and reviewing principles conform to the directives of the Ministry of Science and Higher Education.

Editor-in-chief
dr Adrian Chojan

Oficyna Wydawnicza
Uczelni Łazarskiego
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43
tel.: (22) 54 35 450
fax: (22) 54 35 392
e-mail: wydawnictwo@lazarski.edu.pl
www.lazarski.pl

Uczelnia Łazarskiego rozpoczęła działalność 1 października 1993 r. Dziś jest to jedna z najbardziej prestiżowych niepublicznych uczelni w Polsce. Prowadzi studia na siedmiu kierunkach: prawo, administracja, stosunki międzynarodowe, ekonomia, finanse i rachunkowość, zarządzanie oraz kierunek lekarski.

W 2006 r. Uczelnia uzyskała uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora nauk prawnych, w 2016 uprawnienia do nadawania stopnia doktora habilitowanego nauk prawnych, a obecnie czyni starania o uzyskanie uprawnień do nadawania stopnia naukowego doktora nauk ekonomicznych i w dziedzinie nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Od 2012 roku na kierunku stosunków międzynarodowych działa Centrum Naukowe Uczelni Łazarskiego i Instytutu Studiów Politycznych PAN. Kierunek ten w 2016 roku uzyskał ocenę wyróżniającą Polskiej Komisji Akredytacyjnej.

Uczelnię Łazarskiego wyróżnia wysoki stopień umiędzynarodowienia; prowadzi w języku angielskim studia I i II stopnia w trybie stacjonarnym na trzech kierunkach: ekonomia, stosunki międzynarodowe i zarządzanie. Cztery programy studiów otrzymały akredytację Coventry University z Wielkiej Brytanii – ich absolwenci otrzymują dwa dyplomy: polski i angielski. Uczelnia prowadzi też współpracę z prestiżowymi uniwersytetami amerykańskimi: Georgetown University w Waszyngtonie, University of Kentucky w Lexington i University of Wisconsin w La Crosse.

Nasza Uczelnia zajmuje trzecie miejsce w rankingach uczelni niepublicznych, a Wydział Prawa i Administracji od wielu lat jest liderem w rankingach wydziałów prawa uczelni niepublicznych. Realizowane u nas programy nauczania są współtworzone z wybitnymi praktykami i odpowiadają oczekiwaniom pracodawców. Dzięki temu 96% naszych absolwentów znajduje pracę w trakcie lub zaraz po studiach.

W ramach Uczelni działa również Centrum Kształcenia Podyplomowego, oferujące wysokiej jakości usługi z zakresu kształcenia podyplomowego, szkoleń i doradztwa dla firm, instytucji oraz jednostek administracji państwowej i samorządowej. Absolwentom studiów prawniczych oferujemy anglojęzyczne studia LLM (odpowiednik MBA), umożliwiające zdobycie międzynarodowego dyplomu prawniczego.

Wykładowcy Uczelni to znani w kraju i za granicą dydaktycy, którzy łączą pracę naukową z doświadczeniem zdobytym w renomowanych i cenionych na rynku firmach i instytucjach. To również znakomici profesorowie z Wielkiej Brytanii, Niemiec i Stanów Zjednoczonych.

Uczelnia Łazarskiego posiada certyfikaty „Wiarygodna Szkoła”, „Uczelnia walcząca z plagiatami”, „Dobra Uczelnia, Dobra Praca” oraz „Uczelnia Liderów”.