

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

1 (64) 2019

DOI: 10.26399/meip.1(64).2019



Uczelnia Łazarskiego

RADA PROGRAMOWA / ADVISORY BOARD

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)
prof. dr hab. Paweł Chmielnicki, Uniwersytet Rzeszowski (University of Rzeszów)
dr Jens Boysen (Technische Universität Chemnitz)
dr Nathaniel Copey (Aston University)
dr Małgorzata Gałązka-Sobotka, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
dr hab. Bogna Gawrońska-Nowak, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
prof. dr hab. Svetlana P. Glinkina (Institute of Economy of Russian Academy of Sciences)
prof. dr hab. Krystyna Iglicka-Okólska, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
prof. dr hab. Natalia V. Kulikova (Lomonosov Moscow State University)
dr hab. Krzysztof Łazarski, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
dr hab. Daria Nalecz, Uczelnia Łazarskiego (Lazarski University)
prof. dr hab. Bogdan Szlachta, Uniwersytet Jagielloński (Jagiellonian University)
dr hab. Krzysztof Miszczak, Szkoła Główna Handlowa (Warsaw School of Economics)
prof. dr hab. Ana Yetano Sánchez de Muniain (University of Zaragoza)

KOLEGIUM REDAKCYJNE / EDITORIAL BOARD

Józef M. Fiszer, redaktor naczelny (editor-in-chief)
Dariusz K. Rosati, zastępca redaktora naczelnego (deputy editor-in-chief), Paweł Olszewski, sekretarz (secretary)
Andrzej Podraza, członek (member), Zdzisław Puślecki, członek (member), Krzysztof Szewior, członek (member)
Janusz J. Węc, członek (member), Konstanty A. Wojtaszczyk, członek (member)

REDAKTOR NAUKOWY

Prof. dr hab. Józef M. Fiszer

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)
Adam Figurski – język angielski (English language), Dorota Koprowska – język polski (Polish language)
Ostap Kushnir – język ukraiński (Ukrainian language), Elwira Stefańska – język rosyjski (Russian language)

REDAKTORZY STATYSTYCZNI / STATISTIC EDITORS

Wojciech Bieńkowski, Bogna Gawrońska-Nowak, Paweł Najechalski

REDAKTORZY DZIEDZINOWI / SUBJECT EDITORS

nauki ekonomiczne (economics) – prof. dr hab. Dariusz K. Rosati
nauki polityczne (political science), stosunki międzynarodowe (international relations),
europeistyka (European studies) – prof. dr hab. Józef M. Fiszer, nauki prawne (law) – prof. dr hab. Zbigniew Lasocik
finanse i bankowość (finance and banking) – dr Piotr Stolarczyk, statystyka (statistics) – dr Krystyna Bąk
nauki o zarządzaniu (management) – prof. dr hab. Jerzy Kisielnicki

RECENZENCI ZAGRANICZNI / FOREIGN REVIEWERS

Jens Boysen, Niemcy (Germany), Nathaniel Copey, Wielka Brytania (Great Britain)
Marcin Kazimierczak, Hiszpania (Spain), Natalia V. Kulikova, Federacja Rosyjska (Russian Federation)
Douglas E. Selva, Stany Zjednoczone (United States of America)

REDAKTOR PROWADZĄCY / EXECUTIVE EDITOR

Dorota Koprowska

TŁUMACZENIE I WERYFIKACJA JĘZYKOWA / TRANSLATION AND COPY EDITING

Grzegorz Butrym, Elwira Stefańska

KOREKTA / PROOFREADING

Krystyna Kawerska

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa.

The original version of the journal is the printed version.

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

<https://mysl.lazarski.pl/pl/numery-online/archiwum/>
oraz w bazie BazEkon, dostępnej poprzez Wirtualną Bibliotekę Nauki
(as well as in BazEkon service available via Virtual Library of Science): <http://vls.icm.edu.pl/>
i na serwerze Biblioteki Głównej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
(and the Cracov University of Economics server): bazekon.uek.krakow.pl

Uwzględnione w (Indexed by): Index Copernicus International: <https://journals.indexcopernicus.com/search/form?search=My%C5%9B1%20Ekonomiczna%20i%20Polityczna>

Arianta: <http://www.arianta.pl/>

ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/periodical/info.action?id=489041>

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2019

ISSN 2081-5913

Mysł Ekonomiczna i Polityczna (online): ISSN 2545-0964, <https://mysl.lazarski.pl>

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego

02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43

tel. (22) 54-35-450

www.lazarski.pl

wydawnictwo@lazarski.edu.pl



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa (DTP, printing and binding):

Dom Wydawniczy ELIPSA

ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa

tel. 22 635 03 01, e-mail: elipsa@elipsa.pl

SPIS TREŚCI

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

ARTYKUŁY I STUDIA

Tomasz Tulejski

Behemot przeciwko Lewiatanowi – Thomas Hobbes o naturze rebelii.	19
--	----

Justyna Bokajło, Martin Dahl

The Principle of “Interdependence of Orders” as the Main Idea of Sustainable Development and the Basic Category of Wilhelm Röpke and Alexander Rüstow’s Socio-Economic Thought.	50
--	----

Jacek Brdulak, Ewelina Florczak, Tomasz Gardziński

Uspołecznienie kapitalizmu w Europie Środkowo-Wschodniej.	74
--	----

Izabela Bludnik

Oszczędności i endogeniczna podaż pieniądza	96
---	----

Ewa Radomska

Rozwój gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego w aspekcie dynamicznych zmian w otoczeniu zewnętrznym na przykładzie Wielkiej Brytanii	113
---	-----

Michał Kruszka, Marcin Wroński

Regulacyjne zmniejszanie bankowego finansowania nieruchomości	147
--	-----

Marcin Łupiński

Możliwość stosowania międzynarodowego arbitrażu podatkowego przez mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa w kontekście optymalizacji podatkowych kosztów wykorzystania aut osobowych	179
--	-----

Alicja Ewa Wasilewska

Efektywność kultury obywatelskiej w kontekście misji
samorządu społecznego 210

Irena Pańków

Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w praktyce:
wokół debaty w sprawie projektu „Stop Aborcji” 237

Józef M. Fiszer

Polska w Unii Europejskiej – sukcesy, porażki, zagrożenia
i perspektywy 269

Marta Stempień

Wojna domowa w Libii w latach 2014–2018. 294

RECENZJE

Joseph E. Stiglitz, *Euro. W jaki sposób wspólna waluta zagraża
przyszłości Europy*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej,
Warszawa 2017, ss. 590 (Krzysztof Beck) 319

Miron Lakomy, *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji
i współpracy państw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego,
Katowice 2015, ss. 488 (Stanisław Koziej) 329

Noty o Autorach 335

CONTENTS

Editorial	11
-----------------	----

ARTICLES AND STUDIES

Tomasz Tulejski

Behemoth vs. Leviathan – Thomas Hobbes on the nature of a rebellion	19
--	----

Justyna Bokajło, Martin Dahl

The Principle of “Interdependence of Orders” as the Main Idea of Sustainable Development and the Basic Category of Wilhelm Röpke and Alexander Rüstow’s Socio-Economic Thought	50
---	----

Jacek Brdulak, Ewelina Florczak, Tomasz Gardziński

Socialisation of capitalism in Central and Eastern Europe	74
---	----

Izabela Bludnik

Savings and endogenous money supply	96
---	----

Ewa Radomska

The development of the digital economy and digital society in terms of dynamic changes in the external environment exemplified by the United Kingdom	113
--	-----

Michał Kruszka, Marcin Wroński

Regulatory reduction of real estate financing by banks	147
--	-----

Marcin Łupiński

Opportunity to apply international tax arbitrage by micro, small and medium sized enterprises in order to optimise tax-related cost of car use	179
--	-----

Alicja Ewa Wasilewska

Effectiveness of the civic culture in the context of a social self-government’s mission	210
--	-----

Irena Pańków

Citizens' legislative initiative in practice: on the debate concerning
the project "Stop Abortion" 237

Józef M. Fiszer

Poland in the European Union: successes, failures, threats
and prospects. 269

Marta Stempień

Civil war in Libya in years 2014–2018 294

REVIEWS

Joseph E. Stiglitz, *The euro: the way in which the common currency
poses a threat to the future of Europe [Euro. W jaki sposób
wspólna waluta zagraża przyszłości Europy]*, Wydawnictwo
Krytyki Politycznej, Warszawa 2017, 590 pages (Krzysztof Beck) ... 319

Miron Lakomy, *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji
i współpracy państw [Cyberspace as a new dimension
of competition and cooperation between states]*,
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015,
488 pages (Stanisław Koziej)..... 329

Notes on the Authors 336

СОДЕРЖАНИЕ

От редакции 11

СТАТЬИ И ИССЛЕДОВАНИЯ

Томаш Тулейски

Бегемот против Левиафана – Томас Гоббс о природе восстаний 19

Юстына Бокайло, Мартин Даль

Принцип «взаимозависимости порядков» как основная идея устойчивого развития и основная категория социально-экономической мысли Вильгельма Рёпке и Александра Рюстова 50

Яцек Брдуляк, Эвелина Флёрчак, Томаш Гардзиньски

Социализация капитализма в Центрально-восточной Европе 74

Изабэля Блюдник

Сбережения и эндогенное предложение денег 96

Эва Радомска

Развитие цифровой экономики и цифрового общества в контексте динамических изменений внешней среды на примере Великобритании 113

Михал Крушка, Марцин Вроньски

Нормативное снижение кредитования банковской недвижимости 147

Марцин Лупиньски

Возможность использования международного налогового арбитража микро-, малыми и средними предприятиями в контексте налоговой оптимизации затрат на пользование легковыми автомобилями 179

Алиция Эва Василевска

Эффективность гражданской культуры в контексте миссии общественного самоуправления 210

Ирэна Паньков

Институт Гражданской законодательной инициативы на практике:
вотруг дебатов по проекту «Стоп-аборт» 237

Юзеф М. Фишер

Польша в Европейском Союзе – успехи, неудачи, угрозы
и перспективы 269

Марта Стэмпень

Гражданская война в Ливии в 2014–2018 годах 294

РЕЦЕНЗИИ

Джозеф Ю. Стиглиц, *Евро. Каким образом наша общая валюта
угрожает будущему Европы*, Издательство Политической Критики,
Варшава 2017, стр. 590 (Кшиштоф Бэк) 319

Мирон Лакоми, *Киберпространство как новое измерение
для конкуренции и сотрудничества между государствами*,
Издательство Силезского университета, Катовице 2015,
стр. 488 (Станислав Козей) 329

Сведения об Авторах 337

OD REDAKCJI

Oddajemy do rąk Czytelników pierwszy w 2019 roku numer naszego kwartalnika naukowego, który pod względem merytorycznym jest ciekawy i ma interdyscyplinarny charakter. Zachęcamy do jego lektury ekonomistów, finansistów, politologów oraz badaczy i ekspertów współczesnych stosunków międzynarodowych, a także polityków, nauczycieli, doktorantów i studentów. Na jego łamach publikujemy jedenaście oryginalnych artykułów z dziedziny nauk społecznych, ekonomicznych i humanistycznych. Prezentujemy tutaj artykuły, które w większości są efektem badań naukowych prowadzonych przez poszczególnych autorów w ramach projektów badawczych lub są to referaty wygłoszone na różnych konferencjach naukowych.

Niniejszy numer zawiera wiele oryginalnych myśli, ocen, tez i hipotez oraz praktycznych rozwiązań dotyczących aktualnych problemów gospodarczych, społecznych, politycznych i międzynarodowych, z którymi boryka się dziś Europa, cały świat, w tym także Polska. Ukazuje złożoność i niezwykłą dynamikę współczesnego świata oraz problemy trudne do rozwiązania, które często są efektem niewiedzy, błędów, ignorancji i nieprzemyślanych decyzji polityków. Mamy więc nadzieję, że również ten numer, tak jak wszystkie opublikowane do tej pory wydania „Myśli Ekonomicznej i Politycznej”, zainteresuje szerokie grono czytelników i zostanie przyjęty z wielką uwagą i wykorzystany w praktyce.

Prezentowany kwartalnik, zgodnie z dotychczasową praktyką i przyjętymi przez Redakcję zasadami, składa się z dwóch zasadniczych części: pierwszej, poświęconej szeroko rozumianej problematyce ekonomicznej, i drugiej, dotyczącej spraw społeczno-politycznych oraz problemów międzynarodowych. Stosunkowo dużo uwagi poświęcono tu polityce fiskalnej, bezpieczeństwu finansowemu, bankowości oraz sytuacji w Unii Europejskiej i konfliktom międzynarodowym, które w ostatnich latach pojawiają się prawie codziennie na całym świecie. Co więcej, według ekspertów i badaczy dziś milowymi krokami zbliża się III wojna światowa. Jeśli do niej dojdzie, będzie to katastrofa dla

ludzkości, zarówno jeśli idzie o straty ludzkie, jak i materialne. Należy więc uczynić wszystko, aby do niej nigdy nie doszło.

W części pierwszej publikujemy siedem artykułów. Otwiera ją ciekawy tekst Tomasza Tulejskiego pt. „Behemot przeciwko Lewiatanowi – Thomas Hobbes o naturze rebelii”, w którym autor, odwołując się do teorii filozofii politycznej, przeprowadza wnikliwą analizę przesłanek i narzędzi walki o władzę. Celem niniejszego artykułu jest próba wskazania kontekstu, w jakim należy czytać Hobbesowskiego *Lewiatana*. Autor wskazuje tutaj m.in., że pisząc *Lewiatana* Hobbes nie kreował wizji porządku idealnego, raju na ziemi z renesansowych utopii, nie miał bowiem złudzeń co do ludzkiej natury. Państwo nie jest w stanie jej zmienić i uczynić lepszą. W państwie strach przed mocą suwerena może uczynić ludzkie zachowania „dobrymi”, w stanie bezpaństwowym strach przed przemocą ze strony innych jednostek każe człowiekowi uciekać się do „drapieźności zwierzęcej”. Państwo i chaos w równym stopniu korzystają zatem ze strachu i przemocy.

W kolejnym, drugim artykule, także o charakterze teoretycznym, pt. „The Principle of ‘Interdependence of Orders’ as the Main Idea of Sustainable Development and the Basic Category of Wilhelm Röpke and Alexander Rüstow’s Socio-Economic Thought”, jego autorzy Justyna Bokajło i Martin Dahl analizują wpływ dwóch wybitnych myślicieli ordoliberalnych – Wilhelma Röpke oraz Aleksandra Rüstowa na rozwój koncepcji zrównoważonego rozwoju, która dominuje obecnie w różnych wizjach polityków i ekonomistów. Ukazują różnice i podobieństwa w koncepcjach zrównoważonego rozwoju Wilhelma Röpke i Aleksandra Rüstowa, ich społeczno-gospodarcze i polityczne koncepcje rozwoju państwa. Autorzy próbują znaleźć odpowiedź na pytanie, w jakim zakresie idee tych badaczy koncentrują się na długookresowej zdolności systemu do osiągnięcia trwałego rozwoju społecznego, przy uwzględnieniu założenia współzależności łańdów i szczególnie uwzględnieniu roli człowieka jako podmiotu społeczeństwa obywatelskiego.

Następny artykuł pt. „Uspołecznienie kapitalizmu w Europie Środkowo-Wschodniej” został napisany przez trzech autorów: Jacka Brdulaka, Ewelinę Florczak i Tomasza Gardzińskiego. Przedstawiają oni najważniejsze problemy współczesnego kapitalizmu i źródła jego dysfunkcjonalności, które sprawiają, że dziś mówi się coraz głośniejszym głosem o kryzysie kapitalizmu. Współczesny rozwój sił wytwórczych i życia społeczno-gospodarczego stwarza nowe przesłanki zmian kapitalistycznej rzeczywistości. Autorów interesują tutaj szczególnie przesłanki o charakterze prospołecznym. Konkludują swoje rozważania stwierdzeniem, że państwo, aby w pełni mogło realizować swoje cele i obowiązki w kontekście kształtowania jakości życia społeczeństwa, musi uwzględniać

w systemie gospodarczym podmioty rynkowe, które w ramach mechanizmu rynkowego realizują cele społecznie użyteczne.

Z powyższymi tekstami w pewnej mierze koresponduje czwarty artykuł, autorstwa Izabeli Bludnik, pt. „Oszczędności i endogeniczna podaż pieniądza”. Autorka polemizuje z tezą Johna Keynesa przedstawioną w *Ogólnej teorii*, zgodnie z którą inwestycje są czynnikiem aktywnym, determinującym poziom oszczędności, a tym samym również produkcji, zatrudnienia i dochodu narodowego. Otóż w literaturze przedmiotu poświęca się wiele miejsca analizie tego ciągu przyczynowo-skutkowego, pozostawiając jednak bez odpowiedzi pytanie, w jaki sposób finansowane są inwestycje, skoro oszczędności pojawiają się dopiero w ich następstwie? Celem tego artykułu jest pokazanie, że stwierdzenie, według którego oszczędności nie są konieczne do sfinansowania inwestycji, jest oparte na koncepcji endogeniczności pieniądza oraz kluczowej roli, jaką odgrywają u Keynesa – obok przedsiębiorców i gospodarstw domowych – banki komercyjne. To one – pisze autorka – kreując pieniądz kredytowy, zapewniają ciągłość produkcji w gospodarce. Banki również nie muszą pozyskiwać depozytów od społeczeństwa, by móc udzielać kredytów (jak to ma miejsce w modelu neoklasycznym). Pieniądz kredytowy jest tu bowiem kreowany *ex nihilo*.

Kolejny tekst, autorstwa Ewy Radomskiej, pt. „Rozwój gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego w aspekcie dynamicznych zmian w otoczeniu zewnętrznym na przykładzie Wielkiej Brytanii”, jest poświęcony szeroko rozumianej gospodarce cyfrowej i społeczeństwu cyfrowemu. Autorka stawia hipotezę, że cyfryzacja, z którą wiąże się niepewność i różnego rodzaju zagrożenia, jest równocześnie motorem zmian, tworzy nowe możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego, podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności. Pisze też, że przeprowadzona przez nią analiza na przykładzie Wielkiej Brytanii potwierdziła słuszność tej hipotezy. Wielka Brytania to kraj zaawansowany pod względem rozwoju gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego. Brytyjska strategia cyfryzacji, będąca elementem polityki innowacyjnej, wychodzi naprzeciw wyzwaniom i odpowiada na zmiany zachodzące pod wpływem rewolucji cyfrowej w ekonomii i społeczeństwie. Strategia ta – podkreśla autorka – powinna być ściślej powiązana i zgodna z polityką edukacyjną oraz polityką na rynku pracy.

Następny artykuł to interesujący tekst Michała Kruszki i Marcina Wrońskiego pt. „Regulacyjne zmniejszanie bankowego finansowania nieruchomości”. Autorzy pokazują, że ostatni kryzys finansowy ujawnił istotne powiązania stabilności systemu bankowego z kredytowaniem nieruchomości. Przedstawiają narzędzia z zakresu nadzoru bankowego jako czynniki, które mogą

ograniczyć podaż tego rodzaju kredytów. Autorzy poddali badaniu wyłącznie instrumenty wprowadzone na podstawie prawodawstwa unijnego poprzez pakiet CRDIV/CRR, a następnie dzięki analizie porównawczej pokazują zakres ich wdrożenia w poszczególnych państwach EOG. Otrzymane wyniki pozwalają na stwierdzenie, że instrumenty nadzorcze skutkujące wzrostem wymogów kapitałowych cechują się istotną elastycznością. Niestety – podkreślają dalej autorzy – póki co niewiele państw zdecydowało się na ich zastosowanie z uwagi na potencjalne skutki uboczne.

Ostatni w tej części naszego kwartalnika jest artykuł Marcina Łupińskiego pt. „Możliwość stosowania międzynarodowego arbitrażu podatkowego przez mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa w kontekście optymalizacji podatkowych kosztów wykorzystania aut osobowych”. Celem artykułu jest ocena możliwości wykorzystania międzynarodowego arbitrażu podatkowego do optymalizacji podatkowych kosztów wykorzystania aut osobowych w działalności gospodarczej mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Autor analizuje uwarunkowania ekonomiczne i fiskalne procesu optymalizacji wysokości zobowiązań podatkowych krajowych przedsiębiorców wynikających z wykorzystania tego rodzaju aut w ramach powiązanego podmiotu gospodarczego zarejestrowanego na terytorium Republiki Czeskiej.

Część druga, politologiczna, prezentowanego czasopisma zawiera cztery interesujące teksty. Otwiera ją artykuł Alicji E. Wasilewskiej pt. „Efektywność kultury obywatelskiej w kontekście misji samorządu społecznego”. Autorka prezentuje i analizuje rozbieżność poglądów związanych z istotą samorządu i jego zadaniami. Dość powszechnie uważa się, że samorządem jest każda instytucja, która przez ustawodawcę została nazwana tym mianem. A.E. Wasilewska pokazuje, że samorząd społeczny musi mieć swoje podłoże socjologiczne i prawne, oraz pisze, że w obliczu współczesnej rzeczywistości oba te podłoża powinny być dla siebie alternatywą. Muszą się wzajemnie dopełniać i wzmacniać w kształtowaniu pozytywnych wartości, istotnych dla powstania społeczeństwa obywatelskiego.

Dalej mamy artykuł Ireny Pańków pt. „Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w praktyce: wokół debaty w sprawie projektu »Stop Aborcji«”. Głównym przedmiotem tego studium jest analiza projektu Obywatelskiej Inicjatywy Ustawodawczej „Stop Aborcji” z 2015 roku oraz refleksja nad tą instytucją w świetle założeń teorii demokracji liberalnej. Autorka rekonstruuje okoliczności, w jakich doszło do podjęcia tej inicjatywy ustawodawczej, jej kontekst polityczny, społeczny i kulturowy.

Kolejny tekst to artykuł Józefa M. Fiszera, pt. „Polska w Unii Europejskiej – sukcesy, porażki, zagrożenia i perspektywy”. Autor postawił sobie

ambitny cel, a mianowicie próbuje ukazać miejsce i rolę Polski w Unii Europejskiej, nasze sukcesy, porażki i perspektywy. Przypomina, że w 2019 roku będziemy obchodzili jubileusz piętnastolecia Polski w Unii Europejskiej. Jest to dokładny bilans obecności Polski w Unii Europejskiej. Ponadto autor próbuje odpowiedzieć na kilka pytań z tym związanych oraz dotyczących Unii Europejskiej, jej kondycji dziś i perspektyw. Stwierdza m.in., że dla akcesji i członkostwa Polski w UE nie było i nie ma alternatywy, że Unia wymaga jednak dalszego pogłębiania i poszerzania, bez czego grozi jej marginalizacja w stosunkach międzynarodowych i rozpad. Jednocześnie przestrzega przed polemitem, który byłby zgubą dla Polski, gdyż znalazłaby się ona wówczas między imperialną Rosją a nacjonalistycznymi Niemcami. Należy więc czynić wszystko, aby nigdy do tego nie doszło.

Ostatni w tej części prezentowanego kwartalnika jest artykuł Marty Stempień pt. „Wojna domowa w Libii w latach 2014–2018”. Autorka analizuje trudną sytuację społeczno-polityczną, gospodarczą i międzynarodową Libii oraz jej uwarunkowania. Obecnie Libia jest uwikłana w wojnę domową, a terroryzm stanowi większe zagrożenie niż w okresie rządów prezydenta Mu’ammara Al-Kaddafiego. Państwo pogrążone jest w głębokim kryzysie gospodarczym i politycznym impasie. Integracja i ustabilizowanie relacji pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami walczącymi o władzę i różnymi plemionami to tylko przykłady wyzwań, które stoją dziś przed libijskim społeczeństwem.

Prezentowany numer „Myśli Ekonomicznej i Politycznej” zamykają dwie recenzje z najnowszych publikacji naukowych, które poświęcone są unijnej walucie – euro oraz mającej coraz większe znaczenie w stosunkach międzynarodowych cyberprzestrzeni.

Życzymy wszystkim Czytelnikom pomyślności w 2019 Roku oraz interesującej lektury i zachęcamy do współpracy z naszą Redakcją i z Uczelnią Łazarskiego w Warszawie, jedną z najlepszych szkół wyższych w Polsce.

prof. dr hab. Józef M. Fiszer

A R T Y K U Ł Y I S T U D I A

Tomasz Tulejski*

BEHEMOT PRZECIWKO LEWIATANOWI – THOMAS HOBBS O NATURZE REBELII

DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.01/t.tulejski

WPROWADZENIE

Thomas Hobbes do panteonu klasyków filozofii politycznej zaliczany jest dzisiaj przede wszystkim dzięki autorstwu *Lewiatana*, o którym słyszeli nawet ci, którzy nie mieli okazji zapoznać się osobiście z jego twórczością. Tytuł dzieła, choć niesprawiedliwie, stał się niemal uosobieniem autorytarnego państwa. Dlatego Hobbesowskie samowystarczalne i skończone uzasadnienie władzy jest po dziś nieustającym punktem odniesienia dla debat z zakresu filozofii i teorii państwa oraz przyczynkiem do rozmaitych, często przeciwstawnych interpretacji przesłania tego wielkiego dzieła. Niektóre z nich zdają się całkowicie niemal abstrahować od istotnego politycznego i historycznego kontekstu rozważań Hobbesa prowadząc do wniosków, które zapewne szczerze zadziwiłyby *potwora z Malmesbury*. Jeśli bowiem przyjąć Skinnerowski punkt widzenia, to w filozofii nie ma wiecznych problemów, a:

„są tylko indywidualne odpowiedzi na indywidualne pytania, i – potencjalnie – tak wiele różnych pytań, jak wielu jest pytających”¹.

Zatem próba wszelkich generalizacji i uniwersalizacji musi zostać poprzedzona kontekstualną refleksją i identyfikacją owych *indywidualnych pytań*.

* Tomasz Tulejski – dr hab., profesor Uniwersytetu Łódzkiego, Katedra Doktryn Polityczno-Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki, ttulejski@o2.pl

¹ Q. Skinner, *Znaczenie i rozumienie w historii idei*, Refleksje nr 9, wiosna-lato 2014, s. 162.

Truizmem jest bowiem twierdzenie, że nasz sposób myślenia zdeterminowany jest przez społeczny kontekst, nawet jeżeli odrzucimy redukcjonistyczne twierdzenie Marksa, że byt kształtuje świadomość, to nie sposób nie zgodzić się z Wittgensteinem, że: „granice mojego języka oznaczają granice mojego świata”². Dlatego ich wyznaczenie staje się jeszcze ważniejsze wszędzie tam, gdzie refleksja polityczna wiąże się z nadzwyczajnymi wydarzeniami mającymi miejsce w świecie zjawisk empirycznych. Ich wzajemne oddziaływanie i jego świadomość pozwolą bowiem na określenie tego, co w refleksji filozoficznej może zyskać walor uniwersalności i ponadczasowości, a co okazuje się jedynie „przygodnościami naszej lokalnej historii i struktury społecznej”³. Dlatego celem niniejszego artykułu jest próba wskazania kontekstu, w jakim należy czytać Hobbesowskiego *Lewiatana*, kontekstu, którego wykład szczęśliwie dostarcza nam sam autor. Nie będzie więc moim zamiarem analiza historyczna wydarzeń rewolty purytańskiej, będącej tłem politycznych rozważań mojego bohatera, ale jego indywidualna ich percepcja, która skłoniła go do zajęcia bezkompromisowego i w pewnym sensie desperackiego stanowiska. Wskazuje ona poszukiwany przez nas kontekst, który ostatecznie przywiódł Hobbesa do wniosku, że państwo jest bogiem śmiertelnym, „któremu pod władztwem Boga nieśmiertelnego zawdzięczamy nasz pokój i naszą obronę”⁴. Na początku zatem przedstawię znaczenie symboli użytych przez Hobbesa w tytułach dwóch komplementarnych traktatów, których analizie poświęcony jest niniejszy wywód. Następnie przejdę do zarysowania najważniejszego problemu filozofii politycznej Hobbesa, jakim jest poszukiwanie siły zdolnej na powrót zjednoczyć rozbite konfliktami religijnymi państwo. To z kolei pozwoli mi na zidentyfikowanie Behemota jako idei teologiczno-politycznych opartych na koncepcji *potestas indirecta*, na które jedynym remedium okazuje się Hobbesowski *Lewiatan*.

I. Choć w *Lewiatanie*, opublikowanym w roku 1651, którego wielki polemista biskup Bramhall w swej błyskotliwej i kompleksowej krytyce nazwał cytatem z Wergiliusza „Monstrum horrendum, informe, ingens, cui lumen ademptum”⁵, uważny czytelnik może znaleźć wiele bardziej lub mniej zawo-

² L. Wittgenstein, *Tractatus logico-philosophicus*, przekł. B. Wolniewicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 64.

³ Q. Skinner, *Znaczenie i rozumienie...*, *op. cit.*, s. 163.

⁴ T. Hobbes, *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego II*, 17, przekł. Cz. Znamierowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1954, s. 151.

⁵ J. Bramhall, *Advertisement to the Reader*, [w:] *The Works of The Most Reverend Father in God, John Bramhall*, John Henry Parker, Oxford 1844, vol. IV, s. 20.

alowanych odniesień do wydarzeń wojny domowej, to sam autor z premedytacją stara się nadać swemu wywodowi abstrakcyjny, racjonalny i często ahistoryczny charakter posługując się nieraz instrumentarium z zakresu nauk ścisłych. Ten pozór beznamiętnego i naukowego wyvodu znika jednak, gdy w roku 1668 powstaje jedno z ostatnich dzieł Hobbesa – *Behemoth*⁶ – wskazujące prawdziwy, empiryczny fundament jego filozoficznej refleksji, usprawiedliwiający czytelnikowi statolatryczne niemal stanowisko zawarte w jego największym dziele. To w nim w końcu filozofia polityczna spotyka się ze swym społecznym kontekstem i historią tworząc dialektyczny układ pomiędzy empirycznym chaosem i filozoficznym ładem utożsamianym przez biblijne bestie. *Behemoth* jest bowiem dziełem historycznym, narracją o wydarzeniach Wielkiej Rebelii ukazującym jej przebieg w odpowiednim, z góry założonym przez Hobbesa świetle, jego pełny tytuł brzmi bowiem *Behemoth: the history of the causes of the civil wars of England, and of the counsels and artifices by which they were carried on from the year 1640 to the year 1660*. Już w pierwszych słowach swego traktatu wskazuje Hobbes powód, dla którego pod koniec życia raz jeszcze sięgnął po pióro broniąc Lewiatana:

„Jeśli czas, tak jak miejsce może być wysoki lub niski, to zaiste sędzę, że najwyższy czas był ten pomiędzy latami 1640 i 1660. Ponieważ z jego perspektywy, tak jak ze szczytu Diabelskiej Góry, powinniśmy patrzeć na świat i obserwować ludzkie działania, szczególnie w Anglii, by mieć perspektywę dla wszystkich powstałych przez hipokryzję i zarozumiałość rodzajów niesprawiedliwości i wszystkich rodzajów szaleństwa, na które świat może sobie pozwolić”⁷.

Już w *De corpore* nie miał bowiem wątpliwości, że:

„Wszelkie nieszczęścia, których wysiłkiem ludzkim można uniknąć, mają swe źródło w wojnie, a w szczególności w wojnie domowej; stąd bowiem pochodzą zabójstwa, samotność i niedostatek wszystkich rzeczy”⁸.

⁶ Ponieważ Karol II odmówił zgody na publikację, *Behemoth* ukazał się pośmiertnie w roku 1681 (wcześniej wyszedł drukiem bez zgody autora w roku 1679) – R. MacGillivray, *Restoration Historians and the English Civil War*, Martinus Nijhoff, Hague 1974, s. 64–65.

⁷ T. Hobbes, *Behemoth or The Long Parliament*, I (ed. Ferdinand Tönnies), Simpkin, Marshal, and Co., London 1889, s. 1 – wszystkie cytaty pochodzą z niniejszego wydania.

⁸ T. Hobbes, *O ciele*, I, 1, [w:] *Elementy filozofii*, przekł. Cz. Znamierowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1956, s. 18.

Problem jednak polega na tym, że „ludzie nie znają przyczyn wojny”⁹, dlatego Hobbes bierze na siebie zadanie, by kwestię tę wyjaśnić nie tylko za pomocą swej filozofii moralnej, lecz i historiografii¹⁰. Jego celem jest więc:

„nie tyle zaznajomienie (...) z historią i z wydarzeniami, które miały miejsce w owym czasie ostatnich niepokojów, ile z ich przyczynami (...) przez które miały miejsce”¹¹.

Swym wywodom nadaje Hobbes formę dialogu, lecz w postaci zupełnie innej niż Platon czy More, obaj dyskutanci – mistrz i uczeń – są bowiem wiernymi stronnikami jego doktryny, obaj są biegli w historii, teologii i filozofii, obaj w końcu są nieprzejednanymi wrogami rebelii¹², można by rzec, że Hobbes rozmawia sam ze sobą. Z jednej strony zatem jego filozofia polityczna jest odpowiedzią na problemy stawiane przez historię, z drugiej historia jest dla Hobbesa laboratorium, w którym weryfikuje i potwierdza swoje racjonalne założenia¹³. Swą karierę zaczynał zresztą jako historyk już w roku 1620¹⁴, dziewięć lat później opublikował wspomniany przekład *Wojny peloponeńskiej* Tukidydesa, a spod jego ręki wyszły również *An Historical Narration concerning Heresie, And the Punishment thereof* oraz *Historia Ecclesiastica Carmine Elegiaco Concinnata* (oba dzieła wydane pośmiertnie). Jednak one wszystkie stanowią jedynie tło i pretekst dla wyłożenia Hobbesowskiej filozofii i filozofii politycznej. Także w przypadku *Behemoth* trudno uznać autora za bezstronnego obserwatora czy rozjemcę. W swej narracji o wojnie domowej jest raczej zaangażowanym nauczycielem pokazującym czytelnikowi właściwe źródło i naturę wydarzeń. Cała opowieść nie jest bowiem zapisem jej kolejnych aktów, lecz patrzyć trzeba nań przez pryzmat Hobbesowskiej filozofii¹⁵. Dlatego *Behemoth* z punktu widzenia historyka ma niewielką wartość poznawczą, choć na tle innym prac historycznych okresu

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ R. MacGillivray, *Restoration Historians...*, *op. cit.*, s. 62.

¹¹ T. Hobbes, *Behemoth...*, I, *op. cit.*, s. 45.

¹² L. Borot, *Hobbes's Behemoth*, [w:] G.A.J. Rogers, T. Sorell (ed.), *Hobbes and History*, Routledge, London, New York 2000, s. 137.

¹³ J. Scott, *The peace of silence. Thucydides and the English Civil War*, [w:] G.A.J. Rogers, T. Sorell, *Hobbes and History*, *op. cit.*, s. 119.

¹⁴ Jeśli przyjmiemy jego autorstwo wydanego anonimowo *Horae Subsecivae* – N.B. Reynolds, J.L. Hilton, *Thomas Hobbes and authorship of the „Horae Subsecivae”*, „History of Political Thought”, Vol. 14, No. 3 (Autumn 1993), s. 361–380.

¹⁵ M.M. Goldsmith, *Introduction to Thomas Hobbes*, [w:] T. Hobbes, *Behemoth...*, *op. cit.*, s. xiv.

Restauracji wyróżnia się niewątpliwie racjonalnym, świeckim podejściem¹⁶ całkowicie odrzucając powszechny wówczas providencjalizm¹⁷. Rzeczywiście podstawowym źródłem dla Hobbesa, czego sam nie kryje, jest praca rojalistycznego historyka Jamesa Heatha *Chronicle of the Late Intestine Warr in the Three Kingdoms of England, Scotland and Ireland*¹⁸ i choć narracja Hobbesa wolna jest od zawartych w nich rojalistycznych uprzedzeń, to z faktograficznej perspektywy niewiele wnosi. Być może dlatego *Behemoth* jest najbardziej niedocenianym i zapomnianym dziełem Hobbesa. By jednak dostrzec jego niepodważalną wartość, należy interpretować go jako drugą część dyptyku i empiryczny wykład uzasadniający słuszność przedstawionych w *Lewiatanie* tez oraz identyfikację idei, które legły u podstaw rebelii. Pokazuje także, że prawdziwa moc nie tkwi w sile fizycznej, lecz w sile idei, które są rzeczywistym narzędziem, a zarazem polem walki o władzę¹⁹.

II. Nieprzypadkowo tytuły dwóch analizowanych dzieł łączą się w koherentną całość, argument biblijny był bowiem w debacie wieku XVII częścią argumentu historycznego, a wydarzenia zawarte w *Piśmie Świętym* miały wymiar nie tylko teologiczny i symboliczny, lecz faktograficzny²⁰ (Hobbes w *Lewiatanie* cytuje *Pismo Święte* ponad 600 razy). Odwołanie się zatem do symboli biblijnych było dla Hobbesa czymś oczywistym (choć wydaje się, że traktował to przede wszystkim jako zabieg retoryczny²¹), ale dopiero zestawienie Lewiatana i Behemota wyjaśniało wnikliwym czytelnikom prawdziwe intencje autora. Jest tu jednak, wskażmy na początku, pewien paradoks – sam Hobbes podkreśla bowiem wyraźnie, że metafory prowadzą do językowego i pojęciowego chaosu oraz niedorzeczności (sic!)²². Użycie przez filozofa dążącego do jasności i prostoty języka takich figur retorycznych jest albo

¹⁶ R. MacGillivray, *Restoration Historians...*, *op. cit.*, s. 62.

¹⁷ A. Zakai, *Reformation, History, and Eschatology in English Protestantism*, *History and Theory*, vol. 26, no. 3 (Oct. 1987), s. 300–301.

¹⁸ F. Levy, *The background of Hobbes's Behemoth*, [w:] D.R. Kelley, D.H. Sacks (ed.), *The Historical Imagination in Early Modern Britain. History, Rhetoric, and Fiction, 1500–1800*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne 1997, s. 245.

¹⁹ S. Holmes, *Introduction*, [w:] T. Hobbes, *Behemoth or The Long Parliament*, Chicago University Press, Chicago, London 1990, s. x–xi.

²⁰ H. Thornton, *State of Nature or Eden? Thomas Hobbes and His Contemporaries on the Natural Condition of Human Beings*, University of Rochester Press, Rochester 2005, s. 2–3.

²¹ D. Johnston, *The Rhetoric of Leviathan. Thomas Hobbes and the Politics of Cultural Transformation*, Princeton University Press, Princeton 1986, s. 27–29.

²² T. Hobbes, *Lewiatan...*, *op. cit.*, I, 4, s. 26; I, 5, s. 39.

powodowane zamiarem intelektualnej prowokacji, albo ma istotne znaczenie dla przekazania czytelnikowi w ten zawoalowany sposób głównego przesłania dzieła. Pierwszą ewentualność wykluczam, wobec wielkiej wagi, jaką Hobbes przywiązywał do logiki, matematyki i geometrii jako swych najważniejszych metod, dlatego odwołanie się do symboliki musiało być spowodowane czymś więcej niż chęcią wywołania skandalu, zwłaszcza że w czasach Hobbesa mogło się to skończyć dla autora bardzo poważnymi konsekwencjami. Musi się zatem za figurami Lewiatana i Behemota kryć coś głębszego, co zmusiło autora do skorzystania z tego zabiegu retorycznego.

Dla porządku tylko przypomnijmy, że użyte przez Hobbesa imiona są przywołaniem sceny z *Księgi Hioba*, w której przedstawione są dwie mityczne bestie²³. Wedle *Księgi Henocha* i żydowskiej tradycji apokryficznej stworzone dnia piątego toczą z sobą śmiertelną walkę, która zakończy się u kresu dziejów²⁴. Dla zrozumienia sensu Hobbesowskiej alegorii największe znaczenie ma jednak ten występujący w *Biblii* opis bestii:

„Nie ma mu równego na ziemi, uczyniono go nieustraszonym: Każde mocne zwierze się lęka, jego, króla wszystkich stworzeń”²⁵.

Odwołuje się bowiem do niego sam Hobbes, gdy w trzecim i ostatnim przywołaniu figury Lewiatana w ten sposób uzasadnia jego wykorzystanie:

„Dotąd przedstawiałem naturę człowieka (którego duma i inne uczucia skłaniały do tego, by poddać się rządowi) oraz wielką moc tego, kto rządzi ludźmi; porównywałem tego władcę do Lewiatana, biorąc to porównanie z dwóch ostatnich wierszy księgi Hioba, z rozdziału 41, gdzie Bóg, przedstawivszy wielką moc Lewiatana, nazywa go królem dumnych. Nie ma na ziemi rzeczy, którą by z nim można porównać. Jest on stworzony tak, że się niczego nie boi. Każdą rzecz wielką widzi on z wysoka i jest królem wszystkich dzieci pychy”²⁶.

²³ Hiob, 40, 17–19, 25–32. Wszystkie przekłady za *Biblią Tysiąclecia*.

²⁴ Niestety, do tej pory nikt nie przedstawił jednoznacznych źródeł i przekonującej interpretacji tego symbolu w filozofii politycznej Hobbesa, dlatego każda tego typu próba z założenia pozostaje jedynie pewnym uprawdopodobnieniem i hipotezą. Na ten temat patrz: N. Malcolm, *The Name and Nature of Leviathan: Political Symbolism and Biblical Exegesis*, *Intellectual History Review* 17 (2007); P. Springborg, *Hobbes's Biblical Beasts: Leviathan and Behemoth*, *Political Theory*, Vol. 23, No. 2 (May, 1995); R.E. Stillman, *Hobbes's "Leviathan": Monsters, Metaphors, and Magic*, *ELH*, Vol. 62, No. 4 (Winter 1995); K. van der Toorn, B. Becking, P.W. van der Horst (ed.), *Dictionary of Deities and Demons in the Bible*, Brill, Leiden, Boston, Köln 1999, s. 511–515.

²⁵ Hiob, 40, 25–26.

²⁶ T. Hobbes, *Lewiatan...*, *op. cit.*, II, 28, s. 284–285.

Pycha, o której pisze Hobbes, jest elementem przyrodzonej ludzkiej natury, przyczyną upadku Adama i całej ludzkości. Początkowo w raju Bóg panował nad wszystkimi dzięki swej mocy w sposób naturalny²⁷, lecz gdy:

„Adam chciał stać się jak Bóg, sądząc o tym, co dobre i złe nie na podstawie nakazu swego Stwórcy, lecz na podstawie własnego rozumienia rzeczy, to karą na niego było pozbawienie go wiecznego życia, dla którego Bóg stworzył go początkowo”²⁸.

Ten bunt Adama, pierwszego rebelianta, uczynił z każdego człowieka wroga reszty gatunku ludzkiego dając mu prawo rozstrzygania o tym, co dobre i złe, pchnął przez to ludzkość do wojny każdego z każdym. Człowiek niezdolny do życia pod bezpośrednimi rządami Boga, w strachu przed śmiercią musiał zaakceptować życie pod rządami kogoś innego, kto narzuci mu te reguły siłą²⁹. Dlatego Lewiatan nadaje się doskonale w argumentacji Hobbesa na personifikację państwa – sztucznego bytu, śmiertelnego boga owego *króla wszystkich dzieci pychy* – zapewniającego swą niepodzielną i najwyższą władzę okiełznanie *bellum omnia versus omnes*, jedność swoich członków i ład polityczny. Tylko siła większa niż pycha, tylko najbardziej pierwotny egzystencjalny strach przed śmiercią jest w stanie okiełznać przyrodzone namiętności. Tylko lęk przed *summum malum*, nie instynkt społeczny, może skłonić ludzi do poddania się jednej mocy. Dlatego przyjęcie założenia o absolutnej władzy Boga jest u Hobbesa teologiczną przesłanką zaistnienia suwerenności. Dlatego właśnie absolutna władza – *potestas absoluta*³⁰ – a nie miłość i sprawiedliwość jest najważniejszym atrybutem Boga i państwa dla Hobbesa, który w tym aspekcie znajduje się pod wpływem teologii kalwińskiej. Władza ta jest koniecznością i częścią stworzonego przez Boga naturalnego porządku³¹,

²⁷ I.D. Evrigenis, *Images of Anarchy. The Rhetoric and Science in Hobbes's State of Nature*, Cambridge University Press, New York 2014, s. 167.

²⁸ T. Hobbes, *Lewiatan...*, *op. cit.*, III, 35, s. 362–363.

²⁹ P. Dumouchel, *Hobbes & Secularization: Christianity and the Political Problem of Religion*, *Contagion Journal of Violence Mimesis and Culture* 2(1), January 1995, s. 48.

³⁰ J. Taubes, *Leviathan als sterblicher Gott. Zur Aktualität von Thomas Hobbes*, [w:] J. Taubes, *Religionstheorie und Politische Theologie*, Band 1: *Der Fürst dieser Welt. Carl Schmitt und die Folgen*, Wilhelm Fink, Ferdinand Schöningh Verlag, München, Paderborn 1983, s. 11; G. Kateb, *Hobbes and the Irrationality of Politics*, *Political Theory*, Vol. 17, No. 3 (Aug. 1989), s. 360; A.P. Martinich, *The Two Gods of Leviathan. Thomas Hobbes on Religion and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town 2003, s. 97–99.

³¹ N.D. Jackson, *Hobbes, Bramhall and the Politics of Liberty and Necessity. A Quarrel of the Civil Wars and Interregnum*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo 2007, s. 105–108.

dlatego „ludzie czy chcą, czy nie chcą, muszą zawsze podlegać boskiej woli”³². Ta nieodparta władza i wywiezione zeń naturalne uprawnienie do panowania staje się aksjomatem obowiązującym zarówno w Hobbesowskiej antropologii politycznej, jak i politycznej teologii, w której Boga i Lewiatana definiuje ich wszechmoc³³. Stwórca nie jest związany żadnymi regułami, nawet przez siebie ustanowionymi, by realizować swój Boski plan, państwo zatem będące jego ziemskim obrazem³⁴ nie jest ograniczone w środkach służących wypełnianiu jego misji, będąc w pewnym sensie konieczną kontynuacją aktu Stworzenia, rozwinięciem Boskiego *Fiat*. U Hobbesa, jak w teologii reformowanej, istnieje bowiem ciągłe i nieprzewidywalne napięcie pomiędzy naturą człowieka a pragnieniem porządku³⁵. Jeśli więc przyjąć Schmittowską perspektywę, że: „wszystkie istotne pojęcia z zakresu współczesnej nauki o państwie to zsekularyzowane pojęcia teologiczne”³⁶, to Hobbes w miejsce *polityki teologicznej* tworzy własną teologię polityczną, a pozbawiając władzy boskiego autorytetu (w tradycyjnym znaczeniu) równocześnie ją desakralizuje³⁷.

Wobec Hobbesowskiej wizji ludzkiej natury powołanie do życia biblijnego potwora jest jedyną drogą, by pozbyć się wszechogarniającego lęku. Lecz w ten sposób irracjonalny lęk wobec Boga zostaje przeniesiony na państwo darzone racjonalnym strachem, które pokonując lęk każdego przed każdym w stanie natury samo staje się jego przedmiotem, a ludzie połknięci zostają przez bestię. Właśnie to pragnienie pokonania irracjonalnego lęku przed Bogiem i strachu przed innymi ludźmi skłania ich koniecznie do poddania się władzy Lewiatana³⁸. Jego zagadkowość i niedookreśloność, tajemniczość i nieludzkość stają się jeszcze bardziej zrozumiałe, gdy Hobbes pisze, że oznacza on (po śmiertelnym Bogu i maszynie) suwerennego władcę. Hobbesowska umowa społeczna zawierana jest przecież pomiędzy jednostkami, a suveren

³² T. Hobbes, *Lewiatan...*, *op. cit.*, II, 31, s. 316.

³³ L. Foisneau, *Omnipotence, Necessity and Sovereignty*, [w:] P. Springborg (ed.), *The Cambridge Companion to Hobbes's Leviathan*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi 2007, s. 272.

³⁴ R.J. Halliday, T. Kenyon, A. Reeve, *Hobbes's Belief in God*, Vol. 31, Issue 3, September 1983, s. 433.

³⁵ S.S. Wolin, *Calvin and the Reformation: The Political Education of Protestantism*, *The American Political Science Review*, Vol. 51, No. 2 (Jun. 1957), s. 441–442.

³⁶ C. Schmitt, *Teologia polityczna*, [w:] *Teologia polityczna i inne pisma*, przekł. M. Cichoński, Znak, Kraków 2000, s. 60.

³⁷ Patrz: J.G.A. Pocock, *Time, History, and Eschatology in the Thought of Thomas Hobbes*, [w:] J.G.A. Pocock, *Politics, Language, and Time*, University of Chicago Press, Chicago 1989, s. 148–201.

³⁸ D. Johnston, *The Rhetoric of Leviathan...*, *op. cit.*, s. 100.

nie jest jej stroną, jest wobec niej kimś spoza, kimś obcym, którego jej reguły w żaden sposób nie wiążą. Na jej mocy otrzymuje jedynie *potestas absoluta*, którą niczym biblijna bestia zmanifestować może nieograniczoną mocą. Jest to element dla państwa konstytutywny i konieczny, bowiem, jak przekonuje „państwo bez władzy suwerennej jest pustym słowem bez treści i ostać się nie może”³⁹. Mimo racjonalności strachu pozostaje więc w państwie pewien irracjonalny element nieprzewidywalności władzy, choć o wiele mniejszy niż w stanie natury. Element racjonalny zatem nie wystarcza, obawa przed gwałtowną śmiercią nie mieści się tylko w racjonalnym wymiarze ludzkiej osobowości, potrzebny jest też mit, iluzja, a Lewiatan, władca, państwo napawać muszą także irracjonalną trwogą. Dlatego metafora Lewiatana – najsilniejszej biblijnej bestii, ustępującej mocą jedynie swemu stwórcy – użyta przez wroga metafora staje się w pełni uzasadniona, staje się personifikacją najważniejszego założenia w jego teorii władzy. To co racjonalne i mechaniczne musi być uzupełnione tym, co nieuchwytnie i przerażające, by zrealizowały się równocześnie strach i lęk konieczne do absolutnego posłuszeństwa. Posłuszeństwa, które wymuszone zostaje przez jego grozę. Zamiast dawnych mitów opartych na ignorancji i głupocie tworzy nowy mit, w swym podłożu racjonalny⁴⁰. Zamiast wiary we wszechmoc Boga, oferuje wiarę we wszechmocnego Lewiatana.

Czym wobec tego jest i co symbolizuje druga z biblijnych bestii, skoro Lewiatan to stworzone przez Boga dla Jego rozrywki zwierzę, a w teologii politycznej Hobbesa – synonim absolutnej władzy zapewniającej ład? Jej imię pada jedynie w tytule traktatu, lecz w tradycji żydowskiej, do której bez wątpienia w tym względzie odwoływał się Hobbes, Behemot jest personifikacją chaosu, który prowadzi nieustanną walkę z Lewiatanem, by u końca czasu zginąć razem ze swym przeciwnikiem⁴¹. Jest więc nieustanną groźbą ze strony sił pokonanych na początku, które ciągle muszą być trzymane w korbach⁴². Okiełznanie przez Boga pierwotnego Chaosu nie jest więc w tej narracji czymś ostatecznym, przeciwnie, jego powrót jest stałym zagrożeniem, które czai się na peryferiach kosmosu i może zostać znowu uwolnione tak, jak w epoce Noego. Nic zatem dziwnego, że Hobbes sięgnął do symbolu

³⁹ T. Hobbes, *Lewiatan...*, *op. cit.*, II, 31, s. 316.

⁴⁰ L. Kaplan, *Job, the Levantine Book: A Beginning Guide though Human Perplexity*, [w:] L. Kaplan, K. Koltun-Fromm, *Imagining the Jewish God*, Lexington Books, Lanham, Boulder, New York, London 2016, s. 116.

⁴¹ Patrz: K. van der Toorn, B. Becking, P.W. van der Horst (ed.), *Dictionary of Deities...*, *op. cit.*, s. 165–169.

⁴² N.C. Habel, *The Book of Job*, Cambridge University Press, Cambridge 1975, s. 222–223.

Behemota (po tym jak wykorzystał Lewiatana kreśląc teorię suwerennego i zapewniającego ład państwa) dla opisu czasów, w których w Anglii państwo takie nie funkcjonowało⁴³. Behemot musiał być już wcześniej częścią filozoficznego i symbolicznego zamysłu Hobbesa, skoro w odpowiedzi na krytykę biskupa Bramhalla pisał, że zamiast tytułu *Lewiatan* zaproponować może inny, bardziej odpowiadający jego zamysłowi: *Behemot przeciwko Lewiatanowi*⁴⁴. *Behemoth* jest więc drugą właściwie częścią *Lewiatana*, a biblijny symbol w tytule oznacza *per se* rebelię. Jak ujął to Skinner:

„Hobbes traktuje okres pomiędzy 1640 a 1660 jako nic innego, niż obłąkańczą przerwę w cywilizacyjnym i intelektualnym rozwoju Anglii”⁴⁵.

Dlatego ta dialektyka metafor każe traktować oba traktaty w sposób komplementarny jako dwie uzupełniające się – filozoficzną i empiryczną – części koherentnego argumentu. Tak jak Lewiatan oznacza wspólnotę, państwo i suwerenną władzę, tak Behemot – powrót do stanu natury, gdzie instytucje te nie funkcjonują, gdzie nie ma właściwie niczego, co czyni ludzi ludźmi⁴⁶. Utworzenie państwa nie jest jednak drogą w jednym kierunku, cały czas sytuacja balansuje na krawędzi, a społeczeństwo na powrót stoczyć może się w otchłanie barbarzyństwa. O ile pierwotny stan natury jest tylko użyteczną dla Hobbesa hipotezą, to stan wojny domowej jest czymś konkretnym i realnym, dostępnym doświadczeniu każdego. Nie bez przyczyny więc, przytaczając empiryczne przykłady na słuszność swej diagnozy dotyczącej stanu przedpaństwowego, odwołuje się do doświadczenia wojny domowej⁴⁷ będącej efektem rozpadu *Christianitas*. Miał bowiem wtedy miejsce demoniczny niemal wybuch ludzkiej energii, która kwestionowała wszystko, co zakwestionować mogła, a wielu świadkom przywodziła na myśl czasy ostateczne⁴⁸.

⁴³ C. Schmitt, *Lewiatan w teorii państwa Thomasa Hobbesa*, przekł. M. Falkowski, Prószyński i S-ka, Kraków 2008, s. 31.

⁴⁴ T. Hobbes, *The questions concerning liberty, necessity, and chance clearly stated and debated between Dr. Bramhall, Bishop of Derry, and Thomas Hobbes of Malmesbury*, [w:] *The English Works of Thomas Hobbes of Malmesbury*, vol. V, s. 27.

⁴⁵ Q. Skinner, *Reason and Rhetoric in the Philosophy of Hobbes*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi 1996, s. 435.

⁴⁶ T. Hobbes, *Lewiatan...*, *op. cit.*, I, 13, s. 110.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 111.

⁴⁸ C. Hill, *The World Turned Upside Down. Radical Ideas During the English Revolution*, Penguin Books, London 1991, s. 361–363.

III. Idąc tropem Erastiusa i Bodina – swych wielkich poprzedników – jedyne wyjście w sytuacji religijnego zamieszania i utraty jedności dostrzega więc Hobbes w rozumie naturalnym i we władzy suwerennej, która swą inkarnację znajduje w koncepcji Lewiatana. I choć bez wątpienia nawiązuje tu do średniowiecznej tradycji, to odwraca jednak kierunek uzasadnienia. Jak zauważył Schmitt, dla Hobbesa władza jest suwerenna nie dlatego, że pochodzi od Boga, lecz jej wszechwładza decyduje o jej boskiej naturze⁴⁹. Niezależnie jednak od tego świat Hobbesa i świat jego czytelników jest ciągle światem chrześcijańskim, bo choć nie możemy odkryć natury Boga, to Bóg istnieje, a *Biblia* jest zapisem objawienia. Nie oddziela więc Hobbes państwa od religii, zabieg taki jest dla niego zbyt rewolucyjny i skazany z góry na porażkę, nie afirmuje również jak Machiavelli religii pogańskich podporządkowanych państwu (choć czasy antyczne uważa w tym względzie za złoty wiek⁵⁰), lecz szuka remedium w samym chrześcijaństwie i jego teologii⁵¹. Można zatem powiedzieć, że: „polityczna śmierć nieśmiertelnego Boga jest koniecznym wstępnym warunkiem suwerenności”⁵². Zatem państwo przeciwstawia *Prawdzie* własną prawdę, że:

„cnota poddanych zawiera się całkowicie w posłuszeństwie wobec prawa państwa (*commonwealth*), nic nie jest niesprawiedliwe i niesłuszne, jak tylko to, co jest sprzeczne z prawem”⁵³

i, że reguły tego, co dobre i złe, sprawiedliwe i niesprawiedliwe, uczciwe i nieuczciwe, są sprawami państwowymi⁵⁴. *Auctoritas, non veritas facit legem* na poziomie teoretycznym, prawnym, niweczy więc wszelkie uzasadnienia słuszności rebelii⁵⁵, w przeciwnym razie wywody Hobbesa nie miałyby żadnego sensu, tak jak nie ma ostatecznie sensu bunt wobec Boga. W jego systemie

⁴⁹ C. Schmitt, *Lewiatan w teorii państwa...*, *op. cit.*, s. 44.

⁵⁰ J.R. Collins, *The Allegiance of Thomas Hobbes*, Oxford University Press, Oxford, New York 2005, s. 43.

⁵¹ Patrz: G.L. Negretto, *Hobbes' Leviathan. The Irresistible Power of a Mortal God*, *Analisi e diritto* 2001, s. 179–191.

⁵² A. Adam, *Allmacht, Nichtwissen und Ohnmacht. Thomas Hobbes' Politische Theologie*, [w:] R. Voigt (ed.), *Der Leviathan*, Nomos, Baden-Baden 2000, s. 186.

⁵³ T. Hobbes, *Behemoth...*, *op. cit.*, I, s. 44.

⁵⁴ T. Hobbes, *O obywatelu*, II, 12, [w:] *Elementy filozofii*, *op. cit.*, s. 365.

⁵⁵ Oczywiście cały czas prawo do buntu wywodzi się z uprawnienia naturalnego, gdy jest ono najlepszą drogą do samozachowania, patrz: S. Sreedhar, *Hobbes on Resistance. Defying the Leviathan*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi, Dubai, Tokyo 2010, s. 136–137.

nie ma zatem miejsca na prawo oporu czy legalny sprzeciw wobec władzy, poza państwem nie ma bowiem pokoju i bezpieczeństwa, alternatywa jest zatem zbyt przerażająca, by czynić jakiegokolwiek ustępstwa. Jest tak, ponieważ tak jak w średniowieczu religijna jedność tworzyła jedność polityczną, tak po reformacji czasu nie da się już cofnąć. Jedyne, co można uczynić, to znowu odnaleźć jedność religii, lecz tylko za sprawą jedności politycznej realizowanej w suwerennym państwie.

Dlatego Hobbes, podchodząc do tej kwestii na wskroś pragmatycznie, dostrzega w religii istotny czynnik mogący służyć państwu dla wzmacniania postawy posłuszeństwa, lecz równie łatwo doprowadzić do anarchii, zdaje sobie bowiem sprawę, że religia nierozzerwalnie związana jest z polityką. Chce więc usunąć lub choć zminimalizować zagrożenie, ostatecznie wykorzystać je dla wzmocnienia władzy⁵⁶. Przekonuje, że to w gestii suwerena leży regulacja zagadnień religijnych, jej dogmatów czy spraw kultu⁵⁷. Mimo że pisze, iż w chrześcijańskim państwie religia jest *polityką boską*, to w istocie redukuje ją do roli, jaką odgrywała w czasach pogańskich, będąc częścią polityki (choć oczywiście wprost tego nie przyznaje). Że zaś – dowodzi więc –

„państwo jest również jedną osobą, przeto i ono powinno też okazywać Bogu cześć na jeden sposób; czyni to, gdy nakazuje, by prywatni ludzie oddawali publicznie cześć Bogu”⁵⁸.

Zatem, choć prywatnie obywatele mogą wierzyć, w co chcą, to dogmaty, sposoby publicznego wielbienia Boga i rytuały również pozostają pod wyłączną kontrolą suwerena, a ludzie muszą i w tym zakresie wykazywać bezwzględne posłuszeństwo. W ten sposób religia, podobnie jak inne dziedziny życia społecznego, staje się przedmiotem prawa państwowego, sferą bezwzględnie mu podporządkowaną i wyjętą spod jurysdykcji kogokolwiek innego⁵⁹.

Podobnie jak jedność oficjalnej religii siła państwa wymaga podporządkowania suwerenowi także sfery eklezjalnej. Hobbes twierdzi, że:

„Kościół to społeczność ludzi wyznających religię chrześcijańską, połączonych i zjednoczonych w osobie jednego suwerena, na którego rozkaz winni się zbierać, przez którego zaś nieupoważnieni zbierać się nie powinni”⁶⁰.

⁵⁶ G. Kateb, *Hobbes and the Irrationality...*, op. cit., s. 357.

⁵⁷ W. Wundel, *Filozofia strachu i nadziei. Teoria społeczna Tomasza Hobbesa*, Książka i Wiedza, Warszawa 1971, s. 189.

⁵⁸ T. Hobbes, *Lewiatan...*, op. cit., II, 31, s. 326.

⁵⁹ G.M. Vaughan, *Behemoth Teaches Leviathan. Thomas Hobbes on Political Education*, Lexington Books, Lanham, Boulder, New York, Oxford 2002, s. 69.

⁶⁰ T. Hobbes, *Lewiatan...*, op. cit., III, 39, s. 416.

Zatem, podobnie jak wcześniej dla Hookera, Kościół jest korporacją tożsamą ze społeczeństwem, a więc tak jak każda korporacja powinien mieć zwierzchnika, którym za sprawą wspomnianej tożsamości jest suweren. Państwo sprawuje więc absolutną władzę tak w sprawach świeckich, jak i religijnych. Odwołując się znowu do przykładu wojny domowej, pisze Hobbes, że niewielu jest teraz (w Anglii) takich, którzy nie widzą, iż te uprawnienia są nierozdzielne; i będzie tak powszechnie, gdy znów powróci pokój⁶¹. Dzielenie tych dwóch sfer jest w istocie akceptacją podziału suwerenności, w konsekwencji skutkującą niestabilnością państwa. Kościół ma tylko nauczać, ale nauczanie to musi być autoryzowane przez suwerena. Władca zatem i w tej kwestii porównywany jest do Boga, jest w istocie śmiertelnym Bogiem, wobec czego termin *władza świecka* i *władza duchowa* łączą się w jego osobie. Więcej nawet, jak pisze Hobbes w *Behemocie*: „jest to rozróżnienie, którego zupełnie nie rozumiem”⁶². „W Królestwie Bożym – pisze zaś w *Lewiatanie* – polityka i prawa państwowe są częścią religii; a wobec tego różnica pomiędzy władzą świecką i duchową tutaj nie istnieje”⁶³. Jest więc zwolennikiem pozycji anglikańskich, zwłaszcza że jego zdaniem jest to proste naśladownictwo początków chrześcijańskiego Rzymu, w którym to cesarz zwoływał sobór i zatwierdzał jego wyniki. Jako przedstawiciel pierwszego pokolenia Anglików wychowanych w protestanckim środowisku oraz absolwent Oxfordu, gdzie rządziły idee Hookera i Jewela, postrzega bowiem reformację jako starcie władzy świeckiej i duchowej o suwerenność⁶⁴. Zaznaczyć trzeba jednak wyraźnie, że zgadza się generalnie z wnioskami anglikanów, odrzucając jednak ich uzasadnienie. Utrzymywał bowiem, że władza biskupów wywodzi się wprost z woli suwerena, a nie jak twierdzili Neile, Andrews czy De Dominis wprost od Boga⁶⁵, a dopiero jej wykonywanie odbywa się za zgodą władcy⁶⁶. U Hobbesa suweren jest nawet czymś więcej, w istocie najwyższym kapłanem i rządcą, w rękach którego spoczywa niepodzielna władza, by rozkazywać Kościołowi i społeczeństwu. W chrześcijańskim królestwie autorytet religijny i władza

⁶¹ *Ibidem*, II, 18, s. 161.

⁶² T. Hobbes, *Behemoth...*, *op. cit.*, I, s. 6.

⁶³ T. Hobbes, *Lewiatan...*, *op. cit.*, I, 12, s. 102.

⁶⁴ J.R. Collins, *The Allegiance...*, *op. cit.*, s. 21.

⁶⁵ J.P. Sommerville, *Royalists and Patriots. Politics and Ideology in England 1603–1640*, Routledge, London, New York 1999, s. 186–187, 196.

⁶⁶ J.P. Sommerville, *Hobbes, Behemoth, church-state relations, and political obligation*, *Filozofski vestnik*, Vol. XXIV, No. 2, 2003, s. 218.

państwowa stają się tym samym, a duchowni mają w istocie status urzędników powoływanych mocą królewskiego *imperium*⁶⁷.

Ta jedność władzy konieczna jest jeszcze w jednym celu – zwycięstwa w wojnie o *prawdę*. Dlatego kapitalne znaczenie ma dla niego określenie źródła autorytatywnej interpretacji Słowa Bożego, ponieważ, jak przekonuje:

„wrogowie powstałi przeciwko jego Majestatowi za sprawą prywatnej interpretacji Pisma Świętego, analizowanego przez każdego wedle własnego pomysłu”⁶⁸.

W nich właśnie Hobbes dostrzega jedną z głównych przyczyn rebelii, ponieważ to samozwańczy prorocy okresu wojny domowej, powołując się na Boską inspirację, rzucili wyzwanie suwerennej władzy⁶⁹. Choć nie jest miłośnikiem katolicyzmu, to rozumie uzasadnienie dla niechęci papieżstwa do przekładów *Biblii* na języki narodowe. Translacje te otworzyły bowiem *puszkę Pandory*, uwalniając każdoczesną interpretację spod nadzoru urzędu nauczycielskiego Kościoła⁷⁰. Przez ludzką pychę utracony zostaje wspólny język dyskursu, a świat znowu pogrąża się w chaosie jak w czasach Wieży Babel⁷¹. Stawia więc Hobbes w *Behemocie* fundamentalne pytanie:

„Przez kogo teraz mówi do nas Chrystus, czy przez Króla czy przez duchowieństwo, czy przez Biblię; do każdego, kto ją czyta i interpretuje dla siebie, czy przez prywatnego ducha do każdego indywidualnego człowieka?”⁷².

Każda ze stron upiera się przy swoim, będąc całkowicie głucha na argumenty innych, brak jest bowiem uznanego przez wszystkich dyskursywnego kryterium prawdy. Musi zatem istnieć zewnętrzny wobec nich autorytet, sędzia, który dokona wiążącej wykładni *Pisma* i wskaże *prawdę*. Odrzuca oczywiście teologiczny autorytet Kościoła, zatem jedyne, co pozostaje to polityczny autorytet suwerena – prawodawcy⁷³, dlatego tylko on jest jedyną odpowiedzią na

⁶⁷ P. Springborg, *Leviathan and the Problem of Ecclesiastical Authority*, Political Theory, Vol. 3, No. 3 (Aug. 1975), s. 296.

⁶⁸ T. Hobbes, *Behemoth...*, *op. cit.*, I, s. 3.

⁶⁹ *Ibidem*, I, s. 24–25; C. Hill, *The Century of Revolution 1603–1714*, Routledge, London and New York 2002, s. 172–173.

⁷⁰ T. Hobbes, *Behemoth...*, *op. cit.*, I, s. 21.

⁷¹ S.J. Finn, *Thomas Hobbes and the Politics of Natural Philosophy*, Continuum, London 2004, s. 127.

⁷² T. Hobbes, *Behemoth...*, *op. cit.*, I, s. 55.

⁷³ T. Hobbes, *Lewiatan...*, *op. cit.*, II, 26, s. 245.

najważniejsze pytanie: *quis iudicabit, quis interpretatur?*, tylko on może dokonywać autorytatywnej i stabilnej wykładni, by zapobiec anarchii.

Dlatego jego argument w oczywisty sposób wymierzony jest w szeroko rozumiane pozycje purytańskie⁷⁴, dostrzega bowiem w *Behemocie*, że interpretacja *Pisma* może posłużyć uzasadnieniu nieposłuszeństwa i rebelii, gdy władza wymaga zachowań sprzecznych jakoby z tymi, jakie niesie z sobą słowo Boże. Nawet anglikańskie bierne posłuszeństwo, zgodnie z którym znosić należy niezgodne z Bożą wolą rozkazy króla, nie zadowala jednak Hobbesa, ponieważ nie istnieje logiczna sprzeczność pomiędzy wolą suwerena a wolą Boga, z uwagi na to, że to czego Bóg zabrania lub co nakazuje, *jest określane przez Króla, który ustala sens Pisma Świętego*⁷⁵. Zatem teoria boskiego prawa królów, jak zauważa Figgis, jest dla Hobbesa w tym względzie niewystarczająca, musi bowiem zakładać jakąś formę nieposłuszeństwa⁷⁶. Tymczasem dla autora *Lewiatana* władza kościelna zawsze wywodzi się wprost od suwerena i winna przyjąć wobec niego postawę aktywnego podporządkowania. Wszystkie inne poglądy Hobbes uważa za nielogiczne i fałszywe, sprzeciwiające się argumentom z *Pisma*, rozumowi i ludzkiemu doświadczeniu. Dlatego w Hobbesowskiej opowieści o Wielkiej Rebelii Behemot utożsamia wszystkich tych, którzy nie chcą uznać *prawdy* Lewiatana, a wyjaśniając przyczyny wojny domowej, pisze, że: „nasieniem rebelii były pewne opinie dotyczące religii (*divinity*) i polityki”⁷⁷.

IV. Widać zatem, że Hobbes największą winą obarcza motywacje religijne lub wywodzące się z nich koncepcje polityczne. Dlatego *Behemoth* jest nie tylko traktatem antyrewolucyjnym, ale dotyka ważnego problemu, który i w *Lewiatanie* zajmuje poczesne miejsce. Już tam definiuje:

„królestwo ciemności, będące niczym innym niż sprzymierzeniem oszustów, którzy, iżby zdobyć panowanie nad ludźmi w tym świecie obecnym, starają się naukami ciemnymi i błędnymi zgasić w ludziach światło zarówno przyrodzone, jak i światło Ewangelii, i w ten sposób sprawić, iżby nie byli przygotowani do Królestwa Bożego, które ma przyjść”⁷⁸.

⁷⁴ Lecz również katolickie, duża część *Lewiatana* jest w istocie polemiką właśnie z nimi, szczególnie z Bellarminem i Suarezem – J.P. Sommerville, *Hobbes, Behemoth, church-state relations...*, op. cit., s. 207; P. Springborg, *Thomas Hobbes and Cardinal Bellarmine: Leviathan and „the ghost of Roman empire”*, „History of Political Thought”, Vol. 16, No. 4 (Winter 1995), s. 503–531.

⁷⁵ T. Hobbes, *Behemoth...*, op. cit., I, s. 52.

⁷⁶ J.N. Figgis, *The Divine Right of Kings*, op. cit., s. 208.

⁷⁷ T. Hobbes, *Behemoth, Dedication*, s. v.

⁷⁸ T. Hobbes, *Lewiatan...*, op. cit., IV, 44, s. 541.

Królestwo takie, które jest w istocie królestwem diabła, stało się doświadczeniem Anglii pod rządami Długiego Parlamentu będącego inkarnacją Behemota. Dlaczego jednak te błędne postawy nie tylko zdobyły wielkie rzesze zwolenników, lecz pchnęły je w kierunku krwawej rebelii? Dla Hobbesa odpowiedź jest oczywista: duża część Anglików zwiedziona została przez uwodzicieli i oszustów, którzy w imię swych partykularnych interesów wypowiedzieli prawowitemu monarsze posłuszeństwo. Sączyli oni w dusze prostych łatwowiernych ludzi jad błędnych przekonań, karmiąc ich fałszywym strachem i dając fałszywą nadzieję dotyczącą życia doczesnego i przyszłego. Dlatego:

„Tak długo, jak wieczne męki są bardziej przerażające niż śmierć, tak długo będą bać się duchownych, bardziej niż Króla”⁷⁹.

Trzeba więc w tym miejscu wspomnieć o Hobbesowskiej wizji *zbawienia* i życia wiecznego. Jego zdaniem istnieją tylko dwa obowiązki, które przynależą chrześcijaninowi i prowadzić będą ku życiu wiecznemu: wiara, że Jezus jest Chrystusem, i gotowość przestrzegania prawa⁸⁰. Choć zaprzecza istnieniu nieśmiertelnej duszy, to wierzy we wskrzeszenie ciała po Sądzie Ostatecznym. Potępieni zatem skazani będą albo na niebyt wiecznej śmierci, albo na życie śmiertelne, podobne do pierwszego, dlatego nie ma innego Królestwa Bożego niż to, które będzie tu, na ziemi⁸¹, a Chrystus Hobbesa łączy w sobie cechy żydowskiego Mesjasza i chrześcijańskiego Syna Bożego zmywającego grzechy ludzkości⁸². Zatem strach przed piekielnymi mękami jest irracjonalny, absurdalny i niewiarygodny. Tego, czego należy się rzeczywiście bać to kara z ręki suwerena, który zadać może rzeczywiste cierpienia, a nawet śmierć. Fałszywe wyobrażenie tego, co nastąpi po niej, może doprowadzić ludzi do uległości wobec duchowych uwodzicieli i rzucenia wyzwania władzy. To bowiem oni, wykorzystując tradycję Arystotelejską, przekonali ludzi, że:

„jest tylko jedna droga do zbawienia, a jest nią nadzwyczajne oddanie i szczodrość wobec Kościoła oraz gotowość, jeśli będzie tego wymagał, walczyć z ich naturalnymi i prawowitymi władcami”⁸³.

⁷⁹ T. Hobbes, *Behemoth...*, *op. cit.*, I, s. 14–15.

⁸⁰ R. Farneti, *Hobbes on Salvation*, [w:] P. Springborg, *The Cambridge Companion...*, *op. cit.*, s. 302–303.

⁸¹ P. Dumouchel, *Hobbes & Secularization...*, *op. cit.*, s. 49.

⁸² R.P. Kraynak, *The idea if the messiah in the theology of Thomas Hobbes*, *Jewish Political Studies Review* 4:2 (Fall 1992), s. 117.

⁸³ T. Hobbes, *Behemoth...*, *op. cit.*, I, s. 43.

Dlatego, dla jasności, już na początku swej opowieści o wojnie domowej wymienia owych uwodzicieli (*seducers*) – czarne charaktery, które dzieli wszystko, lecz łączy obłuda i nikczemność maskowane czasem doktrynami o ograniczonym charakterze władzy monarszej. W pierwszej kolejności mamy zatem znienawidzonych Prezbiterian, przez których musiał uchodzić z Anglii, „uwodzicieli różnego rodzaju nazywających siebie ministrami Chrystusa lub ambasadorami Boga udającymi, że mają prawo rządzić każdy w swej parafii i w narodzie, jako ich zgromadzeniu”⁸⁴. Na drugim miejscu wymienia tych, którzy ciągle wierzyli, że powinniśmy być rządzeni przez Papieża, który pretenduje do roli wikariusza Chrystusa i na mocy jego upoważnienia ma być zwierzchnikiem wszystkich chrześcijan. O ile jednak duża część *Lewiatana* skierowana jest właśnie przeciwko nim, to w *Behemocie* Hobbes zachowuje się już bardziej powściągliwie, nie dostrzegając w działaniach katolików bezpośrednich przyczyn rebelii. Znaleźli się jednak w drugim miejscu po Prezbiterianach z uwagi na zacieklą wrogość Hobbesa (będącą czymś powszechnym wśród angielskich protestantów, niezależnie od denominacji), który w katolickiej doktrynie zwierzchności Papieża dostrzega pośrednie źródło idei purytańskich, opartych w istocie na tym samym paradygmacie. Doktryna purytańska w optyce Hobbesa niesie bowiem z sobą podobne zagrożenie dla suwerennej władzy. Łączy ją z katolicyzmem to, czego Hobbes nienawidzi i czego się obawia, a co ostatecznie jest zacznym śmierci Lewiatana – koncepcja *potestas indirecta*⁸⁵. Prezbiterianie twierdzili bowiem, że Kościół rządzony być winien nie przez monarchę i jego urzędników, lecz wybranych przez wiernych pastorów, zgromadzenia i rady, co więcej, monarchowie w kwestiach wiary winni być podporządkowani ich decyzjom. Postanowili zatem, jak twierdzi Hobbes, wziąć przykład z systemów polityczno-eklezyjalnych ustanowionych w Genewie i w Szkocji, a więc podporządkować państwo władzy duchownej⁸⁶.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 43.

⁸⁵ C. Schmitt, *Lewiatan w teorii państwa...*, *op. cit.*, s. 105.

⁸⁶ Istotę ich postulatów oddał jeszcze w czasach Elżbiety jeden z ich liderów Thomas Cartwright:

„Prawdą jest, że musimy być posłuszni wobec władzy świeckiej, która rządzi kościołem Bożym na mocy swego urzędu. Lecz musimy pamiętać, że świeccy urzędnicy muszą rządzić zgodnie z Bożymi zasadami zawartymi w jego słowie, i choć się nim opiekują, to również powinni mu służyć, i choć rządzą kościołem to winni pamiętać, że jako jego poddani powinni złożyć przed nim swe korony i, jak mówi prorok, lizać proch u jego stóp”.

(fragment cytowany przez Whitgifta w jego polemice z Cartwrightem – J. Whitgift, *The Defence of the Answer to the Admonition, Against the Reply of Thomas Cartwright*, XVII, II, [w:] *The Works of John Whitgift*, The University Press, Cambridge 1852, vol. III, s. 189).

Termin *prezbiterianizm* należy jednak traktować u Hobbesa bardzo szeroko, jest on bowiem synonimem wszystkich protestanckich (przede wszystkim kalwińskich) ruchów religijnych negujących ustrój eklezjalny wprowadzony za Elżbiety I i uznający, że reformację należy doprowadzić konsekwentnie do końca, poprzez jej oczyszczenie (*purification*) z wpływów *papizmu*⁸⁷. Można więc w Hobbessowskiej narracji utożsamiać ich z purytanami⁸⁸.

W trzeciej kolejności Hobbes wymienia tych: „którzy uważali, że wszystkie kongregacje są wolne i niezależne od siebie, nazywani Independentami”⁸⁹, a wśród nich Anabaptyści, wyznawcy Piątej Monarchii, Kwakrzy i reszta sekt; dalej część elity wykształcona na uniwersytetach i znająca dzieła greckie i rzymskie, w których: „rząd ludowy wychwalany był za sprawą wspaniałego imienia wolności, a monarchia przynosiła hańbę poprzez odium tyranii” [*dalej mamy – T.T.*] „Londyn i inne wielkie miasta handlowe, podziwiające pomyślność Niderlandów po tym, jak zbuntowały się przeciwko królowi Hiszpanii, skłonne myśleć, że podobna zmiana rządu tutaj, przyniosłaby im podobną pomyślność”⁹⁰; po szóste cała masa ludzi niższego stanu „tęskniących za wojną i spodziewających się znaleźć środki utrzymania przez szczęśliwy wybór strony”⁹¹; w końcu nieświadoma swego obowiązku posłuszeństwa grupa szermująca *common law*, która „nie miała żadnej reguły sprawiedliwości, lecz precedensy i zwyczaj”⁹². Hobbes odrzuca bowiem dwa ich najważniejsze twierdzenia: że źródłem prawa był odwieczny zwyczaj oraz, że prawo to konstytuowało *artificial reason*, w którym zakodowana była mądrość wielu pokoleń możliwa do odczytania tylko przez prawników⁹³.

Jest to więc wielkie oskarżenie kierowane przeciwko wszystkim *dzieciom pychy* – nonkonformistycznym duchownym (i związanym z nim politykom parlamentarnym), przede wszystkim Prezbiterianom, którzy sprzymierzeni z jeszcze radykalniejszymi siłami w Izbie Gmin doprowadzili do wypowie-

⁸⁷ A.F.C. Pearson, *Church and the State. Political Aspects of Sixteenth Century Puritanism*, The University Press, Cambridge 1928, s. 37–38; E.S. Morgan, *Visible Saints. The History of a Puritan Idea*, Cornell University Press, Ithaca 1965, s. 1–32.

⁸⁸ R. MacGillivray, *Restoration Historians...*, *op. cit.*, s. 72.

⁸⁹ T. Hobbes, *Behemoth...*, *op. cit.*, I, s. 2–3.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ J.G.A. Pocock, *The Ancient Constitution and the Feudal Law. A Study of English Historical Thought in the Seventeenth Century*, Cambridge University Press, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney 1987, s. 162–163.

dzenia posłuszeństwa królowi, wojny domowej i w końcu królobójstwa⁹⁴. Autor *Behemota* zauważa jednak jeszcze jeden ważny aspekt ich doktryny, jeśli wyciągnie się z niej bowiem konieczne wnioski, wynika jeszcze większe zagrożenie. Prezbiteriańscy kaznodzieje, którzy: „uważali siebie za sprawą prawa boskiego za jedynych legalnych rządców Kościoła usiłowali przenieść ten sam ustrój do państwa”⁹⁵. Zatem: „ponieważ prawa religijne miały być tworzone przez synody, tak prawa państwowe (*civil laws*) miały być tworzone przez Izbę Gmin”⁹⁶. O ile więc Hobbes podporządkowuje w istocie religię państwu i polityce, jego adwersarze dokonali zabiegu dokładnie przeciwnego. Ostatecznie: „państwo staje się państwem ludowym, podobnie jak Kościół, rządzonym przez zgromadzenia” – w konsekwencji „polityka jest podporządkowana religii”⁹⁷, a zniszczenie państwa i pragnienie ustanowienia królestwa Boga jest tutaj w pełni uzasadnione *Bożą wolą*. Jediną przeszkodą dla *rządów świętych* był zatem król, uosabiający wszelkie polityczne i religijne zło.

W mniemaniu Hobbesa obalenie monarchii było od początku planem Prezbiterian, którzy, choć sami nie zamordowali Karola, to jego egzekucja była skutkiem „szaleństwa i pierwszej zdrady Prezbiterian, którzy zdradzili i sprzedali go jego mordercom”⁹⁸. Obalenie i śmierć króla stają się tu konieczną konsekwencją przekonania, że: „nikt nie może dzierżyć suwerenności, z wyjątkiem samego Jezusa Króla i nikt nie może rządzić w jego imieniu jak tylko święci”⁹⁹. Zatem „gdzie rządzą oni, tam rządzi sam Bóg i nikt inny”¹⁰⁰, a wojna z królem-Antychrystem staje się obowiązkiem każdego chrześcijanina¹⁰¹. Ich dusze zostały zainfekowane jadem, który, jak pisze w *Lewiatanie*, „nie waham się porównać z ukąszeniem wściekłego psa, które powoduje chorobę”¹⁰².

⁹⁴ D. Baumgold, *Hobbes Political Sensibility: The Menace of Political Ambition*, [w:] M.G. Dietz (ed.), *Thomas Hobbes Political Theory*, University of Kansas Press, Lawrence 1990, s. 79–90.

⁹⁵ T. Hobbes, *Behemoth...*, *op. cit.*, II, s. 75.

⁹⁶ *Ibidem*, II, s. 75.

⁹⁷ *Ibidem*, VI, s. 159.

⁹⁸ *Ibidem*, VI, s. 155.

⁹⁹ *Ibidem*, VI, s. 182.

¹⁰⁰ *Ibidem*, VI, s. 167.

¹⁰¹ T. Tulejski, *Konserwatyzm bez Boga. Dawida Hume'a wizja społeczeństwa, państwa i prawa*, Fijorr, Warszawa 2009, s. 52–53; C. Hill, *The Century of Revolution...*, *op. cit.*, s. 166–167.

¹⁰² T. Hobbes, *Lewiatan...*, *op. cit.*, II, 29, s. 291.

Religijni radykałowie znaleźli równocześnie wielu sojuszników, powodowanych nie tyle religijnym zapałem, co politycznymi ambicjami. Zatem, jak pisze Hobbes o przyczynach rebelii:

„Nie było to ich własne dzieło, lecz mieli pomoc wielu gentlemanów, którzy nie mniej pragnęli rządu ludowego (*popular government*) w państwie, niż ten, który w Kościele ustanowili pastorzy. I tak jak ci pierwsi z ambony kształtowali opinie ludu na kształt swych poglądów w niechęci do władzy kościelnej, Kanonów i Modlitewnika, tak drudzy przekonali ich do miłości do demokracji za sprawą swych mów w Parlamencie i przez rozmowy oraz kontakty z ludźmi w kraju, nieustanne wychwalanie wolności i pomstowanie przeciw tyranii pozostawiając ich w przekonaniu, że tyrania jest obecnym ustrojem państwa”¹⁰³.

Co istotne, Hobbes, podobnie jak rojaliści, wątpił w uczciwość i bezinteresowność intencji prezbiteriańskich duchownych i przywódców parlamentu, są zatem dla niego obłudnikami i hochsztaplerami, w końcu w jego systemie to ambicja jest bowiem jednym z najsilniejszych ludzkich motywów¹⁰⁴. Idee religijne i polityczne wymierzone w *status quo* są jej przejawem i jedynie wymówką, by zyskać władzę wpływy, zaszczyty i sławę¹⁰⁵. Człowiekiem bowiem rządzi przede wszystkim egoistyczne *libido dominandi*, a życie duchowe jest skrajną postacią pychy. Pastorzy zazdrościli więc władzy biskupom, ich pomocnicy zaś dworzanom i królewskim ministrom.

W *Behemocie* widać bowiem wyraźnie monarchiczne stanowisko Hobbesa, dostrzegalne już w *De Cive*¹⁰⁶, dla którego znane z historii ustroje (oprócz monarchii absolutnej) wzmacniają napięcie wewnątrz społeczeństwa, są niewydolne w praktyce politycznej niwecząc wewnętrzną jedność wspólnoty¹⁰⁷. Ich wada nie polega na uzależnieniu od cech osoby władcy, społecznej czy ekonomicznej bazy panowania, lecz na dopuszczeniu istnienia w nich rozmaitych, ścierających się poglądów na temat sprawiedliwości i politycznego uprawnienia¹⁰⁸. Uniemożliwiają przez to skuteczne przeciwdziałanie przez państwo wewnętrznym niepokojom i zagrożeniom rewolucyjnym, czyli, używając terminologii Schmitta, pacyfikację polityczności. Dlatego nielekceważonym przez Hobbesa elementem stabilizującym państwo jest w *Behemocie*, który w tym względzie nie różni się niczym od *Lewiatana* kontrola funkcyjnu-

¹⁰³ T. Hobbes, *Behemoth...*, *op. cit.*, I, s. 23.

¹⁰⁴ T. Hobbes, *Lewiatan...*, *op. cit.*, I, 13, s. 109.

¹⁰⁵ G. Kateb, *Hobbes and the Irrationality...*, *op. cit.*, s. 364.

¹⁰⁶ G.M. Vaughan, *Behemoth Teaches Leviathan*, *op. cit.*, s. 22.

¹⁰⁷ G. Kateb, *Hobbes and the Irrationality...*, *op. cit.*, s. 361; G.H. Sabine, *A History of Political Theory*, Holt, Rinehart and Winston, New York 1961, s. 456.

¹⁰⁸ R.P. Kraynak, *Hobbes's Behemoth and the Argument for Absolutism*, „The American Political Science Review”, Vol. 76, No. 4 (Dec. 1982), s. 841.

jących w państwie idei. Przede wszystkim istotne znaczenie mają uniwersytety, które nie bez przyczyny uważa się za *jądro rebelii* i gdzie nauczano błędnych doktryn wymierzonych we władzę suwerenną. Tymczasem nauczać powinny prawdziwych i słusznych zasad, że:

„prawa państwowe są prawami Boga, ponieważ tworzą je ludzie przez Boga wyznaczeni, że lud i Kościół są tym samym i mają jedną głowę w osobie Króla, że Król posiada koronę tylko z woli Boga, a nie innego człowieka, że powinni słuchać prawa Króla (które są prawami Boga)”¹⁰⁹.

Dlatego tak istotne jest odpowiednie kształtowanie postaw poddanych za pomocą kontrolowania przepływu idei, wpajania odpowiedniej świadomości, wykorzystywania skłonności religijnych i innych instrumentów *soft power*. Co, gdy jednak te instrumenty zawiodą?

Powrotowi anarchii zapobiec może więc tylko silna ręka dzierżąca miecz, która odpowiada tylko sama przed sobą, jedynie jej ciągłym zabiegom człowiek zawdzięczać może bezpieczną egzystencję. Dla Hobbesa kwestia lojalności wobec władzy jest kwestią prawa natury, ochrania nas ona bowiem w czasie pokoju, zatem poddani winni chronić ją w czasie wojny. Podniesienie ręki na władcę jest więc dla niego jaskrawym przejawem szaleństwa. Dlatego upoważniał i zachęcał suwerena, by w sytuacji zagrożenia ładu pacyfikować grupy, które potencjalnie mogłyby rzucić mu wyzwanie. Gdy *soft power* zawiedzie, prawo natury każe odwołać się suwerenowi do czystej przemocy. Dlatego nie miał wątpliwości, jak należało czynić, by zapobiec wojnie domowej:

„Nasz ówczesny władca, najlepszy być może jaki kiedykolwiek władał, wiedział, że został zamordowany, będąc wpięć ukaranym za wojnę domową, spowodowaną przez presbiteriańskich pastorów, którzy z tego powodu są winni śmierci wszystkich tych, którzy padli w tej wojnie, których, jak sądzę, w Anglii, Szkocji i Irlandii było blisko 10 000. Czy nie byłoby lepsze zabicie tych buntowniczych pastorów, których było być może 1000, zanim wygłosili swoje kazania? Byłoby to (przynaję) wielką masakrą, lecz zabicie 10 000 jeszcze większą”¹¹⁰.

Był więc świadomy tego, czego nie zauważali w większości rojaliści, że wobec wielkiego zagrożenia państwa konieczne są równie radykalne środki, by je chronić. Skoro wojna domowa nie da się opisać językiem prawa, a Lewiatan stoi ponad nim, to walka z nią nie może być opisywana inaczej jak językiem konieczności. Zatem tak jak jednostka ma uprawnienie naturalne „do każdej

¹⁰⁹ T. Hobbes, *Behemoth...*, *op. cit.*, I, s. 58.

¹¹⁰ *Ibidem*, II, s. 95.

rzeczy, nawet do ciała drugiego człowieka”¹¹¹, tak Lewiatan jako *sztuczny człowiek* na mocy *uprawnienia naturalnego* jest uprawniony do wszystkiego, co pozwoli mu przetrwać i powstrzymać Behemota.

PODSUMOWANIE

Hobbes widzi więc wyraźnie załamanie się chrześcijańskiego imperium Zachodu, a religia, zamiast jednoczyć, zaczyna dzielić. W chrześcijańskim świecie brak zatem tego, kogo uznają wszyscy i który swym autorytetem zdolny jest zapanować nad partykularyzmami¹¹², a tradycyjna legitymacja władzy przestaje wystarczać w zetknięciu z rozmiarem rozkładu¹¹³. Dlatego Hobbes przedefiniowuje państwo chrześcijańskie, tworząc jego mimetyczną wizję w postaci Lewiatana, który wyłania się z otchłani jako jedyna siła zdolna przewyciężyć przemoc i anarchię konfliktu religijnego. Umowa społeczna Hobbesa, jako *ersatz* woli Boskiej, staje się źródłem absolutnego politycznego uprawnienia. Zawierające ją jednostki są równe, lecz równość ta wynika z równej słabości wobec Boga-Lewiatana. Wszelka hierarchia ustąpić musi miejsca przed jego mocą, tak jak ustępuje przed mocą Stwórcy. Wszystko co czyni władza, staje się uzasadnione, ponieważ tylko ona powstrzymuje wojnę każdego z każdym, wojnę, która przybiera symboliczną postać Behemota. Odejscie od średniowiecznej wizji świata i państwa sprawia jednak, że Lewiatan nie ma żadnego wyższego celu, jak Święte Cesarstwo i papieństwo, nie ma najwyższego dobra, które leży poza nim, nie ma mowy o Arystotelejskim *telos*, ma tylko powstrzymać apokalipsę stanu wojny domowej. Jest tak ponieważ, jak ujął to Zagorin:

„człowiek jest źródłem z którego pochodzą wszelkie normy, otchłani pomiędzy ideałem a faktem zostaje w konsekwencji usunięta, ponieważ ideał sam w sobie jest rozwijany z natury i możliwości człowieka”¹¹⁴.

Lewiatan jest bowiem agregacją jednostek, które także nie mają *summum bonum*.

¹¹¹ T. Hobbes, *Lewiatan...*, *op. cit.*, I, 14, s. 113–114.

¹¹² W. Palaver, *Hobbes and the Katéchon: The Secularization of Sacrificial Christianity*, *Contagion Journal of Violence Mimesis and Culture* 2(1), January 1995, s. 66–67.

¹¹³ Y. Abosch, *Hope, Fear, and the Mollification of the Vanquished in Hobbes's "Behemoth or the Long Parliament"*, *Political Research Quarterly*, Vol. 62, No. 1 (Mar. 2009), s. 23.

¹¹⁴ P. Zagorin, *A History of Political Thought in the English Revolution*, Routledge&Kegan Poul, London 1965, s. 170.

Voegelin pisze więc:

„Ludzka natura musiała odnaleźć swoje spełnienie w samym istnieniu; cel sytuujący się poza istnieniem uległ zakwestionowaniu. Hobbes przeciwstawił się gnostyckiej immanentyzacji eschatonu zagrażającej istnieniu, dokonując radykalnej immanentyzacji egzystencji, odrzucając w ogóle sam eschaton”¹¹⁵.

Rozważając ludzkie motywacje Hobbes pisze, że: „na pierwszym miejscu stawiam jako ogólną skłonność wszystkich ludzi stałe i nie znające spoczynku pragnienie coraz większej mocy, które ustaje dopiero ze śmiercią”¹¹⁶. Pragnienie to nie ustaje z chwilą stworzenia państwa, które jest tworem sztucznym i nie jest w żadnym razie wspólnotą, dlatego Lewiatan przejmując to pragnienie musi spacyfikować je u wewnętrznych konkurentów. Konflikt jest bowiem nieodłącznym elementem społecznej i politycznej rzeczywistości¹¹⁷. Tylko w ten sposób, poprzez zjednoczenie w Lewiatanie, ludzkie działania nabierają przymiotu racjonalności. Dlatego państwo ma zapewnić tylko instytucjonalne ramy ładu i samo wypełnić je etyczną treścią. Ma po prostu trwać i w trwaniu tym wyczerpuje się jego cel, tak samo, jak dla jednostki nie ma innego celu, innego zwycięstwa niż to, że żyje. Ma jedynie obowiązek wobec Boga, wiąże go bowiem, tak jak wszystkich, prawo natury, ma obowiązek walczyć ze swym antagonistą¹¹⁸. Ponieważ więc życie polityczne to pole ciągłej i nieustającej rywalizacji tylko w ten sposób stać się może *tym, który powstrzymuje* (κατέχων)¹¹⁹ nadejście Antychrysta, jedyną siłą chroniącą ludzkość przed wizją Behemota – wielogłowego smoka z Apokalipsy. Dlatego to walka z polityczną *herezją* i jej konsekwencjami jest dla Hobbesa prawdziwym *salus populi*.

Choć bowiem w systemie Hobbesa nie ma miejsca na rebelię, to ciągle pozostać musi ona zjawiskiem ze sfery faktów. Za granicami *oikumene* ciągle czai się Behemot – gotowy, by rzucić wyzwanie Lewiatanowi. W cywilizowanych społeczeństwach rozwój nauki i filozofii naturalnie prowadzi do zaistnienia antagonizmów generowanych tym razem nie przez potrzeby egzy-

¹¹⁵ E. Voegelin, *Nowa nauka polityki*, przekł. P. Śpiewak, Aletheia, Warszawa 1992, s. 162.

¹¹⁶ T. Hobbes, *Lewiatan...*, *op. cit.*, I, 11, s. 85.

¹¹⁷ C. Pelluchon, *Leo Strauss and the Crisis of Rationalism. Another Reason, Another Enlightenment*, trans. R. Howse, Suny Press, New York 2014, s. 165–166.

¹¹⁸ T. Hobbes, *O obywatelu*, *op. cit.*, II, 2, s. 382; T. Hobbes, *Lewiatan...*, *op. cit.*, II, 30, s. 298.

¹¹⁹ 2 Tes 2, 8–9.

stencjalne, lecz przez idee, które niosą zacyzn rozkładu¹²⁰. Władza suwerena bowiem, choć teoretycznie nieograniczona, w praktyce wcale taką nie jest.

„Ci, którzy dzierżą władzę najwyższą, czynią nie wszystko, czego chcą i o czym wiedzą, że jest pożyteczne dla państwa. Ale przyczyną tego nie jest brak uprawnienia, lecz wzgląd na obywateli, których czasem nie można zmuszać do wykonania ich obowiązku nie narażając na niebezpieczeństwo państwa”¹²¹.

Muszą istnieć zatem sytuacje, gdy ci, którzy stworzyli państwo, sami zadadzą mu śmierć i one ostatecznie usprawiedliwiają jego *potestas absoluta* depcząca *potestas indirecta*.

Dlatego pisząc *Lewiatana*, Hobbes nie kreuje wizji porządku idealnego, rajy na ziemi z renesansowych utopii, nie ma bowiem złudzeń co do ludzkiej natury. Państwo nie jest w stanie jej zmienić i uczynić lepszą. Co prawda w dobrym państwie „przez sprawiedliwość i miłość bliźniego, cnoty pokój, człowiek staje się Bogiem”¹²², lecz dotyczy to jedynie jego zewnętrznego zachowania, a nie natury przyrodzonej ujawniającej się w całej pełni w stanie natury. W państwie strach przed mocą suwerena może uczynić ludzkie zachowania *dobrymi*, w stanie bezpaństwowym strach przed przemocą ze strony innych jednostek każe człowiekowi uciekać się do *drapieźności zwierzęcej*¹²³. Państwo i chaos w równym stopniu korzystają zatem ze strachu i przemocy. W pierwszym przypadku ulokowana jest ona w nim samym, w drugim zaś w jednostkach. W związku z tym Lewiatan jest tylko jedyną i lepszą, lecz z pewnością niedoskonałą alternatywą dla anarchii. Hobbes bowiem dostrzega wynikające z jego istnienia niedogodności, lecz, jak pisze Vaughan:

„W języku Hobbesa Lewiatan jest jedyną możliwą korektą Behemota. Osądzane przez czysto idealną normę oba mogą być złem, z pewnością, oba niosą w konsekwencji wiele zła. Ale w tym niedoskonałym świecie oba są koniecznym złem, i jeden, bez drugiego przyniósłby dziesięć razy więcej zła”¹²⁴.

Zatem oba biblijne stwory symbolizują ambiwalencję społecznej rzeczywistości, tworząc dialektyczną całość, bez której nie mogą samodzielnie funkcjonować, oba zaś żywią się ludzkim strachem i nadzieją. Lewiatan żywi się stra-

¹²⁰ R.P. Kraynak, *Hobbes on Barbarism and Civilization*, „The Journal of Politics”, Vol. 45, No. 1 (Feb. 1983), s. 104.

¹²¹ T. Hobbes, *O obywatelu*, *op. cit.*, II, 6, s. 292.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ *Ibidem*, *Dedykacja*, s. 177–178.

¹²⁴ C.E. Vaughan, *Studies in the History of Political Philosophy before and after Rousseau*, Vol. I: *From Hobbes to Hume*, Manchester University Press, Manchester 1939, s. 53.

chem jednostek, sam równocześnie lękając się Behemota napędzanego przez *ius naturale*, które nie ustaje w stanie państwowym i pozwala ostatecznie na indywidualne rozpoznanie tego co dobre i złe dla jednostki¹²⁵, niwecząc ostatecznie *absolutność* władzy Lewiatana¹²⁶. Obaj symbolizują w końcu przemoc, Lewiatan racjonalną, Behemot irracjonalną. Ich pojednanie poprzez wzajemną śmierć, jak w tradycji żydowskiej, nastąpi dopiero u końca dziejów, gdy będą stanowić pokarm na uczcie sprawiedliwych. Do tego czasu widmo Behemota – „buntowniczy ryk, jaki wydaje wzburzony tłum”¹²⁷ – wisi nad Lewiatanem, niczym (*prywatny*¹²⁸) miecz Damoklesa, dlatego *Non est potestas Super Terram quae Comparetur ei* ze słynnej strony tytułowej *Lewiatana* jest tylko pobożnym (?) życzeniem. Lewiatan daje tylko czasowe wytchnienie, ponieważ:

„gdy cały świat zostanie zaludniony nadmiernie, wówczas ostatnim ze wszystkich środków jest wojna, która dba o każdego człowieka, jednemu daje zwycięstwo, innemu śmierć”¹²⁹,

powstanie zatem Behemot, a wtedy wszystko będzie mogło zacząć się od nowa.

BIBLIOGRAFIA

- Abosch Y., *Hope, Fear, and the Mollification of the Vanquished in Hobbes's "Behemoth or the Long Parliament"*, „Political Research Quarterly”, Vol. 62, No. 1 (Mar. 2009).
- Bramhall J., *Advertisement to the Reader*, [w:] *The Works of the Most Reverend Father in God*, John Henry Parker, Oxford 1844, Vol. IV.
- Collins J.R., *The Allegiance of Thomas Hobbes*, Oxford University Press, Oxford, New York 2005.
- Dietz M.G. (ed.), *Thomas Hobbes Political Theory*, University of Kansas Press, Lawrence 1990.

¹²⁵ J. Hampton, *Hobbes and the Social Contract Tradition*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi, Dubai, Tokyo, Mexico City 1986, s. 198–200.

¹²⁶ N. Gładziuk, *Druga Babel. Antynomie siedemnastowiecznej angielskiej myśli politycznej*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2005, s. 270–273.

¹²⁷ T. Hobbes, *Lewiatan...*, *op. cit.*, I, 8, s. 66.

¹²⁸ T. Hobbes, *O obywatelu*, *op. cit.*, II, 6, s. 290.

¹²⁹ T. Hobbes, *Lewiatan...*, *op. cit.*, II, 30, s. 308.

- Dumouchel P., *Hobbes & Secularization: Christianity and the Political Problem of Religion*, „Contagion Journal of Violence Mimesis and Culture” 2(1), January 1995.
- Evrigenis I.D., *Images of Anarchy. The Rhetoric and Science in Hobbes's State of Nature*, Cambridge University Press, New York 2014.
- Figgis J.N., *The Divine Right of Kings*, Cambridge University Press, Cambridge 1914.
- Finn S.J., *Thomas Hobbes and the Politics of Natural Philosophy*, Continuum, London 2004.
- Gładziuk N., *Druga Babel. Antynomie siedemnastowiecznej angielskiej myśli politycznej*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2005.
- Habel N.C., *The Book of Job*, Cambridge University Press, Cambridge 1975.
- Halliday R.J., Kenyon T., Reeve A., *Hobbes's Belief in God*, Vol. 31, Issue 3, September 1983.
- Hampton J., *Hobbes and the Social Contract Tradition*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi, Dubai, Tokyo, Mexico City 1986.
- Hill Ch., *The Century of Revolution 1603–1714*, Routledge, London and New York 2002.
- Hill Ch., *The World Turned Upside Down. Radical Ideas During the English Revolution*, Penguin Books, London 1991.
- Voegelin E., *Nowa nauka polityki*, przekł. P. Śpiewak, Aletheia, Warszawa 1992.
- Hobbes T., *Behemoth oder das Lange Parlament*, Fischer, Frankfurt am Main 1991.
- Hobbes T., *Behemoth or the Long Parliament*, Chicago University Press, Chicago, London 1990.
- Hobbes T., *Behemoth or the Long Parliament*, Frank Cass, London 1969.
- Hobbes T., *Behemoth or the Long Parliament* (ed. Ferdinand Tönnies), Simpkin, Marshal, and Co., London 1889.
- Hobbes T., *Elementy filozofii*, przekł. Cz. Znamierowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1956.
- Hobbes T., *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, przekł. Cz. Znamierowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1954.
- Jackson N.D., *Hobbes, Bramhall and the Politics of Liberty and Necessity. A Quarrel of the Civil Wars and Interregnum*, Cambridge University Press,

- Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo 2007.
- Johnston D., *The Rhetoric of Leviathan. Thomas Hobbes and the Politics of Cultural Transformation*, Princeton University Press, Princeton 1986.
- Kaplan L., Koltun-Fromm K., *Imagining the Jewish God*, Lexington Books, Lanham, Boulder, New York, London 2016.
- Kateb G., *Hobbes and the Irrationality of Politics*, *Political Theory*, Vol. 17, No. 3 (Aug. 1989).
- Keeble N.H. (ed.), *The Cambridge Companion to Writing of the English Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.
- Kelley R., Sacks D.H. (ed.), *The Historical Imagination in Early Modern Britain. History, Rhetoric, and Fiction, 1500–1800*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne 1997.
- Kraynak R.P., *Hobbes's Behemoth and the Argument for Absolutism*, „The American Political Science Review” Vol. 76, No. 4 (Dec. 1982).
- Kraynak R.P., *Hobbes on Barbarism and Civilization*, „The Journal of Politics” Vol. 45, No. 1 (Feb. 1983).
- Kraynak R.P., *The idea of the messiah in the theology of Thomas Hobbes*, *Jewish Political Studies Review* 4:2 (Fall 1992).
- MacGillivray R., *Restoration Historians and the English Civil War*, Martinus Nijhoff, Hague 1974.
- Malcolm N., *The Name and Nature of Leviathan: Political Symbolism and Biblical Exegesis*, *Intellectual History Review* 17 (2007).
- Martinich A.P., *The Two Gods of Leviathan. Thomas Hobbes on Religion and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town 2003.
- Morgan E.S., *Visible Saints. The History of a Puritan Idea*, Cornell University Press, Ithaca 1965.
- Negretto G.L., *Hobbes' Leviathan. The Irresistible Power of a Mortal God*, *Analisi e diritto* 2001.
- Palaver W., *Hobbes and the Katéchon: The Secularization of Sacrificial Christianity*, *Contagion Journal of Violence Mimesis and Culture* 2(1), January 1995.
- Pearson A.F.C., *Church and the State. Political Aspects of Sixteenth Century Puritanism*, The University Press, Cambridge 1928.
- Pelluchon C., *Leo Strauss and the Crisis of Rationalism. Another Reason, Another Enlightenment*, trans. R. Howse, Suny Press, New York 2014.
- Pocock J.G.A., *Politics, Language, and Time*, University of Chicago Press, Chicago 1989.

- Pocock J.G.A., *The Ancient Constitution and the Feudal Law. A Study of English Historical Thought in the Seventeenth Century*, Cambridge University Press, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney 1987.
- Reynolds N.B., Hilton J.L., *Thomas Hobbes and authorship of the „Horae Subsecivae”*, „History of Political Thought”, Vol. 14, No. 3 (Autumn 1993), s. 361–380.
- Rogers G.A.J., Sorell T. (ed.), *Hobbes and History*, Routledge, London, New York 2000.
- Sabine G.H., *A History of Political Theory*, Holt, Rinehart and Winston, New York 1961.
- Schmitt C., *Lewiatan w teorii państwa Thomasa Hobbesa*, przekł. M. Falkowski, Prószyński i S-ka, Kraków 2008.
- Schmitt C., *Teologia polityczna i inne pisma*, przekł. M. Cichocki, Znak, Kraków 2000.
- Skinner Q., *Reason and Rhetoric in the Philosophy of Hobbes*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi 1996.
- Skinner Q., *Znaczenie i rozumienie w historii idei*, Refleksje nr 9, wiosna–lato 2014.
- Sommerville J.P., *Hobbes, Behemoth, church-state relations, and political obligation*, Filozofski vestnik, Vol. XXIV, No. 2, 2003.
- Sommerville J.P., *Royalists and Patriots. Politics and Ideology in England 1603–1640*, Routledge, London, New York 1999.
- Sommerville J.P., *Thomas Hobbes. Political Ideas in Historical Context*, Macmillan, Houndmills 1992.
- Sorell T. (ed.), *The Cambridge Companion to Hobbes*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid 2006.
- Springborg P. (ed.), *The Cambridge Companion to Hobbes's „Leviathan”*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi 2007.
- Springborg P., *Hobbes's Biblical Beasts: Leviathan and Behemoth*, „Political Theory”, Vol. 23, No. 2 (May 1995).
- Springborg P., *Leviathan and the Problem of Ecclesiastical Authority*, „Political Theory”, Vol. 3, No. 3 (Aug. 1975).
- Springborg P., *Thomas Hobbes and Cardinal Bellarmine: Leviathan and „the ghost of Roman empire”*, „History of Political Thought”, Vol. 16, No. 4 (Winter 1995).

- Sreedhar S., *Hobbes on Resistance. Defying the Leviathan*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi, Dubai, Tokyo 2010.
- Stillman R.E., *Hobbes's "Leviathan": Monsters, Metaphors, and Magic*, ELH, Vol. 62, No. 4 (Winter 1995).
- Taubes J., *Religionstheorie und Politische Theologie*, Band 1: *Der Fürst dieser Welt. Carl Schmitt und die Folgen*, W. Fink, F. Schöningh Verlag, München, Paderborn 1983.
- The English Works of Thomas Hobbes of Malmesbury*, John Bohn, London 1839–1843.
- The Works of John Whitgift*, The University Press, Cambridge 1852.
- Thornton H., *State of Nature or Eden? Thomas Hobbes and His Contemporaries on the Natural Condition of Human Beings*, University of Rochester Press, Rochester 2005.
- Toorn K. van der, Becking B., Horst P.W. van der (ed.), *Dictionary of Deities and Demons in the Bible*, Brill, Leiden, Boston, Köln 1999.
- Tulejski T., *Konserwatyzm bez Boga. Dawida Hume'a wizja społeczeństwa, państwa i prawa*, Fijorr, Warszawa 2009.
- Vaughan Ch.E., *Studies in the History of Political Philosophy before and after Rousseau*, Vol. I: *From Hobbes to Hume*, Manchester University Press, Manchester 1939.
- Voigt R. (ed.), *Der Leviathan, Nomos*, Baden-Baden 2000.
- Voughan G.M., *Behemoth Teaches Leviathan. Thomas Hobbes on Political Education*, Lexington Books, Lanham, Boulder, New York, Oxford 2002.
- Wittgenstein L., *Tractatus logico-philosophicus*, przekł. B. Wolniewicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Wolin S.S., *Calvin and the Reformation: The Political Education of Protestantism*, „The American Political Science Review” Vol. 51, No. 2 (Jun. 1957).
- Wundel W., *Filozofia strachu i nadziei. Teoria społeczna Tomasza Hobbesa*, Książka i Wiedza, Warszawa 1971.
- Wyatt N., *Space and Time in the Religious Life of the Near East*, Sheffield Academic Press, Sheffield 2001.
- Zagorin P., *A History of Political Thought in the English Revolution*, Routledge&Kegan Poul, London 1965.
- Zakai A., *Reformation, History, and Eschatology in English Protestantism*, „History and Theory”, Vol. 26, No. 3 (Oct. 1987).

BEHEMOT PRZECIWKO LEWIATANOWI – THOMAS HOBBS O NATURZE REBELII

Streszczenie

Autor wskazuje w swoim artykule prawdziwy, empiryczny fundament filozoficznej i politycznej refleksji Tomasza Hobbesa, usprawiedliwiający jego statolatrię sformułowaną w *Lewiatanie*. W jego opinii ten fundament Hobbes przedstawia w zapomnianym i rzadko analizowanym traktacie *Behemoth*, będącym narracją o wydarzeniach angielskiej wojny domowej. W traktacie tym filozofia polityczna Hobbesa spotyka się ze swym społecznym kontekstem i historią tworząc dialektyczny układ składający się z empirycznego chaosu i filozoficznego ładu identyfikowanych z dwoma biblijnymi bestiami. Dlatego oba dzieła należy interpretować jako części dyptyku – filozoficzny i empiryczny wykład wyjaśniający stanowisko zawarte w *Lewiatanie*. Autor wskazuje również, że w opinii Hobbesa prawdziwa moc nie tkwi w sile fizycznej, lecz w mocy idei, które są prawdziwym narzędziem walki o władzę.

Słowa kluczowe: Hobbes, rebelia, rewolucja purytańska, angielska wojna domowa, Lewiatan, Behemot

BEHEMOTH VS. LEVIATHAN – THOMAS HOBBS ON THE NATURE OF A REBELLION

Abstract

In the article, the author shows the true, empirical foundation of Thomas Hobbes's philosophical and political reflection, justifying his statolatriy formulated in *Leviathan*. In his opinion, Hobbes presents this foundation in the forgotten and seldom analysed treatise *Behemoth*, being the narration about the events of the English Civil War. In this treatise, Hobbes's political philosophy meets its social context and history creating the dialectical arrangement consisting of empirical chaos and philosophical order identified as two biblical beasts. For this reason both works should be interpreted as parts of a diptych – the philosophical and empirical lecture clarifying the position taken in *Leviathan*. The author also shows that in Hobbes's opinion the true power lies not in physical strength, but in force of ideas, which are the real tool in the fight for power.

Key words: Hobbes, rebellion, Puritan Revolution, English Civil War, Leviathan, Behemoth

БЕГЕМОТ ПРОТИВ ЛЕВИАФАНА – ТОМАС ГОББС О ПРИРОДЕ ВОССТАНИЙ

Резюме

Автор статьи указывает на реальную эмпирическую основу философско-политической рефлексии Томаса Гоббса, которая является обоснованием его статолатрии, сформулированной в *Левиафане*. По мнению автора, данную основу Гоббс представил также в забытом и редко анализируемом трактате *Бегемот*, который является повествованием о событиях гражданской войны в Англии. В упомянутом трактате происходит коллизия политической философии Гоббса с её социальным контекстом и историей, что ведёт к созданию диалектической системы, состоящей из эмпирического хаоса и философского порядка, ассоциируемых с двумя библейскими чудовищами. В связи с этим оба произведения следует рассматривать как части диптиха – философского и эмпирического изложения, служащего истолкованием позиции, содержащейся в *Левиафане*. Автор также указывает, что, по мнению Гоббса, истинная сила заключается не в физической мощи, а в силе идей, которые являются реальным инструментом борьбы за власть.

Ключевые слова: Гоббс, восстание, Пуританская революция, Английская гражданская война, Левиафан, Бегемот

Cytuj jako:

Tulejski T., *Behemot przeciwko Lewiatanowi – Thomas Hobbes o naturze rebelii*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2019 nr 1(64), 19–49. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.01/t.tulejski

Cite as:

Tulejski, T. (2019) ‘Behemot przeciwko Lewiatanowi – Thomas Hobbes o naturze rebelii’ [‘Behemoth vs. Leviathan: Thomas Hobbes on the nature of a rebellion’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(64), 19–49. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.01/t.tulejski

Justyna Bokajło*
Martin Dahl**

THE PRINCIPLE OF “INTERDEPENDENCE OF ORDERS” AS THE MAIN IDEA OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND THE BASIC CATEGORY OF WILHELM RÖPKE AND ALEXANDER RÜSTOW’S SOCIO-ECONOMIC THOUGHT

DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.02/j.bokajlo/m.dahl

“Analysis in terms of balance is, therefore, an introduction to research into major problems in economics”.

O.E. Williamson

INTRODUCTION

The Social Market Economy (SME) is a concept of sustainable socio-economic, legal, and institutional order which since the end of the Second World War has been implemented to a greater or lesser extent by German government coalitions. On the basis of Max Weber’s thought of order (*Denken in Ordnungen*) Walter Eucken – one of the main representatives of ordoliberalism, which is an economic component of the SME – introduced the principle of interdependence of orders (*Interdependenz der Ordnungen*) into his concept. On this basis, Alfred Müller-Armack, the creator of the SME concept, assumed that the practical implementation of the concept is possible only with a balanced approach to each order. He assumed that all the orders

* Justyna Bokajło – Dr., Assistant Professor at University of Wrocław, Faculty of Social Sciences, Institute of International Studies, justyna.bokajlo@uwr.edu.pl

** Martin Dahl – Dr., Assistant Professor at Lazarski University in Warsaw, Faculty of Economics and Management, m.dahl@lazarski.edu.pl

“overlap” and each of them is an immanent part of the others, therefore, the economic order is possible only in a favorable social environment based on a legally organized institutional order. Moreover, all of them are determined by normative axiological, ethical, and cultural frameworks. All the orders, therefore, should be considered in their mutual, balanced interaction and never in an isolated way or through the primacy of one order over another.

Both Wilhelm Röpke, a representative of sociological neoliberalism, who was ideologically connected with the trend of economic humanism, and Alexander Rüstow, a representative of sociological humanism, presented the holistic approach to the principles of the order policy since the early 1990s¹. Both of them were focused on so-called The Freiburg School (a research and scientific community of lawyers and economists of the University of Freiburg; founded in the 1930s), exposing the category of philosophical and sociological order – *ordo*- and the role of an individual/a human in it. Reinhold Behlke considered them to be a part of the so-called neoliberal continental group, which ideological bases derived from the Viennese school (whose main representatives were, among others, Frierich A. von Hayek and Ludwig von Mises) and the Chicago School (with Milton Friedman at the forefront). The Chicago School differed from the other two because of the more socially oriented approach and anthropological perspective². On the basis of the Church’s social doctrine and the principle of personalism supported by the neo-Thomistic interpretation, the representatives of this school argued that a man as a social being (*zoon politikon*) integrated in the community (*Gemeinschaft*) is not a rationally calculating *homo oeconomicus*, engaging in, as Aristotle would put it, *chrematistike*³. The human role is to strive not only to multiply material goods but to create well-being, namely managing

¹ D. Haselbach (1991), *Autoritärer Liberalismus und Soziale Marktwirtschaft*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, p. 161.

² J. Henger (2000), *Alexander Rüstow: Ordnungspolitische Konzeption und Einfluss auf das wirtschaftspolitische Leitbild der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart: Lucius & Lucius, pp. 6–9.

³ Following Heber, Sadurski believes that “the concept of “ordo” inspired by Christianity and neo-modernism is an old symbol of the perfection of the highest shape of the world”, which is the image of the “pre-structural itarian harmony of things” – W. Sadurski, A. Haber (1963), *Mity ekonomiczne w NRF* [Economic myths in NRF]. Wrocław – Warszawa – Kraków: Ossolineum; A. Krawczewski (1962), „*Anty-Keynesizm liberalów niemieckich*” [“Anti-Keynesianism” of German liberals]. „*Ekonomista*”, No. 1; W. Bokajło, A. Paczeński (ed.) (2008), *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki* [Fundamentals of European Studies. Academic textbook]. Wrocław: Alta2, pp. 56–62, 118–120.

in a favorable social environment and a sustainable natural environment, because only in such conditions is a human able to implement his or her inalienable rights: the right to life, freedom and property, which constitute his or her dignity. However, in defense of dignity stands the inviolable, subjective character of a person and the principle of subsidiarity inseparably connected with solidarity. A social and political organization of society (including *societas perfecta* – as the Aristotelian-Thomistic tradition described a “state”), based on these values is a specific *ordo*.

The aim of the study is to conduct a comparative analysis of the views presented by Wilhelm Röpke and Alexander Rüstow in the context of the concept of sustainable development. Presented ideas focus primarily on the long-term system’s ability to achieve sustainable social development, taking into account the assumption of the interdependence of orders and with a special consideration of a human as a subject of civil society. Its superior role, as a “rational subject”, defines the degree of individual, organized freedom in the community “*in Freiheit ordnen*”⁴, which allows the management of resources (including natural ones) in creating social ties and coordination of informal institutions, in order to achieve the most sustainable and long-standing, intergenerational development.

1. “VITALITY” AND ITS SIGNIFICANCE FOR ALEXANDER RÜSTOW’S CONCEPT OF SUSTAINABLE ORDER

Alexander Rüstow paid particular attention to the elements that balance economic order and increase its effectiveness. He, as an economist, but, above all, a social philosopher and sociologist of culture, considered the development of the political and sociological dimension of neoliberalism to be very important. In the SME concept, therefore, he focused on the „social” component, which in his interpretation did not refer to state egalitarianism. It distracted attention from market imperialism towards a free but fairly competitive order in which a man fulfills himself or herself in the non-material sphere basing on individual responsibility and subsidiarity⁵. He described this sphere as “*Vitalpolitik*” – a policy of vitalization, that is, a sense

⁴ L. Miksch (1947), *Wettbewerb als Aufgabe. Die Grundsätze einer Wettbewerbsordnung*, Stuttgart, Berlin, 2., erweiterte Auflage, Godesberg, p. 15.

⁵ F.P. Maier-Rigaud, R. Maier-Rigaud, *Rüstows Konzept der Sozialen Marktwirtschaft – Sozial- und wettbewerbspolitische Dimensionen einer überwirtschaftlichen Ordnung*, [in:] M.C. Mländer, P. Ulrich (Hrsg.) (2009), *60. Jahre Soziale Marktwirtschaft, Illusionen*

of fulfillment and dignified development related to non-economic aspects, namely the qualitative dimension of a satisfying life. At the same time, integration in the community through individual self-fulfillment is important as it will translate into the common good and economic success. This means socially responsible thinking and acting in terms of sustainable development – organized, sensible and prospective enough to take into account the needs of present and future generations. Economic welfare surrounded by clean natural environment and fulfilling social life should have a global and intergenerational dimension. That is why it is so important to contribute to the development of social capital and care for demographic development, on the basis of which a diversified social division and organization of work could develop, allowing for the acquisition of education and independent development of material well-being. Based on such a basis, it is possible to achieve a higher level of cultural development on which individuals could develop spiritually being free from economic constraints. The order created in this way must be supplemented with an ethical and moral “superstructure” oriented to the idea of humanity with freedom and responsibility in its center; freedom, which is “in the development of humanity to the development of humanity”⁶ is of fundamental importance. “Without freedom, one cannot be a human being”⁷ and vice versa, “the framework meaning of freedom must be filled with humanity”⁸. According to A. Rüstow, this freedom can neither be boundless nor can it be limited by the following external factors: concentration of political and economic power (both in the hands of ruling units and in the form of cartels and monopolies), particularism of interests and lack of harmony between three values – freedom, faith, and morality. The best environment for implementing human freedom is an organized, orderly community of values. In order to improve “vitalizing”, overcome materialism and social disintegration, traditional, materialistic social policy one-sidedly directed at increasing pay and shortening of working time should be replaced by vitalizing policy (*Vitalpolitik*) oriented to the “essence of a man” – one that takes into account all the factors that really affect his or her satisfaction.

und Reinterpretationen einer ordnungspolitischen Integrationsformel. 1. Auflage, Haupt Verlag, Bern–Stuttgart–Wien, pp. 71–72.

⁶ M. Prollius von, *Alexander Rüstow, Deutscher Sozialphilosoph, Kulturosoziologe und Nationalökonom (1885–1963)*, http://michael.von.prollius.de/archiv/liberty.li_AlexanderRuestow_MvP.pdf, p. 1 [Accessed: 10.10.2018].

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

Through humanistic orientation, this policy will serve:

“happiness and good well-being of a human. As the more the conditions in which a man lives will correspond to his or her essence and original, natural needs, the happier a man will feel”⁹.

Thus, the vitalization policy not only wants to influence the economic position of a person through distribution policy, but seeks to improve the general situation of man: “not only takes into account economic values measured in numbers, values expressed in monetary amount”¹⁰, but is aware that “it is much more important how a person feels in their situation”¹¹.

What A. Rüstow tried to prove is a specific necessity of interdependence and balance of cultural and axiological, sociological and economic, political and anthropological order. He placed all of this on the basis of neoliberal principles because they ensure a harmonious coordination between freedom and security (social and societal). The lack of balance of these orders for A. Rüstow was synonymous with the decline of Western culture: relativizing values, excessive universalism, and automatic consumerism. In this perspective, the most dangerous “illness” of civilization is “massification” (*Vermassung*), which gives open space for extremes and absolutization: authoritarianism and totalitarianism and at the same time incurring social costs resulting from the market dogma (*Sozialkosten des Marktdogmas*)¹².

A. Rüstow’s perception of history of humanity as a three-story theory (*Theoriebausteine*) is an interesting interpretation of the condition of modernity: the first level is the “demographic base”, a cultural pyramid (*Kulturpyramide*), which creates a diverse division of social roles based on human capital; the broader the base, the greater the probability of achieving a higher degree of cultural development. The next stage is a type of interference (*Überlagerung*) strengthening the “accumulated” potential and the last integration (*Integration*) in the natural human environment that is in the social

⁹ A. Rüstow (1955), *Wirtschaftspolitische Probleme der sozialen Marktwirtschaft*, [in:] P.M. Boarman (Hrsg.), *Der Christ und die Soziale Marktwirtschaft*, Kohlhammer Verlag, Stuttgart–Köln, p. 70.

¹⁰ A. Rüstow (1963), *Wirtschaft als Dienerin der Menschlichkeit*, [in:] W. Hoch (Hrsg.), *Alexander Rüstow – Rede und Antwort*, Hoch Verlag, Ludwigsburg, p. 82.

¹¹ *Ibidem*.

¹² A. Rüstow (2001), *Sozialkosten des Marktdogmas is one of the titles of subchapters. Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus. Das neoliberale Projekt*, 3. Überarbeitete Auflage mit Übersetzungen, hrsg. von F.P. Riguard und G.M. Riguard, Metropolis – Verlag, Marburg, pp. 210–212.

structure, taking into account the natural ecosystem¹³. The stronger and more conscious human capital is (integrated in the community, responsible for oneself and fellow citizens), the greater the likelihood of participation, competition, and social inclusion. This, in turn, stabilizes the interdependence of orders, especially the cultural, axiological, and political order, which, apart from economic implementation, will ensure a happy and dignified life. As A. Rüstow assumed, it is vitality that promotes *vita humana* – a decent life.

2. A MAN AS AN ENTITY BALANCING INTERDEPENDENT FOUNDATIONS IN WILHELM RÖPKE'S CONCEPT

In the publication *The Social crisis of modernity (Gesellschaftskrise der Gegenwart, 1942)* Wilhelm Röpke wrote about the crisis of Western civilization related to the departure from Christian values, traditions, the fall of the middle class and socio-cultural masses. He made a deep critical analysis of the causes and indications of the social crisis which led to the break of natural bonds that had connected and merged the liberal community (*Gemeinschaft*). Instead of it, a "spiritual vacuum" appeared and multiplied "ideological" pseudo-tautologies that captured mass imagination¹⁴.

Similar to A. Rüstow, he was associated with the Freiburg School and its ordoliberal interpretation. However, in the concept of the SME inspired by the social doctrine of the Church he developed the mainstream of personalism and economic humanism to the greatest extent. At the center of every socio-economic community he put a man. Nonetheless, in reference to the Scottish Enlightenment tradition, he had in mind the smallest, integrated communities, i.e. families, parishes, and associations¹⁵. An omnipotent, caring state "released" people from activity and responsibility for their freedom and the possibility of shaping their own well-being. Acting in contradiction to the principle of subsidiarity, it developed a class of "helpless proletarians" and

¹³ A. Rüstow (1950), *Ortsbestimmung der Gegenwart. Eine Universalgeschichtliche Kulturkritik*, Band 1.: Ursprung der Herrschaft, Eugen Rentsch Verlag, Erlenbach-Zürich, pp. 39–41.

¹⁴ A.M. Schneider (2004), *Ordnungsaspekte in der Nationalökonomik. Eine historische Reflexion*. Haupt Verlag, Bern-Stuttgart-Wien, pp. 119–124. Also: J. Lewandowski (1991), *Neoliberalowie wobec współczesności* [Neoliberals towards contemporary times]. Gdynia: ATEXT, pp. 100–101.

¹⁵ J. Zweynert (December 2007), *Die Entstehung ordnungsökonomischer Paradigmen – theoriegeschichtliche Betrachtungen*, Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut, Paper 5-2, Zweigniederlassung Thüringen, p. 11.

“by organizing a permanent redistribution of income” it led to “politicizing life”, and in “consequences for nationalization”, unrestrained consumerism and bureaucratization¹⁶. Centralization and monopolization of all power (state and also market), autocratic governments cause numerous conflicts, especially between the rulers and the ruled. This, in turn, undermines the moral foundations of legitimate power and leads to a situation in which:

“just as it was in antiquity, modern government and modern society have found themselves on the verge of downfall as a result of statism and collectivism, and, as it was back then, it could cause the collapse of all civilization and culture”¹⁷.

On the other hand, he “charged” the absolutization of economics and boundless faith in economic rationality, as he believed that pursuit of continuous multiplication of material well-being and constant aggregation of indicators of economic growth rate is not correlated with social development. It only stimulates consumerist attitudes, makes it dependent on borrowing and on the supply side. Besides, it leads to standardization of products, a drop in their quality, mediocrity and, as a result, to a decline of competitiveness. And yet – as W. Röpke wrote in his famous publication *In addition to supply and demand (Jenseits von Angebot und Nachfrage)* –

“society as a whole cannot be built on the basis of the law of supply and demand (...), and the state organization is more than just type of joint-stock company”¹⁸.

The reason behind this is that liberalism is no longer free and based on the benefits of exchange, namely on interpersonal communication and coordination of social activities. It becomes a “vulgarized”, disintegrated, ineffective creation that leads to the break of traditional social ties, based on the ruthlessness of competition and “cheap and comfortable uniformity”¹⁹. Any “cult of amount” and “quantity” is a simple path to imperialism, which classic liberalism did not assume. He treated economic activities, as Max

¹⁶ R. Scheu, *Je grösser der Wohlstand, desto geringer die Wohlfahrt*. Schweizer Monat, Dossier Ausgabe 988 – Juli 2011, <https://schweizermonat.ch/je-groesser-der-wohlstand-desto-geringer-die-wohlfahrt/> [Accessed: 31.10.2018].

¹⁷ J. Lewandowski, *Neoliberalowie...*, *op. cit.*, pp. 101–102.

¹⁸ Cited: J. Dörr (2017), *Die europäische Kohäsionspolitik: Eine ordnungsökonomische Perspektive*. Berlin/ Boston: Walter de Gruyter, p. 20.

¹⁹ *Ibidem*. See also: A. Kłoskowska (2011), *Kultura masowa* [Mass culture]. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, pp. 124–126.

Weber wrote, as deliberately and value-rational, occurring only in the "social relation", i.e. in the social environment²⁰. He did not treat economic order as a product of civilization: "a highly infirm and fragile product of the art of civilization"²¹, but as a nature in which the human dimension is its essence. It is a person who balances the political and social system, so the balanced order for W. Röpke means such conditions in which people can create and deepen social bonds. They are based on competition (*Wettbewerb*), cultivating traditional patterns, respecting ethical standards, caring for the natural environment, and nurturing intergenerational solidarity. The institutional conditions (formal and informal) allow not only to create material well-being but, above all, to fulfil oneself spiritually and to express one's humanity through a dignified and happy life.

At this point, it is worth noting that W. Röpke raised one of the most important issues, currently defined as the social choice theory. Together with A. Rüstow, he paid attention to a specific approach to balancing orders; in the management of the socio-political structure, he did not give priority to either economic policy (as the liberals and even an adherent of ordoliberalism Walter Eucken did), or social policy (whose primacy over economy was recognized by, among others, John M. Keynes). In his concepts he also departed from solutions that proposed the dominance of state institutions and from the hegemony of individuals: atomized individuals multiplying profits "at any price" he assumed the proportional "interpenetration" of elements/order: social, economic, institutional and legal, cultural and axiological, individual – although more humanized – and state and natural – related to the natural environment. What's more, he attached the greatest importance to man's responsibility for their formation, due to the fact that they are a natural "ecosystem" of its functioning and development, and on the other hand, they are a common good also the future generations.

He raised the issue of coordinating individual aspirations and expectations with the effectiveness and the possibility of achieving social preferences. This problem was addressed to economists involved in the social choice theory pointing to the difficulty or (non-) possibility (Kenneth J. Arrow) of achieving social well-being or satisfying public goals in the optimal sense according to Pareto, in the conditions of individual and different individual

²⁰ M. Weber (2002), *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Translated by D. Lachowska. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, pp. 20–22.

²¹ W. Röpke (1942), *Die Gesellschaftskrise der Gegenwart*. 5. Auflage, Eugen-Rentsch-Verlag. Erlenbach–Zürich, p. 87; Also: J. Lewandowski, *Neoliberalowie...*, *op. cit.*, pp. 100–101.

expectations (especially Jean-Charles de Borda) and incomplete information and uncertain knowledge (Marquis de Condorcet)²². At the same time, on the basis of public choice theory Garrett Hardin in his article *The Tragedy of the Commons* (1968) raised an issue of common good, although in a slightly different perspective. Hardin pointed to the issue of managing natural resources (common/public) by rational individuals who, while wanting to maximize their profits, will lead to depletion in the long run. He concludes that it is difficult to realize the freedom of individual choices in the community:

“people locked in the logic of community are free only to lead to universal ruin; when they see the necessity of mutual coercion, they feel free to pursue other goals”²³.

As in conditions of the community “freedom is the recognition of necessity”, therefore, every free person and his or her actions focused on maximizing efficiency and profitability, will cause the destruction of public goods²⁴. In order to prevent this, one should either – in accordance with K.J. Arrow’s set of axioms – introduce a dictatorship, which in the conditions of democracy and assuming that freedom is the highest value is absurd, or abolish the common good in the economy, which is also not possible.

All these extreme measures are not optimal, as W. Röpke and A. Rüstow also pointed out in their research, while seeking an alternative route to a socialist economy, both centrally managed and liberal²⁵, which contributed to the development of the SME concept. They saw these two forms as abstract “formations”, ideal types that cannot be implemented in the changing conditions of socio-economic progress. From researchers’ of the SME

²² For more information: G. Lissowski (2010), *Uzasadnienia metod wyboru społecznego* [Justification of social choice methods]. „Decyzje” No. 14. Warszawa: Akademia Leona Koźmińskiego, pp. 5–29.

²³ *Ibidem*.

²⁴ G. Hardin (Fall 2011), *The Tragedy of the Commons*. „The Social Contract Journal” Vol. 12, No. 1, pp. 34–35.

²⁵ However, it should be noted that neither W. Röpke nor A. Rüstow questioned the liberal principles – morally and ethically ordered, which were described by Adam Smith in “The Theory of Moral Sentiments” and John S. Mill in “Principles of Political Economy”. The allegations were directed towards “degenerate” liberalism, distorted by the physiocratic principle of *laissez faire*. For more information: J. Bokajło (2015), *Zhumanizowana Gospodarka Rynkowa w obliczu fetyszu pieniądza i społeczeństwa masowego* [Humanized Market Economy in the face of money fetish and mass society], [in:] E. Mączyńska (ed.), *Modele ustroju społeczno-gospodarczego. Kontrowersje i dylematy* [Models of the socio-economic system. Controversies and dilemmas]. Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, pp. 88–99.

point of view, the idea of the *third way* was a synthetic concept to a large extent²⁶. It was about proper management of the system structure, not only by formal institutions, but also by special influence of informal institutions; not about the management of processes, but the establishment of an organized framework of order (*Ordnungspolitik*) that would enable free and effective shaping of these socio-economic processes. The role of a human is crucial to maintaining the system's coherence: its responsibility and solidarity, social communication, customs, creation of social groups, implementation of rules of conduct, rules and norms of their functioning, enforcement and supervision.

Fundamental significance of informal institutions (of relations and social ties in the cultural and axiological context) in solving the dilemma of the common good, was attributed to Elinor Ostrom. Only members of society/optimal communities (Pareto meaning) are able to create the most satisfactory solutions for themselves. Especially when it comes to long-term, sustainable, and productive use of natural resources. Neither the omnipotent state nor the free market mechanisms are able to do that better²⁷.

3. RELATIONS BETWEEN THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND WILHELM RÖPKE AND ALEXANDER RÜSTOW'S SOCIO-ECONOMIC AND POLITICAL THOUGHT

Dynamic development of the world economy that has been observed since the second half of the twentieth century has led to unprecedented economic growth, but also to growing social disproportions and burdening the natural environment. Since 1950 global production of goods and services has increased sevenfold. The world population that year was 2.5 billion and in 2012 it exceeded 7 billion people²⁸. Over the same period, there has been a fivefold increase in fishing, meat production and energy demand. The emission of carbon dioxide – the main greenhouse gas responsible for global warming – has increased fourfold. Rapid development of agriculture in the

²⁶ A. Rüstow (2001), *Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus. Das neoliberale Projekt*, 3. Überarbeitete Auflage mit Übersetzungen, hrsg. von F.P. Riguid und G.M. Riguid, Metropolis – Verlag, Marburg, pp. 282–283.

²⁷ E. Ostrom (1990), *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. United Kingdom: Cambridge University Press.

²⁸ *World Population. Historical Estimates of World Population*, http://www.census.gov/population/international/data/worldpop/table_history.php [Accessed: 15.08.2018].

20th century has led to an increase in the consumption of drinking water by 600%²⁹. However, this has not translated into an improvement in the quality of life of the majority of the world's population. In the second decade of the 21st century 20% of the population still has no access to drinking water, 40% to electricity and sanitation, and 800 million people suffer from malnutrition. L. Pawłowski aptly notes that:

“only one fifth of people live in industrialized countries, with highly pollutive production and consumption levels. The other four fifth are residents of developing countries, mostly living in poverty”³⁰.

Liberal capitalism that dominates in most countries or a more “mutated” neoliberal capitalist trend³¹, based on competition and unlimited growth of production and consumption, causes growing demand for soil resources, also non-renewable ones. Forecasts predict that by 2050 world population will increase by another 3 billion people, which will put additional pressure on the natural environment. Competition, which in economic relations has a beneficial effect because it contributes to the increase of efficiency, innovation, and progress, has a disintegrating effect on social relations as it assumes the maximization of profits. However, this is not a profit that is developed jointly, in cooperation, ensuring social stability and durability of development but often based on speculation, dishonesty and, risk. This trend is noticeable not only at the level of the societies of individual countries but also in international relations.

Liberalization of markets and trade, increasing mobility of goods, capital and production factors, development of computerization and technology are all natural consequences of globalization and contribute to development and progress, greater mobility of capital, goods and work. On the other hand, there are negative consequences of the process of industrialization mainly in the sphere of natural environment. In this situation, it is necessary to look for alternative ways of a more cohesive and balanced socio-economic

²⁹ L. Pawłowski (2011), *Rola monitoringu środowiska w realizacji zrównoważonego rozwoju* [The role of environmental monitoring in the implementation of sustainable development]. „Rocznik Ochrony Środowiska”, Vol. 13, p. 338, www.ros.edu.pl [Accessed: 15.08.2018].

³⁰ *Ibidem*, p. 338.

³¹ G. Kołodko (2010), *Neoliberalizm i systemowy kryzys globalnej gospodarki* [Neoliberalism and the systemic crisis of the global economy], [in:] G. Kołodko (ed.), *Globalisation, Crisis and What Next?* Warszawa: Poltext, p. 95.

development. The concept of sustainable development is a part of this discourse. However, it raises a question as to what extent it can be consistent with the views presented by the adherents of ordoliberalism and the style of the SME.

The concept of *sustainable development* was introduced in 1713 by Hanns Carl von Carlowitz, the head of the Royal Mining Authority in the Kingdom of Saxony. In practice, the strategy for balancing natural resources was used in the European Enlightenment; back then it was about the key raw material – wood. Its shortage contributed to the long-term planning of forest areas development in order to be able to pass them on to future generations³².

It is difficult to define unequivocally the methodological approach to the concept of sustainable development. Józefa Famielec classified this category into the so-called ecological economics based on neoclassical economics, in which the main assumption concerns economic rationality and the long-term paradigm of market equilibrium (John B. Say). Although, as J. Famielec observes, these assumptions are at odds with the idea of development, which generates inequalities³³. Bogusław Fiedor adds that sustainable development is a theoretical category, which should be considered on the basis of economic growth models, in the context of its durability, namely if it is long-run³⁴. What still links both of these views is drawing attention to its multidimensionality, interdisciplinarity, and normative character, which is also indicated by the definitions of this concept.

Sustainable development is perceived as the interdependence of social, economic, ecological, and cultural orders, while the goal is to ensure economic growth and social well-being in a multi-generational perspective. In the literature of the subject it is defined as development: "which satisfies

³² U. Grober (2007), *Deep roots: A conceptual history of 'sustainable development' (Nachhaltigkeit)*. WZB Discussion Paper, No. P 2007-002. Berlin: Wissenschaftszentrum, Berlin für Sozialforschung (WZB), p. 3.

³³ J. Famielec (2014), *Rozwój zrównoważony a ordoliberalna koncepcja ładu gospodarczego* [Sustainable development and the ordoliberal concept of economic order], [in:] P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (ed.), *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia* [Economic order and contemporary economics]. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, p. 209.

³⁴ B. Fiedor (2014), *Ekologiczny wymiar trwałego rozwoju a koncepcja społecznej gospodarki rynkowej* [Ecological dimension of sustainable development and the concept of the social market economy], [in:] P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (ed.), *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia* [Economic order and contemporary economics]. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe, p. 211 etc.

the present needs without jeopardizing the possibilities of satisfying the needs of future generations”³⁵. The United Nations use a similar definition:

“Sustainable development meets the basic needs of all people and preserves, protects, restores health and integrity of the ecosystem without jeopardizing the ability to meet the needs of future generations and without exceeding the long-term limits of Earth’s ecosystem capacity”³⁶.

What’s more, the UN introduces the term *sustainable society* to political practice, which requires both individual and collective responsibility for the ecosystem. Therefore, the society should be so conscious and mature as to “control its development in order to maintain homeostasis and symbiosis with nature”, bearing in mind:

“economical production and consumption as well as utilization of waste, and taking care of the future consequences of undertaken actions”³⁷.

The above assumption assumes self-sustaining development, in which natural raw materials are replaced by secondary raw materials generated from waste, while the energy needed for development is obtained from natural sources.

The concept of sustainable development can also be understood as a type of socio-economic system of the state, which focuses on sustainable economic development, social justice, and protection of the environment³⁸. It is a type of a philosophy of organized action in the area of growth (income, output, investment, capital, etc.) measured by traditional GDP indicator, development related to civilizational as well as cultural progress and long-term improvement of quality of life: “more quality of life for all – today and tomorrow”³⁹, with particular emphasis on environmental goals and taking into account the negative environmental effects associated with the functioning of the market economy.

³⁵ *Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development*, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> [Accessed: 15.09.2018].

³⁶ *Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012*, www.un.org [Accessed: 15.09.2018].

³⁷ Cited: J. Famielec, S. Famielec (2016), *Integration of Economic, Technical and Chemical Sciences for Sustainable Development*. „Ekonomia i Środowisko” No. 3 (58), Białystok, pp. 51–52.

³⁸ *Soziale ökologische Marktwirtschaft*, <http://www.wirtschaftslexikon.co/d/soziale-oekologische-marktwirtschaft/soziale-oekologische-marktwirtschaft.htm> [Accessed: 10.08.2018].

³⁹ *Ökosoziale Marktwirtschaft für eine zukunftsfähige Gesellschaftsordnung*, Ökosoziales Forum Österreich, Wien 2012, p. 2.

Thus, the link between the concept of sustainable development and the ideas of Röpke and Rüstow is striving to complement the market with rational state intervention. It is assumed that the market itself is not able to achieve the desired socio-economic goals, as a result of the inability to properly allocate resources. On the other hand, excessive interference of a state do not lead to the improvement of economic efficiency. The *third way* turns out to be the compatibility and mutual support of market and non-market institutions, formal and informal in the development process. Mrinal Datta-Chaudhuri admits that market plays an essential role in mobilizing people and imposing discipline on manufacturers to strengthen their competitive advantages. However, in a changing world, it is unable to automatically adapt to evolving challenges and circumstances. That is why governments should activate, support and promote market functions on the basis of particular rules of e.g. establishing a system of penalties and rewards for violating or adhering to the rules of cooperation and "strengthening market institutions so that they can effectively influence the behavior of business entities". However, in these areas of its failure, it is essential that the state "creates appropriate non-market institutions"⁴⁰. Therefore, it is not about interference in economic and social processes as in the case of the adherents of ordoliberalism. It is about establishing an effective, sensible, honest legal and institutional framework.

Participation of the whole society and every human being – as the most important entity – is necessary to achieve the best possible and optimal reconciliation of the interests of individuals with the well-being of future generations on the level of economic, social, and ecological order, which is a common good. Contribution of individual members of society to the development of political, cultural, and institutional order as well as active participation in economic processes is associated with the notion of freedom; negative freedom, *from* (bondage, poverty, suffering, hunger, low standard of living, lack of prospects) and positive freedom, *to*, resulting from the:

"desires of an individual wanting to be a master of his/her fate. I wish my life and decisions depended on me, not on external forces of any type. I want to be my own tool, not a tool of someone else's will. I want to be a subject, not an object"⁴¹.

⁴⁰ M. Datta-Chaudhuri (1990), *Market Failure and Government Failure*, „The Journal of Economic Perspectives” Vol. M. 4, No. 3, American Economic Association, p. 38.

⁴¹ I. Berlin (1994), *Four Essays on Liberty*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, p. 192.

A man, according to W. Röpke and A. Rüstow, which is also noticeable in the context of the principle of sustainable development, is an entity not only by natural rights (to life, freedom, and property), but, above all, by the fact of being free and this determines his dignity. These two values, in turn, are carried out best in the community as a family and all other social, national, and regional groups (such as the European Union). In this sense, freedom is inseparable from responsibility and readiness to bear the consequences of their actions, for all these groups and for their future, which Friedrich A. von Hayek referred to:

“(...) we let people decide for themselves, because usually, they are best aware of the circumstances in which they operate, we are also interested in providing them the conditions to use this knowledge with the best result. (...) Liability, therefore, assumes the ability of people to act rationally and aims at making them act more rationally than without this stimulus”⁴².

Ultimately, the guiding thought of ordoliberalism, the SME and its approach to economic humanism and sustainable development, which is the quintessence of all common features, is the idea of “prosperity for all” (*Wohlstand für Alle*). This idea became the leading slogan of Ludwig Erhard, the Minister of Economics in the government of Konrad Adenauer. It is led by political integrity, open, democratic civil society, development of human capital, which seeks to reduce social exclusion on the basis of subsidiarity, and finally the principle of justice and intergenerational solidarity⁴³.

CONCLUSIONS

Although neither the SME nor its component of sociological neoliberalism promoted by A. Rüstow nor the economic humanism of W. Röpke explicitly affects the issue of sustainable development. However, by defining the concept of the desired economic and social order, it clearly indicates these features of the individual, society and role states and principles that should determine the political and economic reality that are compatible with the goals of the idea of sustainable development.

Assuming that the SME (in the same form as it was introduced at the end of the 1940s in West Germany) was an adequate concept of state deve-

⁴² F.A. Hayek von (2006), *The Constitution of Liberty*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, p. 86.

⁴³ *Europa. Activities of the European Union. Summaries of legislation, Strategy for sustainable development*, 28.03.2008, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28117.htm>.

lopment at a specific time, the conclusion could be that the search for the so-called the *third way* of development is a continuous process. This, in turn, means that in the light of new challenges and threats related to globalization (intensification of interregional and cross-border cooperation or excessive liberalization which is an incentive to risk and moral hazard, utilitarianism, and social atomization) socio-economic and ecological problems grow and the idea of sustainable development is a part of this discourse. What is more, all these views go into the problem of “dehumanized” capitalism, dividing modern societies into developing much slower in the so-called *rusty belts* and those whose development in the so-called *sunny belts* is much more efficient. That is why it is so important to place a human individual – a person and his/her needs in the center of attention. In traditional economic and political-social approaches, this view is too simplified, as it refers only to the material sphere. The adoption of such a stand was justified in the past centuries, but in the face of contemporary challenges it is worth placing the human role in a broader cultural and axiological context, emphasizing the importance of quality of life, which is primarily affected by the surrounding natural environment, quality of education and the level of health care. However, the interdependence and balance of orders emphasized in all concepts, is necessary so that the progress of civilization does not deepen social dichotomies and marginalize individuals, it does not contribute to the degradation of the natural environment and ultimately to a decrease in the quality of life. The role of the state, as mentioned by W. Röpke and A. Rüstow, is also important. It focuses mainly on coordination in such a way that the social order, implemented as a social policy, fulfills an integrating and complementary function in relation to the economic order implemented as an economic policy⁴⁴. What’s more, it is extremely important that both orders are in balance with the natural environment and prevented the specific determinism of market mechanisms taking into account the assumption of their failure. These are different views of W. Röpke and A. Rüstow from the tradition of classical economics, in which a high degree of rationality plays a role. They assumed that the management processes cannot be detached from the socio-institutional structure, axiological and environmental sphere, and “liberal interventionism” of the state as it is necessary to maintain the stability of the system structure⁴⁵. This

⁴⁴ E. Florczak, T. Gardziński (2018), *Social Innovations in the Aspect of Social Economy*. “International Journal of New Economics and Social Sciences”, No. 1(7), pp. 104–107.

⁴⁵ In this approach the structure of the system is understood as “a type of interdependence and interaction between elements of the system, necessary for the proper functioning”. It’s about “(...) internal organization and the interactions that dominate

view is completely different from the hypothesis of rational expectations, in the spirit of which Robert Lucas, a representative of the new (macro-) classical economy, refers to the lack of legitimacy of all state activities⁴⁶. It should be emphasized that Lucas criticism of the expansive policy, interfering in the course of economic processes, is directed against the interventionist ideas of John M. Keynes, which are also rejected by W. Röpke and A. Rüstow.

In their views on the sustainable functioning of the order, they developed a part of the SME concept, which included a sociological and philosophical perspective, trying to find a social balance between freedom and social security, the so-called the *third way*, an alternative to capitalism determined by the *laissez-faire* principle⁴⁷ as well as the interventionist economy, or in the extreme version, command and resolution. Their goal, therefore, is focused not so much around economic growth and striving to raise the relative indicator of economic activity, which is GDP, but on ways to achieve dynamic and long-term socio-economic development. Sustainability and durability of the order can be realized when in the organized legal framework the activity of members of the social community is based on free competition and its moral and ethical norms. A subsidiary state supports a self-organizing civil society, creating conditions for a dignified and satisfying life; it facilitates the process of inclusion – social integration “in a way that does not transform into a type of collectivism, which would go beyond the principle of social solidarity”⁴⁸.

in it”. For more information: T. Łoś-Nowak (2000), *Stosunki Międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy* [International Relations. Theories, systems, actors]. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, pp. 99–101.

⁴⁶ For more information: M. Krawczyk (2016), *Oczekiwania i decyzje gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw a makroekonomiczne konsekwencje polityki gospodarczej* [Expectations and decisions of households and enterprises vs. macroeconomic consequences of economic policy], *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace*, no. 2. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, pp. 29–48; W. Giza (2013), *Społeczna Gospodarka Rynkowa jako synteza „podejścia naukowego” i „inżynierii”* [The Social Market Economy as a synthesis of “scientific approach” and “engineering”], [in:] E. Mączyńska, P. Pysz (ed.), *Ordoliberalizm i Społeczna Gospodarka Rynkowa wobec wyzwań współczesności* [Ordoliberalism and the Social Market Economy in the face of contemporary challenges]. Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, pp. 107–108.

⁴⁷ L.H. White (2012), *The clash of economic ideas the great policy debates and experiments of the last hundred years*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 12–31.

⁴⁸ Cited: J. Bokajło (2014), *Porównanie koncepcji ładu społeczno-gospodarczego A. Rüstowa, W. Röpkego i A. Müllera-Armacka* [Comparison of the concept of socio-economic order of A. Rüstow, W. Röpke and A. Müller-Armack], [in:] P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (ed.), *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia* [Economic order and contemporary economics]. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, p. 233.

REFERENCES

- Berlin I. (1994), *Four Essays on Liberty*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bokajło J. (2014), *Porównanie koncepcji ładu społeczno-gospodarczego A. Rüstowa, W. Röpkego i A. Müllera-Armacka* [Comparison of the concept of socio-economic order of A. Rüstow, W. Röpke and A. Müller-Armack], [in:] P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (ed.), *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia* [Economic order and contemporary economics]. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bokajło J. (2015), *Zhumanizowana Gospodarka Rynkowa w obliczu fetyszu pieniądza i społeczeństwa masowego* [Humanized Market Economy in the face of money fetish and mass society], [in:] E. Mączyńska (ed.), *Modele ustroju społeczno-gospodarczego. Kontrowersje i dylematy* [Models of the socio-economic system. Controversies and dilemmas]. Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Bokajło W., Pacześniak A. (ed.) (2008), *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki* [Fundamentals of European Studies. Academic textbook]. Wrocław: Alta2.
- Datta-Chaudhuri M. (1990), *Market Failure and Government Failure*, „The Journal of Economic Perspectives” Vol. M. 4, No. 3, American Economic Association.
- Dörr J. (2017), *Die europäische Kohäsionspolitik: Eine ordnungsökonomische Perspektive*. Berlin/ Boston: Walter de Gruyter.
- Europe. Activities of the European Union. Summaries of legislation, Strategy for sustainable development*, 28.03.2008, Accessed: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28117.html>
- Famielec J. (2014), *Rozwój zrównoważony a ordoliberalna koncepcja ładu gospodarczego* [Sustainable development and the ordoliberal concept of economic order], [in:] P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (ed.), *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia* [Economic order and contemporary economics]. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Famielec J., Famielec S. (2016), *Integration of Economic, Technical and Chemical Sciences for Sustainable Development*. „Ekonomia i Środowisko” no. 3 (58), Białystok.
- Fiedor B. (2014), *Ekologiczny wymiar trwałego rozwoju a koncepcja społecznej gospodarki rynkowej* [Ecological dimension of sustainable development and the concept of the social market economy], [in:] P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (ed.), *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia* [Economic order and contemporary economics]. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Florczak E., Gardziński T. (2018), *Social Innovations in the Aspect of Social Economy*. "International Journal of New Economics and Social Sciences", No. 1(7).
- Giza W. (2013), *Spoleczna Gospodarka Rynkowa jako synteza „podejścia naukowego” i „inżynierii”* [The Social Market Economy as a synthesis of "scientific approach" and "engineering"], [in:] E. Mączyńska, P. Pysz (ed.), *Ordoliberalizm i Spoleczna Gospodarka Rynkowa wobec wyzwań współczesności* [Ordoliberalism and the Social Market Economy in the face of contemporary challenges]. Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Grober U. (2007), *Deep roots: A conceptual history of 'sustainable development' (Nachhaltigkeit)*. WZB Discussion Paper, No. P 2007-002. Berlin: Wissenschaftszentrum, Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Hardin G. (Fall 2001), *The Tragedy of the Commons*. „The Social Contract Journal”, Vol. 12, Number 1.
- Haselbach D. (1991), *Autoritärer Liberalismus und Soziale Marktwirtschaft*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hayek F.A. von (2006), *The Constitution of Liberty*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Henger J. (2000), *Alexander Rüstow: Ordnungspolitische Konzeption und Einfluss auf das wirtschaftspolitische Leitbild der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Kłoskowska A. (2011), *Kultura masowa* [Mass culture]. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Krawczewski A., (1962), „*Anty-Keynesizm*” liberalów niemieckich [“Anti-Keynesianism“ of German liberals]. „*Ekonomista*”, No. 1.
- Krawczyk M. (2016), *Oczekiwania i decyzje gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw a makroekonomiczne konsekwencje polityki gospodarczej* [Expectations and decisions of households and enterprises vs. macroeconomic consequences of economic policy], „*Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace*” no. 2. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Kołodko G. (2010), *Neoliberalizm i systemowy kryzys globalnej gospodarki* [Neoliberalism and the systemic crisis of the global economy], [in:] G. Kołodko (ed.), *Globalisation, Crisis and What Next?*. Warszawa: Poltext.
- Lewandowski J. (1991), *Neoliberalowie wobec współczesności* [Neoliberals towards contemporary times]. Gdynia: ATEXT.
- Lissowski G. (2010), *Uzasadnienia metod wyboru społecznego* [Justification of social choice methods]. „*Decyzje*”, No. 14. Warszawa: Akademia Leona Koźmińskiego.

- Łoś-Nowak T. (2000), *Stosunki Międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy* [International Relations. Theories – systems – actors]. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Maier-Rigaud F.P., Maier-Rigaud R. (2009), *Rüstows Konzept der Sozialen Marktwirtschaft – Sozial- und wettbewerbspolitische Dimensionen einer überwirtschaftlichen Ordnung*, [in:] M.C. Mländer, P. Ulrich (Hrsg.), *60. Jahre Soziale Marktwirtschaft, Illusionen und Reinterpretationen einer ordnungspolitischen Integrationsformel*. 1. Auflage, Haupt Verlag, Bern–Stuttgart–Wien.
- Miksch L. (1947), *Wettbewerb als Aufgabe. Die Grundsätze einer Wettbewerbsordnung*, Stuttgart, Berlin. 2., erweiterte Auflage, Godesberg.
- Ostrom E. (1990), *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development*, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> [Accessed: 15.09.2018].
- Ökosoziale Marktwirtschaft für eine zukunftsfähige Gesellschaftsordnung*, Ökosoziales Forum Österreich, Wien 2012.
- Pawłowski L. (2011), *Rola monitoringu środowiska w realizacji zrównoważonego rozwoju* [The role of environmental monitoring in the implementation of sustainable development]. „Rocznik Ochrony Środowiska”, Vol. 13, p. 338, www.ros.edu.pl [Accessed: 15.08.2018].
- Prollius M. von, *Alexander Rüstow, Deutscher Sozialphilosoph, Kulturosoziologe und Nationalökonom (1885–1963)*, http://michael.von.prollius.de/archiv/liberty.li_AlexanderRuestow_MvP.pdf, s. 1 [Accessed: 10.10.2018].
- Röpke W. (1942), *Die Gesellschaftskrise der Gegenwart*. 5. Auflage, Eugen-Rentsch-Verlag. Erlenbach–Zürich.
- Rüstow A. (2001), *Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus. Das neoliberale Projekt*, 3. Überarbeitete Auflage mit Übersetzungen, hrsg. von F.P. Rigaud und G.M. Rigaud, Metropolis – Verlag, Marburg.
- Rüstow A. (1950), *Ortsbestimmung der Gegenwart. Eine Universalgeschichtliche Kulturkritik*, Band 1.: Ursprung der Herrschaft, Eugen Rentsch Verlag, Erlenbach–Zürich.
- Rüstow A. (1963), *Wirtschaft als Dienerin der Menschlichkeit*, [in:] W. Hoch (Hrsg.), *Alexander Rüstow – Rede und Antwort*, Hoch Verlag, Ludwigsburg.
- Rüstow A. (1955), *Wirtschaftspolitische Probleme der sozialen Marktwirtschaft*, [in:] P.M. Boarman (Hrsg.), *Der Christ und die Soziale Marktwirtschaft*, Kohlhammer Verlag, Stuttgart–Köln.
- Sadurski W., Haber A. (1963), *Mity ekonomiczne w NRF* [Economic myths in NRF]. Wrocław–Warszawa–Kraków: Ossolineum.

- Scheu R., *Je grösser der Wohlstand, desto geringer die Wohlfahrt*. Schweizer Monat, Dossier Ausgabe 988 – Juli 2011, <https://schweizermonat.ch/je-groesser-der-wohlstand-desto-geringer-die-wohlfahrt/> [Accessed: 31.10.2018].
- Schneider A.M. (2004), *Ordnungsaspekte in der Nationalökonomik. Eine historische Reflexion*. Haupt Verlag, Bern–Stuttgart–Wien.
- Soziale ökologische Marktwirtschaft*, <http://www.wirtschaftslexikon.co/d/soziale-oekologische-marktwirtschaft/soziale-oekologische-marktwirtschaft.htm> [Accessed: 10.08.2018].
- Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012*, www.un.org [Accessed: 15.09.2018].
- Weber M. (2002), *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Translated by D. Lachowska. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- White L.H. (2012), *The clash of economic ideas the great policy debates and experiments of the last hundred years*. Cambridge: Cambridge University Press.
- World Population. Historical Estimates of World Population*, http://www.census.gov/population/international/data/worldpop/table_history.php [Accessed: 15.08.2018].
- Zweynert J. (December 2007), *Die Entstehung ordnungsökonomischer Paradigmen – theoriegeschichtliche Betrachtungen*. Hamburgisches Welt Wirtschafts Institut, Paper 5-2. Zweigniederlassung Thüringen.

THE PRINCIPLE OF “INTERDEPENDENCE OF ORDERS”
AS THE MAIN IDEA OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT
AND THE BASIC CATEGORY OF WILHELM RÖPKE
AND ALEXANDER RÜSTOW’S SOCIO-ECONOMIC THOUGHT

Abstract

In this study, the authors analyze the influence of the views of two adherents of ordoliberalism – Wilhelm Röpke and Alexander Rüstow on the development of the concept of sustainable development. The research question concerns the extent to which the ideas of both researchers focus on the long-term system’s ability to achieve sustainable social development, taking into account the assumption of the interdependence of orders and special consideration of the role of a human being as a subject of civil society. The first part of the

study is devoted to the analysis of "Vitality" defined by Alexander Rüstow and its significance for the concept of sustainable order. The next part of the work focuses on defining a man as a subject of balancing interdependent relations in the concept of Wilhelm Röpke. The third part of the article is an analysis of the most important assumptions of the concept of sustainable development and their relation to Wilhelm Röpke and Alexander Rüstow's socio-economic and political thought. The study concludes with the most important findings.

Key words: ordoliberalism, sustainable development, Social Market Economy, Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow

ZASADA „WSPÓLZALEŻNOŚCI ŁADÓW” JAKO PRZEWODNIA IDEA
ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU I PODSTAWOWA KATEGORIA
MYŚLI SPOŁECZNO-EKONOMICZNEJ WILHELMA RÖPKE
I ALEKSANDRA RÜSTOWA

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu autorzy analizują wpływ poglądów dwóch myślicieli ordoliberalnych – Wilhelma Röpke oraz Aleksandra Rüstowa na rozwój koncepcji zrównoważonego rozwoju. Pytanie badawcze, na które poszukiwana jest odpowiedź, dotyczy kwestii, w jakim zakresie idee obydwu badaczy koncentrują się na długookresowej zdolności systemu do osiągnięcia trwałego rozwoju społecznego, przy uwzględnieniu założenia współzależności ładów i szczególnym uwzględnieniu roli człowieka, jako podmiotu społeczeństwa obywatelskiego. Pierwsza część opracowania jest analizą zdefiniowanej przez Aleksandra Rüstowa „Witalności” i jej znaczenia dla koncepcji zrównoważonego ładu. Kolejna część pracy koncentruje się na zdefiniowaniu człowieka jako podmiotu równoważącego współzależne łady w koncepcji Wilhelma Röpke. Trzecia część artykułu jest analizą najważniejszych założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju i ich zależności z myślą społeczno-gospodarczą i polityczną Wilhelma Röpke i Aleksandra Rüstowa. Opracowanie wieńczy zakończenie zawierające najważniejsze wnioski.

Słowa kluczowe: ordoliberalizm, zrównoważony rozwój, Społeczna Gospodarka Rynkowa, Wilhelm Röpke, Aleksander Rüstow

ПРИНЦИП «ВЗАИМОЗАВИСИМОСТИ ПОРЯДКОВ» КАК ОСНОВНАЯ ИДЕЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ И ОСНОВНАЯ КАТЕГОРИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МЫСЛИ ВИЛЬГЕЛЬМА РЁПКЕ И АЛЕКСАНДРА РЮСТОВА

Резюме

Авторы настоящего исследования анализируют влияние взглядов двух ордолиберлистов – Вильгельма Рёпке и Александра Рюстова – на разработку концепции устойчивого развития. Исследовательский вопрос, на который необходимо найти ответ, касается того, в какой степени идеи обоих исследователей фокусируются на способности долгосрочной системы к достижению устойчивого социального развития, принимая во внимание предположение о взаимозависимости порядков и особый учет роли человека как субъекта гражданского общества. Первая часть исследования посвящена анализу определённой Александром Рюстовым «живучести» и её значения для концепции устойчивого порядка. Следующая часть статьи содержит определение человека как субъекта, который уравнивает взаимозависимые порядки в концепции Вильгельма Рёпке. Третья часть статьи посвящена анализу наиболее важных предпосылок концепции устойчивого развития и их связи с социально-экономической и политической мыслью Вильгельма Рёпке и Александра Рюстова. Исследование завершается заключением, содержащим ключевые выводы.

Ключевые слова: ордолиберализм, устойчивое развитие, социально-рыночная экономика, Вильгельм Рёпке, Александр Рюстов

Cite as:

Bokajło, J., Dahl, M. (2019) ['Zasada 'współzależności łańdów' jako przewodnia idea zrównoważonego rozwoju i podstawowa kategoria myśli społeczno-ekonomicznej Wilhelma Röpkego i Aleksandra Rüstowa']. *The Principle of „Interdependence of Orders” as the Main Idea of Sustainable Development and the Basic Category of Wilhelm Röpke and Alexander Rüstow’s Socio-Economic Thought*]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(64), 50–73. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.02/j.bokajlo/m.dahl

Cytuj jako:

Bokajło J., Dahl M., *The Principle of „Interdependence of Orders” as the Main Idea of Sustainable Development and the Basic Category of Wilhelm Röpke and Alexander Rüstow’s Socio-Economic Thought*, "Myśl Ekonomiczna i Polityczna" 2019 nr 1(64), 50–73. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.02/j.bokajlo/m.dahl

Jacek Brdulak*
Ewelina Florczak**
Tomasz Gardziński***

USPOŁECZNIENIE KAPITALIZMU W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.03/j.brdulak/e.florczak/t.gardzinski

WPROWADZENIE

Kapitalizm staje przed poważnymi wyzwaniami rozwojowymi po okresie dziewiętnastowiecznego, żywiołowego rozwoju i potężnych wstrząsach ubiegłego wieku, połączonych z przestrzenną, o globalnej skali ekspansją. Poszukiwanie dróg rozwoju kapitalizmu oraz sposobów jego społecznie akceptowalnego konfigurowania wywołuje także coraz szersze zainteresowanie specjalistów, analityków praktyki gospodarczej i społecznej, reprezentantów różnych dyscyplin naukowych: ekonomistów, socjologów, politologów, regionalistów, kulturoznawców i wielu innych. Zachęca także autorów do uogólnienia przeprowadzonych badań i wpisania ich, przy zachowaniu oczywiście należytej proporcji, do dyskusji nad przyszłością kapitalizmu.

* Jacek Brdulak – dr hab., profesor Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, jacek.brdulak@sgh.waw.pl

** Ewelina Florczak – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie, ewelina.florczak@gmail.com

*** Tomasz Gardziński – doktorant w Szkole Głównej Handlowej, Dyrektor Handlowy w Orange Polska S.A., wykładowca na Uczelni Łazarskiego, tomasz.gardzinski@lazarski.pl

1. MEANDRY WSPÓŁCZESNEGO KAPITALIZMU

Cechą charakterystyczną współczesnego kapitalizmu jest długoletnie utrzymywanie się nadwyżki ekonomicznej¹ w centrach światowej aktywności gospodarczej (Europa Zachodnia, Ameryka Północna, Japonia wraz z Chinami i Koreą Płd.), która przy głębokim zróżnicowaniu warunków egzystencjalnych społeczeństw wzmacnia tendencje stagnacyjne globalizującej się gospodarki. Cykl akumulacji, który napędza wszystkie systemy kapitalistyczne, ma nieskończony horyzont. W interesie przedsiębiorstw, korporacji leży nieustanne rozszerzanie produkcji. Pomaga w tym rozwój postępu naukowo-technicznego, technologii, robotyzacja i automatyzacja procesów wytwórczych, a nawet ich wirtualizacja. Strukturalnej nierównowagi między mocami wytwórczymi a granicami konsumpcji należy poszukiwać przede wszystkim w podziale dochodu i panujących instytucjach społecznych.

„(...) Problem nieefektywnego popytu to plaga współczesnej działalności gospodarczej, która w połączeniu ze sztywnością cen w ich ruchu w dół wymusza cięcia w produktywności i stwarza nadwyżki mocy produkcyjnych (...)”².

Utrzymywanie się strukturalnej nadprodukcji w najważniejszych gospodarkach świata, do których należałoby zaliczyć także Chiny, Koreę Płd., Tajlandię, Malezję, podważa zarazem podstawowe założenia porządku neoliberalnego, który przyjmuje racjonalne dostosowanie się aktywności gospodarczej do wymogów rynku i kształtujących się na nim cen. Okazuje się, że ani nie jesteśmy tak racjonalni w decyzjach produkcyjno-inwestycyjnych, ani ruch cen rynkowych nie przebiega bez ingerencji producentów.

Problem stagnacji gospodarki kapitalistycznej związany jest z wysokim stopniem jej monopolizacji czy też przeważnie – oligopolizacji³. Największe

¹ Mary V. Wrenn definiuje nadwyżkę ekonomiczną jako różnicę między tym, co wytwarza społeczeństwo, a ilością produkcji konieczną do reprodukcji tegoż społeczeństwa w nadchodzącym okresie.

„Wytworzenie nadwyżki ekonomicznej wymaga zatem, aby produkcja przewyższała poziom zapewniający społeczeństwu utrzymanie...”

Por.: M.V. Wrenn, *Absorbacja nadwyżki i marnotrawstwo w neoliberalnym kapitalizmie monopolistycznym*, [w:] *Realny kapitalizm. Wokół teorii kapitału monopolistycznego*, red. nauk. G. Konat, P. Wielgosz, IW Książka i Prasa, Warszawa 2018, wyd. 2, s. 149. Inne określenie nadwyżki ekonomicznej mówi o różnicy między całkowitą produkcją społeczną a społecznie niezbędnymi kosztami pracy związanymi z jej wytworzeniem.

² M.V. Wrenn, *Absorbacja nadwyżki...*, *op. cit.*, s. 151.

³ T.I. Palley, *From Financial Crisis to Stagnation*, Cambridge University, 2012.

korporacje transnarodowe racjonalizują swoje koszty poszukując korzystnych lokalizacji dla produkcji w różnych regionach świata. Optymalizują także swoje zobowiązania podatkowe. Mogą przy tym funkcjonować w warunkach nadmiaru mocy produkcyjnych. Koszty utrzymywania nadwyżki produkcyjnej rekompensują sobie usztywnianiem obowiązujących na rynku cen⁴, odsuwaniem w czasie kosztownej likwidacji nadmiaru potencjału produkcyjnego, przestrzenną ekspansją produkcyjną. Nieograniczony dostęp wielkich firm do rynku kapitałowego pozwala im partycypować w światowych procesach finansjeryzacji, wykupywać potencjalnych konkurentów. Dominanta funkcjonowania wielu producentów przenosi się w kierunku sektora bankowego, ubezpieczeniowego, wyrafinowanych i ryzykownych usług finansowych. Korporacje transnarodowe dywersyfikują swoją produkcję, komercjalizując przy tym dziedziny wytwórcze stanowiące, zgodnie z doktryną demokracji liberalnej, domenę państwa. Sektor prywatny zaczyna szeroko interesować się zabezpieczeniem społecznym, ochroną zdrowia, edukacją, nauką. Zjawiska zachodzące we współczesnej, globalizującej się gospodarce nazywane są przez wielu współczesnym, nowoczesnym kapitalizmem⁵, a obserwatorom i analitykom ekonomicznym dają podstawy do określania ich kapitalizmem monopolistycznym.

Studia poświęcone kapitałowi monopolistycznemu opracowali Paul A. Baran i Paul M. Sweezy⁶, którzy zwracali uwagę na sprzeczności charakterystyczne dla tej formacji oraz nasilający się problem marnotrawstwa w produkcji⁷. Ich kontynuatorzy udowadniali, że współczesny kapitalizm „męczy się” przy

⁴ Często w zмовach z innymi producentami określonych wyrobów.

⁵ Przemiany współczesnego kapitalizmu są przedmiotem naukowych rozważań także w Polsce. Wśród wielu publikacji o różnym poziomie szczegółowości można wymienić następujące: M. Guzek, *Przyszłość Kapitalizmu – Cesjonalizm?*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2016, ss. 265; nowy tekst prof. Władysława Szymańskiego: W. Szymański, *Polska wobec wyzwań rozwojowych*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, 2018, nr 2, s. 9–20; S. Partycki (red. nauk.), *E-społeczeństwo w Europie Środkowej i Wschodniej. Teraźniejszość i perspektywy rozwoju*, Wyd. KUL, Lublin 2015; J. Osiatyński, *Rozwinięcie hipotezy stagnacyjnej Kaleckiego: 1954–1980*, [w:] *Realny kapitalizm...*, *op. cit.*, s. 67–82; M. Dahl, *Ordoliberalizm jako recepta na reformę kapitalizmu*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2015 nr 2(49), 61–77; T. Klementewicz, *Kapitalizm 2050*, „Gazeta Prawna”, 17–19 sierpnia 2018, A 12–A 14.

⁶ P.A. Baran, P.M. Sweezy, *Kapitał monopolistyczny. Szkice o amerykańskim systemie gospodarczym i społecznym*, PWE, Warszawa 1968 oraz P.A. Baran, P.M. Sweezy, *The Quality of Monopoly Capitalist Society: Culture and Communications*, „Monthly Review”, lipiec–sierpień 2013, t. 65, nr 3.

⁷ Marnotrawstwo produkcji nie ma tu jedynie pejoratywnego znaczenia. Oznacza przesuwanie aktywności gospodarczej w kierunku zapewniania zbytu produkcji, usług

poszukiwaniu dróg rozwojowych. Nie jest jeszcze w całkowitej stagnacji, choć przeżywa paroksyzmy kryzysów finansowych, jak w 2008 roku. Redukowane są koszty wytwarzania w ramach globalizacji gospodarki, rosną koszty sprzedaży wspierające produkcję materialną (np. marketing, wspieranie lobbystyczne i polityczne), wydatki zbrojeniowe i finansjeryzacja mają dynamizować gospodarkę, choć generują wiele problemów⁸. Kapitał nie może pozostawać w stagnacji. Jeżeli nie pracuje, to nie generuje zysków. Nie muszą one być związane z produkcją, ale na przykład wynikać z wykorzystania stojącego do dyspozycji majątku, co doprowadziło Thomasa Piketty do utopijnych sugestii jego radykalnego opodatkowywania⁹. Trudności związane z budową kapitału na drodze produkcji materialnej w warunkach nadwyżki ekonomicznej otwierają drogę do niebezpiecznego poszukiwania dróg brutalnego zawłaszczania zasobów w każdej skali – mikro i makro.

„Akumulacja przez wywłaszczenie, rozumiana, jako logika wywłaszczania całej rzeczywistości w interesie akumulacji kapitalistycznej, ma jednak, w myśl samej definicji Harveya¹⁰, do tego stopnia abstrakcyjny charakter, że może oznaczać zjawiska tak odmienne, jak grabież emerytur, prywatyzowanie szkół, plany ratunkowe dla instytucji kapitału finansowego, przywłaszczanie ziemi, utowarowienie mediów społecznościowych czy niszczenie lub urynkowanie atmosferycznych dóbr wspólnych (...)”¹¹.

Przedstawiona sytuacja i gorączkowe poszukiwanie dróg przezwyciężenia stagnacji gospodarczej w warunkach ograniczonych zasobów oraz rosnącej świadomości społecznej coraz lepiej skomunikowanych sieciowo społeczeństw, zachęca do formułowania sposobów reformowania kapitalizmu. Pozostawiamy poza dyskusją radykalne rozwiązania, a szczególnie te znane z ubiegłowiecznej historii. Współczesny rozwój sił wytwórczych i życia społeczno-gospodarczego

pozaprodukcyjnych, utrwalania pozycji rynkowej i innych działań w warunkach strukturalnej nadpodaży produkcji.

⁸ N. Baran, J.B. Foster (red. nauk.), *The Age of Monopoly Capital. Selected Correspondence of Paul A. Baran and Paul M. Sweezy, 1949–1964*, „Monthly Review” Press, New York 2017.

⁹ Th. Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa 2015.

¹⁰ D. Harvey, *The Limits to Capital*, Verso, London 2006.

¹¹ J.B. Foster, *Nowy imperializm zglobalizowanego kapitału monopolistyczno-finansowego. Wprowadzenie*, [w:] *Realny kapitalizm...*, op. cit., s. 103. Z wieloma tego typu wywłaszczeniami kapitałowymi na dużą skalę mamy niestety do czynienia w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, które od niedawna budują swój kapitalizm i ciągle spotykają się z akumulacją pierwotną, i to bardzo... Przykładami są procesy reprivatyzacji, przejmowania ziemi, wycinki puszczy, oszustwa w procesach emerytalnych, ryzykowne spekulacje finansowe o skali międzynarodowej.

stwarza nowe przesłanki zmian kapitalistycznej rzeczywistości. Autorów interesują szczególnie te o prospołecznym charakterze.

Samir Amin jest autorem ważnego stwierdzenia:

„(...) demokraci powinni zrozumieć, że przy dzisiejszym stopniu koncentracji kapitału wymaga uspołecznienia”¹².

Według dyrektora Forum Trzeciego Świata z siedzibą w Dakarze narzędziowo i instytucjonalnie takie uspołecznienie ma zapewniać państwo. Historia dowodzi, że „odgórne”, w skali makro, uspołecznianie kapitału przez państwo kończyło się katastrofami społeczno-gospodarczymi i żmudnym odbudowywaniem znośnych warunków egzystencji społeczeństw. Natomiast nadziei na prospołeczne zmiany można upatrywać, zdaniem autorów, w tworzeniu rynkowych warunków funkcjonowania przedsiębiorstw komercyjnych, realizujących z aprobatą państwa cele prospołeczne¹³. Udział takich przedsiębiorstw w tworzeniu PKB Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej wynosi szacunkowo 4,5%. W Europie Zachodniej społeczne przedsiębiorstwa komercyjne włączane są do tzw. sektora społecznego gospodarki razem z organizacjami pozarządowymi, non-profit, spółdzielniami i instytucjami socjalnymi. W Polsce natomiast odkrywamy dopiero badawczo kategorię przedsiębiorstwa społecznego wśród prawie dwóch milionów zarejestrowanych podmiotów gospodarczych. Ponieważ należy liczyć się w przyszłości ze wzrostem znaczenia komercyjnych przedsiębiorstw społecznych, stawiamy tezę, że: **komercyjne, wspierane przez państwo przedsiębiorstwo społeczne stanowić będzie coraz ważniejszy czynnik uspołecznienia kapitału i poprawy jakości życia społeczno-gospodarczego. Tym samym skutki samopowielającej się akumulacji kapitału będą mogły stopniowo także ulegać uspołecznieniu.**

2. ŁAD SPOŁECZNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ W KAPITALIZMIE

Powyższa konstatacja pozostaje zgodna z ogólnymi, instytucjonalnymi kierunkami budowy ładu społeczno-gospodarczego w Polsce. Ład gospodarczy stanowią stabilne formy i warunki ramowe przebiegu procesu gospodarowania.

¹² S. Amin, „Market Economy” or Oligopoly-Finance Capitalism?, „Monthly Review”, 2008, t. 59, nr 11.

¹³ W polskich warunkach działanie takie jest usankcjonowane art. 20 Konstytucji, mówiącym, że społeczna gospodarka rynkowa pozostaje wyznacznikiem ustroju gospodarczego państwa.

wania, określające obowiązujące reguły gry gospodarczej w ramach, których państwo, przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe i jednostki ludzkie podejmują decyzje i realizują działania gospodarcze¹⁴. Zatem budowanie ładu wywodzącego się z ordoliberalnej koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, zarówno w Polsce, jak i w Europie Środkowo-Wschodniej, wymaga od państwa¹⁵ tworzenia stabilnych, nienaruszalnych reguł prawnych i instytucjonalnych zapewniających konkurencję rynkową w długim okresie zarówno wśród przedsiębiorców, jak i jednostek ludzkich. Ład taki należy rozumieć w kategoriach porządku *ordnung* oraz ustroju równowagi „ordo”¹⁶, z których wywodzi się termin ordoliberalizm. Ordoliberalizm z kolei jest doktryną ekonomiczną, na której została oparta gospodarka zachodnioniemiecka po II wojnie światowej. Najogólniej, stanowi ona „uporządkowany” liberalizm, łączący liberalne poglądy z elementami myśli konserwatywnej oraz katolicką nauką społeczną¹⁷. „Natomiast społeczna gospodarka rynkowa, która powstała na fundamencie ordoliberalizmu, łączy efektywność gospodarowania ze szczytną ideą sprawiedliwości społecznej”¹⁸ i jak podawał jej autor Alfred Müller-Armack „jest syntezą wolności na rynku z realizacją celów zabezpieczenia socjalnego”¹⁹, którą realizator „cudu gospodarczego” w Niemczech – Ludwig Erhard uzupełnia „moralną odpowiedzialnością każdej jednostki ludzkiej w stosunku społeczeństwa, jako całości”²⁰. Ład gospodarczy w ordoliberalnej koncepcji społecznej gospodarki rynkowej należy odróżnić od procesu gospodarowania, który powinien odbywać się bez interwencji państwowej. Państwo ma prawo

¹⁴ P. Pysz, *Spoleczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 37.

¹⁵ Zgodnie z tymi poglądami państwo ma monopol na użycie przemocy dla obrony gwarantujących wolność regulacji prawnych. Liberalowie dostrzegali jednocześnie potencjalne niebezpieczeństwo zagrażające wolności jednostki ludzkiej ze strony państwa i jego aparatu przemocy. Zabezpieczeniem przed tym miała być obowiązująca konstytucja i gotowość wolnych jednostek do jej obrony. P. Pysz, *Państwo i ład gospodarczy w ordoliberalnej koncepcji polityki gospodarczej*, [w:] *Ład gospodarczy jako efekt działalności państwa w społecznej gospodarce rynkowej*, PTE, Warszawa 2005, s. 38.

¹⁶ E. Mączyńska, *Ordo. Ustrój równowagi – poszukiwania i prognozy*, [w:] E. Mączyńska, P. Pysz (red.), *Idee ordo i społeczna gospodarka rynkowa*, PTE, Warszawa 2010, s. 179.

¹⁷ M. Dahl, *Polska i niemiecka polityka konkurencji w świetle teorii ordoliberalizmu i koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2013 nr 3(42).

¹⁸ T. Gardziński, *Konstytucyjny zapis o „społecznej gospodarce rynkowej szansą rozwojową Południowego Podlasia*, „Kwartalnik Celný” 2015, nr 1/2, s. 26.

¹⁹ E. Mączyńska, P. Pysz (red. nauk.), *Spoleczna gospodarka rynkowa. Idee i możliwości praktycznego wykorzystania w Polsce*, PTE, Warszawa 2003, s. 311.

²⁰ L. Erhard, *Wirtschaft und Bildung*, [w:] L. Erhard, *Gedanken aus fünf Jahrzehnten*, K. Hohmann (red.), Econ Verlag, Düsseldorf–Wien–New York 1988, s. 515.

do regulacyjnych interwencji w razie konieczności, lecz musi pozostawać w roli arbitra nie ingerując bezpośrednio w proces gospodarowania (por. tabela 1). Efektem działalności państwa w społecznej gospodarce rynkowej powinien być ład gospodarczy, a jego najbardziej pożądanym celem jest optymalna alokacja dóbr i zasobów w społeczeństwie, która jak pokazuje rysunek 1 po PKB na mieszkańca według siły nabywczej w odniesieniu do średniej UE jest bardzo spolaryzowana pomiędzy częścią wschodnią a zachodnią.

Tabela 1

Zasady ładu gospodarczego Euckena w wersji oryginalnej i współczesnej

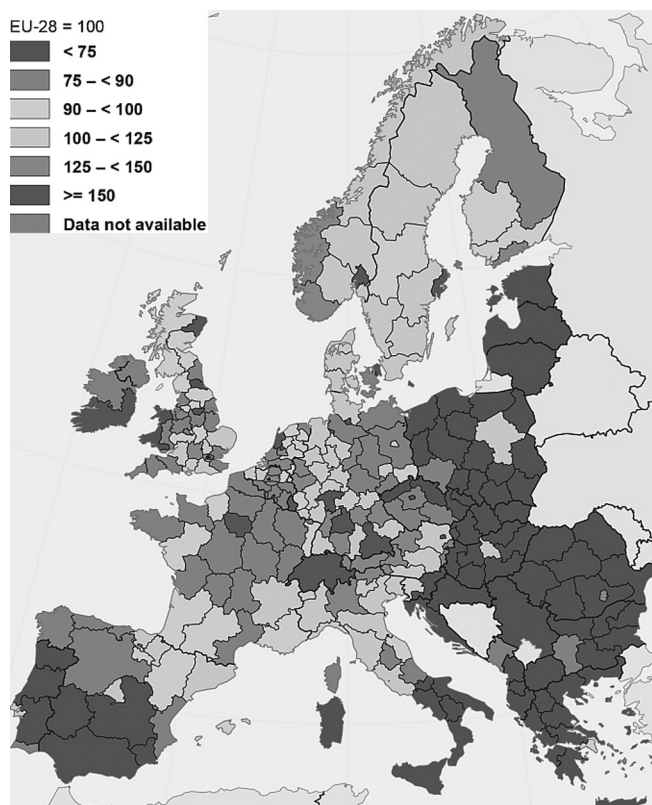
Oryginalne zasady Euckena	Zasady Euckena w wersji współczesnej	Reformulacja zasad Euckena
Konstituujące: K1. Funkcjonalny system cen oparty na wolnej konkurencji K2. Prymat polityki walutowej – stabilizator polityki walutowej K3. Rynki otwarte K4. Własność prywatna K5. Swoboda zawierania umów K6. Odpowiedzialność K7. Stałość polityki gospodarczej	K1. Efektywny system cen K3. Otwarte rynki R1. Konkurencja	1. Konkurencyjna alokacja rynkowa
	K4. Własność prywatna K5. Swoboda zawierania umów K6. Odpowiedzialność	2. Ramy instytucjonalne praw własności
	R3. Korekta efektów zewnętrznych	3. Ekonomiczne i ekologiczne zrównoważenie
	K7. Trwałość reguł w polityce makroekonomicznej K2. Stabilność finansowa	
Regulujące: R1. Problem monopolu R2. Polityka dochodowa R3. Rachunek gospodarczy R4. Anormalne zachowanie podaży	R2. Inkluzja społeczna R4. Efektywne rynki pracy	4. Inkluzja społeczna

Źródło: M. Moszyński, *Zasady liberalnego ładu gospodarczego – uniwersalizm czy specyficzność?* [w:] *Nauki ekonomiczne. Stylizowane fakty a wyzwania współczesności*, PTE, Warszawa 2015/11 za U. van Suntum, T. Böhm, J. Oelgemöller, C. Ilgmann, *Walters Eucken's Principles of Economic Policy Today*, „CAWM Discussion Paper” No. 49, August 2011.

Takie kraje jak Polska, przyjmując ustrój gospodarczy społecznej gospodarki rynkowej do konstytucji, powoli wyrównują dystans ekonomiczny, jaki dzieli ich z zachodem Europy. Nie ulega wątpliwości, że ład gospodarczy ma zasadniczy wpływ na wyższy poziom dobrobytu i rozwój danego kraju. Wprowadzanie ładu gospodarczego ma zawsze inną sytuację wyjściową, ponieważ każdy kraj znajduje się w innym momencie historycznym, dlatego należy brać pod uwagę także takie czynniki, jak np. polityczny, i adaptować zasady ładu ujęte

Rysunek 1

Produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca według standardów siły nabywczej (PPS) w odniesieniu do średniej UE-28, według regionów NUTS 2, 2015
(% średniej w UE-28, UE-28 = 100)



Źródło: Eurostat, Statistics Explained.

w tabeli 1 (kolumna 1) wypracowując rodzimą koncepcję społecznej gospodarki rynkowej. W tym aspekcie doczekaliśmy się również uwspółcześnienia zasad ładu gospodarczego, przegrupowano zasady konstytuujące i regulujące” ponieważ powstały one w latach 50-siątych, a teraz przegrupowano je do zasad w kolumnie 2 tj. zasady Euckena w wersji współczesnej i zredukowano do tych opisanych w kolumnie składających się na Indeks Nowoczesnej Społecznej Gospodarki Rynkowej (*Index of Modern Social Market Economies*) akcentujący bardziej alokację w procesie gospodarczym niż sam ład.

Reasumując według M. Dahla „celem zasad konstytuujących i regulujących w społecznej gospodarce rynkowej jest urzeczywistnienie możliwie jak

największego dobrobytu społecznego poprzez porządek konkurencji, pełne zatrudnienie, politykę wzrostu gospodarczego oraz wolny handel międzynarodowy, (...), zapewnienie stabilności pieniądza i cen, dzięki niezależnemu bankowi centralnemu, zrównoważonemu budżetowi i równowadze w handlu zagranicznym, (...) zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, sprawiedliwości społecznej i postępu poprzez maksymalizację produktu społecznego jako ekonomicznej podstawy bezpieczeństwa socjalnego”²¹. W. Eucken za nadrzędny cel ładu gospodarczego uznawał zaś:

„(...) ukształtowanie dla współczesnej gospodarki przemysłowej z jej pogłębioną specjalizacją pracy, stabilnego ładu gospodarczego, który zapewniałby jednocześnie zdolność do jej sprawnego funkcjonowania oraz gwarantował zachowanie godności jednostki ludzkiej (...) oznaczającej, iż z jednej strony w ramach tego ładu gospodarczego powinien być przewyżczony niedostatek dóbr materialnych odczuwany na co dzień w gospodarstwach domowych, a z drugiej strony ład ten powinien zapewniać jednostkom możliwość prowadzenia samodzielnego życia”²².

Osiągnięcie powyższych celów możliwe jest wtedy, gdy zasady kształtowania ładu gospodarczego stosuje się łącznie, gdyż są od siebie współzależne. Ważna jest przy tym odpowiedzialność, którą podkreślał L. Erhard, gdyż pomoc socjalna może demotywować zarówno jej beneficjentów, jak i płacących podatki do działalności gospodarczej, dlatego prospołeczność nie może wypływać z samej redystrybucji dochodu celem wyrównania kwestii społecznych, ale z realizacji kształtowania ładu gospodarczego. Wtedy, jak mawiał L. Erhard, najlepszą polityką socjalną jest dobra polityka gospodarcza.

Zagrożeniem bywa jednak słabe państwo, co powoduje, że kształtowanie ładu gospodarczego odbywa się przez podmioty prywatne, a to prowadzi do koncentracji rynkowej w postaci monopolów²³ i oligopolów. Mimo znajomości *Kapitału*²⁴ K. Marksa dramat liberalizmu powtarza się z mniejszym, a ostatnio z większym natężeniem dyktatury rynku, kiedy silne podmioty gospodarcze pozbawiają wolności słabsze podmioty gospodarcze. Ponadto, szczególnie

²¹ M. Dahl, *Niemiecki Model Społecznej Gospodarki Rynkowej jako wzór dla polskich przemian systemowych po 1989 roku*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2015.

²² W. Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, Tübingen 1989, s. 240.

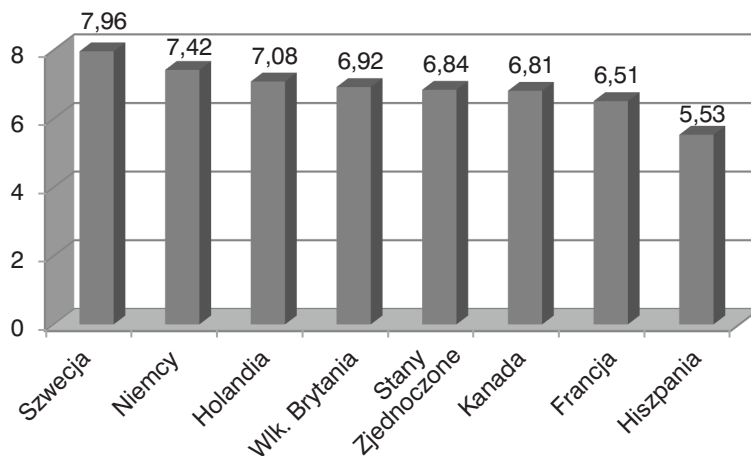
²³ Coraz częściej karane są w UE tak duże korporacje międzynarodowe, jak Microsoft, Google za praktyki monopolistyczne czy za nadużycia związane z danymi osobowymi, jak w przypadku Facebooka, czy też za przerzucanie kosztów na społeczeństwo w procedurze montowania w samochodach produkowanych przez koncern Volkswagen AG oprogramowania pozwalającego na manipulację wynikami pomiarów emisji z układu wydechowego.

²⁴ K. Marks, *Kapitał*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.

w Europie Środkowo-Wschodniej, państwa, które dotknęły transformacji ekonomicznej bez tej społecznej są narażone podwójnie. Brak odpowiedniego wyrównania kwestii społecznych wzmacnia postawy odrzucające wolny rynek kwestionując demokratyczny porządek²⁵. Krępować to może wartość wolności, która powinna być wartością nadrzędną, ponieważ jest źródłem pozostałych wartości moralnych, dlatego jest najważniejsza w ordoliberalnym łańdźcu społecznej gospodarki rynkowej przed odpowiedzialnością, sprawiedliwością, konkurencją, a gwarantowaną silnym państwem prawa. Nowoczesny liberalizm powinien, zatem spełniać społeczną misję poprzez budowanie ładu gospodarczego wyrównującego kwestie społeczne, by jednostki ludzkie nie odwracały się od wolnego rynku czy też demokracji. W rzeczywistości ekonomicznej na wyrównywanie kwestii społecznych stać państwa bardziej zamożne. Projekt Fundacji Bertelsmanna dokonał za pomocą wskaźników nowoczesnej społecznej gospodarki rynkowej (*Index of Modern Social Market Economies*) pomiaru zakresu implementacji zasad ładu gospodarczego w krajach rozwiniętych. Pierwsza jest Szwecja i dopiero w drugiej lokacie Niemcy (por. rysunek 2).

Rysunek 2

Gospodarki najbliższe „ideału” ładu gospodarczego wg indeksu nowoczesnej społecznej gospodarki rynkowej (*Index of Modern Social Market Economies*)



Źródło: opracowano na podstawie Bertelsmann Stiftung, *Index of Modern Social Market Economies*, Explorative Study, Gütersloh 2012.

²⁵ M. Dahl, *Social Market Economy as a model of political, social and economic reforms for states in the process of system changes, especially in the Eastern European region*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017 nr 1(56), 317.

Jak można wywnioskować z indeksu, państwa Europy Środkowo-Wschodniej są dopiero krajami na dorobku, które mogą nie tylko przeznaczać mniej środków na wyrównywanie kwestii społecznych, ale także mieć na innym etapie budowę ładu gospodarczego lub wręcz mieć do czynienia z dryfem²⁶ od ładu. Ponieważ uspołecznianie kapitalizmu w warunkach ekonomicznych Europy Środkowo-Wschodniej nie zawsze może być efektywne, nie czekając na państwo na poziomie makro, uspołecznianie kapitału może następować oddolnie na poziomie mikro w postaci przedsiębiorstwa społecznego. Istnienie gospodarki społecznej²⁷ obok ustroju społecznej gospodarki rynkowej nie wyłącza jej, i odwrotnie, jest komplementarne z ordoliberalnym ładem gospodarczym, gdzie w obu przypadkach na pierwszym miejscu stawia się w ekonomii człowieka²⁸.

Pomimo krytyki choćby J. Stiglitz'a działań Międzynarodowego Funduszu Walutowego, o sukcesie reform gospodarczych i społecznych w krajach przechodzących transformację zdarza się, że szalę przeważają właśnie ingerencje instytucji zewnętrznych, jak Bank Światowy czy Unia Europejska, która w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Programu Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych wytycza miejsce i większą rolę dla przedsiębiorstw społecznych we współczesnym procesie rozwoju uznając, że:

„Gospodarka społeczna i przedsiębiorczość społeczna stanowią integralną część pluralistycznej społecznej gospodarki rynkowej Europy i odgrywają ważną rolę w zapewnianiu większej spójności społecznej w Europie”²⁹.

²⁶ Dryf ładu gospodarczo-społecznego to taki proces, w którym wprawdzie polityka w skali narodowej lub ponadnarodowej próbuje jeszcze sterować ukształtowaniem określonych elementów ładu przez nią odgórnie stanowionego, ale oddolne siły o charakterze spontanicznym, postęp technologiczny, konflikty międzynarodowe, zmiany mentalności społeczeństw i różnego rodzaju szoki egzogeniczne i endogeniczne powodują, że traci ona przynajmniej częściowo albo prawie całkowicie kontrolę nad ukształtowaniem ładu. P. Pysz, *Dryf ładu gospodarczego we współczesnym świecie*, pobrano z: <http://rynkowa4.rssing.com/browser.php?indx=56010043&item=2> [dostęp: 23.02.2016].

²⁷ Trzeba przy tym pamiętać, że przedsiębiorstwo społeczne to podmiot „gospodarki społecznej”, którego nie należy utożsamiać ze społeczną gospodarką rynkową. Więcej o różnicach pomiędzy gospodarką społeczną a społeczną gospodarką rynkową w artykule E. Florczak, *Przedsiębiorstwo społeczne*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, 2009, nr 4(13) lub w artykule T. Gardzińskiego, *Przedsiębiorstwo społeczne szansą rozwiązywania problemów regionów*, „Kwartalnik Celny” 2016, nr 1/2.

²⁸ T. Gardziński, *Przedsiębiorstwo społeczne...*, *op. cit.*, s. 30.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1296/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych („EaSI”), s. 241.

Ordoliberalny ład gospodarczy modelu społecznej gospodarki rynkowej, uzupełniony przedsiębiorstwem społecznym, wydaje się zatem optymalnym, naturalnym i komplementarnym rozwiązaniem społeczno-gospodarczym wobec problemów współczesnej gospodarki³⁰.

3. PRZEDSIĘBIORSTWO SPOŁECZNE W KSZTAŁTOWANIU ŁADU POLITYKI GOSPODARCZEJ

W kontekście dotychczasowych rozważań należy przejść do wymiaru mikroekonomicznego w celu zidentyfikowania podmiotów gospodarczych funkcjonujących w mechanizmie rynkowym i mogących realizować wyżej wymienione cele w kontekście gospodarki poszczególnych państw Europy Środkowo-Wschodniej.

Definicja przedsiębiorstwa społecznego jest szeroko dyskutowana w literaturze³¹. W budowaniu jego definicji uwzględnia się różne kryteria: prawne, formalne, normatywne. Przyjmując ostatecznie definicję przedsiębiorstwa społecznego dla potrzeb niniejszego tematu, autorzy **wskazują kryterium koncentrowania zysku na celach społecznych i zarazem dowolną formę instytucjonalno-prawną takiego przedsiębiorstwa. Wobec tego przedsiębiorstwo społeczne określa się jako przedsiębiorstwo realizujące cele społeczne³² w ramach właściwej mu części zysku – znaczącej ze względu na realizowany cel.**

Analizując sytuację w Unii Europejskiej, należy odnieść się również do wyznacznika kategorii przedsiębiorstwa społecznego opracowanego przez Europejską Sieć Badawczą EMES³³ Network (*The Emergence of Social*

³⁰ T. Gardziński, *Przedsiębiorstwo społeczne środkiem rozwiązywania problemów współczesnej gospodarki*, „International Journal of New Economics and Social Sciences” 1 (3), Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka – Edukacja – Rozwój w Warszawie, Warszawa 2016, s. 275.

³¹ Patrz: J. Brdulak, E. Florczak, *Usytuowanie przedsiębiorstwa społecznego w gospodarce*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2011 nr 1–2(32–33), 15–36; E. Florczak, J. Brdulak, *Praktyczna teoria przedsiębiorstwa społecznego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2015 nr 4(51), 87–107; *Przedsiębiorstwo społeczne w teorii ekonomii*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 750, Współczesne Problemy Ekonomiczne.

³² Cele społeczne sprowadzone do 5 grup celów: 1. Ekonomiczne (umożliwiające funkcjonowanie w warunkach rynkowych); 2. Ludzkie (ilościowe, jakościowe); 3. Środowiskowe; 4. Postęp naukowo-technologiczny; 5. Prawno-ustrojowo-międzynarodowe.

³³ EMES – Europejska Sieć Badacza powstała w 1996 r. gdy zrealizowano projekt badawczy „Powstawanie przedsiębiorstw społecznych w Europie”. W 2002 r. została zarejestrowana jako organizacja pozarządowa, zrzesza uczelnie i centra badawcze.

Enterprise in Europe) na zlecenie Komisji Europejskiej. Wskazuje ona na **cechy ekonomiczne i społeczne**, które powinny określać definiowany podmiot. Należy dodać, że nie są to warunki, które obligatoryjnie musi spełnić organizacja mianująca się przedsiębiorstwem społecznym, ale jest to propozycja określenia takiego przedsiębiorstwa, pozwalająca na łatwiejsze poruszanie się pomiędzy różnymi podmiotami bliskimi temu pojęciu oraz tworząca podstawy do ich porównywania.

Wzmiankowane kryteria wyróżnienia przedsiębiorstwa społecznego przez EMES są następujące:

- kryterium ekonomiczne:
 - stała działalność mająca na celu bezpośrednio produkcję dóbr i/lub sprzedaż usług,
 - wysoki stopień autonomii działania,
 - ponoszenie znaczącego ryzyka ekonomicznego w prowadzeniu działalności,
 - działalność przedsiębiorstw społecznych wymaga istnienia minimalnego personelu płatnego;
- kryterium społeczne:
 - działalność przedsiębiorstw społecznych jest ukierunkowana na rzecz wspierania i rozwoju społeczności lokalnej,
 - cechą wyróżniającą przedsiębiorstwa społeczne jest to, że ich działalność ma lokalny charakter,
 - demokratyczne zarządzanie w przedsiębiorstwach społecznych oparte na zasadzie 1 miejsce – 1 głos,
 - partycypacyjny charakter przedsiębiorstw,
 - ograniczona dystrybucja zysków.

Określanie przedsiębiorstwa społecznego, szczególnie w kontekście uspołecznienia kapitału, należy budować również w oparciu o cele i funkcje, jakie pełni ono w przestrzeni społeczno-gospodarczej. Do najważniejszych funkcji, jakie przypisuje się przedsiębiorstwom społecznym, można wskazać fakt, że³⁴:

- aktywizuje zawodowo i społecznie osoby zagrożone ekskluzją z rynku pracy i wykluczone ze społeczności, gdy typowe metody aktywizacji stosowane przez instytucje publiczne okazały się nieskuteczne;
- pełni funkcje edukacyjne i prozatrudnieniowe – umożliwia doskonalenie i zdobywanie nowych kwalifikacji zawodowych, działa na rzecz rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych;

³⁴ T. Schimanek, *Przedsiębiorstwo społeczne*, [w:] *Przedsiębiorstwo społeczne w działaniu*, WYG International Sp. z o.o., Warszawa 2009, s. 4–6.

- sprzyja partycypacji i zaangażowaniu w życie społeczno-gospodarcze oraz pobudza przedsiębiorczość;
- integruje wspólnotę i osoby mające podobne problemy społeczne i ekonomiczne;
- wytwarza produkty i usługi użyteczne społecznie, nierzadko zindywidualizowane, skierowane do specyficznych grup odbiorców;
- stymuluje do tworzenia lokalnych partnerstw i horyzontalnie powiązanych sieci współpracy różnych podmiotów (samorządowych, prywatnych, pozarządowych) na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego władze lokalne i mieszkańców.

Szczególnie w krajach rozwiniętych można zaobserwować wzrost zainteresowania koncepcją przedsiębiorstw społecznych wśród środowisk naukowych, politycznych i instytucji zajmujących się pragmatyczną sferą życia ekonomiczno-społecznego. Istotne w tym kontekście jest to, że podmioty gospodarki społecznej oferują ogółem w Unii Europejskiej ponad 11 mln miejsc pracy i wytwarzają ok. 10% PKB. Szczególną uwagę zwraca dynamika wzrostu i znaczenia podmiotów gospodarki społecznej w krajach wysoko rozwiniętych w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Jak przytacza C. Borzaga³⁵ w 1994 r. we Francji zatrudnienie w sektorze przedsiębiorczości społecznej wynosiło 4,2%, podczas gdy w 2002 r.³⁶ wzrosło do 8,7%. W Wielkiej Brytanii w połowie lat 90. podmioty gospodarki społecznej zatrudniały 4% obywateli, a w 2002 r. już ok. 7%. Najbardziej imponująca jest dynamika zatrudnienia we Włoszech, gdzie w 1994 r. podmioty gospodarki społecznej zatrudniały 1,8% społeczności i wytwarzały 1,9% PKB, natomiast w 2002 r. zanotowano 7,5% zatrudnionych i ponad 7% PKB. W Europie najwyższy wskaźnik zatrudnienia w sferze non-profit był w Holandii – 10,7% oraz Irlandii – 10,6%. W rankingu mieści się również Finlandia – 8,5%, Belgia – 8%, Austria – 7,9%.

Należy zwrócić uwagę, że według stanu na 2010 rok gospodarka społeczna w Europie ma ogromne znaczenie zarówno pod względem czynnika ludzkiego, jak i w kategoriach ekonomicznych, zapewniając odpłatne zatrudnienie ponad 14,5 mln osób, czyli ok. 6,5% osób czynnych zawodowo w krajach

³⁵ C. Borzaga, A. Santuarii, *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech. Doświadczenia spółdzielni społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2005, s. 19.

³⁶ Na podstawie tabeli w *Raporcie* opracowanym na wniosek Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego przez CIRIEC (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative – Międzynarodowe Centrum Badań i Informacji na temat Gospodarki Publicznej, Społecznej i Spółdzielczej), <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/325239.html>

UE-27. Te wielkości zagregowane podkreślają to, że jest to sytuacja, której społeczeństwo i jego instytucje nie mogą i nie powinny ignorować³⁷.

Przedsiębiorczość społeczna w Unii Europejskiej ma w znacznej mierze charakter formalno-prawny, tzn. zalicza się do niej ściśle określone formy prawne organizacji i przedsiębiorstw (np. spółdzielnie, stowarzyszenia, fundacje, spółki z o.o., non profit). Analizując aspekt rynkowy, warto odnieść się do perspektywy amerykańskiej przedsiębiorstw społecznych, ponieważ taka perspektywa otwiera nowe rynki funkcjonowania podmiotów gospodarczych, równocześnie realizując cele wpisane w społeczne zadania państwa³⁸.

W Stanach Zjednoczonych działalność przedsiębiorstw społecznych jest rozumiana bardziej pragmatycznie niż w Europie i nie podlega tak ścisłemu ustalaniu cezur w kontekście przynależności do określonych uwarunkowań organizacyjno-instytucjonalnych. Ponadto w Stanach Zjednoczonych częściej używany jest termin „przedsiębiorczość społeczna” dla określania działalności przedsiębiorstw realizujących cele społeczne. W amerykańskim podejściu eksponuje się wagę aspektu komercyjnego. Według jednej z syntetyzujących definicji pojęcie to obejmuje:

„każdy interes (venture) generujący dochód, posiadany nie dla zysku, który został stworzony z powodów i dla celów społecznych, operujący zgodnie z właściwemu biznesowi nastawionemu na zysk dyscypliną, innowacyjnością i determinacją”³⁹.

Przywołując amerykańską perspektywę interpretacji przedsiębiorstw społecznych, jako punkt wyjścia wskazuje się **pojęcie hybrydowości**. W kontekście perspektywy hybrydowej ujmowane są jako przedsiębiorstwa społeczne również inne organizacje różniące się specyfiką trzech aspektów: **motywu, odpowiedzialności i wykorzystywania dochodu**. Przedsiębiorstwo społeczne jako organizacja hybrydowa nastawiona na jednoczesną realizację celów społecznych i ekonomicznych, posiada następujące własności⁴⁰:

³⁷ *Gospodarka społeczna w Unii Europejskiej*, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Bruksela, Unia Europejska 2013 – <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-31-12-784-pl-c.pdf>

³⁸ J. Brdulak, E. Florczak, *Uwarunkowania działalności przedsiębiorstw społecznych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2016.

³⁹ K. Alter, *Social Enterprise Typology, Virtue Ventures LLC*, Washington, DC 2004, [w:] *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, T. Kaźmierczak, M. Rymśza, (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 116.

⁴⁰ K. Alter, *Typologia przedsiębiorstw społecznych*, [w:] *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, wybór tekstów J.J. Wygnański, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008, s. 147.

- stosuje narzędzia i środki charakteryzujące komercyjną działalność dla osiągania celów społecznych,
- wykorzystuje równocześnie społeczny i komercyjny kapitał oraz techniki wytwarzania,
- generuje społeczne i ekonomiczne wartości,
- uzyskane dochody z działalności komercyjnej przeznacza na pokrywanie kosztów programów społecznych,
- monitoruje efekty finansowe, jak i oddziaływanie społeczne,
- cele finansowe osiąga w sposób przyczyniający się do dobra publicznego,
- posiada niezależność finansową dzięki niepodleganiu limitom dochodowym,
- przedsiębiorstwo ukierunkowuje strategię realizacji misji społecznej.

Przedsiębiorstwo społeczne realizuje cele społeczne jako podmiot rynkowy, dlatego tak istotne jest stwarzanie warunków przez państwo do jego funkcjonowania w gospodarce w ramach wspólnego nadrzędnego celu⁴¹. Przedsiębiorstwa społeczne funkcjonujące w ramach definicji i perspektywy amerykańskiej w praktyczny sposób realizują cele społeczne poprzez prowadzenie merkantylnej działalności gospodarczej. Umożliwia to uspołecznienie rynku, a także kapitału, szczególnie w aspekcie deficytów w tym względzie ze strony państwa. Sektor przedsiębiorstw społecznych realizuje wiele wyzwań i zakresów wpisanych w strategię gospodarczą kraju (solidarność i spójność regionalna, poprawa spójności społecznej, wzrost kapitału społecznego Polski⁴²).

Działalność przedsiębiorstw społecznych uwrażliwia gospodarkę na potrzeby obywateli kształtując ich jakość życia. Polityka gospodarcza państwa powinna mieć świadomość tego zjawiska w celu stworzenia systemu uznania instytucjonalnego przedsiębiorstw społecznych. Rozwój i aktywne funkcjonowanie przedsiębiorstw społecznych przekłada się bezpośrednio na bardziej zrównoważony rozwój gospodarek Europy Środkowo-Wschodniej, w tym polskiej gospodarki, z uwzględnieniem potrzeb społecznych ludzi i ukierunkowanie myślenia przedsiębiorców na realizację celów propospołecznych.

⁴¹ Więcej na ten temat: E. Florczak, *Nierówności społeczno-ekonomiczne a cele przedsiębiorstwa społecznego*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2016, nr 4, s. 27–38.

⁴² *Długookresowa Strategia Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, Warszawa 2013.

BIBLIOGRAFIA

- Alter K., *Typologia przedsiębiorstw społecznych*, [w:] *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, wybór tekstów J.J. Wygnański, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008.
- Alter K., *Social Enterprise Typology, Virtue Ventures LLC*, Washington, DC 2004, [w:] *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, T. Kaźmierczak, M. Rym-sza (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Baran N., Foster J.B. (red. nauk.), *The Age of Monopoly Capital. Selected Correspondence of Paul A. Baran and Paul M. Sweezy, 1949–1964*, „Monthly Review” Press, New York 2017.
- Baran P.A., Sweezy P.M., *Kapitał monopolistyczny. Szkice o amerykańskim systemie gospodarczym i społecznym*, PWE, Warszawa 1968.
- Baran P.A., Sweezy P.M., *The Quality of Monopoly Capitalist Society: Culture and Communications*, „Monthly Review”, lipiec–sierpień 2013, t. 65, nr 3.
- Bertelsmann Stiftung, *Index of Modern Social Market Economies, Explorative Study*, Gütersloh 2012.
- Borzaga C., Santuarii A., *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech. Doświadczenia spółdzielni społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2005.
- Brdulak J., Florczak E., *Usytuowanie przedsiębiorstwa społecznego w gospodarce*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2011 nr 1–2(32–33).
- Brdulak J., Florczak E., *Przedsiębiorstwo społeczne w teorii ekonomii*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 750, Współczesne Problemy Ekonomiczne. Globalizacja. Liberalizacja. Etyka, 2012, nr 4.
- Brdulak J., Florczak E., *Uwarunkowania działalności przedsiębiorstw społecznych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2016.
- Dahl M., *Social market economy as a model of political, social and economic reforms for states in the process of system changes, especially in the Eastern European region*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017 nr 1(56).
- Dahl M., *Niemiecki Model Społecznej Gospodarki Rynkowej jako wzór dla polskich przemian systemowych po 1989 roku*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2015.
- Dahl M., *Polska i niemiecka polityka konkurencji w świetle teorii ordoliberalizmu i koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2013 nr 3(42).
- Dahl M., *Ordoliberalizm jako recepta na reformę kapitalizmu*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2015 nr 2(49).

- Erhard L., *Wirtschaft und Bildung*, [w:] L. Erhard, *Gedanken aus fünf Jahrzehnten*, K. Hohmann (red.), Econ Verlag, Düsseldorf–Wien–New York 1988.
- Długookresowa Strategia Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, Warszawa 2013.
- Eucken W., *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, Tübingen 1989.
- Florczak E., Brdulak J., *Nierówności społeczno-ekonomiczne a cele przedsiębiorstwa społecznego*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, 2016, nr 4(41).
- Florczak E., *Praktyczna teoria przedsiębiorstwa społecznego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2015 nr 4(51).
- Florczak E., *Przedsiębiorstwo społeczne*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, 2009, nr 4(13).
- Foster J.B., *Nowy imperializm zglobalizowanego kapitału monopolistyczno-finansowego. Wprowadzenie*, [w:] *Realny kapitalizm. Wokół teorii kapitału monopolistycznego*, red. nauk. G. Konat, P. Wielgosz, IW Książka i Prasa, Warszawa 2018, wyd. 2.
- Gardziński T., *Konstytucyjny zapis o społecznej gospodarce rynkowej szansą rozwojową Południowego Podlasia*, „Kwartalnik Celny” 2015, nr 1/2.
- Gardziński T., *Przedsiębiorstwo społeczne szansą rozwiązywania problemów regionów*, „Kwartalnik Celny” 2016, nr 1/2.
- Gardziński T., *Przedsiębiorstwo społeczne środkiem rozwiązywania problemów współczesnej gospodarki*, „International Journal of New Economics and Social Sciences” 1 (3), Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka – Edukacja – Rozwój w Warszawie, Warszawa 2016.
- Gospodarka społeczna w Unii Europejskiej*, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Bruksela, Unia Europejska 2013 – <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-31-12-784-pl-c.pdf>
- Guzek M., *Przyszłość Kapitalizmu – Cesjonalizm?*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2016.
- Harvey D., *The Limits to Capital*, Verso, London 2006.
- [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Gross_domestic_product_\(GDP\)_per_inhabitant_in_purchasing_power_standards_\(PPS\)_in_relation_to_the_EU-28_average,_by_NUTS_2_regions,_2015_\(%25_of_the_EU-28_average,_EU-28_%3D_100\)_MAP_RYB17.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Gross_domestic_product_(GDP)_per_inhabitant_in_purchasing_power_standards_(PPS)_in_relation_to_the_EU-28_average,_by_NUTS_2_regions,_2015_(%25_of_the_EU-28_average,_EU-28_%3D_100)_MAP_RYB17.png) [dostęp: 25.08.2018].
- Klementewicz T., *Kapitalizm 2050*, „Gazeta Prawna”, 17–19 sierpnia 2018.
- Marks K., *Kapitał*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.

- Mączyńska E., *Ordo. Ustrój równowagi – poszukiwania i prognozy*, [w:] E. Mączyńska, P. Pysz (red. nauk.), *Idee ordo i społeczna gospodarka rynkowa*, PTE, Warszawa 2010.
- Mączyńska E., Pysz P. (red. nauk.), *Spółeczna gospodarka rynkowa. Idee i możliwości praktycznego wykorzystania w Polsce*, PTE, Warszawa 2003.
- Moszyński M., *Zasady liberalnego ładu gospodarczego – uniwersalizm czy specyficzność?*, [w:] *Nauki ekonomiczne. Stylizowane fakty a wyzwania współczesności*, PTE, Warszawa 2015/11.
- Osiatyński J., *Rozwinięcie hipotezy stagnacyjnej Kaleckiego: 1954–1980*, [w:] *Realny kapitalizm. Wokół teorii kapitału monopolistycznego*, red. nauk. G. Konat, P. Wielgosz, IW Książka i Prasa, Warszawa 2018, wyd. 2.
- Palley T.I., *From Financial Crisis to Stagnation*, Cambridge University, 2012.
- Partycki S. (red. nauk.), *E-społeczność w Europie Środkowej i Wschodniej. Teraźniejszość i perspektywy rozwoju*, Wyd. KUL, Lublin 2015.
- Piketty T., *Kapitał w XXI wieku*, Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa 2015.
- Pysz P., *Dryf ładu gospodarczego we współczesnym świecie*, pobrano z: <http://rynkowa4.rssing.com/browser.php?indx=56010043&item=2> [dostęp: 23.02.2016].
- Pysz P., *Państwo i ład gospodarczy w ordoliberalnej koncepcji polityki gospodarczej*, [w:] *Ład gospodarczy jako efekt działalności państwa w społecznej gospodarce rynkowej*, PTE, Warszawa 2005.
- Pysz P., *Spółeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Raport opracowany na wniosek Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego przez CIRIEC (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative – Międzynarodowe Centrum Badań i Informacji na temat Gospodarki Publicznej, Społecznej i Spółdzielczej)*, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/325239.html>
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1296/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych („EaSI”).
- Schimanek T., *Przedsiębiorstwo społeczne*, [w:] *Przedsiębiorstwo społeczne w działaniu*, WYG International Sp. z o.o., Warszawa 2009.
- Szymański W., *Polska wobec wyzwań rozwojowych*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, 2018, nr 2.
- Wrenn M.V., *Absorbacja nadwyżki i marnotrawstwo w neoliberalnym kapitalizmie monopolistycznym*, [w:] *Realny kapitalizm. Wokół teorii kapitału monopolistycznego*, red. nauk. G. Konat, P. Wielgosz, IW Książka i Prasa, Warszawa 2018, wyd. 2.

USPOŁECZNIENIE KAPITALIZMU W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Streszczenie

Poszukiwanie dróg rozwoju kapitalizmu oraz sposobów jego społecznie akceptowalnego konfigurowania wywołuje coraz szersze zainteresowanie specjalistów. Rozpoznanie dróg przezwyciężenia stagnacji gospodarczej w warunkach ograniczonych zasobów oraz rosnącej świadomości społecznej coraz lepiej skomunikowanych sieciowo społeczeństw, zachęca do formułowania sposobów reformowania kapitalizmu. Pozostawiamy poza dyskusją radykalne rozwiązania, a szczególnie te znane z ubiegłowiecznej historii. Współczesny rozwój sił wytwórczych i życia społeczno-gospodarczego stwarza nowe przesłanki zmian kapitalistycznej rzeczywistości. Autorów interesują szczególnie te o prospołecznym charakterze.

W celu zdefiniowania zjawiska uspołecznienia kapitału autorzy odnieśli się do społecznej gospodarki rynkowej – określonego ładu gospodarczego, a także do przedsiębiorstwa społecznego, czyli podmiotu realizującego cele społeczne w ramach działalności gospodarczej. Społeczna gospodarka rynkowa i przedsiębiorstwo społeczne zostały wskazane jako istotny element gospodarki, jak również polityki gospodarczej państwa. Państwo, aby w pełni realizować swoje cele i obowiązki w kontekście kształtowania jakości życia społeczeństwa, powinno uwzględnić w systemie gospodarczym podmioty rynkowe, które w ramach mechanizmu rynkowego realizują cele społecznie użyteczne.

Słowa kluczowe: kapitalizm, uspołecznienie kapitalizmu, społeczna gospodarka rynkowa, przedsiębiorstwo społeczne

SOCIALISATION OF CAPITALISM IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Abstract

The search for ways to develop capitalism and the ways of its socially acceptable configuration evokes ever-growing interest of specialists. The recognition of the ways of overcoming economic stagnation in conditions of limited resources and the growing social awareness of increasingly better

communicated networks of societies encourages the formulation of ways to reform capitalism. We leave radical solutions beyond discussion, especially those known from the history of the last century. The contemporary development of productive forces and socio-economic life creates new conditions for changes in the capitalist reality. The authors are especially interested in the pro-social ones. In order to define the phenomenon of socialisation of capital, the authors refer to the social market economy, a specific economic order, as well as to a social enterprise, i.e. an entity accomplishing social objectives as part of business operations. The social market economy and a social enterprise have been indicated as important elements of the economy as well as the state's economic policy. In order to fully fulfil its goals and duties in the context of shaping the quality of life of society, the state should include market entities that fulfil socially useful goals as part of the market mechanism in the economic system.

Key words: capitalism, socialisation of capitalism, social market economy, social enterprise

СОЦИАЛИЗАЦИЯ КАПИТАЛИЗМА В ЦЕНТРАЛЬНО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ

Резюме

Поиск путей развития капитализма и путей его социально приемлемой конфигурации вызывает всё более возрастающий интерес со стороны специалистов. Нахождение путей преодоления экономической стагнации в условиях ограниченных ресурсов и растущего общественного осознания всё более совершенных коммуникационных сетей в социуме инициирует разработку способов и путей реформирования капитализма. Оставим вне обсуждения радикальные решения, прежде всего те, что известны из истории прошлого столетия. Современное развитие производительных сил и социально-экономической жизни создает новые предпосылки для изменений в капиталистической реальности. Авторы особенно интересуют те из них, что носят просоциальный характер.

С целью характеристики феномена социализации капитала авторы ссылаются на социальную рыночную экономику – определённый экономический порядок, а также на социальное предприятие, т. е. на субъект, реализующий социальные цели в рамках экономической деятельности. Социальная

рыночная экономика и социальное предпринимательство определены как важный элемент экономики и экономической политики государства. Государство, с целью полной реализации своих целей и выполнения обязанностей в контексте формирования, качества жизни общества, должно включить в экономическую систему рыночные субъекты, которые в рамках рыночного механизма способствуют достижению общественно значимых целей.

Ключевые слова: капитализм, социализация капитализма, социальная рыночная экономика, общественное предприятие

Cytuj jako:

Brdulak J., Florczak E. Gardziński T., *Uspołecznienie kapitalizmu w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2019 nr 1(64), 74–95. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.03/j.brdulak/e.florczak/t.gardzinski

Cite as:

Brdulak, J., Florczak, E. Gardziński, T., (2019) ‘Uspołecznienie kapitalizmu w Europie Środkowo-Wschodniej’ [‘Socialisation of capitalism in Central and Eastern Europe’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(64), 74–95. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.03/j.brdulak/e.florczak/t.gardzinski

OSZCZĘDNOŚCI I ENDOGENICZNA PODAŻ PIENIĄDZA

DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.04/i.bludnik

WPROWADZENIE

John M. Keynes oparł swój system teoretyczny zaprezentowany w wydanej w 1936 roku *Ogólnej teorii zatrudnienia, procentu i pieniądza* na idei popytu efektywnego. Zgodnie z nią to inwestycje jako czynnik aktywny wyznaczają bierne oszczędności, nie odwrotnie. Nie istnieje żaden automatyczny mechanizm przekształcający zgromadzone przez społeczeństwo oszczędności w inwestycje. Wzrost oszczędności, tożsamy z wycofaniem części siły nabywczej z rynku, prowadzi natomiast do spadku popytu efektywnego, a w konsekwencji do ograniczenia produkcji, zatrudnienia i dochodu narodowego.

Te argumenty są w literaturze doskonale znane i szeroko omawiane jako dowód na zerwanie przez Keynesa z tradycją ekonomii neoklasycznej. Zwykle jednak poprzestaje się na stwierdzeniu, że inwestycje określają oszczędności, pozostawiając bez odpowiedzi nasuwające się od razu pytanie – skoro nie oszczędności determinują inwestycje, to co jest źródłem ich finansowania?

Celem artykułu jest pokazanie, że stwierdzenie, według którego pomimo równości inwestycji i oszczędności te ostatnie nie są konieczne do sfinansowania tych pierwszych, jest oparte na koncepcji endogeniczności pieniądza oraz kluczowej roli, jaką odgrywają u Keynesa – obok przedsiębiorców i gospodarstw domowych – banki komercyjne. Zgodnie z założonym celem w części pierwszej opracowania przybliżono keynesowskie pojęcie oszczędności.

* Izabela Bludnik – dr hab., profesor Uniwersytetu Szczecińskiego, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Katedra Ekonomii, Zakład Makroekonomii i Historii Ekonomii, izabela.bludnik@wzieu.pl

W części drugiej opisano relację między oszczędnościami i inwestycjami. Część trzecią poświęcono zaproponowanym przez Keynesa sposobom finansowania prywatnych przedsięwzięć, z uwzględnieniem niezmiennej i rosnącej stopy inwestycji. Część czwarta prezentuje sedno koncepcji endogeniczności pieniądza w kontekście rozważań Keynesa. Artykuł zamyka podsumowanie.

1. ISTOTA OSZCZĘDNOŚCI

Według Keynesa oszczędności w danym okresie stanowią różnicę między bieżącym dochodem a wydatkami na konsumpcję w tym samym okresie. Inaczej rzecz ujmując, oszczędności to ta część bieżącego dochodu, która nie została skonsumowana. Wydatki konsumpcyjne są przy tym równe wartości dóbr sprzedanych konsumentom w ciągu danego okresu, a konsumentami są wszyscy ci, którzy nie działają jako przedsiębiorcy. Na poziomie zagregowanym oszczędności są zatem równe nieskonsumowanej części dochodu narodowego.

Zdaniem Keynesa podmioty ulegają działaniu prawa psychologicznego, zgodnie z którym wraz ze wzrostem dochodu podmiotu maleje jego krańcowa skłonność do konsumpcji i rośnie krańcowa skłonność do oszczędzania. Innymi słowy, z każdej dodatkowej jednostki otrzymanego dochodu podmiot woli przeznaczać coraz mniej na konsumpcję i coraz więcej na oszczędności:

„(...) wyższemu bezwzględnemu poziomowi dochodu będzie na ogół odpowiadała większa rozpiętość między dochodem a konsumpcją. Zaspokajanie zasadniczych potrzeb człowieka i jego rodziny stanowi bowiem zazwyczaj bodziec silniejszy od chęci akumulacji, która występuje wyraźnie dopiero po osiągnięciu pewnego stopnia dobrobytu. W związku z tym wraz ze wzrostem dochodu realnego rosnąć też będzie *procentowy udział* oszczędności w dochodzie. Ale niezależnie od tego, czy udział oszczędności w dochodzie wzrośnie, czy nie, za podstawową zasadę psychologiczną nowoczesnego społeczeństwa uznajemy to, że wzrost dochodu realnego nie pociąga za sobą zwiększenia rozmiarów konsumpcji o tę samą wielkość *bezwzględną*. Dlatego, jeżeli w tym czasie inne czynniki nie ulegną znacznym zmianom o charakterze wyjątkowym, to bezwzględna suma oszczędności musi się zwiększyć”¹.

Jeżeli w tym czasie pozostałe czynniki nie ulegną zmianie, to w miarę wzrostu dochodu narodowego będzie maleć zagregowana konsumpcja, a globalna wielkość oszczędności będzie rosła. Im wyższe zatrudnienie w skali makroekonomicznej, tym wyższy zagregowany dochód, który – poprzez dzia-

¹ J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 88.

łanie prawa psychologicznego – doprowadzi do spadku globalnej konsumpcji i wzrostu globalnych oszczędności. Spadek konsumpcji z kolei oznacza lukę popytową i problem nadprodukcji. Przedsiębiorstwa nie będą w stanie sprzedać wytworzonych dóbr ani też utrzymać dotychczasowego poziomu produkcji i zatrudnienia. Jest to słynny keynesowski paradoks zapobiegliwości:

„Im jesteśmy cnotliwsi, im bardziej zdecydowani oszczędzać, im uporczywiej trzymamy się w finansach publicznych czy prywatnych zasad ortodoksyjnych, tym silniej musi spaść nasz dochód (...). Bieg rzeczy jest przesądzony: za opór czeka nas nie nagroda, lecz kara”².

oraz:

„Źródłem kłopotów jest więc to, że akt oszczędzania nie polega na zastąpieniu obecnej konsumpcji jakąś określoną dodatkową konsumpcją w przyszłości (...) Akt oszczędzania jest bowiem tylko wyrazem pragnienia „bogactwa” jako takiego, czyli możliwości konsumowania jakiegoś nieokreślonego dobra w nieokreślonym czasie”³.

Paradoks zapobiegliwości ma swe źródła w psychologicznych cechach człowieka, ale mogą one zostać spotęgowane przez zjawisko fundamentalnej niepewności oraz instytucję pieniądza. Jeżeli otoczenie staje się coraz mniej stabilne, to jedynym sposobem zredukowania niepewności i zabezpieczenia się przed nieoczekiwanymi zdarzeniami jest powiększanie rezerw pieniężnych. Pieniądz nie jest takim samym dobrem jak każde inne. Jest dobrem specyficznym, którego gromadzenie pozwala jednostce ograniczyć negatywne skutki niespodziewanych sytuacji. A zatem w obliczu narastającej niepewności nie ma bardziej racjonalnej decyzji na poziomie indywidualnym niż gromadzenie rezerw pieniężnych. Jeżeli jednak każdy podmiot będzie postępował w ten sam sposób, to doprowadzi do kryzysu nadprodukcji – producenci będą nadal wytwarzali, ale konsumenci nie będą chcieli kupować. Najpierw wzrosną zapasy w przedsiębiorstwach, ale w końcu produkcja zostanie ograniczona i pojawiają się zwolnienia pracowników. Utrata pracy oznacza natychmiastowy spadek dochodu i trudności w utrzymaniu konsumpcji na dotychczasowym poziomie. Produkcja i zatrudnienie zostaną więc ograniczone po raz kolejny. W ten sposób w gospodarce zaczyna działać mechanizm prowadzący do coraz poważniejszych spadków zagregowanej aktywności.

Ten tok rozumowania Keynesa wskazuje na bariery i ograniczenia w indywidualnych działaniach, które pojawiają się jako konsekwencja decyzji podejmowanych przez pozostałych uczestników rynku. Oszczędności danej

² *Ibidem*, s. 101.

³ *Ibidem*, s. 189.

jednostki są uzależnione od wysokości jej dochodu, równocześnie jednak ten indywidualny dochód jest zdeterminowany wysokością wydatków konsumpcyjnych realizowanych przez innych członków społeczeństwa. Keynes, krytykując poglądy neoklasyczne, pisał:

„Błąd polega na przyjęciu mającego pozory prawdy wniosku, że gdy jednostka oszczędza, to tym samym łączne inwestycje rosną o sumę odpowiadającą oszczędnościom. Dzięki oszczędzaniu dana jednostka istotnie zwiększa swe własne bogactwo. Ale wniosek, że zwiększa ona też ogólne bogactwo, nie uwzględnia okoliczności, iż indywidualny akt oszczędzania może oddziaływać na oszczędności, a więc na majątek kogoś innego”⁴.

oraz:

„(...) akt oszczędzania, podobnie jak wydatkowania, ma charakter dwustronny. Wprawdzie jest mało prawdopodobne, aby wielkość bieżących oszczędności jakiejś jednostki mogła w sposób istotny wpłynąć na jej własny dochód, ale za to rozmiary jej konsumpcji odbijają się na dochodzie innych ludzi i to uniemożliwia zaoszczędzenie jednocześnie przez wszystkich ludzi dowolnej sumy. Każdy wysiłek w kierunku zwiększenia oszczędności przez zmniejszenie konsumpcji wpływa na dochody w sposób skazujący ten wysiłek na niepowodzenie”⁵.

Rozumowanie Keynesa dotyczące zjawiska oszczędności uwypukla jeszcze jeden istotny problem, znany jako błąd złożenia:

„(...) nie może być kupującego bez sprzedającego lub sprzedającego bez kupującego. Jednostka, której transakcje są znikome w porównaniu z całym rynkiem, może śmiało pominać dwustronny charakter popytu. Takie pominięcie byłoby jednak nonsensem, gdy chodzi o zagregowany popyt. Na tym właśnie polega istotna różnica między teorią zachowania się systemu gospodarczego jako całości a teorią zachowania się poszczególnej jednostki, w której to teorii zakładamy, że zmiany popytu tej jednostki pozostają bez wpływu na kształtowanie się jej dochodu”⁶.

Błąd złożenia oznacza, że wynik zagregowany nie jest prostą sumą wyników osiągniętych przez pojedyncze podmioty. Dlatego właśnie Keynes twierdził, że analizę należy prowadzić posługując się danymi makroekonomicznymi, a nie mikroekonomicznymi. Na poziomie indywidualnym decyzja o zaoszczędzeniu określonej kwoty nie wywiera widocznych ujemnych skutków na funkcjonowanie gospodarki jako całości. Dopiero analiza z wykorzystaniem wielkości agregatowych pokazuje, że w rzeczywistości zakładana przez ekonomię neoklasyczną zgodność interesów mikro- i makroekonomicznych jest fikcją.

⁴ *Ibidem*, s. 78.

⁵ *Ibidem*, s. 79.

⁶ *Ibidem*, s. 80.

2. RELACJA MIĘDZY OSZCZĘDNOŚCIAMI I INWESTYCJAMI

Jeżeli społeczeństwo zdecyduje się na skarbienie a nie konsumpcję, powstanie luka popytowa. Jedynym sposobem na jej zapelnienie i utrzymanie wysokiego poziomu zatrudnienia jest wzrost realnych inwestycji. W modelu Keynesa inwestycje są równe przyrostowi wartości kapitału rzeczowego, który powstał wskutek działalności produkcyjnej w danym okresie. Alternatywnie, przez nowe inwestycje należy rozumieć nabycie jakiegokolwiek składnika majątku za środki uzyskane z dochodu. Stąd wniosek, że przyrost kapitału rzeczowego może nastąpić dzięki tej nadwyżce dochodu, która nie została skonsumowana⁷. Innymi słowy, inwestycje w modelu są zawsze równe oszczędnościom. Pomimo tego, że suma oszczędności jest wynikiem zachowania poszczególnych konsumentów⁸, a łączna wartość inwestycji jest wynikiem zachowania poszczególnych przedsiębiorców, obie te wielkości muszą być z konieczności równe, gdyż każda z nich odpowiada nadwyżce dochodu nad konsumpcją:

„Równość oszczędności i inwestycji wynika z *dwustronnego* charakteru transakcji, jakie są dokonywane między producentem a konsumentem lub nabywcą urządzeń wytwórczych. Dochód powstaje z nadwyżkowej sumy, którą producent uzyskuje ze sprzedaży wyprodukowanych towarów ponad koszty użytkowania. Ale cała produkcja, rzecz jasna, musi być sprzedana, bądź konsumentowi, bądź innemu przedsiębiorcy. Bieżące inwestycje każdego przedsiębiorcy równają się zaś nadwyżce wartości dóbr zakupionych u innych przedsiębiorców nad kosztami użytkowania. Z tego wynika, że dla całej gospodarki nadwyżka dochodu nad konsumpcją, czyli oszczędności, nie może się różnić od przyrostu aparatu wytwórczego, czyli od inwestycji. Podobnie ma się sprawa z oszczędnościami netto i inwestycjami netto. Oszczędności są w istocie tylko różnicą, jaka powstaje między dochodem a konsumpcją. Decyzje konsumpcyjne i inwestycyjne wyznaczają dochód. Jeżeli założymy, że decyzje inwestycyjne są realizowane, to tym samym albo zmniejszy się konsumpcja, albo zwiększy się dochód. Akt inwestowania musi przeto sam przez się wywołać odpowiedni wzrost tej różnicy czy marży, którą zwiemy oszczędnościami”⁹.

⁷ Przeprowadzenie wyraźnego podziału między konsumpcją a inwestycjami może nastęrczać problemów. Keynes proponował, aby sumę wszystkich transakcji przeprowadzonych między przedsiębiorcami uznać za inwestycje, natomiast całą pozostałą sprzedaż potraktować jako konsumpcję. Według niego każda rozsądna zasada rozgraniczania nabywcy-konsumenta od nabywcy-inwestora jest dobra, o ile jest stosowana konsekwentnie.

⁸ Z jednej strony Keynes przyznawał, że oszczędności są gromadzone przez *ogół konsumentów*, a więc nie tylko same gospodarstwa domowe, ale także rząd, samorządy, instytucje społeczne i prywatne przedsiębiorstwa. Z drugiej jednak strony, wyraźnie wiązał wielkość globalnych oszczędności przede wszystkim z decyzjami podejmowanymi przez gospodarstwa domowe, a więc *konsumentów indywidualnych*.

⁹ J.M. Keynes, *Ogólna teoria...*, op. cit., s. 59.

oraz:

„(...) zdefiniowaliśmy *oszczędności* i *inwestycje* w taki sposób, że ich wielkość musi być równa, jeśli bowiem chodzi o całość gospodarki, to są one różnymi aspektami tego samego zagadnienia”¹⁰.

Można to zapisać następująco¹¹:

$$\text{dochód} = \text{wartość produkcji} = \text{konsumpcja} + \text{inwestycje}$$
$$\text{oszczędności} = \text{dochód} - \text{konsumpcja}$$

i dlatego:

$$\text{oszczędności} = \text{inwestycje}.$$

Z wywodu Keynesa wynikało równocześnie, że to inwestycje są czynnikiem aktywnym, decydującym o rozmiarach oszczędności (czynnika pasywnego), a nie na odwrót. Krytykując neoklasyczny ciąg przyczynowo-skutkowy, zgodnie z którym wzrost indywidualnych oszczędności oznaczał ich automatyczne przekształcenie w proporcjonalny wzrost inwestycji, pisał:

„Ten właśnie błąd w rozumowaniu najtrudniej jest wyplenić. Pochodzi on z przeświadczenia, że posiadacz majątku pragnie obiektu kapitałowego *jako takiego*, podczas gdy w istocie rzeczy pragnie *przewidywanego dochodu* z tego obiektu. Dochód zaś zależy całkowicie od przewidywania przyszłego popytu efektywnego w zestawieniu z przyszłymi warunkami podaży. Jeżeli więc akt oszczędzania w niczym nie przyczynia się do poprawy przewidywanej dochodowości, to tym samym nie przyczynia się również do zwiększenia inwestycji”¹².

Ciąg kauzalny jest więc według Keynesa odwrotny i oznacza, że jedynym sposobem na to, by społeczeństwo mogło poczynić oszczędności, jest inwestowanie. Gdy dokonywany jest wydatek inwestycyjny, zwiększa on dochód beneficjenta tego wydatku. Jeżeli nie zostanie natychmiast przeznaczony na konsumpcję, to automatycznie powiększy oszczędności (gdyż oszczędności = dochód – konsumpcja). Mówiąc inaczej, dochód wzrasta, a konsumpcja pozostaje niezmienną. Jeżeli beneficjent zdecyduje się wydać otrzymany dochód na konsumpcję, to przyczyni się do powiększenia wielkości konsumpcji.

¹⁰ *Ibidem*, s. 70.

¹¹ *Ibidem*, s. 58–59.

¹² *Ibidem*, s. 189–190.

cji, co nie oznacza jednak pomniejszenia oszczędności o równoważną sumę. Oszczędności wygenerowane przez inwestycje nie znikają pod wpływem dokonanego wydatku konsumpcyjnego, lecz są transferowane do nowego beneficjenta. Dlatego inwestycje i oszczędności muszą być zawsze sobie równe, gdyż oszczędności są po prostu finansowym odpowiednikiem inwestycji. Społeczeństwo może natomiast realizować wyższe oszczędności tylko dzięki wyższemu wydatkom inwestycyjnym¹³.

3. FINANSOWANIE INWESTYCJI

Skoro to inwestycje tworzą oszczędności, a nie na odwrót, to powstaje pytanie, w jaki sposób inwestycje są finansowane? Aby na nie odpowiedzieć, należy rozróżnić dwie sytuacje – pierwszą, w której stopa inwestycji pozostaje bez zmian, oraz drugą, w której stopa inwestycji rośnie. W obydwu przypadkach ważny jest motyw finansowy popytu na pieniądź, ale pierwsza odnosi się do zagadnienia cyrkulacji pieniądza, natomiast druga – do kreacji pieniądza kredytowego¹⁴.

Keynes nie dostarczył pełnej analizy poruszanych tu kwestii w *Ogólnej teorii...* Rozwinął je natomiast w dwóch artykułach¹⁵, opublikowanych rok później, pod wpływem krytyki pochodzącej ze strony Bertila G. Ohlina oraz Dennisa Robertsona. Twierdzili oni, że keynesowska teoria stopy procentowej uwzględniła wprawdzie popyt na pieniądź związany z potrzebami bieżącymi oraz zdarzeniami nieoczekiwanymi, natomiast zignorowała wpływ wydatków planowanych. Keynes, przyznawszy rację temu argumentowi, uzupełnił swe wywody:

„Planowane inwestycje – tj. inwestycje *ex-ante* – mogą oznaczać konieczność zabezpieczenia ‘środków finansowych’ zanim inwestycja zacznie być realizowana; innymi słowy, zanim pojawią się odpowiadające jej oszczędności. (...) Musi zatem istnieć sposób na zapełnienie tej luki czasowej pomiędzy momentem, gdy *decyzja* inwestycyjna zostaje podjęta, a momentem, gdy odpowiadające sobie inwestycje i oszczędności faktycznie się pojawiają”¹⁶.

¹³ G.P. Foster, *The Endogeneity of Money and Keynes's General Theory*, „Journal of Economic Issues” 1986, s. 963–964.

¹⁴ F.J.C. de Carvalho, *On Keynes's Concept of the Revolving of Finance*, [w:] *Money, Macroeconomics and Keynes: Essays in Honour of Victoria Chick*, P. Arestis, M. Desai, S. Dow (red.), New York 2002.

¹⁵ J.M. Keynes, *Alternative Theories of the Rate of Interest*, „Economic Journal” 1937; *The 'Ex-Ante' Theory of the Rate of Interest*, „Economic Journal” 1937.

¹⁶ J.M. Keynes, *Ogólna teoria...*, *op. cit.*, s. 246.

W celu poszerzenia swojej analizy Keynes dodał do opisywanej w *Ogólnej teorii...* funkcji preferencji płynności czwarty¹⁷ motyw, a mianowicie motyw finansowy (*finance motive*), czyli popyt na pieniądź zgłaszany przez przedsiębiorców dopiero planujących inwestycje, oraz wprowadził do analizy zupełnie nową koncepcję finansowego funduszu obrotowego (*revolving fund*).

3.1. Niezmienna stopa inwestycji

W sytuacji, gdy strumień inwestycji *ex-ante* jest równy strumieniowi inwestycji *ex-post*, przyjmuje się, że na początku analizowanego okresu banki komercyjne wykreowały określoną podaż pieniądza, która cyrkuluje w gospodarce. Podmiot, który planuje realizację inwestycji (wydatek na dobra i usługi), zdobędzie potrzebne mu na ten cel środki finansowe (*finance*) wycofując z istniejącego aktywnego obiegu wymaganą kwotę pieniężną¹⁸. Według Keynesa:

„Można je [środki finansowe] uznać za leżące w pół drogi, by tak rzec, pomiędzy zasobami aktywnymi i pasywnymi”¹⁹.

Do momentu dokonania planowanego wydatku inwestycyjnego podmiot będzie utrzymywał tę kwotę w formie biernego zasobu. Z kolei w chwili realizacji tego wydatku ponownie wprowadzi do czynnego obiegu przetrzymywaną przez siebie do tej pory rezerwę pieniężną. Pozwoli to kolejnemu podmiotowi na wycofanie uwolnionych do obiegu środków w przewidywaniu realizacji jego planów wydatkowych itd.

Popyt na pieniądź, związany z motywem finansowym, jest więc zaspokajany ze środków pochodzących z istniejącego w gospodarce finansowego funduszu obrotowego:

„Jeżeli inwestycje są realizowane po niezmiennej stopie, potrzebne środki finansowe (...) mogą być dostarczane z funduszu obrotowego w postaci bardziej lub mniej stałych kwot, gdzie jeden przedsiębiorca uzupełnia swoje środki finansowe dla celów planowanej inwestycji w momencie, gdy inny wykorzystuje swoje środki na zapłatę za swą ukończoną inwestycję”²⁰.

¹⁷ Obok motywu transakcyjnego, ostrożnościowego i spekulacyjnego.

¹⁸ Keynes wyraźnie zaznaczył, że chodzi tu o popyt na pieniądź, a nie tylko o popyt na nowe kredyty bankowe.

¹⁹ J.M. Keynes, *Alternative Theories...*, *op. cit.*, s. 246.

²⁰ *Ibidem*, s. 246.

Stąd wniosek, że fundusz obrotowy jest strumieniem, a nie wyczerpywalnym zasobem, który tworzy pieniądź cyrkulujący w gospodarce (przy założeniu danej prędkości jego obiegu oraz niezmiennej całkowitej wielkości planowanych transakcji). Każdy wydatek oznacza transfer pieniądza od nabywcy do sprzedawcy, który pozwala temu drugiemu realizować jego własne planowane przedsięwzięcia. Dzięki temu możliwe jest utrzymanie stabilnego strumienia inwestycji. Wydatek jednej osoby jest dochodem osoby kolejnej, ale to nie kreacja dochodu sama w sobie ma tu znaczenie, ale fakt, że do kreacji dochodu dochodzi poprzez cyrkulację pieniądza.

W tym ujęciu nie ma potrzeby ciągłej kreacji nowych kredytów. Wystarczy, że nastąpi to raz, a powstały w ten sposób strumień środków pieniężnych zostanie włączony do funduszu obrotowego i będzie w nieskończoność krążył w gospodarce, umożliwiając zawieranie kolejnych transakcji. Finansowanie inwestycji z funduszu nie ma zatem nic wspólnego z uprzednio zakumulowanymi oszczędnościami. Zależy natomiast w sposób zasadniczy od istniejącej struktury instytucji, która determinuje systemy i sposoby płatności w gospodarce oraz szybkość i bezpieczeństwo przetwarzania płatności, co determinuje prędkość, z jaką pieniądź trafia od jednego inwestora do następnego, pozwalając im na wykonanie planów. W opinii Keynesa:

„(...) środki finansowe konieczne w okresie przejściowym między podjęciem decyzji o realizacji inwestycji a jej ukończeniem są dostarczane w głównej mierze przez specjalistów, w szczególności przez banki, które organizują i zarządzają funduszem obrotowym płynnych środków finansowych. ‘Środki finansowe’ to bowiem właśnie fundusz obrotowy. Nie wykorzystuje on żadnych oszczędności. (...) Dlatego właśnie polityka [banków] jest tak ważna w wyznaczaniu stopy, po jakiej realizowane są nowe inwestycje”²¹.

Oczywiście możliwa jest sytuacja, w której podmiot otrzymaną kwotę pieniężną przeznaczy nie na wydatek inwestycyjny, ale na uregulowanie swojego długu w bankach. Konsekwencją tego będzie likwidacja istniejącego pieniądza. Bank w każdej chwili może jednak ponownie wykreować taką samą kwotę pieniądza, co zapoczątkuje jego ponowną cyrkulację i transformację z zasobu aktywnego w zasób bierny, i na odwrót.

Może też pojawić się sytuacja, w której podmiot otrzymujący przychód ze sprzedaży decyduje się go skarbić z powodu na przykład wzrostu swojej preferencji płynności. Pieniądź zostanie zakumulowany jako bierny zasób przez bliżej nieokreślony czas. W tym przypadku wprowadzenie go z powrotem do aktywnego obiegu może wymagać wzrostu stopy procentowej, co z kolei ujemnie wpłynie na planowane inwestycje. Alternatywnie, pośredniczy

²¹ J.M. Keynes, *The ‘Ex-Ante’ Theory...*, *op. cit.*, s. 666.

finansowi mogą wykreować płynne aktywa, aby zastąpić pieniądź pozostający w prywatnych portfelach i dostarczyć inwestorom potrzebnych środków. Ponownie, kluczowa dla skutecznego finansowania wydatków inwestycyjnych z funduszu obrotowego jest w tej sytuacji instytucjonalna organizacja systemu finansowego²².

3.2. Rosnąca stopa inwestycji

W tym przypadku stopa inwestycji zmienia się w tym sensie, że bieżąca stopa inwestycji *ex-ante* nie jest równa bieżącej stopie inwestycji *ex-post*. O ile więc nie dojdzie do spadku preferencji płynności lub wzrostu prędkości obiegu pieniądza, odnawialny fundusz finansowy nie jest w stanie zapewnić wystarczających środków. Keynes pisał:

„(...) jeżeli liczba decyzji dotyczących inwestowania (...) rośnie, to potrzeba dodatkowych środków finansowych wygeneruje dodatkowy popyt na pieniądź”²³.

Musi zatem wzrosnąć dostępność pieniądza dla wszystkich inwestorów planujących realizację nowych przedsięwzięć. Podobnie, jak w poprzedniej sytuacji, rozmiar zgromadzonych oszczędności nie ma tu żadnego znaczenia²⁴. Zdaniem Keynesa:

„Wyższy poziom planowanej aktywności, póki wciąż trwa, zwiększa równocześnie popyt na płynność, niezależnie od poziomu oszczędności”²⁵.

oraz:

„(...) ‘środki finansowe’ nie mają nic wspólnego z oszczędnościami. Na ‘finansowym’ etapie realizacji żadne oszczędności netto nie mają miejsca po żadnej ze stron, tak jak nie mają miejsca inwestycje netto. ‘Środki finansowe’ lub ‘zobowiązania finansowe’ to po prostu kredyt i zapisy obciążające, które pozwalają przedsiębiorcom na zwiększenie pewności”²⁶.

Kluczowa jest tu zatem kreacja nowego pieniądza przez system bankowy. Z tego właśnie względu banki, obok gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, mają tak duże znaczenie w całym toku rozumowania Keynesa.

²² F.J.C. de Carvalho, *On Keynes's Concept...*, *op. cit.*, s. 81–86.

²³ J.M. Keynes, *Alternative Theories...*, *op. cit.*, s. 247.

²⁴ F.J.C. de Carvalho, *On Keynes's Concept...*, *op. cit.*, s. 87.

²⁵ J.M. Keynes, *The 'Ex-Ante' Theory...*, *op. cit.*, s. 667.

²⁶ J.M. Keynes, *Alternative Theories...*, *op. cit.*, s. 247.

Rolą systemu bankowego jest dostarczanie płynnych funduszy, których przedsiębiorcy potrzebują w okresie poprzedzającym dokonanie faktycznego wydatku. Jeżeli system bankowy nie zapewni dostępu do żądanych rezerw pieniężnych w postaci krótkookresowego kredytu, to stopa procentowa będzie rosła wraz ze wzrostem planowanych wydatków. Równocześnie jednak Keynes był przekonany, że system bankowy będzie zaspokajał dodatkowe zapotrzebowanie na płynne środki zgłaszane przez sektor prywatny. Decyzje o zwiększeniu podaży pieniądza w celu sfinansowania inwestycji determinują poziom aktywności gospodarczej. Stąd wniosek, że podczas gdy Keynes odrzucił klasyczny pogląd, zgodnie z którym oszczędności określają inwestycje, to zakładał, iż środki finansowe określają inwestycje, a te z kolei określają oszczędności²⁷. Według słów Keynesa:

„(...) banki odgrywają kluczową rolę w przechodzeniu od niższego do wyższego poziomu aktywności. Jeżeli odmówią złagodzenia restrykcji, to narastająca presja na rynku krótkoterminowych kredytów (...) zahamuje rozwój, niezależnie od tego, ile ze swych przyszłych dochodów społeczeństwo ma zamiar zaoszczędzić. (...) Rynek inwestycyjny może zostać ograniczony za sprawą braku gotówki. Nigdy nie może natomiast zostać ograniczony za sprawą braku oszczędności. Jest to mój najważniejszy wniosek w tej kwestii”²⁸.

4. ENDOGENICZNOŚĆ PIENIĄDZA

Powyższy tok rozumowania Keynesa jest podbudowany koncepcją endogeniczności pieniądza. Jak pisała Foster:

„W systemie keynesowskim stopa inwestycji generuje równą temu stopę oszczędności. (...) Finansowanie nowej inwestycji wymaga więc kreacji pieniądza lub długu w formie depozytów na żądanie. Jest to endogeniczny sposób wyznaczania ilości pieniądza, gdyż ilość pieniądza jest zdeterminowana w modelu przez zachowanie zmiennych ekonomicznych w tym modelu. Pieniądz musi więc być zintegrowany z procesem produkcji”²⁹.

Zgodnie z koncepcją endogeniczności gospodarka oparta na pieniądzu funkcjonuje w odmienny sposób od wizji ortodoksyjnej przypominającej system barterowy, w którym wszystkie decyzje podejmowane są w kategoriach dóbr realnych, a pieniądz jest jedynie „zasłoną”. Według zwolenników endo-

²⁷ S. Keen, *Keynes's 'Revolving Fund of Finance' and Transactions in the Circuit*, [w:] *Keynes and Macroeconomics after 70 Years. Critical Assessments of The General Theory*, L.R. Wray, M. Forstater (red.), Cheltenham 2008, s. 260–261.

²⁸ J.M. Keynes, *The 'Ex-Ante' Theory...*, *op. cit.*, s. 668–669.

²⁹ G.P. Foster, *The Endogeneity of Money...*, *op. cit.*, s. 110.

geniczności, pieniądź w gospodarce kapitalistycznej, która jest ze swej istoty zdominowana przez niepewność, przejawia swój nieodwracalny wpływ w krótkim i długim okresie. Sektor realny i pieniężny nie mogą być analizowane oddzielnie. Proces produkcji wymaga czasu i musi być sfinansowany jeszcze przed jego rozpoczęciem ze środków pozyskanych od banków komercyjnych (lub innych instytucji finansowych). To z kolei oznacza, że banki reagują na zgłaszany przez przedsiębiorców i gospodarstwa domowe popyt na kredyt, a nie popyt na depozyty. Stąd wniosek, że „kredyty kreują depozyty”, nie odwrotnie (jak sugerowałyby neoklasyczne założenie egzogeniczności). Podejście to koncentruje się zatem na procesie kreowania długu, który jest istotną częścią procesu produkcji w gospodarce kapitalistycznej. Neguje tym samym ortodoksyjną teorię ilościową, która wychodzi od ustalonych rozmiarów zasobu pieniądza i skupia się na jego wykorzystaniu jako środka wymiany, pomijając fakt, że pieniądź bierze udział w określaniu wszystkich kluczowych zmiennych ekonomicznych³⁰.

Z podejścia endogenicznego wynika, że banki nie muszą gromadzić depozytów, by rozpocząć akcję kredytową, gdyż to właśnie akt udzielania kredytu i przekazania go na rachunek dłużnika kreuje równocześnie depozyt o odpowiedniej wysokości. Banki są więc w stanie stworzyć nową siłę nabywczą (nowe depozyty) bez konieczności redukcji zasobu pieniądza zgromadzonego przez oszczędzających³¹. W modelu pieniądza endogenicznego kredyt nie jest traktowany jako transfer siły nabywczej od podmiotu oszczędzającego do dłużnika, lecz jako pierwotna kreacja przez bank siły nabywczej przekazywanej kredytobiorcy. Dlatego zmiana poziomu długu prywatnego wywiera makroekonomiczne efekty.

W miarę jak firmy podejmują nowe inwestycje, banki udostępniają im więcej pieniądza na ten cel. Można to ująć w ten sposób, że „popyt na kredyt kreuje swoją własną podaż”³². Skoro pieniądź jest dostarczany w celu sfinansowania wydatków, to nie może pojawić się sytuacja ani nadmiernej jego podaży, ani nadmiernego popytu. Pieniądź jest kreowany, gdyż ktoś sygnalizuje chęć jego posiadania. Ilość pieniądza wynika ze wspólnej decyzji tych, którzy chcą zaciągnąć dług, i tych, którzy chcą to zobowiązanie utrzymywać. Podaż pieniądza wzrasta tylko dlatego, że obie strony są skłonne zawrzeć porozumienie³³.

³⁰ L.R. Wray, *Money and Credit in Capitalist Economies. The Endogenous Money Approach*, Aldershot 1990, s. 16 i 72.

³¹ S. Keen, *Debunking Macroeconomics*, „Economic Analysis & Policy” 2011, s. 155–156.

³² S. Gedeon, *The Post Keynesian Theory of Money: A Summary and an Eastern European Example*, „Journal of Post Keynesian Economics” 1985, s. 208.

³³ L.R. Wray, *Money and Credit...*, *op. cit.*, s. 73–74 i 89.

Teoria popytu efektywnego Keynesa zaprezentowana przez niego w *Ogólnej teorii...* wymaga, aby podaż pieniądza reagowała endogenicznie na zmiany poziomu aktywności gospodarczej. Argumentował on, że wzrost produkcji jest zawsze zapoczątkowany przez wzrost kredytu³⁴, gdyż bez udzielenia przez bank przedsiębiorcy dodatkowych środków (ponad kredyty dotychczasowe) nie może nastąpić zwiększenie bieżących inwestycji³⁵. A zatem to kreacja pieniądza kredytowego przez system bankowy jest warunkiem koniecznym wzrostu inwestycji w gospodarce. Oszczędności są wprawdzie istotne w całym rozumowaniu opartym na idei popytu efektywnego, ale nie w tym znaczeniu, jakie przypisywali im neoklasycy. Wzrost oszczędności w żaden sposób nie przekłada się na wzrost inwestycji. Ten ostatni nastąpi tylko wtedy, gdy banki będą zaspokajały cały popyt na pieniądź wynikający z motywu finansowego, który zgłaszają wiarygodni kredytowo przedsiębiorcy.

PODSUMOWANIE

Keynesowska idea równości oszczędności i inwestycji, do której doprowadzają zmiany dochodu, oraz argument, że to inwestycje są czynnikiem aktywnym wyznaczającym oszczędności, a nie na odwrót, są powszechnie znane w literaturze. Znacznie rzadziej rozważa się natomiast problem, w jaki sposób są finansowane inwestycje, skoro to nie oszczędności determinują ich wielkość.

Keynes w swych wywodach nadał szczególne znaczenie bankom, wprowadzając do analizy konieczność kreacji pieniądza kredytowego, który jest przedsiębiorcy niezbędny już na etapie planowania inwestycji. Żadne prywatne przedsięwzięcia nie będą mogły być zrealizowane, a tym samym nie przyczynią się do wzrostu poziomu aktywności gospodarczej, jeżeli banki nie zapewnią odpowiedniej podaży kredytu. Pieniądź kreowany przez banki staje się integralną częścią procesu wytwarzania nowego strumienia dóbr. Tym samym łączy sektor realny i nominalny w nierozzerwalną całość, przez co staje się nieneutralny zarówno w krótkim, jak i długim okresie. Przy czym banki, aby zaspokoić popyt na nowe środki zgłaszany przez przedsiębiorców, nie muszą wcześniej gromadzić żadnych oszczędności. Pieniądź kredytowy jest bowiem kreowany *ex nihilo*, co jest istotą koncepcji endogeniczności podaży pieniądza.

³⁴ J.M. Keynes, *Ogólna teoria...*, *op. cit.*, s. 78.

³⁵ *Ibidem*, s. 77.

Odmowa udzielenia kredytów przez banki jest poważną przeszkodą dla promowania wzrostu ekonomicznego. Nie wynika ona z niedoboru prywatnych oszczędności, lecz z niewystarczającej podaży środków finansowych w gospodarce. Zadaniem banków jest dostarczanie rezerw pieniężnych gwarantujących zainicjowanie i kontynuację prywatnej działalności. Rola systemu bankowego nie polega tu na mechanicznym pośredniczeniu w dystrybucji wolnych rezerw podmiotów, jak ma to miejsce w modelu neoklasycznym, lecz na aktywnym udziale w przebiegu procesów rynkowych. Jest to sedno keynesowskiego modelu gospodarki opartej na pieniądzu.

BIBLIOGRAFIA

- Carvalho de F.J.C., *On Keynes's Concept of the Revolving of Finance*, [w:] P. Arestis, M. Desai, S. Dow (red.), *Money, Macroeconomics and Keynes: Essays in Honour of Victoria Chick*, Routledge, Vol. 1, New York 2002.
- Foster G.P., *The Endogeneity of Money and Keynes's General Theory*, „Journal of Economic Issues” 1986, Vol. 20, No. 4.
- Gedeon S., *The Post Keynesian Theory of Money: A Summary and an Eastern European Example*, „Journal of Post Keynesian Economics” 1985, Vol. 8, No. 2.
- Keen S., *Keynes's 'Revolving Fund of Finance' and Transactions in the Circuit*, [w:] L.R. Wray, M. Forstater (red.), *Keynes and Macroeconomics after 70 Years. Critical Assessments of The General Theory*, Edward Elgar, Cheltenham 2008.
- Keen S., *Debunking Macroeconomics*, „Economic Analysis & Policy” 2011, Vol. 41, No. 3.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Keynes J.M., *Alternative Theories of the Rate of Interest*, „Economic Journal” 1937a, Vol. 47, No. 186.
- Keynes J.M., *The 'Ex-Ante' Theory of the Rate of Interest*, „Economic Journal” 1937b, Vol. 47, No. 188.
- Wray L.R., *Money and Credit in Capitalist Economies. The Endogenous Money Approach*, Edward Elgar, Aldershot 1990.

OSZCZĘDNOŚCI I ENDOGENICZNA PODAŻ PIENIĄDZA

Streszczenie

Zgodnie z ideą popytu efektywnego przedstawioną przez Johna M. Keynesa w *Ogólnej teorii* (...) inwestycje są czynnikiem aktywnym determinującym poziom oszczędności, a tym samym również produkcji, zatrudnienia i dochodu narodowego. W literaturze przedmiotu poświęca się wiele miejsca analizie tego ciągu przyczynowo-skutkowego, pozostawiając najczęściej bez odpowiedzi pytanie, w jaki sposób finansowane są inwestycje, skoro oszczędności pojawiają się dopiero w ich następstwie. Celem artykułu jest pokazanie, że stwierdzenie, według którego oszczędności nie są konieczne do sfinansowania inwestycji, jest oparte na koncepcji endogeniczności pieniądza oraz kluczowej roli, jaką odgrywają u Keynesa – obok przedsiębiorców i gospodarstw domowych – banki komercyjne.

Realizacja prywatnych przedsięwzięć inwestycyjnych nie ma u Keynesa nic wspólnego z koniecznością uprzedniego gromadzenia oszczędności, gdyż za podaż środków finansowych potrzebnych przedsiębiorcom już na etapie planowania inwestycji są odpowiedzialne banki komercyjne. To one, kreując pieniądz kredytowy, zapewniają ciągłość procesu produkcji w gospodarce. Same banki również nie muszą pozyskiwać depozytów od społeczeństwa, by móc udzielać kredytów (jak to ma miejsce w modelu neoklasycznym). Pieniądz kredytowy jest tu bowiem kreowany *ex nihilo*. U podstaw idei popytu efektywnego Keynesa leży więc endogeniczność podaży pieniądza, wsparta jego koncepcją motywu finansowego i finansowego funduszu obrotowego.

Słowa kluczowe: keynesizm, oszczędności, inwestycje, motyw finansowy, pieniądz endogeniczny

SAVINGS AND ENDOGENOUS MONEY SUPPLY

Abstract

According to the principle of effective demand which John M. Keynes presented in his *General Theory*, investments are an active factor that determines the level of savings, and thus also productivity, employment and national income. In literature, a lot of attention is devoted to the analysis of this causal relationship, but the question how investments are financed if savings

only result from them is usually left unanswered. The purpose of this article is to show that the statement that savings are not necessary to fund investments is based on the principle of endogenous money and the key role that commercial banks (alongside entrepreneurs and households) play in Keynes's argument.

According to Keynes, conducting private investment projects has nothing to do with prior savings, as these are commercial banks that already at the planning stage are responsible for supplying financial resources to entrepreneurs. By creating credit money, they ensure the continuity of the production process in the economy. Banks themselves do not need to acquire deposits from the public to be able to lend (as they do in the neoclassical model). Credit money is created *ex nihilo*. Endogenous money supply lies at the heart of Keynes's idea of effective demand, supported by his concept of finance motive and finance operating fund.

Key words: Keynesianism, savings, investment, finance motive, endogenous money

СБЕРЕЖЕНИЯ И ЭНДОГЕННОЕ ПРЕДЛОЖЕНИЕ ДЕНЕГ

Резюме

В соответствии с идеей эффективного спроса, представленной Джоном М. Кейнсом в Общей теории, инвестиции выступают эффективным фактором, определяющим уровень сбережений, а следовательно, производства, занятости и национального дохода. В предметной литературе большое внимание уделено анализу этой причинно-следственной связи. При этом без ответа остаётся вопрос о том, каким образом финансируются инвестиции, если сбережения могут иметь место только после их завершения. Цель статьи – продемонстрировать, что утверждение, согласно которому сбережения не являются необходимыми для финансирования инвестиций, основано на концепции эндогенности денег, а также ключевой роли, которую играют коммерческие банки у Кейнса – наряду с предпринимателями и домашними хозяйствами.

Реализация частных инвестиционных проектов у Кейнса не имеет ничего общего с потребностью в предварительном накоплении сбережений, поскольку именно коммерческие банки несут ответственность за предоставление финансовых ресурсов, необходимых предпринимателям уже на

стадии планирования инвестиций. Коммерческие банки, создавая кредитные деньги, обеспечивают непрерывность производственного процесса в экономике. Сами банки также не обязаны привлекать вклады от населения для того, чтобы иметь возможность предоставлять кредиты (как это происходит в неоклассической модели), поскольку кредитные деньги создаются в этом случае *ex nihilo* (из ничего). В основе идеи эффективного спроса Кейнса лежит эндогенность денежного предложения, подкреплённая его концепцией финансового мотива и финансового оборотного фонда.

Ключевые слова: кейнсианство, сбережения, инвестиции, финансовый мотив, эндогенные деньги

Cytuj jako:

Bludnik I., *Oszczędności i endogeniczna podaż pieniądza*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2019 nr 1(64), 96–112. DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.04/i.bludnik

Cite as:

Bludnik, I. (2019) ‘Oszczędności i endogeniczna podaż pieniądza’ [‘Savings and endogenous money supply’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(64), 96–112. DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.04/i.bludnik

Ewa Radomska*

ROZWÓJ GOSPODARKI CYFROWEJ I SPOŁECZEŃSTWA CYFROWEGO W ASPEKCIE DYNAMICZNYCH ZMIAN W OTOCZENIU ZEWNĘTRZNYM NA PRZYKŁADZIE WIELKIEJ BRYTANII

DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.05/e.radomska

WPROWADZENIE

Badania dotyczące gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego znajdują się na świecie oraz w Polsce w stadium rozwoju. Główną przyczyną wzrostu zainteresowania oraz rozwoju badań nad tymi zagadnieniami są zmiany w zakresie stosunków społeczno-gospodarczych zachodzące we współczesnej gospodarce światowej. Zmiana rozumiana jest jako proces dokonujących się przeobrażeń będących efektem przejścia z jednego do drugiego odmiennego stanu. Postępująca deregulacja, prywatyzacja, liberalizacja, większa swoboda w przemieszczaniu się czynników produkcji oraz produktów/usług w skali świata, rewolucja informacyjna, pogłębianie procesów integracyjnych i globalizacyjnych (wzrost współzależności i konkurencji, znaczenia korporacji ponadnarodowych, rozszerzanie się rynków, zmiana roli państwa itp.), upowszechnianie się coraz szybszych systemów i środków transportu, rosnąca obligatoryjność międzynarodowych standardów współpracy, zmiany w sposobach życia jednostek i poszczególnych społeczeństw to siły, które obecnie występują jednocześnie, są wzajemnie od siebie zależne i wzajemnie wspoma-

* Ewa Radomska – dr, adiunkt Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Wydział Politologii, Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej, Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii, ewa.radomska@up.krakow.pl

gają się tworząc system synergiczny. Efektem ich synergicznego działania są gwałtowne zmiany we wszystkich sferach życia. Skraca się czas adaptacji do nowych warunków, które podlegają także ciągłym przeobrażeniom. Tracą na ważności tradycyjne zasoby materialne.

W epoce postindustrialnej, nazywanej erą informatyczną, erą technologii teleinformatycznych, głównym zasobem ekonomicznym staje się wiedza. Wiedza będąca zasobem treści (informacji i danych) gromadzonych i utrwalonych w umyśle ludzkim, stanowiących pochodną doświadczeń, ale i procesu uczenia się. Wiedza staje się strategicznym zasobem wtedy, gdy tworzy wartość, a jej pomnażanie, dzielenie się oraz korzystanie z niej jest źródłem rozwoju. Konkurencyjność, bogactwo, dobrobyt są produktem wiedzy. Uznaje się, że umiejętne wykorzystywanie wiedzy traktowanej jako wartość strategiczna, rzadka, trudna do imitacji oraz niemająca substytutu ma istotne znaczenie dla wzrostu konkurencyjności gospodarek i przedsiębiorstw. Przyjmuje się nowy paradygmat rozwoju – budowę gospodarki opartej na wiedzy (GOW), w której innowacyjność, działalność badawczo-rozwojowa, kapitał ludzki, technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT), sprzyjające otoczenie instytucjonalne i prawno-administracyjne stanowią główne źródła procesów wzrostu i rozwoju gospodarczego. Procesy globalizacyjne (i wszystko, co jest z nimi nieodłącznie związane, np. szybki przepływ informacji, kapitału itp.) są nieuchronne. Konieczna jest adaptacja do nowych warunków, rezygnacja z rozwoju opartego na tradycyjnych sektorach na rzecz sektorów nowoczesnych technologii, z dominacji kapitału jako czynnika produkcji, na rzecz wiedzy i innowacji, podnoszenia kwalifikacji i umiejętności.

Rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych i związany z nim proces cyfryzacji gospodarki i społeczeństwa to jedna z najbardziej dynamicznych zmian współczesnych czasów. Nowe technologie cyfrowe rozprzestrzeniają się na świecie znacznie szybciej niż wynalazki ery przemysłowej¹. Przykładowo, w Kenii elektryczność została wdrożona 60 lat po jej odkryciu. Ale już wprowadzenie komputerów zajęło Wietnamowi tylko 15 lat, a telefonów komórkowych i Internetu – kilka lat². Cyfryzacja jako ciągły proces konwergencji rzeczywistego i wirtualnego świata staje się motorem zmian, tworzy nowe możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego, podnoszenia konkurencyjności

¹ M. DeGusta, *Are Smart Phones Spreading Faster than Any Technology in Human History?*, „MIT Technology Review”, 9.05.2012: <https://www.technologyreview.com/s/427787/are-smart-phones-spreading-faster-than-any-technology-in-human-history/> [dostęp: 06.06.2018].

² A. Łaszek, *Raport: E-rozwój. Cyfrowe technologie a gospodarka*, Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR), Warszawa 2018, s. 6.

i innowacyjności gospodarki, a jednocześnie wiąże się z niepewnością i różnego rodzaju zagrożeniami obejmującymi m.in. społeczne skutki automatyzacji procesów wytwórczych czy dotyczące bezpieczeństwa. Skutki wywołane cyfryzacją mają złożony charakter. Można oczekiwać, że w przyszłości, wraz z postępowaniem, ta złożoność będzie rosła. Skalę i siłę oddziaływania skutków cyfryzacji trudno w tej chwili przewidzieć.

W niniejszym artykule odwołano się do przykładu Wielkiej Brytanii, kraju, który aktywnie uczestniczy w rozwoju gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego w aspekcie działań ukierunkowanych na utrzymanie i wzmacnianie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. W *IMD World Competitiveness Ranking 2018* Wielka Brytania uplasowała się na 20 pozycji wśród najbardziej konkurencyjnych gospodarek na świecie na 63 badanych krajów (dla porównania: Polska na 34 pozycji)³. W *IMD World Digital Competitiveness Ranking 2018* Wielka Brytania zajęła 10 pozycję wśród najbardziej konkurencyjnych na świecie gospodarek pod względem cyfryzacji (adaptacja i wykorzystanie technologii cyfrowych w sferze publicznej i prywatnej) na 63 badanych krajów (dla porównania: Polska na 36 pozycji)⁴. W *Europejskim Rankingu Innowacyjności 2018 (European Innovation Scoreboard 2018)*, opublikowanym przez Komisję Europejską 22 czerwca 2018 roku, Wielka Brytania znalazła się w grupie krajów – liderów innowacji (ang. *innovation leaders*) zajmując 5 pozycję wśród 28 państw UE, za Szwecją, Danią, Finlandią, Holandią i przed Luksemburgiem⁵. Według danych European Patent Office opublikowanych w styczniu 2018 roku, 5313 zgłoszeń patentów europejskich pochodziło w 2017 roku z Wielkiej Brytanii (dla porównania: z Polski – 469). Kraj ten zajął czwarte miejsce wśród państw UE z największą liczbą zgłoszeń (po Niemczech, Francji, Holandii)⁶. Wielka Brytania oceniana jest również

³ *IMD World Competitiveness Ranking 2018*, IMD – International Institute for Management Development, IMD World Competitiveness Center, Lausanne – Singapore 2018, s. 1–2: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/krakow/Moje%20dokumenty/Downloads/ranking2018.pdf> [dostęp: 09.06.2018].

⁴ *IMD World Digital Competitiveness Ranking 2018 (2018)*, IMD – International Institute for Management Development, IMD World Competitiveness Center, Lausanne – Singapore 2018, s. 26–27: file:///C:/Documents%20and%20Settings/krakow/Moje%20dokumenty/Downloads/imd_world_digital_competitiveness_ranking_2018.pdf [dostęp: 09.06.2018].

⁵ *European Innovation Scoreboard 2018: Europe must deepen its innovation edge*, European Commission, Brussels 22.06.2018: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4223_en.htm [dostęp: 10.06.2018].

⁶ *European patent applications*, European Patent Office, 22.01.2018: <https://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/statistics.html#national> [dostęp: 10.06.2018].

jako kraj o rozwiniętej gospodarce cyfrowej (7 pozycja na 28 państw UE w *Indeksie Gospodarki Cyfrowej i Społeczeństwa Cyfrowego 2018*; dla porównania: Polska zajęła 24 pozycję)⁷.

Od 2015 roku Unia Europejska podejmuje działania na rzecz utworzenia jednolitego rynku cyfrowego w ramach przyjętej strategii *Digital Single Market*, aby umożliwić obywatelom oraz przedsiębiorstwom powszechne korzystanie z technologii cyfrowych na skalę paneuropejską⁸. W związku z procesem występowania Wielkiej Brytanii z UE nie wiadomo, czy kraj ten będzie nadal uczestniczył w realizacji strategii UE związanej z tworzeniem jednolitej przestrzeni cyfrowej w UE wraz z możliwością korzystania ze środków finansowych przeznaczonych na ten cel, a pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Biorąc jednak pod uwagę znaczne zaawansowanie Wielkiej Brytanii w rozwoju gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego, identyfikacja uwarunkowań związanych z tym procesem, w tym kierunków i charakteru działań podejmowanych przez rząd brytyjski, może być przydatna w procesie poszukiwania mechanizmów wspierających rozwój gospodarki cyfrowej w krajach słabiej zaawansowanych pod tym względem. Należy podkreślić, że korzystanie z doświadczeń innych krajów wiąże się z ograniczeniami wynikającymi z różnych czynników: ekonomicznych, politycznych, instytucjonalno-prawnych, technologicznych, społecznych i kulturowych. Może być jednak wskazówką, w jaki sposób podejść do rozwoju cyfrowej gospodarki i społeczeństwa cyfrowego w aspekcie dynamicznych zmian w otoczeniu zewnętrznym.

Przyjęto, że rozwojowi gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego sprzyja strategiczne podejście oraz wsparcie ze strony państwa w kreowaniu środowiska zachęcającego społeczeństwo i inne podmioty do aktywnego uczestnictwa w tym procesie. Celem artykułu jest zweryfikowanie słuszności przyjętej hipotezy badawczej w odniesieniu do działań podejmowanych w Wielkiej Brytanii na rzecz rozwoju gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego. Sformułowano następujące pytania badawcze: Jaka jest istota i główne cechy gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego? Jakie szanse i zagrożenia oraz wyzwania wiążą się z rozwojem gospodarki cyfrowej? Z czego wynikają trudności z pomiarem gospodarki cyfrowej? Jaki jest poziom rozwoju gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego Wielkiej Bry-

⁷ *Digital Economy and Society Index (DESI)*, European Commission, Brussels, 18.05.2018.

⁸ *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela 06.05.2015, COM(2015) 192 final: https://mac.gov.pl/files/komunikat_komisji_europejskiej_-_strategia_jednolitego_rynk_u_cyfrowego.pdf [dostęp: 11.06.2018].

tanii? Jaką rolę odgrywa polityka państwa we wspieraniu rozwoju gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego w Wielkiej Brytanii? Jakie są bariery rozwoju gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego w Wielkiej Brytanii?. Pytaniom tym podporządkowana jest struktura artykułu. Część pierwsza obejmuje wyjaśnienie istoty i wskazanie głównych cech gospodarki cyfrowej oraz społeczeństwa, z uwzględnieniem głównych trendów związanych z rewolucją cyfrową. W części drugiej zidentyfikowano główne szanse i zagrożenia oraz wyzwania związane z rozwojem gospodarki cyfrowej. W części trzeciej zwrócono uwagę na problemy pomiaru gospodarki cyfrowej. W części czwartej określono poziom rozwoju gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego w Wielkiej Brytanii. Część piąta obejmuje charakterystykę kluczowych działań na rzecz rozwoju gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego w Wielkiej Brytanii, z uwzględnieniem rozwiązań instytucjonalnych i strategicznych.

Artykuł opiera się na analizie dostępnych publikacji, w tym wyników badań różnych instytucji i ośrodków badawczych, m.in. *IMD – International Institute for Management Development*, rankingów *IMD World Competitiveness Center (IMD World Competitiveness Ranking 2018, IMD World Digital Competitiveness Ranking 2018)*, Komisji Europejskiej (*European Innovation Scoreboard 2018, Digital Economy and Society Index – DESI 2018*), aktualnych strategii i dokumentów rządowych Wielkiej Brytanii, m.in. *UK Digital Strategy, Digital Economy Act, National Cyber Security Strategy 2016–2021*, raportów firm konsultingowych, m.in. *PwC, Deloitte, Roland Berger, Accenture*. Poruszana w artykule problematyka nie wyczerpuje tematu, wymaga dalszych pogłębionych analiz i badań.

1. ISTOTA I CECHY GOSPODARKI CYFROWEJ I SPOŁECZEŃSTWA CYFROWEGO

Termin „cyfryzacja” (ang. *digitalisation*) nawiązuje do zmian w otoczeniu zewnętrznym wynikających z coraz bardziej powszechnego i intensywnego stosowania technologii cyfrowych. Robert Wachal w opublikowanym w 1971 r. eseju po raz pierwszy użył pojęcia cyfryzacji w takim znaczeniu analizując społeczne skutki cyfryzacji społeczeństwa (ang. *digitalisation of society*).⁹ Według Oxford English Dictionary pojęcie cyfryzacji należy utożsamiać z adaptacją i wzrostem wykorzystywania technologii cyfrowych lub komputerowych

⁹ R. Wachal, *Humanities and computer. A personal view*, „North American Review” 1971, No. 8, s. 30–33.

przez organizacje, sektory gospodarki, kraje itd.¹⁰. Gospodarka cyfrowa jest następstwem rozwoju technologicznego i konwergencji metod przetwarzania danych, środków komunikacji i akumulacji wiedzy. Oznacza realizację procesów gospodarczych z wykorzystaniem elektronicznych środków wymiany danych, a Internet jest niezbędnym narzędziem stanowiącym podstawową infrastrukturę rynku. Don Tapscott w opublikowanej w 1997 roku książce *The Digital Economy* zidentyfikował główne cechy gospodarki cyfrowej. Są nimi przede wszystkim: wiedza, jako istotne dobro niematerialne, ale też m.in. digitalizacja, wirtualizacja, integracja, konwergencja, innowacja, natychmiastowość, globalizacja i niezgodność (mimo oczekiwanej unifikacji, zwiększają się różnice w dochodach, w szansach dla osób mających odpowiednie kompetencje i ich niemających)¹¹. Ustalenia te nadal są aktualne. W gospodarce cyfrowej główne wartości mają charakter niematerialny, a korzystanie z nich traktowane jest jako źródło rozwoju. To m.in. algorytmy, oprogramowanie, duże repozytoria danych (*big data*), patenty, prawa autorskie, modele biznesowe, możliwości organizacyjne, kapitał społeczny, wiedza, kompetencje, umiejętności i powiązania strategiczne¹². OECD określa gospodarkę cyfrową jako szerokie spektrum działań gospodarczych, społecznych i kulturalnych wspieranych przez Internet i powiązane z nim technologie informacyjno-komunikacyjne¹³.

W odniesieniu do społeczeństwa cyfrowego istotną rolę odgrywa zarówno dostęp do technologii informacyjno-komunikacyjnych, jak i umiejętność ich wykorzystania. Społeczeństwo cyfrowe to społeczeństwo oparte na wiedzy, które korzysta z dostępnych prywatnych i publicznych e-usług (w tym m.in.: bankowości internetowej, możliwości płacenia rachunków, robienia zakupów, rezerwacji, umawiania wizyt lekarskich, ułatwień dotyczących korzystania z komunikacji publicznej – plany i rozkłady jazdy, zakup biletów), czerpie z dóbr kultury i z rozrywki online (książki, filmy, muzyka), wykorzystuje dostępne materiały edukacyjne (nauka online, zasoby dydaktyczne online),

¹⁰ Zob. M. Peitz, J. Waldfogel, *The Oxford Handbook of the Digital Economy*, Oxford University Press, Oxford 2012.

¹¹ Zob. D. Tapscott, *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*, McGraw-Hill, 1997.

¹² B. Andersen, *Intangible Gold: Why No Rush to Finance Innovation?*, [w:] R.D. Atkinson, M. McTernan, A. Reed (eds.), *Sharing in the Success of the Digital Economy. A Progressive Approach to Radical Innovation*, Rowman & Littlefield International Ltd., London–New York 2015, s. 50.

¹³ OECD, *The Seoul Declaration for the Future of the Internet Economy*, Ministerial session, 18.06.2008.

komunikuje się z innymi (korzysta z komunikatorów, mediów społecznościowych, e-maili itp.), jest świadome korzyści i zagrożeń płynących z cyfryzacji w codziennym życiu, ale również na innych poziomach (w działalności przedsiębiorstw, funkcjonowaniu sfery publicznej). Określenia „gospodarka cyfrowa” i „społeczeństwo cyfrowe” są pewnymi skrótami myślowymi, próbami syntetycznego określenia wielowymiarowych, złożonych i dynamicznych w swojej naturze zmian w otoczeniu zewnętrznym, wśród których rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych jest coraz istotniejszym czynnikiem zmian społeczno-gospodarczych. Obok pojęcia gospodarki cyfrowej funkcjonuje kilka innych terminów określających nowy model gospodarki, jak: nowa gospodarka, e-gospodarka, gospodarka sieciowa, gospodarka oparta na wiedzy. Podobnie, jak zamiennie z pojęciem społeczeństwa cyfrowego używa się takich określeń, jak: społeczeństwo postindustrialne, społeczeństwo informacyjne, społeczeństwo technologiczne, społeczeństwo sieciowe, społeczeństwo wirtualne, społeczeństwo wiedzy, społeczeństwo oparte na wiedzy.

Trendy związane z dynamicznym rozwojem technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz czynniki stymulujące rozwój gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego są przedmiotem licznych analiz i badań. Według autorów raportu *Cyfrowa gospodarka. Kluczowe trendy rewolucji cyfrowej. Diagnoza, prognozy, strategie reakcji* głównymi trendami są: konwergencja sieci, bitów i atomów, autonomizacja urządzeń elektronicznych, cyborgizacja (sprzężenie człowieka coraz trwalszymi połączeniami z otaczającymi go systemami technicznymi), wzrost mobilności, dystrybucja oparta na informacji, wymiennosc funkcji między urządzeniami, przetwarzanie w chmurze (ang. *cloud computing*), ewolucja modeli biznesowych w kierunku usług, malejące znaczenie pośredników, platformizacja, otwartość jako model biznesowy, postępująca autonomizacja odbiorców, globalizacja konkurencji, zmiana kontekstu rozpoczynania działalności gospodarczej, wzrost znaczenia danych i zarządzania wiedzą, nadmiar informacji i niedobór uwagi, prosumeryzacja i crowdsourcing, automatyzacja i zastępowanie pracy ludzi – pracą maszyn, wzrost znaczenia kompetencji informacyjnych¹⁴. W raporcie firmy konsultingowej Roland Berger z 2015 roku, przygotowanym na zlecenie Federalnego Związku Przemysłu Niemieckiego na podstawie wyników badań sektorów kluczowych dla niemieckiej i europejskiej gospodarki, wskazano na cztery dźwignie procesu transformacji cyfrowej: cyfrowe dane, automatyzacja, łącz-

¹⁴ D. Batorski, E. Bendyk, M. Filipiak, Raport: *Cyfrowa gospodarka. Kluczowe trendy rewolucji cyfrowej. Diagnoza, prognozy, strategie reakcji*, MGG Conferences Sp. z o.o., Warszawa 2012, s. 13–61.

ność oraz cyfrowy dostęp konsumentów¹⁵. Według Jany Pieriegud, głównymi czynnikami napędzającymi rozwój gospodarki cyfrowej są: internet rzeczy, wszechobecna łączność, aplikacje i usługi oparte na chmurze obliczeniowej, analityka dużych zbiorów danych, automatyzacja oraz robotyzacja¹⁶. Internet rzeczy rozumiany jest jako ekosystem, w którym np. urządzenia gospodarstwa domowego, artykuły oświetleniowe i grzewcze komunikują się (wymieniają dane) z komputerami za pomocą różnego rodzaju sensorów. Na rozwój internetu rzeczy ma wpływ ogromny postęp, jaki się dokonał w obszarze technologii mobilnych.

„W 2014 roku doszło do tzw. mobilnej rewolucji – po raz pierwszy liczba użytkowników korzystających z Internetu za pomocą urządzeń mobilnych przekroczyła liczbę podłączonych do sieci komputerów stacjonarnych”¹⁷.

Wszechobecna łączność nazwana „hyperconnectivity” przez kanadyjskich naukowców Anabel Quan-Haase i Barry Wellman w ramach ich badań nad różnymi interakcjami (człowiek–człowiek, człowiek–maszyna) w organizacjach i społecznościach sieciowych oznacza dostępność ludzi do wielu środków komunikacji (jak np. e-mail, komunikatory internetowe, telefon komórkowy, serwisy Web 2.0) w każdym miejscu i w każdym czasie¹⁸. Rozwijają się usługi i aplikacje oparte na chmurze obliczeniowej (*cloud computing*). Chmura obliczeniowa jest modelem rozproszonego przetwarzania danych, opartego na użytkowaniu usługi dostarczonej przez zewnętrzne podmioty, która dostępna jest na żądanie w dowolnej chwili¹⁹. Usługi oparte na chmurze ułatwiają przechowywanie i dostęp do produktów cyfrowych. W związku z szybkim wzrostem ilości tworzonych, przesyłanych i przechowywanych danych zwiększa się zapotrzebowanie na zaawansowane narzędzia analityczne dużych zbiorów

¹⁵ *The digital transformation of industry*, Roland Berger, BDI, 2015: https://www.roland-berger.com/media/pdf/Roland_Berger_digital_transformation_of_industry_20150315.pdf [dostęp: 13.06.2018].

¹⁶ J. Pieriegud, *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa – wymiar globalny, europejski i krajowy*, [w:] J. Gajewski, W. Paprocki, J. Pieriegud (red.), *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa. Szanse i wyzwania dla sektorów infrastrukturalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – Gdańska Akademia Bankowa, Gdańsk 2016, s. 11.

¹⁷ *Ibidem*, s. 17.

¹⁸ A. Quan-Haase, B. Wellman, *Hyperconnected Net Work. Computer-Mediated Community in a High-Tech Organization*, [w:] C. Heckscher, P. Adler (eds.), *The Firm as a Collaborative Community: Reconstructing Trust in the Knowledge Economy*, Oxford University Press, New York 2005, s. 285.

¹⁹ Szerzej: C. Longbottom, *The Evolution of Cloud Computing. How to plan for change*, BSC Learning and Development Limited, 2017.

danych (*big data*). Rozwija się również automatyzacja i robotyzacja. Najszybciej rośnie rynek robotów przemysłowych, zwłaszcza w Chinach i w Niemczech, a branżą wykorzystującą najwięcej robotów przemysłowych jest obecnie przemysł samochodowy²⁰. Obserwowane zmiany oznaczają rewolucję cyfrową, która przenika wszystkie aspekty życia społeczno-gospodarczego.

2. SZANSE, ZAGROŻENIA I WYZWANIA ZWIĄZANE Z ROZWOJEM GOSPODARKI CYFROWEJ

Aby sprostać radykalnym zmianom związanym z rewolucją cyfrową, a równocześnie wykorzystać szanse związane z rozwojem gospodarki cyfrowej, uczestnicy rynku (m.in. pojedyncze przedsiębiorstwa, jak i całe sektory, jednostka i społeczeństwo, administracja publiczna), a także gospodarki krajowe, stoją przed wyzwaniem transformacji cyfrowej i adaptacji do niej.

Rewolucja cyfrowa jest konsekwencją wolnorynkowej konkurencji w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych. Efektem konkurencji jest z jednej strony postęp technologii telekomunikacyjnych, obniżający bariery dostępu do informacji elektronicznej, a z drugiej – wysoka podaż różnorodnych usług, co zwiększa motywację do korzystania z Internetu. Działa samonapędzający się mechanizm, na który składają się: wzrost zainteresowania informacją w Internecie i komputeryzacją (wpływ na wzrost podaży sprzętu domowego i infrastruktury na zasadach biznesowych), inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną i sprzęt dostępowy, popyt na usługi internetowe (lub dostarczane za pośrednictwem Internetu) przyczyniające się do wzrostu zainteresowania reklamodawców (przedsiębiorstw i instytucji), co zwiększa opłacalność budowania m.in. portali internetowych, wyszukiwarek, komunikatorów. To z kolei wzmacnia zainteresowanie informacją internetową i komputeryzacją (ze strony przedsiębiorstw i społeczeństwa). Działaniu tego mechanizmu sprzyja łatwość pozyskiwania informacji, względnie niski koszt upowszechniania usług internetowych i ich nieograniczony zasięg. Spadają koszty transakcyjne. Łatwość wyszukiwania i porównywania ofert powoduje, że możliwa jest obecnie realizacja wielu transakcji. Internet stał się impulsem do powstania różnorodnych platform, które łączą nie tylko kupujących i sprzedających, ale również np. osoby razem dojeżdżające do pracy. Miliony użytkowników Internetu dzieli się online swoimi pomysłami, poglądami i ocenami. Zmiana technologiczna, kreując nowe modele biznesowe oparte

²⁰ J. Pieriegud, *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa...*, op. cit., s. 24.

na usługach, platformizacja, upowszechnienie dystrybucji cyfrowej ułatwiają dostęp do rynku globalnego i obniżają bariery wejścia dla małych i średnich przedsiębiorstw. Szansą może być również możliwość przenoszenia (lokalizacji, adaptacji) innowacyjnych usług stworzonych za granicą. Inne czynniki mogące mieć pozytywne znaczenie to presja partnerów zagranicznych, wymuszająca stosowanie zaawansowanych technik i praktyk B2B i B2C. Także wzrost świadomości korzyści płynących z usług cyfrowych oraz wzrost liczby osób studiujących na kierunkach politechnicznych i wzrost postaw przedsiębiorczych w młodszych pokoleniach²¹.

Z rewolucją cyfrową wiążą się również zagrożenia, ograniczenia i wyzwania. Współczesna gospodarka nastawiona na akumulację kapitału, wymusza wzrost efektywności i wydajności. Jednym z przejawów tej racjonalizacji jest automatyzacja, prowadząca do standaryzacji możliwie jak największej liczby procesów, a w konsekwencji do spadku zapotrzebowania na prace, które wcześniej były wykonywane przez ludzi²². Jeśli rynek reaguje odpowiednio na zmiany koniunkturalne, zatrudnienie przesuwane jest do sektorów o wyższej produktywności. Powstają nowe zawody ściśle związane z nowymi technologiami, zwiększa się również ich specjalizacja.

„Dynamiczny rozwój oraz upowszechnienie nowych technologii stanowią dla każdego użytkownika ułatwienie i jednocześnie wyzwanie. Zmieniające się oprogramowanie, modyfikacje interfejsów oraz pojawianie się coraz to nowych urządzeń ICT wymaga umiejętności, które będą pozwalały użytkownikom na korzystanie z rozmaitych funkcjonalności oprogramowania i sprzętu ICT”²³.

Obecnie trudno jest przewidzieć, jak w najbliższych latach będzie kształtowała się skala zjawiska bezrobocia technologicznego. Zależać to będzie od tempa m.in. rozwoju technologii, ale także procesu adaptacji osób będących na rynku pracy w zakresie rozwoju kompetencji informatycznych dotyczących m.in. technicznych umiejętności obsługi sprzętu i oprogramowania komputerowego oraz innych narzędzi komunikacji elektronicznej.

Różne sektory gospodarki w różnym stopniu są podatne na transformację cyfrową, a jednocześnie zagrożone przez rozwój technologii cyfrowych. Według wyników badań przeprowadzonych wśród kadry menedżerskiej

²¹ D. Batorski, E. Bendyk, M. Filipiak, Raport: *Cyfrowa gospodarka...*, op. cit., s. 75.

²² Zob. E. Brynjolfsson, A. McAfee, *Race Against The Machine: How the Digital Revolution is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy*, Digital Frontier Press, 2011.

²³ D. Batorski, E. Bendyk, M. Filipiak, Raport: *Cyfrowa gospodarka...*, op. cit., s. 60.

wyższego szczebla wiosną 2015 roku przez Global Center for Digital Business Transformation, do 2020 roku cyfryzacja może wyprzeć z rynku ok. 40% przedsiębiorstw mających obecnie silną pozycję w swoich sektorach. Najbardziej radykalne zmiany mogą nastąpić przede wszystkim w sektorach „napędzanych danymi”, jak: nowe technologie (w tym produkty i usługi), media i rozrywka, usługi finansowe, telekomunikacja, a także handel detaliczny. Według raportu *Digital Vortex* właśnie te branże w największym stopniu polegają na internecie wszechrzeczy, tj. sieciach łączących mieszkańców, przedmioty, dane i procesy służące do cyfrowej wymiany wartości. Z kolei do najmniej podatnych na transformację cyfrową zaliczane są: sektor ropy naftowej i gazu ziemnego, sektor farmaceutyczny oraz sektor *utilities* (przedsiębiorstwa z branży energetycznej, gazowniczej, ciepłowniczej i wodno-kanalizacyjnej)²⁴.

W związku z rewolucją cyfrową, wyzwaniem jest nadmiar dostępnych informacji, trudności z selekcją i wyborem informacji istotnych. Wraz z rozwojem technik informacyjnych wzrastają zagrożenia społeczne – ujawniające się w postaci tzw. uzależnienia internetowego (zmniejszenie aktywności ruchowej i zainteresowania innymi źródłami informacji, zmniejszenie kontaktów bezpośrednich), postępującej anonimizacji kontaktów społecznych i obniżania poczucia odpowiedzialności za przekazywane treści, łatwiejszy dostęp do treści szkodliwych. Do zagrożeń w cyberprzestrzeni należą m.in.: ataki z użyciem szkodliwego oprogramowania (ang. *malware*, wirusy, robaki itp.), których skutkiem może być przejęcie zdalnej kontroli nad komputerem oraz wykonywanie poleceń przez Internet (np. atakowanie innych komputerów i serwerów) bez wiedzy właściciela (tzw. bot, skrót od słowa robot); rozsyłanie spamu, czyli niechcianych lub niepotrzebnych wiadomości elektronicznych; ukryte modyfikacje, bądź niszczenie danych (sabotaż); wymuszenia rozbójnicze; blokowanie dostępu do usług; ataki socjotechniczne, m.in. wyłudzenie poufnych informacji przez podszywanie się pod godną zaufania osobę lub instytucję²⁵. Jak wynika z raportu PwC *W obronie cyfrowych granic*, opublikowanego na początku 2016 roku, liczba wykrytych incydentów naruszających bezpieczeństwo informacji w przedsiębiorstwach (cyberataków), wzrosła na

²⁴ J. Bradley, J. Loucks, J. Macaulay, A. Noronha, M. Wade, *Digital Vortex: How Digital Disruption is Redefining Industries*, Global Center for Digital Business Transformation, June 2015, s. 6–7: <https://www.cisco.com/c/dam/en/us/solutions/collateral/industry-solutions/digital-vortex-report.pdf> [dostęp: 15.06.2018].

²⁵ M. Grzelak, K. Liedel, *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 22, s. 131.

świecie w 2015 roku o 38% (w porównaniu z 2014 rokiem)²⁶. Narastanie zagrożeń technologicznych wiąże się z koniecznością stosowania bardziej kosztownych zabezpieczeń w celu przeciwdziałania spadkowi zaufania społecznego do Internetu i związanego z tym zmniejszeniu zainteresowania usługami i aplikacjami elektronicznymi, a tym samym obniżaniu ich opłacalności komercyjnej. Bezpieczeństwo procesów tworzenia, przesyłania, przetwarzania oraz przechowywania danych jest coraz istotniejsze dla uczestników procesów gospodarczych i łańcuchów dostaw. Zagadnienia związane z cyberbezpieczeństwem nabierają znaczenia na wszystkich poziomach – administracji publicznej, instytucji finansowych, międzynarodowych korporacji, małych i średnich przedsiębiorstwach oraz użytkowników indywidualnych.

Istotna rola w rozwoju gospodarki cyfrowej – wykorzystania szans i ograniczenia wpływu zagrożeń związanych z rewolucją informatyczną i telekomunikacyjną przypada także państwu, które dążąc do wzmocnienia konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, powinno pobudzać i stymulować rozwój gospodarki cyfrowej oraz społeczeństwa cyfrowego poprzez tworzenie odpowiednich warunków w ramach systemowego i strategicznego podejścia. Ma to szczególne znaczenie dla krajów o niskim poziomie cyfryzacji gospodarki ze względu na opóźnienie kulturowe i instytucjonalne w stosunku do tempa zmiany technologicznej. Zakres funkcji, jak i stopień zaangażowania państwa w wymienione działania zależy od wielu czynników, w tym m.in. od przyjętego modelu społeczno-gospodarczego, poziomu rozwoju, struktury gospodarczej i społecznej.

3. PROBLEMY Z POMIAREM GOSPODARKI CYFROWEJ

Współczesne badania ekonomiczne upatrują w rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych i innowacji z nimi związanych źródło stymulujące wzrost i rozwój gospodarczy, konkurencyjność gospodarki, których pozytywne efekty odnotowywane są przede wszystkim w perspektywie długookresowej, z drugiej strony zwraca się uwagę na problemy z pomiarem gospodarki cyfrowej²⁷. Produkty i usługi cyfrowe są trudne do ujęcia w statystykach, co wynika

²⁶ PwC: *W obronie cyfrowych granic, czyli 5 rad, aby realnie wzmocnić ochronę firmy przed CYBER ryzykiem*, styczeń 2016: <https://www.pwc.pl/pl/pdf/raport-pwc-gsiss-cyberzagrozenia-2016.pdf> [dostęp: 17.06.2018].

²⁷ Zob.: J. Haltiwanger, R.S. Jarmin, *Measuring the digital economy*, [w:] E. Brynjolfsson, B. Kahin (eds.), *Understanding the Digital Economy*, MIT Press, Cambridge 2000; S.P. Dimelis, S.K. Papaioannou, *FDI and ICT effect on productivity growth*, „European

przede wszystkim z braku ogólnie przyjętej definicji „gospodarki cyfrowej”²⁸ lub „sektora cyfrowego”, a także klasyfikacji branż i produktów w ramach platform internetowych i powiązanych z nimi usług. Ekonomiści MFW podjęli się zbadania, czy dotychczasowe statystyki dotyczące poziomu wzrostu PKB i produktywności były właściwie obliczane oraz, jaki wpływ miała produktywność sektora cyfrowego na determinanty wzrostu gospodarczego. Zajęli się pomiarem podstawowych działań odnoszących się do cyfryzacji, towarami i usługami ICT, platformami internetowymi i działaniami przez nie wspomaganymi, jak np. gospodarka dzielenia się (ang. *sharing economy*). Wyniki ich badań, zaprezentowane w raporcie *Measuring the Digital Economy* z lutego 2018 roku, wskazują na niedoszacowanie poziomu wzrostu gospodarczego (PKB) i zawyżonej inflacji w wielu krajach, co wynika w znacznej mierze z niewystarczającego dostosowania deflatora dotyczącego produktów cyfrowych (np. w celu uchwycenia wzrostu jakości w poziomie rzeczywistej konsumpcji gospodarstw domowych w związku z dostępem do bezpłatnych produktów i usług cyfrowych). Problemem jest również brak danych odnoszących się do ekonomii dzielenia się i funkcjonowania platform internetowych²⁹. Charles Bean z London School of Economics i UK Office for Budget Responsibility podczas wystąpienia na międzynarodowej konferencji „Better Measurement for Better Policy Formation”, która odbyła się 31 lipca 2018 roku w Tokio, ocenił, że w związku z nieuwzględnianiem wartości dodanej tworzonej w gospodarce cyfrowej, poziom brytyjskiego PKB jest niedoszacowany o ok. 1/3–2/3 pkt. proc. rocznego PKB tego kraju³⁰.

Journal of Development Research”, 2010, No. 22(1); J. Manyika, C. Roxburgh, *The Great Transformer: The Impact of the Internet on Economic Growth and Prosperity*, McKinsey Global Institute, New York 2011; K.M. Vu, *ICT as a source of economic growth in the information age*, „Telecommunications Policy”, 2011, No. 35; S. Sassi, M. Goaid, *Financial development, ICT diffusion and economic growth*, „Telecommunications Policy”, 2013, No. 37; M. Graham, *A critical perspective on the potential of the Internet at the margins of the global economy*, [w:] M. Graham, W.H. Dutton (eds.), *Society and the Internet*, Oxford University Press, Oxford 2014.

²⁸ Wykaz różnych podejść do definiowania gospodarki cyfrowej zawiera m.in. artykuł: R. Bukht, R. Heeks, *Defining, Conceptualising and Measuring the Digital Economy*, Manchester Centre for Development Informatics, Working Paper 2017, No. 68, s. 6–10: <https://diodeweb.files.wordpress.com/2017/08/diwpkpr68-diode.pdf> [dostęp: 04.06.2018].

²⁹ *Measuring the Digital Economy*, Policy Paper, International Monetary Fund, Washington, 28.02.2018, s. 2: <http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/04/03/022818-measuring-the-digital-economy> [dostęp: 17.06.2018].

³⁰ Ch. Bean, *Does the growth of the service sector and the digital economy create new measurement challenges?*, ESRI Conference „Better Measurement for Better Policy

Jest wiele koncepcji wskazujących, jak mierzyć i analizować poziom rozwoju gospodarki cyfrowej. Przykładowo, firma konsultingowa PwC proponuje, aby stosować do badania e-gospodarki takie wskaźniki, jak: cyfrowe wejście (służące do wprowadzania informacji); cyfrowe przetwarzanie (pokazujące, na ile różne procesy w przedsiębiorstwach są zintegrowane); cyfrowe wyjście (na ile cyfryzacja wcześniej wprowadzonych informacji powiązana jest ze sprzedażą) oraz infrastrukturę (poziom zaawansowania używanych technologii)³¹. Pomiar tych wskaźników pozwala na określenie poziomu cyfryzacji przedsiębiorstwa, jest więc dość wąskim ujęciem w aspekcie dążenia do pomiaru poziomu cyfryzacji całej gospodarki i społeczeństwa. Analitycy Polityki Insight – centrum analiz polityczno-gospodarczych w Polsce, do zbadania poziomu cyfryzacji polskiej gospodarki, którego wyniki zaprezentowano w raporcie *Czas na przyspieszenie. Cyfryzacja gospodarki Polski* opublikowanym w styczniu 2016 roku, wzięli pod uwagę pięć filarów: zasoby cyfrowe (sprzęt, systemy informatyczne i podpięcie do sieci); e-biznes (upowszechnienie nowych mediów w relacjach między firmami); e-commerce (rozpowszechnienie technologii ICT w relacjach między firmami a klientem), otoczenie biznesowe (przyjazności regulacji, nastrojów społecznych dotyczących ochrony danych osobowych i otwartość rządu) oraz kompetencje cyfrowe (zaawansowanych umiejętności korzystania z internetu i komputera)³². Pierwsze trzy filary opierają się na koncepcji amerykańskiego urzędu statystycznego U.S. Census Bureau, pozostałe są autorskim uzupełnieniem analityków. Istnieje potrzeba ujednoczenia mierników pomiaru zarówno gospodarki cyfrowej, jak i społeczeństwa cyfrowego, co wymaga uzgodnienia ogólnie przyjętych definicji obu pojęć. Autorka w dalszej części artykułu odniosła się do metodologii Komisji Europejskiej ze świadomością, że choć pozwala na porównanie poziomu rozwoju cyfrowej gospodarki i społeczeństwa cyfrowego w Wielkiej Brytanii do stosunku do innych krajów, wiążą się z nią ograniczenia.

Formation”, Tokyo 31.07.2018: http://www.esri.go.jp/jp/workshop/180731/esri2018_second_presenter_slides.pdf [dostęp: 20.09.2018].

³¹ R. Friedrich, F. Gröne, A. Koster, M. Le Merle, *Measuring Industry Digitization. Leaders and Laggards in the Digital Economy*, PwC, Booz & Company, 13.12.2011, s. 22: <https://www.strategyand.pwc.com/media/file/Strategyand-Measuring-Industry-Digitization-Leaders-Laggards-Digital-Economy.pdf> [dostęp: 02.07.2018].

³² P. Arak, A. Bobiński, *Czas na przyspieszenie. Cyfryzacja gospodarki Polski*, Polityka Insight, Warszawa styczeń 2016, s. 5.

4. POZIOM ROZWOJU GOSPODARKI CYFROWEJ I SPOŁECZEŃSTWA CYFROWEGO W WIELKIEJ BRYTANII

Indeks Gospodarki Cyfrowej i Społeczeństwa Cyfrowego (The Digital Economy and Society Index – DESI) publikowany jest co roku (od 2014 roku) przez Komisję Europejską. Odnosi się do oceny postępów krajów członkowskich UE w rozwoju gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego uwzględniając pięć kategorii (elementów składowych): 1) łączność (ang. *connectivity*): stałe sieci szerokopasmowe, mobilne usługi szerokopasmowe, prędkość i ceny łączy szerokopasmowych; 2) kapitał ludzki (ang. *human capital*): korzystanie z Internetu, podstawowe i zaawansowane umiejętności cyfrowe; 3) wykorzystanie Internetu (ang. *use of internet service*): korzystanie przez obywateli z publikacji internetowych, komunikacja i przeprowadzanie transakcji przez Internet; 4) integracja technologii cyfrowych (ang. *integration of digital technology*): cyfryzacja przedsiębiorstw i handel elektroniczny oraz 5) cyfrowe usługi publiczne (ang. *digital public services*): e-administracja. W rankingu DESI 2018 Wielka Brytania zajęła 7 pozycję (za: Danią, Szwecją, Finlandią, Holan-

Tabela 1

Indeks Gospodarki Cyfrowej i Społeczeństwa Cyfrowego – Wielka Brytania na tle wybranych krajów Unii Europejskiej i UE-28

DESI – wynik ogólny i wyniki dla elementów składowych indeksu	Dania wynik [pozycja w rankingu]	Wielka Brytania wynik [pozycja w rankingu]	Polska wynik [pozycja w rankingu]	UE-28 wynik
DESI 2018 – wynik ogólny	73,7 [1]	61,2 [7]	45,0 [24]	54,0
DESI 1: Łączność	78,5 [3]	68,8 [7]	58,8 [21]	62,6
DESI 2: Kapitał ludzki	70,4 [6]	71,6 [4]	48,3 [20]	56,5
DESI 3: Wykorzystanie internetu	75,1 [1]	62,4 [7]	42,1 [25]	50,5
DESI 4: Integracja technologii cyfrowych	61,3 [1]	40,0 [14]	23,5 [27]	40,1
DESI 5: Cyfrowe usługi publiczne	73,2 [3]	56,2 [14]	48,2 [24]	57,5

Źródło: *The Digital Economy and Society Index – DESI 2018, Country Reports.*

dią, Luksemburgiem, Irlandią) wśród najbardziej zaawansowanych gospodarek cyfrowych i społeczeństw cyfrowych w Unii Europejskiej (na 28 państw członkowskich)³³. W tabeli 1 zaprezentowano wynik ogólny indeksu i wyniki dla elementów składowych indeksu (im wynik jest wyższy, tym pozycja kraju jest korzystniejsza) dla Wielkiej Brytanii na tle wybranych krajów UE (Dania: 1 pozycja, Polska: 24 pozycja w rankingu na 28 badanych krajów) oraz UE-28.

Uwzględniając elementy składowe indeksu, w czterech z nich (kapitał ludzki, łączność, wykorzystanie Internetu, cyfrowe usługi publiczne) Wielka Brytania osiągnęła wyniki przewyższające średnie dane dla wszystkich krajów członkowskich UE (28), w jednym (integracja technologii cyfrowych) wynik jest niższy, ale zbliżony do średniego wyniku UE-28.

5. DZIAŁANIA NA RZECZ ROZWOJU GOSPODARKI CYFROWEJ I SPOŁECZEŃSTWA CYFROWEGO W WIELKIEJ BRYTANII

Rozwój gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego jest elementem rządowej polityki innowacyjnej Wielkiej Brytanii. Jest ona scentralizowana, a główną jej instytucją jest Departament for Business, Energy & Industrial Strategy, któremu podlega rządowa agencja UK Research and Innovation (oraz działające w jej ramach agencje: Research Councils, Innovate UK i Research England). Działania na rzecz cyfryzacji gospodarki podejmuje i wspiera również Department for Digital, Culture, Media & Sport. Należy podkreślić, że w systemie gospodarczym Wielkiej Brytanii – liberalnej gospodarki rynkowej – interwencjonizm państwa nie ma na celu ingerencji w mechanizm rynkowy, wręcz przeciwnie – wspierana jest konkurencja i przedsiębiorczość. Od 1990 roku zwiększają się w Wielkiej Brytanii wydatki na badania i rozwój (B+R), a także wydatki na naukę, technikę i technologię. Według ostatnich opublikowanych przez Office for National Statistics danych za 2016 rok, wydatki Wielkiej Brytanii na B+R wyniosły 33,1 mld funtów (1,67% PKB), a struktura wydatków wskazuje na największy w nich udział – przedsiębiorstw (67%, 22 mld funtów), następnie uniwersytetów (24%), rządu (7%) i organizacji pozarządowych (2%)³⁴. Rząd przeznaczył w 2016 r.

³³ *Digital Economy and Society Index (DESI)*, European Commission, Brussels 18.05.2018, s. 1.

³⁴ C. Prescott, *Gross domestic expenditure on research and development, UK: 2016*, Office for National Statistics, 15.03.2018: <https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublic-sectorandtaxes/researchanddevelopmentexpenditure/bulletins/ukgrossdomesticexpenditureonresearchanddevelopment/2016> [dostęp: 05.07.2018].

11,5 mld funtów na naukę, technikę i technologię (środki przekazano do jednostek odpowiadających za ich rozdysponowanie: Research Councils: 3,4 mld funtów, Civil departments: 3,3 mld funtów, HEFCs – Higher Education Funding Councils: 2,2 mld funtów, Demence departament: 1,6 mld funtów), a 0,9 mld funtów stanowił udział Wielkiej Brytanii w wydatkach Unii Europejskiej na badania i rozwój³⁵.

Działania brytyjskiego rządu skoncentrowane są na wyznaczeniu kierunków i obszarów rozwoju, istotnych z punktu widzenia wzmocnienia konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, na tworzeniu otoczenia sprzyjającego włączaniu się w działania różnym podmiotom (przedsiębiorstwom, uniwersytetom, organizacjom pozarządowym). Kluczowymi dokumentami odnoszącymi się do cyfryzacji gospodarki i społeczeństwa w Wielkiej Brytanii w aspekcie zmian w otoczeniu zewnętrznym, ukierunkowanych na wzmocnienie konkurencyjności i innowacyjność gospodarki są obecnie: rządowa strategia – UK Digital Strategy³⁶ (opublikowana 1 marca 2017 roku) oraz związana z nią ustawa Digital Economy Act (weszła w życie 27 kwietnia 2017 roku)³⁷. UK Digital Strategy obejmuje siedem głównych obszarów działań: 1) Łączność (*Connectivity*), 2) Umiejętności i inkluzja społeczna (*Skills and inclusion*), 3) Sektory cyfrowe (*The digital sectors*), 4) Inkluzyjna gospodarka cyfrowa (*The wider economy*), 5) Cyberprzestrzeń (*Cyberspace*), 6) E-administracja (*Digital government*), 7) Gospodarka oparta na danych (*The data economy*). W ramach każdego działania wskazane są instrumenty, które wykorzystywane są dla realizacji polityki rozwoju opartej na stymulowaniu innowacji i wykorzystaniu technologii cyfrowych.

Ad. 1. Łączność. Ujęty w strategii plan zainwestowania 1 mld funtów na inwestycje w nowej generacji infrastrukturę cyfrową obejmuje m.in. inwestycje w rozwój technologii i zwiększenie dostępu do szybkiego Internetu (w tym światłowódów i 5G), umożliwienie mieszkańcom korzystania z Internetu o prędkości min. 10 Mb/s na większości terytorium kraju, a przedsiębiorstwom, zwłaszcza mniejszym i z terenów wiejskich, korzystania z Internetu o prędkości co najmniej 30 Mb/s. Za istotne uznano również zwiększenie

³⁵ C. Prescott, *Government expenditure on science, engineering and technology, UK: 2016*, Office for National Statistics, 14.06.2018: <https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/researchanddevelopmentexpenditure/bulletins/ukgovernm entexpenditureonscienceengineeringandtechnology/2016> [dostęp: 05.07.2018].

³⁶ *UK Digital Strategy*: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-digital-strategy> [dostęp: 07.07.2018].

³⁷ *Digital Economy Act 2017*: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/30/contents/enacted> [dostęp: 09.07.2018].

możliwości korzystania z bezpłatnej sieci Wi-Fi³⁸. W Wielkiej Brytanii 97% autostrad objętych jest zasięgiem telefonii komórkowej wszystkich operatorów. Dostęp do sieci Wi-Fi ma już większość pasażerów korzystających z pociągów. Według szacunków SQW Group z 2013 roku, zwiększenie dostępności szerokopasmowego, szybkiego Internetu może się przyczynić do wzrostu PKB Wielkiej Brytanii o dodatkowe 17 mld funtów do 2024 roku³⁹. Aby zachęcić do inwestycji w infrastrukturę cyfrową, rząd brytyjski istotną wagę przywiązuje do zapewnienia odpowiednich i stabilnych regulacji. Obowiązki w tym zakresie znajdują się w Wielkiej Brytanii w gestii Ofcom, niezależnego regulatora odpowiadającego za ochronę praw konsumentów oraz promocję konkurencji. Równocześnie podjęto działania na rzecz uproszczenia dotychczasowych przepisów prawnych istotnych z punktu widzenia rozwoju infrastruktury cyfrowej.

Ad. 2. Umiejętności i inkluzja społeczna. Rozpowszechnienie się usług online sprawiło, że umiejętności cyfrowe stały się bardziej powszechne niż kiedykolwiek wcześniej. Pomimo szerokiego dostępu do Internetu nadal jednak są osoby wykluczone cyfrowo. Office for National Statistics publikuje co roku dane (obejmują pierwszy kwartał danego roku) na temat użytkowników Internetu. Według danych zaprezentowanych 31 maja 2018 r. 8,4% (4,5 mln) dorosłych mieszkańców Wielkiej Brytanii nigdy nie korzystało z Internetu (w 2017 r. 9,2%), a ponad połowa z nich (2,6 mln) to osoby w wieku 75 lat i więcej⁴⁰. Rząd przy współpracy z przemysłem i sektorem pozarządowym prowadzi działania mające na celu podniesienie poziomu kompetencji cyfrowych wśród obywateli. Przykładowo, w latach 2014–2015 zainwestowano 85 mln funtów w szkolenia z zakresu podniesienia kompetencji cyfrowych do poziomu *Level 2* (poziom umiejętności sprawnego korzystania z technologii w rozwiązywaniu problemów). Biblioteki są ważnym miejscem w dotarciu do szerokiego grona odbiorców (ponad połowa mieszkańców Wielkiej Brytanii posiada karty biblioteczne). Oferują one szkolenia, wspierają również

³⁸ *Executive summary: A digital strategy for a digital economy*, Policy Paper, Department for Digital, Culture, Media&Sport, 01.03.2017: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-digital-strategy/executive-summary> [dostęp: 12.07.201].

³⁹ *UK Broadband Impact Study. Impact Report*, SQW Group, London, November 2013, s. 2: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/257006/UK_Broadband_Impact_Study_-_Impact_Report_-_Nov_2013_-_Final.pdf [dostęp: 14.07.2018].

⁴⁰ *Internet users in the UK: 2018*, Office for National Statistics, 31.05.2018, s. 2: <https://www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/itandinternetindustry/bulletins/internetusers/2018> [dostęp: 15.07.2018].

inne inicjatywy z zakresu kompetencji cyfrowych i społeczeństwa informatycznego, np. kluby kodowania czy *Make It Digital* we współpracy z BBC⁴¹. Anglia to pierwszy kraj na świecie, który w 2014 roku wprowadził do szkół podstawowych i gimnazjów obowiązek nauki programowania. Objął dzieci i młodzież w wieku od 5 do 16 lat⁴². Wiąże się z tym konieczność zapewnienia odpowiednich nakładów na sprzęt i dostępność wysoko kwalifikowanej kadry nauczycielskiej. Rząd wspiera finansowo *Computing at School Network of Teaching Excellence in Computer Science*, których sieć 350 *Master Teachers* pomaga nauczycielom w podnoszeniu kwalifikacji niezbędnych do nauczania programowania⁴³. Inicjatywy w obszarze edukacji są szczególnie istotne biorąc pod uwagę wpływ zmian w otoczeniu technologicznym na rynek pracy.

Carl Benedikt Fray i Michael A. Osborne z University of Oxford, badający wpływ rozwoju technologicznego, w tym informatyzacji, na rynek pracy w USA⁴⁴, na zlecenie firmy konsultingowej Deloitte przeprowadzili w 2014 r. podobne badanie dotyczące brytyjskiego rynku pracy. Wyniki wskazują, że ponad 35% pracowników w Wielkiej Brytanii, w związku z informatyzacją znajduje się w grupie zagrożonych utratą pracy w najbliższych dwóch dekadach⁴⁵. Jak wynika z analiz Markusa Trämera i Rolfa Frankenbergera z The Friedrich-Ebert-Stiftung, w średnim i długim okresie dynamiczny rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych dotknie w szczególności brytyjski rynek pracy, prowadząc do zmian form i modeli zatrudnienia oraz relacji pracowniczych. Polityka edukacyjna Wielkiej Brytanii jedynie w średnim okresie uwzględni rozwiązania wychodzące naprzeciw nowym wyzwaniom rozwojo-

⁴¹ B. Thompson (ed.), *Make It Digital: How the BBC and its partners unleashed the UK's digital creativity*, BBC, October 2017: http://downloads.bbc.co.uk/learning/makeitdigital/Make_It_Digital_ebook.pdf [dostęp: 18.07.2018].

⁴² *D5 London: teaching children to code*, Government Digital Service, 08.12.2014: <https://www.gov.uk/government/publications/d5-london-summit-themes/d5-london-teaching-children-to-code> [dostęp: 19.07.2018].

⁴³ J. Mazur, R. Rožen, M. Sylwoniuk, *Systemowe wsparcie dla cyfryzacji gospodarki. Przegląd Wielkiej Brytanii*, Digital Economy Lab, Uniwersytet Warszawski (DeLab UW), Warszawa 2017, s. 7.

⁴⁴ C.B. Fray, M.A. Osborne, *The Future of Employment: How susceptible are Jobs to Computerisation?*, Working Paper, The Oxford Martin Programme on Technology and Employment, 17.09.2013: <https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/future-of-employment.pdf> [dostęp: 06.08.2018].

⁴⁵ *London Futures. Agiletown: The Relentless March of Technology and London's Response*, Deloitte, London 2014, s. 7: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/uk-futures/london-futures-agiletown.pdf> [dostęp: 07.08.2018].

wym związanym ze zmianami strukturalnymi⁴⁶. Potrzebna jest szersza dyskusja oraz nowe rozwiązania w zakresie edukacji, które uwzględnią perspektywę długookresową. Nie jest to łatwe ze względu na dynamikę zmian i trudności w przewidzeniu kierunków i obszarów rozwoju ICT.

Ad. 3. Sektory cyfrowe. Analitycy Accenture – firmy outsourcingowej i konsultingowej w dziedzinie zarządzania i technologii – w raporcie *Accenture Technology Vision 2016* wskazują, że w 2020 roku biznes oparty na cyfrowych technologiach będzie stanowił 25% światowej gospodarki⁴⁷. Według ostatnich dostępnych danych za 2015 rok, opublikowanych przez Eurostat, wielkość sektora ICT w Wielkiej Brytanii szacowana jest na 5,9% PKB (dla porównania: w Polsce 3,14% PKB)⁴⁸. Wielka Brytania wspiera biznes i jego ucyfrowienie poprzez realizację wielu inicjatyw. W zakresie instrumentów podatkowych wspierających rozwój nowych technologii wprowadzono *The Patent Box*, który pozwala na zastosowanie obniżonej 10% stawki CIT w przypadku zysków pochodzących z innowacji opartych na opatentowanych rozwiązaniach⁴⁹. Innym instrumentem jest *Seed Enterprise Investment Scheme* (SEIS) oferujący ulgi podatkowe indywidualnym inwestorom planującym zakup udziałów w niedużych przedsiębiorstwach na wczesnych etapach ich rozwoju⁵⁰. W 2013 roku wprowadzono *The Challenger Business Programme*, którego celem jest m.in. wspieranie przedsiębiorstw w uzyskiwaniu dostępu do konkretnych rynków. Program przyczynił się również do wprowadzenia ulg podatkowych dotyczących dochodów uzyskiwanych przez przedsiębiorstwa funkcjonujące w modelach związanych z ekonomią współdzielenia⁵¹. Kolejną inicjatywą było powołanie tzw. *Cyfrowej Katapulty* (*The Digital Catapult*) – centrów wspierających współpracę biznesu ze światem akademickim

⁴⁶ M. Trämer, R. Frankenberger, *On the Way to Welfare 4.0 – Digitalisation in the United Kingdom*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2016, s. 5: <http://library.fes.de/pdf-files/id/13002.pdf> [dostęp: 10.08.2018].

⁴⁷ Accenture, *Accenture Technology Vision 2016 People First: The Primacy of People in a Digital Age*, 2016, s. 6: https://www.accenture.com/t20160314T114937__w_/us-en/_acnmedia/Accenture/Omobono/TechnologyVision/pdf/Technology-Trends-Technology-Vision-2016.PDF [dostęp: 12.08.2018].

⁴⁸ *Percentage of the ICT sector in GDP* – database, Eurostat, 11.04.2018: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_bde15ag&lang=en [dostęp: 26.08.2018].

⁴⁹ *Corporation Tax: the Patent Box*, HM Revenue&Customs, 01.01.2007: <https://www.gov.uk/guidance/corporation-tax-the-patent-box> [dostęp: 14.08.2018].

⁵⁰ *Venture capital schemes: apply to use the Seed Enterprise Investment Scheme*, HM Revenue&Customs, 16.06.2017: <https://www.gov.uk/guidance/venture-capital-schemes-apply-to-use-the-seed-enterprise-investment-scheme> [dostęp: 14.08.2018].

⁵¹ J. Mazur, R. Rożen, M. Sylwoniuk, *Systemowe wsparcie dla cyfryzacji...*, op. cit., s. 9.

w obszarze badań, rozwoju i promocji innowacji związanych z zaawansowanymi technologiami cyfrowymi⁵². Technologiami m.in. opartymi na nowych sposobach pracy z danymi osobowymi, korzystających ze sztucznej inteligencji, czy networkingowych. Nowe rozwiązania cyfrowe są wykorzystywane m.in. do przyspieszenia ich adaptacji w celu zwiększenia produktywności w przemyśle, poprawy jakości w służbie zdrowia, tworzenia nowych rynków opartych na kreatywności (np. gry video). Centra zakładane są od 2011 roku (obecnie funkcjonuje ich ok. 17), a każde z nich w momencie powstania otrzymywało na rozwój 10 mln funtów co roku przez 5 lat. W sierpniu 2018 roku rząd brytyjski przeznaczył na rozwój centrów w kolejnych pięciu latach 780 mln funtów⁵³. Oprócz środków publicznych centra pozyskują środki z sektora prywatnego oraz w ramach partnerstw publiczno-prywatnych. Realizowana od 2009 roku inicjatywa *The Small Business Research Initiative* angażuje małe i średnie przedsiębiorstwa w organizowane konkursy ukierunkowane na znalezienie innowacyjnych rozwiązań, nowych produktów i usług dla sektora publicznego⁵⁴. Przykładowo, utworzona w 2013 roku firma StepJockey Ltd w ramach wygranego konkursu i podpisanego kontraktu otrzymała z Ministerstwa Zdrowia 200 tys. funtów na opracowanie aplikacji zachęcającej do rezygnacji z siedzącego trybu życia. Od tego czasu firma dynamicznie się rozwija inwestując w innowacyjne rozwiązania wykorzystywane również poza Wielką Brytanią⁵⁵.

Ad. 4. Inkluzywna gospodarka cyfrowa. Przekonanie o konieczności upowszechniania rozwiązań cyfrowych, które mają korzystny wpływ na produktywność przedsiębiorstw, jest jednym z głównych założeń brytyjskiej polityki wobec cyfryzacji. W 2016 roku przeznaczono 13 mln funtów na rozwój nowej instytucji – UK Productivity Council powołanej w celu wspierania start-up's, małych i średnich przedsiębiorstw w obszarze poprawy umiejętności zarządzania i zwiększenia ich produktywności. Działania koncentrują się wokół promocji biznesu jako głównego motoru napędowego gospodarki, wspieranie efektywnego przepływu informacji między przedsiębiorstwami, w tym w zakresie dzielenia się dobrymi praktykami, oddziaływanie na ustawodawcę, aby

⁵² *Digital Catapult*: <https://www.digicatapult.org.uk/> [dostęp: 15.08.2018].

⁵³ H. Postles, *Five-year funding confirmed for University's High Value Manufacturing Catapult centres*, University of Sheffield, 10.08.2018: <https://www.sheffield.ac.uk/news/nr/high-value-manufacturing-catapult-funding-armc-nuclear-1.797121> [dostęp: 20.08.2018].

⁵⁴ *Small Business Research Initiative*: <https://sbri.innovateuk.org/> [dostęp: 21.08.2018].

⁵⁵ *StepJockey: health app developer wins £600,000 private investment*, Innovate UK, 21.09.2015: <https://www.gov.uk/government/case-studies/stepjockey-health-app-developer-wins-600000-private-investment> [dostęp: 24.08.2018].

przepisy prawne w większym stopniu wspierały i promowały produktywność związaną z nowymi technologiami⁵⁶. Jednym z najpopularniejszych zastosowań technologii internetowych w biznesie jest sprzedaż online (internetowa). Aby ułatwić brytyjskim przedsiębiorcom rozwój poprzez eksport stworzono witrynę great.gov.uk, która zawiera m.in. praktyczne informacje dla potencjalnych, jak i już aktywnych eksporterów. W wiele inicjatyw upowszechniających rozwiązania cyfrowe zaangażowane są również duże przedsiębiorstwa, samodzielnie lub we współpracy z innymi firmami i ośrodkami akademickimi (np. Google realizuje szkolenia skierowane do mniejszych przedsiębiorstw i osób prywatnych; Microsoft – we współpracy z firmą informatyczną Ritual oraz grupą uczelni wyższych – organizuje staże dla studentów w obszarze IT), a także organizacje pozarządowe (Do It Digital promuje innowacyjne, cyfrowe rozwiązania i zachęca do korzystania z nich)⁵⁷.

Ad. 5. Cyberprzestrzeń. Budowę gospodarki i społeczeństwa bezpiecznego, odpornego na ataki cyberprzestępców ujęto w 2011 roku w pierwszej *National Cyber Security Strategy*. Na realizację jej założeń, w tym na inwestycje w nowe technologie, zainwestowano 860 mln funtów (do 2015 roku). Utworzono Centre for Cyber Assessment oraz UK's Computer Emergency Response Team (CERT-UK), National Cyber Security Centre (NCSC)⁵⁸. Rząd rozpoczął ścisłą współpracę z sektorem prywatnym i uniwersytetami w zakresie dzielenia się wynikami badań, innowacjami wykorzystywanymi do przeciwdziałania i walki z zagrożeniami w cyberprzestrzeni⁵⁹. W listopadzie 2016 roku rząd opublikował kolejną strategię *National Cyber Security Strategy* na lata 2016–2021⁶⁰. Zawiera trzy główne filary i związane z nimi działa-

⁵⁶ O. Gough, *Government funds the creation of a UK Productivity Council*, Bonhil Group Plc, London 29.11.2016: <http://smallbusiness.co.uk/uk-productivity-council-2535528/> [dostęp: 26.08.2018].

⁵⁷ J. Mazur, R. Rożen, M. Syliwoniuk, *Systemowe wsparcie dla cyfryzacji...*, *op. cit.*, s. 15, 17.

⁵⁸ NCSC to centralna jednostka odpowiadająca za cyberbezpieczeństwo na szczeblu krajowym, w tym za zarządzanie kryzysowe w przypadkach cyberataków; realizuje inicjatywę CyberFirst prowadząc pilotażowe programy Cyber School Hubs w ramach edukacji dla cyberbezpieczeństwa; formułuje rekomendacje dla rządu i sektora prywatnego dotyczące cyberbezpieczeństwa.

⁵⁹ *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom*, HM Government, November 2015, s. 40: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf [dostęp: 27.08.2018].

⁶⁰ *National Cyber Security Strategy 2016-2021*, HM Government, 01.11.2016: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/567242/national_cyber_security_strategy_2016.pdf [dostęp: 27.08.2018].

nia: Defend (budowa systemów umożliwiającym obronę przed cyberatakami; zwiększanie świadomości wśród obywateli dotyczącej cyberbezpieczeństwa i rozwijanie w nich kompetencji niezbędnych do skutecznego odpierania cyberataków), Deter (śledzenie, wykrywanie i unieszkodliwianie potencjalnych sprawców cyberprzestępstw), Develop (rozwój innowacyjnych systemów zabezpieczeń we współpracy ze środowiskami naukowymi). Na realizację założeń przyjętej strategii rząd brytyjski przeznaczył 1,9 mld funtów (to ponad dwukrotny wzrost środków finansowych w porównaniu do finansowania działań w ramach poprzedniej strategii)⁶¹.

Ad. 6. E-administracja. Wielka Brytania to wiodący kraj na świecie w dziedzinie rozwiązań e-government. W rankingu ONZ rozwoju usług e-administracji (E-Government Development Index – EGDI 2018), opublikowanym 19 lipca 2018 roku, Wielka Brytania zajęła 4 miejsce (za: Danią, Australią i Koreą Południową) na 193 badane kraje (dla porównania: Polska – 33 miejsce)⁶². Indeks EGDI składa się z trzech komponentów obejmujących poziom rozwoju: usług online, infrastruktury telekomunikacyjnej i kapitału ludzkiego. Wielka Brytania kontynuuje działania na rzecz ulepszenia jakości usług dostępnych w ramach e-government, ich struktury, funkcjonalności i użyteczności, aby w większym stopniu odpowiadały potrzebom obywateli. Do istotnych usług dostarczanych przez rząd brytyjski od 2016 roku należą m.in. gov.uk.verify (system weryfikacji tożsamości). Zabezpieczony, wiarygodny i wygodny dla ludzi i firm przepływ danych osobowych wiąże się z realnymi oszczędnościami i wzrostem zaufania publicznego. W planach jest zapewnienie osobistego profilu – na poziomie publicznym i prywatnym – 25 milionom obywateli do końca 2020 roku), gov.uk.pay (usługa umożliwi mieszkańcom korzystanie z płatności online, których adresatem są jednostki rządowe; w planach jest wprowadzenie różnych sposobów płatności i ułatwień w dokonywaniu płatności), gov.uk.notify (usługa w sprawach dotyczących aplikacji, wydawania dokumentów, a także spraw będących w toku)⁶³.

Ad. 7. Gospodarka oparta na danych. Postępująca cyfryzacja gospodarki oraz rozwój technologiczny przyczyniły się do dostępu do ogromnej ilości danych. Jednocześnie spadają koszty ich pozyskiwania, przetwarzania i prze-

⁶¹ J. Mazur, R. Rożen, M. Syliwoniuk, *Systemowe wsparcie dla cyfryzacji...*, op. cit., s. 18.

⁶² *United Nations E-government Survey 2018. Gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, New York 2018, s. 231–232: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf [dostęp: 28.08.2018].

⁶³ J. Mazur, R. Rożen, M. Syliwoniuk, *Systemowe wsparcie dla cyfryzacji...*, op. cit., s. 20–21.

chowywania. *Big data* to określenie stosowane do zbiorów danych cechujących się dużą objętością, różnorodnością, złożonością, a jednocześnie wymagających zastosowania innowacyjnych technologii, metod i narzędzi informatycznych w celu wygenerowania z nich nowych, użytecznych informacji i wiedzy⁶⁴. Kluczowym obszarem *big data* jest analityka, która pozwala na właściwą interpretację danych i ich wykorzystanie. Zdaniem rządu brytyjskiego realizującego postulat udostępniania dużych zbiorów danych, aby móc korzystać z możliwości, jakie wiążą się z *big data*, niezbędne są: dobra infrastruktura, odpowiednie regulacje prawne oraz zasób wykwalifikowanej siły roboczej. W czerwcu 2016 roku rząd brytyjski przyjął dokument *Data Ethics Framework* określający zasady, którymi należy się kierować podczas pracy ze zbiorami *big data*⁶⁵. Przykładem wykorzystania *big data* jest opracowanie aplikacji *Citymapper* przy współpracy władz Wielkiej Brytanii i samorządu Londynu. Dostępna publicznie aplikacja dotyczy transportu w Londynie – wykorzystuje dane na temat autobusów, metra, taksówek, rowerzystów oraz takich czynników, jak ceny, czas trwania podróży, obliczane w czasie rzeczywistym opóźnienia środków transportu itd.⁶⁶. Z punktu widzenia przedsiębiorstw, korzystanie z *big data* pozwala im m.in. na lepszą segmentację grup docelowych i dostosowanie do nich odpowiedniej oferty, a w szerszym ujęciu na zwiększenie efektywności działania w aspekcie budowania i wzmacniania źródeł przewagi konkurencyjnej.

PODSUMOWANIE

Wielka Brytania jest krajem zaawansowanym pod względem rozwoju gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego. Mimo to, kontynuuje działania mające na celu dalszy rozwój, co powiązane jest z przekonaniem, że od tego uzależniona jest konkurencyjność gospodarki i dobrobyt społeczny. Ciągłe i przyspieszające przemiany gospodarcze i społeczne oznaczają, że podejście państwa do rozwoju gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego również powinno być dynamiczne. W odniesieniu do Wielkiej Brytanii

⁶⁴ *Perspektywy rozwoju polskiej branży ICT do roku 2025* – raport przygotowany przez INVESTIN na zlecenie Ministerstwa Rozwoju, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2017, s. 17.

⁶⁵ H.M. Hancock, *Guidance. Data Ethics Framework*, Department for Digital, Culture, Media&Sport, 13.06.2018: <https://www.gov.uk/government/publications/data-ethics-framework/data-ethics-framework> [dostęp: 28.08.2018].

⁶⁶ *Citymapper*: <https://citymapper.com/london> [dostęp: 29.08.2018].

można uznać, że warunek ten jest spełniony. Brytyjska strategia cyfryzacji UK Digital Strategy, będąca elementem polityki innowacyjnej kraju, wychodzi naprzeciw zmianom zachodzącym pod wpływem rewolucji cyfrowej w ekonomii i społeczeństwie. Cele, narzędzia i przedsięwzięcia w ramach rządowych działań na rzecz rozwoju cyfryzacji gospodarki i społeczeństwa są skoordynowane i spójne. Zamiast pojedynczych, odizolowanych od siebie inicjatyw realizowane są – zgodnie ze strategią – działania pogrupowane na obszary uznane za priorytetowe. W powiązaniu z korzystnymi rozwiązaniami prawno-administracyjnymi i otwartością na współpracę, sprzyja to zaangażowaniu różnych podmiotów (przedsiębiorstw prywatnych, uniwersytetów, organizacji pozarządowych itd.) w rozwój gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego, również od strony finansowej. Administracja w Wielkiej Brytanii jest aktywna w procesie wymiany doświadczeń i wiedzy, zarówno w formule ciał doradczych skupiających przedstawicieli różnych grup podmiotów, jak i wspierania tworzenia miejsc stanowiących przestrzeń dla innowacyjnych rozwiązań, umożliwiających współpracę na lokalnym poziomie. Uwagi wymaga ściślejsze powiązanie strategii cyfryzacji i szerzej, polityki innowacyjnej z polityką edukacyjną, polityką na rynku pracy. Dynamika wynikająca z rewolucji technologicznej jest szybsza niż zmiana społeczna. Inwestycje w podnoszenie kompetencji cyfrowych powinny być na stałe wpisane we wszystkie działania. Należy zgodzić się z opinią zespołu Digital Economy Lab (DigLab UW):

„Dla podejmowania skutecznych działań niezbędne jest uwzględnianie powiązań zachodzących między (...) zmieniającym się pod wpływem automatyzacji charakterem wielu zawodów, systemem kształcenia, nowymi rozwiązaniami testowanymi przez przedsiębiorców i koniecznością wspierania eksperymentalnych inicjatyw i kompetencji pracowników do ich pełnego wykorzystywania i wdrażania”⁶⁷.

W związku z występowaniem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, nie są jeszcze znane odpowiedzi na wiele pytań, przykładowo: czy będzie możliwy swobodny dostęp przedsiębiorstw brytyjskich do rynków cyfrowych krajów UE? czy przedsiębiorstwa z krajów członkowskich UE będą miały swobodny dostęp do brytyjskiego rynku cyfrowego? jakie konsekwencje dla gospodarki brytyjskiej, jej konkurencyjności i innowacyjności, w tym dla rozwoju gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego, będzie miało ewentualne wycofywanie się z Wielkiej Brytanii zagranicznych przedsiębiorstw działających

⁶⁷ *Systemowe wsparcie cyfryzacji w Wielkiej Brytanii i Niemczech – przegląd inicjatyw*, Digital Economy Lab, Uniwersytet Warszawski (DeLab UW): <http://www.delab.uw.edu.pl/pl/portfolio-items/systemowe-wsparcie-cyfryzacji/> [dostęp: 29.08.2018].

w sektorze ICT, a także pracowników sektora z innych krajów UE? Odpowiedzi na te pytania mają znaczenie, gdyż niekorzystne trendy w tych obszarach mogą przyczynić się do osłabienia sektora ICT w Wielkiej Brytanii, a to właśnie przedsiębiorstwa funkcjonujące w jego ramach w przeważającym stopniu stymulują dynamikę rozwoju gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego.

BIBLIOGRAFIA

- Accenture, *Accenture Technology Vision 2016 People First: The Primacy of People in a Digital Age*, 2016: https://www.accenture.com/t20160314T114937__w__us-en/_acnmedia/Accenture/Omobono/TechnologyVision/pdf/Technology-Trends-Technology-Vision-2016.PDF [dostęp: 12.08.2018].
- Andersen B., *Intangible Gold: Why No Rush to Finance Innovation?*, [w:] R.D. Atkinson, M. McTernan, A. Reed (eds.), *Sharing in the Success of the Digital Economy. A Progressive Approach to Radical Innovation*, Rowman & Littlefield International Ltd., London–New York 2015.
- Arak P., Bobiński A., *Czas na przyspieszenie. Cyfryzacja gospodarki Polski*, Polityka Insight, Warszawa styczeń 2016.
- Batorski D., Bendyk E., Filipiak M., Raport: *Cyfrowa gospodarka. Kluczowe trendy rewolucji cyfrowej. Diagnoza, prognozy, strategie reakcji*, MGG Conferences Sp. z o.o., Warszawa 2012.
- Bean Ch., *Does the growth of the service sector and the digital economy create new measurement challenges?*, ESRI Conference „Better Measurement for Better Policy Formation”, Tokyo 31.07.2018: http://www.esri.com/jp/workshop/180731/esri2018_second_presenter_slides.pdf [dostęp: 20.09.2018].
- Bradley J., Loucks J., Macaulay J., Noronha A., Wade M., *Digital Vortex: How Digital Disruption is Redefining Industries*, Global Center for Digital Business Transformation, June 2015: <https://www.cisco.com/c/dam/en/us/solutions/collateral/industry-solutions/digital-vortex-report.pdf> [dostęp: 15.06.2018].
- Brynjolfsson E., McAfee A., *Race Against The Machine: How the Digital Revolution is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy*, Digital Frontier Press, 2011.
- Bukht R., Heeks R., *Defining, Conceptualising and Measuring the Digital Economy*, Manchester Centre for Development Informatics, Working Paper 2017, No. 68: <https://diodeweb.files.wordpress.com/2017/08/diokppr68-diode.pdf> [dostęp: 04.06.2018].
- Citymapper*: <https://citymapper.com/london> [dostęp: 29.08.2018].

- Corporation Tax: the Patent Box*, HM Revenue&Customs, 01.01.2007: <https://www.gov.uk/guidance/corporation-tax-the-patent-box> [dostęp: 14.08.2018].
- DeGusta M., *Are Smart Phones Spreading Faster than Any Technology in Human History?*, „MIT Technology Review”, 09.05.2012: <https://www.technologyreview.com/s/427787/are-smart-phones-spreading-faster-than-any-technology-in-human-history/> [dostęp: 06.06.2018].
- Digital Catapult*: <https://www.digicatapult.org.uk/> [dostęp: 15.08.2018].
- Digital Economy Act 2017*: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/30/contents/enacted> [dostęp: 09.07.2018].
- Digital Economy and Society Index (DESI)*, European Commission, Brussels 18.05.2018.
- Dimelis S.P., Papaioannou S.K., *FDI and ICT effect on productivity growth*, „European Journal of Development Research”, 2010, No. 22(1).
- D5 London: teaching children to code*, Government Digital Service, 08.12.2014: <https://www.gov.uk/government/publications/d5-london-summit-themes/d5-london-teaching-children-to-code> [dostęp: 19.07.2018].
- European Innovation Scoreboard 2018: Europe must deepen its innovation edge*, European Commission, Brussels 22.06.2018: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4223_en.htm [dostęp: 10.06.2018].
- European patent applications*, European Patent Office, 22.01.2018: <https://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/statistics.html#national> [dostęp: 10.06.2018].
- Executive summary: A digital strategy for a digital economy*, Policy Paper, Department for Digital, Culture, Media&Sport, 01.03.2017: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-digital-strategy/executive-summary> [dostęp: 12.07.2018].
- Fray C.B., Osborne M.A., *The Future of Employment: How susceptible are Jobs to Computerisation?*, Working Paper, The Oxford Martin Programme on Technology and Employment, 17.09.2013: <https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/future-of-employment.pdf> [dostęp: 06.08.2018].
- Friedrich R., Gröne F., Koster A., Le Merle M., *Measuring Industry Digitization. Leaders and Laggards in the Digital Economy*, PwC, Booz & Company, 13.12.2011: <https://www.strategyand.pwc.com/media/file/Strategyand-Measuring-Industry-Digitization-Leaders-Laggards-Digital-Economy.pdf> [dostęp: 02.07.2018].
- Gough O., *Government funds the creation of a UK Productivity Council*, Bonhil Group Plc, London 29.11.2016: <http://smallbusiness.co.uk/uk-productivity-council-2535528/> [dostęp: 26.08.2018].

- Graham M., *A critical perspective on the potential of the Internet at the margins of the global economy*, [w:] M. Graham, W.H. Dutton (eds.), *Society and the Internet*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Grzelak M., Riedel K., *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 22.
- Haltiwanger J., Jarmin R.S., *Measuring the digital economy*, [w:] E. Brynjolfsson, B. Kahin (eds.), *Understanding the Digital Economy*, MIT Press, Cambridge 2000.
- Hancock H.M., *Guidance. Data Ethics Framework*, Department for Digital, Culture, Media&Sport, 13.06.2018: <https://www.gov.uk/government/publications/data-ethics-framework/data-ethics-framework> [dostęp: 28.08.2018].
- IMD World Competitiveness Ranking 2018*, IMD – International Institute for Management Development, IMD World Competitiveness Center, Lausanne – Singapore 2018: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/krakow/Moje%20dokumenty/Downloads/ranking2018.pdf> [dostęp: 09.06.2018].
- IMD World Digital Competitiveness Ranking 2018* (2018), IMD – International Institute for Management Development, IMD World Competitiveness Center, Lausanne – Singapore 2018: file:///C:/Documents%20and%20Settings/krakow/Moje%20dokumenty/Downloads/imd_world_digital_competitiveness_ranking_2018.pdf [dostęp: 09.06.2018].
- Internet users in the UK: 2018*, Office for National Statistics, 31.05.2018: <https://www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/itandinternetindustry/bulletins/internetusers/2018> [dostęp: 15.07.2018].
- London Futures. Agiletown: The Relentless March of Technology and London's Response*, Deloitte, London 2014: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/uk-futures/london-futures-agiletown.pdf> [dostęp: 07.08.2018].
- Longbottom C., *The Evolution of Cloud Computing. How to plan for change*, BSC Learning and Development Limited, 2017.
- Łaszek A., *Raport: E-rozwoj. Cyfrowe technologie a gospodarka*, Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR), Warszawa 2018.
- Manyika J., Roxburgh C., *The Great Transformer: The Impact of the Internet on Economic Growth and Prosperity*, McKinsey Global Institute, New York 2011.
- Mazur J., Rozen R., Syliwoniuk M., *Systemowe wsparcie dla cyfryzacji gospodarki. Przykład Wielkiej Brytanii*, Digital Economy Lab, Uniwersytet Warszawski (DeLab UW), Warszawa 2017.
- Measuring the Digital Economy*, Policy Paper, International Monetary Fund, Washington, 28.02.2018: <http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/04/03/022818-measuring-the-digital-economy> [dostęp: 17.06.2018].

- National Cyber Security Strategy 2016–2021*, HM Government, 01.11.2016: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/567242/national_cyber_security_strategy_2016.pdf [dostęp: 27.08.2018].
- National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom*, HM Government, November 2015: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf [dostęp: 27.08.2018].
- OECD, *The Seoul Declaration for the Future of the Internet Economy*, Ministerial session, 18.06.2008.
- Peitz M., Waldfogel J., *The Oxford Handbook of the Digital Economy*, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Percentage of the ICT sector in GDP* – database, Eurostat, 11.04.2018: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_bde15ag&lang=en [dostęp: 26.08.2018].
- Perspektywy rozwoju polskiej branży ICT do roku 2025* – raport przygotowany przez INVESTIN na zlecenie Ministerstwa Rozwoju, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2017.
- Pieriegud J., *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa – wymiar globalny, europejski i krajowy*, [w:] J. Gajewski, W. Paprocki, J. Pieriegud (red.), *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa. Szanse i wyzwania dla sektorów infrastrukturalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – Gdańska Akademia Bankowa, Gdańsk 2016.
- Postles H., *Five-year funding confirmed for University's High Value Manufacturing Catapult centres*, University of Sheffield, 10.08.2018: <https://www.sheffield.ac.uk/news/nr/high-value-manufacturing-catapult-funding-armc-nuclear-1.797121> [dostęp: 20.08.2018].
- Prescott C., *Government expenditure on science, engineering and technology, UK: 2016*, Office for National Statistics, 14.06.2018: <https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/researchanddevelopmentexpenditure/bulletins/ukgovernmentexpenditureonscienceengineeringandtehnology/2016> [dostęp: 05.07.2018].
- Prescott C., *Gross domestic expenditure on research and development, UK: 2016*, Office for National Statistics, 15.03.2018: <https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/researchanddevelopmentexpenditure/bulletins/ukgrossdomesticexpenditureonresearchanddevelopment/2016> [dostęp: 05.07.2018].

- PwC, *W obronie cyfrowych granic, czyli 5 rad, aby realnie wzmocnić ochronę firmy przed CYBER ryzykiem*, styczeń 2016: <https://www.pwc.pl/pl/pdf/raport-pwc-gsiss-cyberzagrozenia-2016.pdf> [dostęp: 17.06.2018].
- Quan-Haase A., Wellman B., *Hyperconnected Net Work. Computer-Mediated Community in a High-Tech Organization*, [w:] C. Heckscher, P. Adler (eds.), *The Firm as a Collaborative Community: Reconstructing Trust in the Knowledge Economy*, Oxford University Press, New York 2005.
- Sassi S., Goaid M., *Financial development, ICT diffusion and economic growth*, „Telecommunications Policy” 2013, No. 37.
- StepJockey: health app developer wins £600,000 private investment*, Innovate UK, 21.09.2015: <https://www.gov.uk/government/case-studies/stepjockey-health-app-developer-wins-600000-private-investment> [dostęp: 24.08.2018].
- Small Business Research Initiative*: <https://sbri.innovateuk.org/> [dostęp: 21.08.2018].
- Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela 06.05.2015, COM(2015) 192 final: https://mac.gov.pl/files/komunikat_komisji_europejskiej_-_strategia_jednolitego_rynk_u_cyfrowego.pdf [dostęp: 11.06.2018].
- Systemowe wsparcie cyfryzacji w Wielkiej Brytanii i Niemczech – przegląd inicjatyw*, Digital Economy Lab, Uniwersytet Warszawski (DeLab UW): <http://www.delab.uw.edu.pl/pl/portfolio-items/systemowe-wsparcie-cyfryzacji/> [dostęp: 29.08.2018].
- Tapscott D., *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*, McGraw-Hill, 1997.
- The digital transformation of industry*, Roland Berger, BDI, 2015: https://www.rolandberger.com/media/pdf/Roland_Berger_digital_transformation_of_industry_20150315.pdf [dostęp: 13.06.2018].
- Thompson B. (ed.), *Make It Digital: How the BBC and its partners unleashed the UK's digital creativity*, BBC, October 2017: http://downloads.bbc.co.uk/learning/makeitdigital/Make_It_Digital_ebook.pdf [dostęp: 18.07.2018].
- Trämer M., Frankenberger R., *On the Way to Welfare 4.0 – Digitalisation in the United Kingdom*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2016: <http://library.fes.de/pdf-files/id/13002.pdf> [dostęp: 10.08.2018].
- UK Broadband Impact Study. Impact Report*, SQW Group, London, November 2013: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/257006/UK_Broadband_Impact_Study_-_Impact_Report_-_Nov_2013_-_Final.pdf [dostęp: 14.07.2018].

- UK Digital Strategy*: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-digital-strategy> [dostęp: 07.07.2018].
- United Nations E-government Survey 2018. Gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, New York 2018: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf [dostęp: 28.08.2018].
- Venture capital schemes: apply to use the Seed Enterprise Investment Scheme*, HM Revenue&Customs, 16.06.2017: <https://www.gov.uk/guidance/venture-capital-schemes-apply-to-use-the-seed-enterprise-investment-scheme> [dostęp: 14.08.2018].
- Vu K.M., *ICT as a source of economic growth in the information age*, „Telecommunications Policy” 2011, No. 35.
- Wachal R., *Humanities and computer. A personal view*, „North American Review” 1971, No. 8.

ROZWÓJ GOSPODARKI CYFROWEJ I SPOŁECZEŃSTWA CYFROWEGO W ASPEKTCIE DYNAMICZNYCH ZMIAN W OTOCZENIU ZEWNĘTRZNYM NA PRZYKŁADZIE WIELKIEJ BRYTANII

Streszczenie

Rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych i związany z nim proces cyfryzacji gospodarki i społeczeństwa to jedna z najbardziej dynamicznych zmian w otoczeniu zewnętrznym współczesnych czasów. Cyfryzacja, z którą wiąże się niepewność i różnego rodzaju zagrożenia, jest równocześnie motorem zmian, tworzy nowe możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego, podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Przyjęto, że rozwojowi gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego sprzyja strategiczne podejście oraz wsparcie ze strony państwa w kreowaniu środowiska zachęcającego społeczeństwo i inne podmioty do aktywnego uczestnictwa w tym procesie. Przeprowadzona analiza na przykładzie Wielkiej Brytanii (środowisko badawcze) potwierdziła słuszność przyjętej hipotezy badawczej. Wielka Brytania to kraj zaawansowany pod względem rozwoju gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego. Rząd i uczestnicy rynku (m.in. przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, uniwersytety) są zaangażowani w działania mające na celu dalszy rozwój cyfryzacji. Powszechne jest przekonanie, że ma to

istotne znaczenie dla konkurencyjności gospodarki, dobrobytu społecznego. Brytyjska strategia cyfryzacji będąca elementem polityki innowacyjnej wychodzi naprzeciw wyzwaniom i odpowiada na zmiany zachodzące pod wpływem rewolucji cyfrowej w ekonomii i społeczeństwie. Strategia ta powinna być jednak ściślej powiązana i zgodna z polityką edukacyjną, polityką na rynku pracy. Inwestycje w rozwój kompetencji cyfrowych powinny być brane pod uwagę we wszystkich działaniach. Nie są znane jeszcze skutki dla brytyjskiego sektora ITC związane z procesem występowania Wielkiej Brytanii z UE. Będą miały istotne znaczenie dla dalszej dynamiki rozwoju gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego w tym kraju.

Słowa kluczowe: rewolucja cyfrowa, gospodarka cyfrowa, społeczeństwo cyfrowe, technologia informacyjno-komunikacyjna, Wielka Brytania

THE DEVELOPMENT OF THE DIGITAL ECONOMY AND DIGITAL SOCIETY IN TERMS OF DYNAMIC CHANGES IN THE EXTERNAL ENVIRONMENT EXEMPLIFIED BY THE UNITED KINGDOM

Abstract

The development of information and communication technologies and the related economy and society digitisation process is one of the most dynamic changes in the external environment in modern times. Digitisation, which involves uncertainty and various types of threats, is also the main engine of changes creating new opportunities of socio-economic development, enhancing the competitiveness and innovation of economy. It is assumed that the key factors of the development of the digital economy and the digital society are a strategic approach and state support in creating the conducive environment which foster active participation of society and others in this process. The analysis of the example of the United Kingdom (research environment) confirmed the validity of the research hypothesis. The United Kingdom is an advanced country in terms of the digital economy and digital society development. The government and all market participants (enterprises, non-governmental organizations, universities) are involved in the activities aimed at further development of the digitisation. There is a common recognition that this is of particular importance for competitiveness of the economy and social welfare. British digital strategy as part of innovation policy meets

the challenges and responds to on-going changes resulting from the digital revolution in the economy and society. The strategy should nevertheless be linked more closely and consistent with educational policy and labour market policy. Investments in the development of digital competencies should be taken into account in all the activities. The consequences for the British ICT sector ensuing from the process of leaving the European Union by the UK are not known yet. They will be important for further dynamic development of the digital economy and digital society in this country.

Key words: digital revolution, digital economy, digital society, information and communication technology, United Kingdom

РАЗВИТИЕ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И ЦИФРОВОГО ОБЩЕСТВА В КОНТЕКСТЕ ДИНАМИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ НА ПРИМЕРЕ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Резюме

В современном мире развитие информационных и коммуникационных технологий и связанный с ними процесс оцифровки экономики и общества является одним из наиболее динамичных изменений внешней среды. Оцифровка, которой сопутствуют неопределенность и различные типы угроз, в то же время выступает в роли пускового механизма изменений, создаёт новые возможности для социально-экономического развития, повышения конкурентоспособности и инновационности экономики. Принимается во внимание предпосылка, касающаяся того, что развитию цифровой экономики и цифрового общества способствуют стратегический подход и государственная поддержка в создании среды, которые служат стимулами активного участия общества и других субъектов в этом процессе. Анализ, произведенный на примере Великобритании (выступающей в качестве исследуемой среды), подтвердил обоснованность принятой исследовательской гипотезы. Великобритания считается продвинутым государством с точки зрения развития цифровой экономики и цифрового общества. Как правительство, так и остальные участники рынка (включая предприятия, неправительственные организации, университеты) вносят свой вклад в организацию мероприятий, направленных на дальнейшее развитие оцифровки. Широко распространено мнение, что это является важным для конкурентоспособности экономики и социального благополучия. Британская стратегия оцифровки, которая является частью

инновационной политики, готова к решению трудных задач и реагирует на изменения, происходящие под воздействием цифровой революции в экономике и обществе. Однако эта стратегия должна быть более тесно связана с образовательной политикой и политикой на рынке труда и соответствовать им. Инвестиции в развитие цифрового образования должны приниматься во внимание во всех сферах деятельности. Ещё не известно, каким образом отразился на британском секторе ИТС выход Великобритании из ЕС, который будет иметь существенное значение для дальнейшего развития цифровой экономики и цифрового общества в этой стране.

Ключевые слова: цифровая революция, цифровая экономика, цифровое общество, информационно-коммуникационная технология, Великобритания

Cytuj jako:

Radomska E., *Rozwój gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego w aspekcie dynamicznych zmian w otoczeniu zewnętrznym na przykładzie Wielkiej Brytanii*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2019 nr 1(64), 113–146. DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.05/e.radomska

Cite as:

Radomska, E. (2019) ‘*Rozwój gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego w aspekcie dynamicznych zmian w otoczeniu zewnętrznym na przykładzie Wielkiej Brytanii*’ [‘The development of the digital economy and digital society in terms of dynamic changes in the external environment exemplified by the United Kingdom’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(64), 113–146. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.05/e.radomska

Michał Kruszka*
Marcin Wroński**

REGULACYJNE ZMNIEJSZANIE BANKOWEGO FINANSOWANIA NIERUCHOMOŚCI

DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.06/m.kruszka/m.wronski

WPROWADZENIE

Globalny kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 r., dowiódł, że istnieje trwałe sprzężenie zwrotne pomiędzy stabilnością sektora finansowego a sytuacją na rynku nieruchomości. Z jednej strony intensywne kredytowanie potrzeb mieszkaniowych klientów uznawanych za przedstawicieli segmentu *sub-prime*¹ i następnie przeprowadzona sekurytyzacja ich zobowiązań, skutkująca bardzo dużą podażą papierów wartościowych, są uznawane za kluczowe źródło powstania bańki spekulacyjnej w USA. Z uwagi na wzmożone zakupy amerykańskich instrumentów finansowych przez europejski sektor bankowy istotna korekta cen nieruchomości w Stanach Zjednoczonych, związana z niemożnością obsługi zadłużenia przez nabywców ze zbyt niską zdolnością kredytową, negatywnie odbiła się na kondycji rynku finansowego w Unii Europejskiej.

Z drugiej strony – sektorem realnej sfery gospodarki, który w pierwszej kolejności odczuł negatywne skutki naruszenia stabilności finansowej, stało

* Michał Kruszka – dr hab., profesor Akademii Finansów i Bankowości Vistula w Warszawie, Wydział Biznesu i Stosunków Międzynarodowych, m.kruszka@vistula.edu.pl

** Marcin Wroński – mgr, doktorant w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, Kolegium Gospodarki Światowej, marcin.wronski@doktorant.sgh.waw.pl

¹ W. Szydło, *Bańka spekulacyjna na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Studia Ekonomiczne”, nr 269, 2016, s. 227–228.

się budownictwo. W efekcie – czego klarownym przykładem były Hiszpania, Portugalia bądź Irlandia² – w szybkim tempie spadły ceny nieruchomości, wolumen nowych inwestycji deweloperskich, a także zatrudnienie w tej części gospodarki. Te niekorzystane zjawiska promieniowały zaś na kolejne przedsiębiorstwa i całkowitą konsumpcję gospodarstw domowych.

Na kanwie doświadczeń ostatniej dekady większość państw europejskich zdecydowała się wprowadzić wiele środków nadzorczych³, które nastawione są na limitowanie kredytowania rynku nieruchomości. Niektóre z nich przybrały formę działań mikroostrożnościowych, a więc koncentrujących się na działalności i stabilności finansowej pojedynczej instytucji bankowej. Drugi zbiór potencjalnie możliwych do zastosowania instrumentów należy określić jako składowe nadzoru makroostrożnościowego, dla którego celem nadrzędnym jest ograniczanie ryzyka systemowego, czyli zakłóceń funkcjonowania sektora finansowego mogących negatywnie wpłynąć na całą gospodarkę⁴. Celem niniejszego artykułu jest analiza konstrukcji i praktyki stosowania instrumentów wykorzystywanych w obydwu wspomnianych aspektach, choć wyłącznie w odniesieniu do podaży kredytów. W tym celu wykorzystano doświadczenia państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, dla których normy prawne Unii Europejskiej stanowią obligatoryjny składnik konwergencji regulacyjnej.

² Sytuację na rynku irlandzkim analizują m.in. R. Kitchin, R. Hearne, C. O’Callaghan, *Housing in Ireland: From Crisis to Crisis*, NIRSA Working Paper, No. 77, Maynooth, 2015, <http://www.tara.tcd.ie/bitstream/handle/2262/81801/Kitchin%20et%20al%202015%20Housing%20From%20crisis%20to%20crisis.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 10.09.2018]. Zjawiska zachodzące w Portugalii omawiają R.F. Lourenco i P.M.M. Rodrigues, *The Dynamics and Contrast of House Prices in Portugal and Spain*, „Economic Bulletin”, December, Banco de Portugal, Lizbona 2014, s. 39–52. Przypadek Hiszpanii jest zaprezentowany przez J.L. Miralles i Garcia, *Real estate crisis and sustainability in Spain*, [w:] C.A. Brebbia, E. Beriatos (red.), *Sustainable Development and Planning*, WIT Press, Ashurst 2011, s. 123–132.

³ Takie ujęcie oznacza, że przedmiotowy zakres analizy nie obejmuje środków należących do polityki pieniężnej bądź fiskalnej, które również mogą być stosowane jako potencjalne ograniczniki dla kredytowania zakupu nieruchomości.

⁴ C. Goodhart, *The use of macroprudential instruments*, [w:] D. Schoemaker (red.), *Macroprudentialism*, VoxEU eBook, CEPR, Londyn 2014, s. 11–12.

1. KLASYFIKACJA INSTRUMENTÓW OGRANICZAJĄCYCH RYZYKO NADMIERNEGO KREDYTOWANIA ZAKUPU NIERUCHOMOŚCI

Systematykę środków oddziałujących na finansowanie nabycia nieruchomości należy oprzeć na kilku kryteriach porządkujących. Pierwszym z nich jest charakter podstawy regulacyjnej przewidującej możliwość zastosowania danego instrumentu. Kluczowe w tym przypadku jest wskazanie, czy dane rozwiązanie jest przewidziane w prawie Unii Europejskiej. Na tej podstawie można przyjąć, że analizowane w tym artykule środki dzielą się na:

- zharmonizowane w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), tj. przewidziane w dyrektywach bądź rozporządzeniach odpowiednich instytucji UE⁵;
- niezharmonizowane na obszarze EOG, tj. przewidziane wyłącznie w regulacjach poszczególnych państw członkowskich.

Źródłami prawa europejskiego, które reguluje stosowanie analizowanych tu instrumentów, są rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Dz. Urz. UE L 176/1 z 27.06.2013 r.) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi (Dz. Urz. UE L 176/338 z 27.06.2013 r.)⁶.

⁵ Europejski Obszar Gospodarczy tworzą państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz Islandia, Liechtenstein i Norwegia. Te trzy kraje są równocześnie członkami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), do którego należy także Szwajcaria. Jednakże Szwajcaria, pomimo początkowego podpisania w 1992 r. Porozumienia EOG (Traktatu z Porto), ostatecznie go nie ratyfikowała, a zatem nie weszła do EOG. Zgodnie z normami Porozumienia EOG regulacje prawne Unii Europejskiej (wcześniej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej) oraz Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali) są wiążące dla pozostałych państw członkowskich EOG, o ile tak postanowi Wspólny Komitet EOG złożony z przedstawicieli UE i wymienionych trzech państw EFTA. Prawodawstwo dotyczące sfery bankowej zostało ujęte w załącznikach do Traktatu z Porto, stając się źródłem harmonizacji regulacyjnej dla uwzględnianych w nim państw. Szerzej o EOG zob: J. Forman, *The EEA Agreement Five Years On: Dynamic Homogeneity in Practice and its Implementation by the Two EEA Courts*, „Common Market Law Review”, No. 36, 1999, s. 751–781; M. Górka, *Rozstrzyganie sporów w ramach systemu prawnego Europejskiego Obszaru Gospodarczego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 3, 2005, s. 75–82.

⁶ Wymienionym aktem towarzyszą rozporządzenia delegowane wydawane przez Komisję Europejską oraz wytyczne wydawane przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego.

Pierwszy z tych aktów będzie dalej określany jako CRR, a drugi jako CRDIV. Należy podkreślić, że CRR jest bezpośrednio stosowane w państwach EOG, natomiast CRDIV musiał doczekać się wdrożenia do krajowych systemów prawnych. Według informacji opublikowanych przez Komisję Europejską⁷ do końca 2017 r. wszystkie państwa członkowskie dokonały pełnej implementacji wspomnianej dyrektywy, tak więc jej przepisy stały się źródłem prawa powszechnie obowiązującego w całym EOG.

W przypadku analizowanych środków, które nie podlegają harmonizacji, warto zaznaczyć, że ich wprowadzenie oraz konstrukcja zależne są wyłącznie od decyzji właściwych organów danego państwa. Zatem odwołanie się do nich jest wyrazem swobody uznaniowej państwa należącego do EOG, co przydaje tym instrumentom przymiotu znacznie większej elastyczności. Warto jednak zwrócić uwagę na zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) z dnia 31 października 2016 r. w sprawie uzupełnienia luk w danych dotyczących sektora nieruchomości (Dz. Urz. UE C31/33 z 31.01.2017) – dalej określane jako zalecenie ERRS/2016/14. Choć nie jest ono prawnie wiążące⁸, to jednak wskazuje pośrednio na dążenie do ustanowienia spójnego dla EOG systemu pozyskiwania informacji o wybranych aspektach kredytowania nieruchomości. Po jego wdrożeniu można się spodziewać wydania kolejnego zalecenia, w którym znaleźć się mogą sugerowane limity dla poszczególnych wskaźników, bądź też Komisja Europejska od razu zaproponuje wprowadzenie odpowiedniego rozporządzenia.

Następnym czynnikiem, który należy uwzględnić w konstruowaniu klasyfikacji badanych tu środków, jest charakter nieruchomości będącej celem, na który kredyt został udzielony. Stosując tę przesłankę, narzędzia będące przedmiotem analizy prowadzonej w tym artykule należy podzielić na:

- oddziałujące na kredytowanie zakupu nieruchomości mieszkaniowych,
- oddziałujące na kredytowanie zakupu nieruchomości komercyjnych, czyli przynoszących dochód z innego tytułu niż wynajem nieruchomości mieszkaniowej.

Dodatkowo warto zaznaczyć, że w odniesieniu do pierwszego typu wyżej wskazanych instrumentów jest możliwy dalszy podział na takie, które związane

Pragnąc zachować relatywną zwięzłość wywodu, w niniejszej pracy nie przytaczano już szczegółowych regulacji znajdujących się w tych aktach niższego rzędu.

⁷ Komisja Europejska (2018), *Capital requirements directive (CRDIV) – transposition status*, https://ec.europa.eu/info/publications/capital-requirements-directive-crd-iv-transposition-status_en [dostęp: 12.10.2018].

⁸ M. Kruszką, *Makroostrożnościowy nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, „Unia Europejska.pl”, nr 3, 2015, s. 26–27.

Tabela 1

**Zharmonizowane instrumenty oddziałujące na podaż kredytów
finansujących nieruchomości**

Instrument	Podstawa prawna	Rodzaj kredytowanej nieruchomości
Standardowa waga ryzyka	art. 125 ust. 2 lit. d) CRR	mieszkaniowa
	art. 126 ust. 2 lit. d) CRR	komercyjna
Wyższa waga ryzyka	art. 124 ust. 2 CRR	mieszkaniowa lub komercyjna
Wyższa waga ryzyka w odniesieniu do bańki spekulacyjnej	art. 458 ust. 2 lit. d) ppkt vi) CRR	mieszkaniowa lub/i komercyjna
Standardowa minimalna wartość parametru LGD w przypadku stosowania metody ratingów wewnętrznych (IRB)	art. 164 ust. 4 CRR	mieszkaniowa lub komercyjna
Wyższa minimalna wartość parametru LGD w przypadku stosowania metody ratingów wewnętrznych (IRB)	art. 164 ust. 5 CRR	mieszkaniowa lub komercyjna
Standardowe kryteria uznania, że kredyt jest w pełni i całkowicie zabezpieczony hipoteką	art. 125 ust. 2 CRR	mieszkaniowa
	art. 126 ust. 2 CRR	mieszkaniowa
Surowsze kryteria uznania, że kredyt jest w pełni i całkowicie zabezpieczony hipoteką	art. 124 ust. 2 CRR	mieszkaniowa lub komercyjna
Wyższe wymogi kapitałowe (tzw. II filar)	art. 104 ust. 1 lit. a) CRDIV	mieszkaniowa lub/i komercyjna
Bufor ryzyka systemowego	art. 133 CRDIV	mieszkaniowa lub/i komercyjna

Objaśnienie: LGD (*loss given default*) – strata z tytułu niewykonania zobowiązania.

Źródło: opracowanie własne.

są z finansowaniem pierwszej nieruchomości mieszkaniowej oraz oddziałujące na kolejne – domyślnie przeznaczone na wynajem – mieszkania nabywane przez tego samego kredytobiorcę.

Kolejnym elementem, który warto wziąć pod uwagę, jest kanał transmisji bodźców limitujących akcję kredytową związaną z finansowaniem zakupu nieruchomości. W tym przypadku można mówić o instrumentach, których bezpośrednim adresatem są:

- kredytobiorcy,
- kredytodawcy.

Do pierwszej grupy tego rodzaju środków należą wymagania dotyczące oceny wiarygodności kredytowej oraz jakości zabezpieczenia kredytu, którego celem jest nabycie nieruchomości. W drugim przypadku w grę wchodzi zwiększone wymogi kapitałowe związane z daną klasą aktywów, czyli ekspozycji na ryzyko. W pewnym uproszczeniu można zatem stwierdzić, że powyższe kategorie są pozacenowymi czynnikami zmniejszającymi odpowiednio popyt i podaż kredytów finansujących nabycie nieruchomości.

Przedstawione powyżej kryteria klasyfikacyjne tworzą wielowymiarową siatkę, a więc ten sam środek może równocześnie należeć do kilku wyróżnionych warstw. Jednakże obecne brzmienie przepisów CRR i CRDIV wskazuje, że zharmonizowanymi instrumentami są wyłącznie te, które limitują podaż kredytów przeznaczonych na sfinansowanie nieruchomości. W związku z tym możliwe jest pogrupowanie przedstawione w tabeli 1, które uwzględnia wszystkie powyżej zaznaczone kryteria. Zamieszczone w niej instrumenty są przedmiotem dokładniejszej analizy w dalszej części artykułu.

2. STANDARDOWE WAGI RYZYKA

I OCENA ZABEZPIECZENIA HIPOTECZNEGO

Analizując rolę wag ryzyka jako instrumentu limitującego akcję kredytową, trzeba odwołać się do koncepcji wymogów kapitałowych, którą od wielu lat propaguje Komitet Bazylejski, powszechnie uznawany za grono wyznaczające światowe standardy nadzorcze i regulacyjne w sferze bankowości⁹.

⁹ R. Ayadi, *On the Role of the Basel Committee, the Basel Rules, and Banks' Incentives*, [w:] G. Caprio i inni (red.), *Handbook of Safeguarding Global Financial Stability*, Elsevier Inc, Londyn 2013, s. 403–417; M. Koterwas, *Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego i jego wpływ na kształt nadzoru bankowego na świecie*, „Bank i Kredyt”, nr 10, 2003, s. 56–66.

Jego ustalenia – w zakresie tu poruszonym – są obecnie zawarte w pakiecie określanym jako Bazylea III¹⁰.

Powyższe zalecenia, choć formalnie nie mają mocy prawnej, w praktyce są przestrzegane przez organy nadzoru bankowego niemal na całym świecie. Z uwagi na bardzo sformalizowane podejście do regulacji, które charakterystyczne jest dla systemów prawnych kontynentalnej Europy, zastosowanie się do wskazówek zawartych w Bazylei III wymagało odpowiednich zmian przepisów. Ich rezultaty zawarte są w już przytoczanych aktach, tj. CRR i CRDIV.

Normy kapitałowe Bazylei III, w pełni inkorporowane do prawodawstwa unijnego, są podzielone na swoiste warstwy. Pierwsza z nich – potocznie nazywana filarem I funduszy własnych¹¹ – jest bezwzględnie obowiązującą normą wynikającą z art. 92 ust. 1 CRR. Zgodnie z nią każdy bank działający w EOG zawsze musi spełniać wymóg współczynnika kapitału podstawowego Tier 1 na poziomie 4,5%, kapitału Tier 1 na poziomie 6% i łącznego współczynnika kapitałowego na poziomie 8%¹². Wskazane odsetki określają relację wartości danego rodzaju kapitału do łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, która ustalana jest w zgodzie z normami wskazanymi w art. 92 ust. 3 CRR.

Z punktu widzenia celu niniejszego artykułu najważniejsza jest informacja zawarta w art. 92 ust. 3 lit. a) CRR, który stanowi, że określając metodą standardową¹³, wymóg z tytułu ryzyka kredytowego należy wyznaczyć swoje aktywa ważone ryzykiem (RWA – *risk weighted assets*). Z uwagi na to, że

¹⁰ BIS, *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Bazylea 2011, <https://www.bis.org/publ/bcbs189.htm> [dostęp: 10.10.2018].

¹¹ M. Ojo, *Implementing Basel III through the Capital Requirements Directive (CRD) IV: Leverage Ratios and Capital Adequacy Requirements*, „Journal of Business Law and Ethics”, Vol. 3, 2015, s. 38–40.

¹² Kapitał podstawowy Tier 1 (CET1) to generalnie kapitał pozyskany z emisji akcji zwykłych oraz zatrzymanego zysku, kapitał Tier 1 (T1) stanowi sumę CET1 i kapitału pozyskanego dzięki emisji instrumentów dłużnych, bez określonego terminu wykupu, które jednak pod pewnymi warunkami mogą podlegać temu wykupowi. Wreszcie wymóg łącznego współczynnika kapitałowego (TCR) dotyczy T1 powiększonego o wartość długu podporządkowanego i odpisy na rezerwy, tj. kapitału Tier 2 (A. Mastalerz, *Wpływ regulacji Bazylei III na kapitał regulacyjny sektora bankowego w Polsce*, „Przegląd Zachodniopomorski”, Zeszyt 3, 2013, s. 197–210). Tym samym stworzono hierarchię jakości kapitału regulacyjnego – najwyższą ma CET1, najniższą – T2, który jest uwzględniany w wymogu TCR. Dlatego też współczynnik CET1 jest niższy niż TCR.

¹³ Alternatywą dla takiego podejścia jest tzw. metoda zaawansowana, czyli metoda ratingów wewnętrznych (IRB – *internal ratings-based approach*). Więcej o obu standardach zob. U. Grzybowska i M. Karwański, *Szacowanie parametrów ryzyka kredytowego przy użyciu rodzin klasyfikatorów*, „Studia Ekonomiczne”, nr 248, 2015, s. 107–120; BIS,

każdy kredyt finansujący zakup nieruchomości wchodzi w skład aktywów bankowych, to tylko znajomość przypisanej do tego rodzaju ekspozycji wagi pozwala ustalić mianownik ułamka, jakim jest współczynnik kapitałowy. Wzrost takiej wagi oznacza wzrost RWA, a więc utrzymanie zadanego przez CRR współczynnika kapitałowego wymaga dokapitalizowania banku.

Pozostaje jeszcze wskazać na związek wymogów kapitałowych z ograniczeniami podaży kredytów. W tym celu konieczne jest odniesienie się do podstawowej miary efektywności gospodarczej, jaką jest stopa zwrotu z kapitału własnego (ROE – *return on equity*), tj. relacja zysku netto do kapitału własnego¹⁴. Jeśli zatem wzrost wag ryzyka danej kategorii ekspozycji kredytowych pociągnie za sobą powiększenie się RWA i konieczność dodatkowego zaangażowania kapitału ze strony akcjonariuszy banku, to w sytuacji pozostawiania zysku na stałym poziomie skutkować to będzie spadkiem ROE i prawdopodobnym zmniejszeniem się dywidendy. Tym samym wytworzy się ekonomiczna presja, by bank ograniczył ekspansję związaną z kapitałochłonnymi rodzajami kredytów.

Bazylea III, a za nią normy CRR, przyjęły całą gamę wag ryzyka, które powiązane są z daną klasą aktywów. W przypadku analizowanych w tym artykule pozycji najważniejsze znaczenia mają artykuły 124–126 CRR.

W myśl normy wskazanej w art. 124 ust. 1 CRR za standard rynkowy należy uznać fakt, iż kredyt (za definicją zawartą w art. 5 pkt (1) CRR określany mianem ekspozycji) finansujący nabycie nieruchomości należy zabezpieczyć hipoteką na tej nieruchomości. Jednakże art. 125 ust. 2 lit. a)–c) CRR ustanawia kryteria uznania, że ekspozycja jest „w pełni i całkowicie” zabezpieczona hipoteką na nieruchomości mieszkalnej. Najważniejszy z nich wydaje się wymóg, by zdolność kredytobiorcy do spłaty zobowiązania zależała od innych źródeł niż przychód generowany przez nieruchomość służącą jako zabezpieczenie. W oczywisty sposób odnosi się to do nieruchomości wynajmowanej. Innymi słowy, stosownie do przepisów prawa europejskiego, kredyt na sfinansowanie nabycia nieruchomości mieszkaniowej, nawet wówczas, gdy ustanowiono hipotekę, nie jest w najlepszym stopniu zabezpieczony, jeśli spłacanie długu zależne jest od kwot uzyskiwanych z wynajmu. Jednakże w sytuacji, w której kredytowana nieruchomość, niemal zawsze stanowiącym przedmiot zabezpieczenia hipotecznego, nie jest wynajmowana i tak pojawia się obostrzenie, o którym mowa w art. 125 ust. 2 lit. d) CRR stanowiącym,

Revisions to the Standardised Approach for credit risk, Bazylea 2015, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d347.htm> [dostęp: 08.10.2018].

¹⁴ A. Rutkowski, *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa 2016, s. 112.

że standardową wagę ryzyka można przypisać wyłącznie ekspozycji, która nie przekracza 80% rynkowej (bądź bankowo-hipotecznej) wartości zabezpieczenia. Na koniec należy dodać, że wspomnianą wagę ryzyka jest 35%.

Zbliżone normy dotyczą także nieruchomości komercyjnej. Jednakże w tym przypadku standardową wagę ryzyka jest 50%. Artykuł 126 ust. 2 lit. d) CRR wskazuje, że można ją przypisać tylko takiemu kredytowi, który nie przekracza 50% wartości rynkowej lub 60% wartości bankowo-hipotecznej nieruchomości stanowiącej zabezpieczenie dla udzielonego finansowania.

Powyższe przepisy wskazują na to, że standardowa metoda oceny ryzyka uznaje kredytowanie nieruchomości za względnie bezpieczne, gdyż przyznane wagi są relatywnie niskie. Szczególnie widać to w sytuacji, gdy zestawia się je z oceną ekspozycji detalicznych czy też kredytowania przedsiębiorstw, nawet tych, które uzyskują rating na tzw. poziomie inwestycyjnym¹⁵. Powyższy wniosek dotyczy wyłącznie sytuacji oznaczonej jako pełne i całkowite zabezpieczenie hipoteczne, gdyż niespełnienie warunków opisanych w art. 125 ust. 2 bądź art. 126 ust. 2 CRR nakazuje – na mocy art. 124 ust. 1 CRR – przyjąć wagę ryzyka wynoszącą 100%.

3. PODWYŻSZONE WAGI RYZYKA I LIMITY LGD

Niezależnie od powyżej przedstawionych norm art. 124 ust. 2 CRR upoważnia państwa członkowskie do wprowadzenia wyższych wag ryzyka lub ostrzejszych kryteriów uznania ekspozycji za w pełni i całkowicie zabezpieczoną hipotecznie niż wynikałoby to ze standardu zapisanego w art. 125 lub 126 CRR. Decydując się na taki krok, odpowiednie organy nadzoru zobowiązane są analizować przypadki strat dotyczących ekspozycji zabezpieczonych nieruchomościami, uwzględniać tendencje na rynkach nieruchomości oraz kierować się względami stabilności finansowej. Podkreślić należy, że wyższa waga ryzyka nie może przekroczyć 150%, a proces wprowadzenia korekt wag bądź kryteriów oceniających jakość zabezpieczenia hipotecznego, wymaga konsultacji z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego (EBA – *European Banking Authority*).

¹⁵ Allen & Overy, *Capital Requirements Directive IV Framework. Standardised Approach to Credit Risk in the Banking Book*, Londyn 2014, s. 11–14 <http://www.allenoverly.com/SiteCollectionDocuments/Capital%20Requirements%20Directive%20IV%20Framework/Standardised%20approach%20to%20credit%20risk%20in%20the%20Banking%20Book.pdf> [dostęp: 20.10.2018].

CRR przyznaje też odpowiednim organom państw należących do EOG uprawnienie do wprowadzenia tzw. środków krajowych służących mitygowaniu ryzyka systemowego. Artykuł 458 ust. 2 lit. d) ppkt vi) CRR wskazuje, że źródłem takiego rodzaju ryzyka może być bańka spekulacyjna na rynku nieruchomości mieszkalnych i komercyjnych. Jako czynnik osłabiający potencjalne zagrożenie stąd płynące wskazuje się podwyższenie wagi ryzyka, jednakże nie może ono być wyższe niż 25% w stosunku do poziomów wskazanych w analizowanym tu rozporządzeniu i dodatkowo jego stosowanie nie może trwać dłużej niż 2 lata. Należy zatem uznać, że limitem jest 175%, gdyż art. 124 ust. 2 CRR wskazał graniczny poziom wynoszący 150%.

Wprowadzenie środka krajowego, o którym mowa w art. 458 CRR, jest jednak obwarowane dosyć skomplikowanym procesem konsultacyjnym z instytucjami europejskimi. Po pierwsze, państwo członkowskie jest zobowiązane powiadomić Parlament Europejski, Komisję Europejską, ERRS oraz EBA o wystąpieniu czynnika stanowiącego źródło ryzyka systemowego wraz z wyjaśnieniem, dlaczego środek krajowy, tu – wyższa waga ryzyka w odniesieniu do bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości – uznaje się za właściwy sposób rozwiązania danej sytuacji oraz przedstawieniem dowodów na oddziaływanie tego środka na rynek wewnętrzny. Po drugie, w terminie miesiąca od otrzymania powyższego powiadomienia ERRS oraz EBA przedstawiają swoje opinie i przekazują je Komisji Europejskiej, Radzie UE oraz zainteresowanym państwom członkowskim. Komisja, uwzględniając w możliwie najszerszym zakresie otrzymane opinie, o ile uzna, że potencjalne korzyści nie przeważają nad kosztami wynikającymi z zaburzenia funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii, może w terminie kolejnego miesiąca przedstawić Radzie wniosek o wydanie aktu wykonawczego odrzucającego możliwość zastosowania proponowanego środka krajowego. Niezachowanie przez Komisję Europejską miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 458 ust. 4 CRR, oznacza, że państwo członkowskie może skutecznie wprowadzić środek ograniczający narastanie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości.

Po ewentualnym otrzymaniu przez Radę UE wniosku Komisji o odrzucenie projektu środka krajowego organ ten ma miesiąc na podjęcie decyzji. Jeśli Rada uzna, że proponowane rozwiązanie przyczyni się do zwiększenia stabilności finansowej, może wniosek Komisji pozostawić bez rozpoznania. W sytuacji, w której Rada UE podziela argumenty Komisji Europejskiej o zasadności odrzucenia projektowanych rozwiązań, to w terminie miesiąca od otrzymania wyżej wspomnianego wniosku Komisji winna wydać akt delegowany, uchwalony kwalifikowaną większością głosów, zawierający decyzję odmawiającą zatwierdzenia instrumentów, o które wносиło państwo człon-

kowskie wraz z uzasadnieniem. Brak przyjęcia powyższego aktu oznacza przyznanie zainteresowanemu krajowi uprawnienia do podniesienia wag ryzyka.

Przedstawione rozwiązania prawne wskazują, że normy CRR przyjęły pewną hierarchię działań nakierowanych na ograniczanie podaży kredytowania zakupów nieruchomości. Standardem ujętym w art. 125 i 126 CRR jest zawężenie katalogu ekspozycji uznawanych za w pełni i całkowicie zabezpieczone hipotecznie, którym przyznaje się relatywnie preferencyjną wagę ryzyka, pozwalającą na zmniejszenie obciążeń kapitałowych. Jeśli jednak sytuacja ekonomiczna wskazuje na zagrożenie stabilności finansowej, możliwe jest zaostrzenie – w wyznaczonych granicach – wymogów, tj. uznanie, że coraz większą część, a nawet wielokrotność kredytu należy zaliczyć do całkowitej ekspozycji na ryzyko. Powiększony w ten sposób mianownik wskaźnika kapitałowego wymusza dokapitalizowanie banku. I wreszcie stwierdzenie, że na rynku nieruchomości zaistniała bańka spekulacyjna oraz przekonanie do tej opinii odpowiednich instytucji unijnych może prowadzić do nadzwyczajnego, ale terminowego, zaostrzenia norm kapitałowych, o których wspomina art. 458 CRR.

Instrumentarium związane z podniesionymi wagami ryzyka przypisanymi ekspozycjom finansującym nabycie nieruchomości nie jest szeroko stosowane w państwach należących do EOG. Z danych gromadzonych przez EBA oraz ERRS¹⁶ wynika, że na zaostrzenie kryteriów uznawania kredytu za w pełni i całkowicie zabezpieczony hipotecznie, do którego stosuje się standardową wagę ryzyka, zdecydowały się tylko: Chorwacja, Irlandia, Malta, Słowenia i Wielka Brytania. Wyłącznie w przypadku ostatniego z tych państw powyższe działanie dotyczyło nieruchomości komercyjnych, w pozostałych państwach ograniczono zasięg stosowania wagi ryzyka również 35%.

Przykładowo: Irlandia uznała, że ekspozycja jest w pełni i całkowicie zabezpieczona nieruchomością mieszkalną tylko wówczas, gdy kredyt nie przekracza 75% wartości rynkowej zabezpieczającej nieruchomości. Na Malcie analogiczny limit wynosi 70%, a w Słowenii już tylko 60%. Z kolei organy nadzoru bankowego w Chorwacji wprowadziły wymóg zamieszkania kredytobiorcy w zabezpieczającej nieruchomości, z dodatkowym obostrzeniem, że nie może być właścicielem więcej niż dwóch nieruchomości. Niestety instytucje europejskie nie dysponują danymi, jaki efekt ekonomiczny przyniosły

¹⁶ EBA, *List of changes to risk weights or stricter criteria for exposures secured by immovable property (Article 124 CRR)*, Londyn 2016, <https://www.eba.europa.eu/supervisory-convergence/supervisory-disclosure/rules-and-guidance> [dostęp: 15.10.2018]; ERRS, *National policy. Other measures*, Frankfurt n. Menem 2018, https://www.esrb.europa.eu/national_policy/other/html/index.en.html [dostęp: 15.10.2018].

powyższe środki. Brak zatem informacji o tym, jaki odsetek kredytów został dotknięty faktycznym wzrostem wag ryzyka i, jakie w efekcie powstały potrzeby kapitałowe w wymienionych sektorach bankowych.

Bardziej restrykcyjne podejście do uprawnień wynikających z art. 124 ust. 2 CRR zastosowano w odniesieniu do ekspozycji związanych z nieruchomościami komercyjnymi. W ich przypadku Chorwacja, Irlandia, Norwegia, Rumunia i Szwecja zgodnie podniosły wagi ryzyka ze standardowych 50% do 100%.

Na tym tle istotnie wyróżnia się Polska, gdyż tylko w naszym kraju zróżnicowano wagi ryzyka kierując się walutą ekspozycji. Już w czerwcu 2012 r., czyli jeszcze zanim CRR weszło w życie – choć projekty kluczowych przepisów były już znane – Komisja Nadzoru Finansowego podniosła do 100% wagę ryzyka dla kredytów zabezpieczonych na nieruchomości mieszkalnej, o ile wysokość raty kapitałowej lub odsetkowej uzależniona była od zmian kursu waluty innej niż waluta przychodów osiągniętych przez dłużnika¹⁷.

Powyższy stan prawny zmienił się w 2017 r. Realizując rekomendacje Komitetu Stabilności Finansowej, działającego w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, Minister Finansów i Rozwoju wydał rozporządzenie z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie wyższej wagi ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach (Dz.U. z 2017 r. poz. 1068). Po pierwsze, kolejny raz nastąpiło zwiększenie wag ryzyka – tym razem do 150% – dla kredytów zabezpieczonych na nieruchomościach mieszkalnych, w przypadku których którykolwiek składnik rat jest zależny od kursu waluty innej niż przychody dłużnika. Uwzględniając wersję rekomendacji nadzorczej z 2013 r. i w końcu ustawy wymóg dopasowania waluty przychodów i zobowiązania kredytowego, które wprowadziła ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (Dz.U.

¹⁷ Warto zwrócić uwagę, że przed wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego przepisów CRR i CRDIV instytucją ustalającą wagi ryzyka była Komisja Nadzoru Finansowego, której kompetencje osadzone były w odpowiedniej delegacji zapisanej w prawie bankowym. Po pełnej implementacji pakietu CRR/CRDIV kompetencje te przejął Minister Finansów, który zobowiązany jest wydawać rozporządzenia.

Wspominane podniesienie wagi ryzyka dla walutowych kredytów mieszkaniowych (z – i tak już wysokiego – poziomu 75%) zbiegło się z opracowaniem projektu nowelizacji Rekomendacji S Komisji Nadzoru Finansowego, w której bankom zalecono udzielanie kredytów hipotecznych w walucie zgodnej z tą, w której kredytobiorca uzyskuje przychód. NBP wskazuje, że w efekcie udział kredytów „walutowych” wśród nowo udzielonych spadł w IV kwartale 2012 r. do 2%, podczas gdy w III kwartale 2008 r. odsetek ten sięgał 78,5%; patrz: NBP, *Raport o stabilności systemu finansowego*, Warszawa 2013, s. 55.

z 2017 r. poz. 819), podkreślić należy, że takie rozstrzygnięcie dotyczy już udzielonych kredytów, a więc trudno je traktować ściśle jako środek ograniczenia dynamiki finansowania nieruchomości. W praktyce jest to instrument penalizujący, gdyż zwiększa koszty decyzji podejmowanych w przeszłości i ma zachęcać krajowe banki do konwersji ekspozycji na złotowe.

Ponadto wymienione rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z maja 2017 r. ostatecznie ustaliło wagę ryzyka kredytów zabezpieczonych na nieruchomościach komercyjnych na poziomie 100%. Ekonomicznie nie zmieniło to *status quo*, ale pozwoliło na uporządkowanie stanu prawnego, w którym uchwały KNF zastąpiono aktem o konstytucyjnej randze źródła prawa powszechnie obowiązującego. Co więcej, wspomniane rozporządzenie może być w przyszłości zmienione w zakresie swojej treści, a uchwały KNF nie można było już modyfikować, gdyż nowelizacja prawa bankowego w myśl zasad wskazanych w CRR (z sierpnia 2015 r.) uchyliła przepis stanowiący delegację do wydawania takich aktów.

Wykorzystanie środka przewidzianego w art. 458 ust. 2 lit. d) pkt iv) CRR, tj. podniesienie wag ryzyka dla ekspozycji dotyczących sektora nieruchomości w odniesieniu do zaobserwowanej bańki spekulacyjnej jest generalnie rzadko spotykane wśród państw EOG. Można to wytłumaczyć co najmniej dwoma czynnikami. Pierwszym z nich jest duża elastyczność decyzyjna przewidziana w art. 124 ust. 2 CRR. Zatem tylko bardzo znacząca dynamika wzrostu cen nieruchomości mogłaby tłumaczyć konieczność odwołania się do narzędzia wykraczającego poza możliwości zawarte w dyspozycji normy wynikającej z tego artykułu CRR. W drugiej kolejności warto jeszcze raz wspomnieć o konieczności przeprowadzenia wieloetapowego konsultowania się z instytucjami europejskimi wraz z ostatecznym uprawnieniem Rady UE do zablokowania państwa członkowskiego w dążeniu do ustanowienia wyższych wymogów niż wynikałoby to z norm rozporządzenia 575/2013.

Mimo wszystko, trzy państwa: Belgia, Finlandia i Szwecja zdecydowały się na wdrożenie takich instrumentów. Warto podkreślić, że we wszystkich przypadkach środek krajowy nie odnosił się do wcześniej omawianych wag ryzyka używanych w metodzie standardowej lecz do parametru LGD, który jest kluczowy w szacowaniu wymogu kapitałowego metodą ratingów wewnętrznych (IRB). Dlatego konieczne jest choć skrótowe przywołanie najistotniejszych odrębności obu wspomnianych podejść.

Ponieważ wskazane w art. 92 ust. 3 CRR wymogi kapitałowe są wyrażone w formie pewnego odsetka aktywów ważonych ryzykiem (RWA) każdy bank musi samodzielnie dokonać ich oszacowania. Każdorazowo RWA jest iloczynem wartości danego rodzaju ekspozycji (w uproszczeniu – wierzytelności czy

też kredytu) oraz mnożnika (wagi ryzyka) ustalonego na podstawie przepisów CRR. Instytucja kredytowa używająca metody standardowej odwołuje się wprost do wartości liczbowo ustalonych w poszczególnych artykułach rozporządzenia 575/2013. W tym przypadku bank przyjmuje więc ocenę regulatora określającą względną (wyrażoną w procentach ekspozycji) nieoczekiwaną stratę na danym rodzaju ekspozycji.

Dzięki zastosowaniu metody IRB możliwe jest, aby bank samodzielnie ustalił wagę ryzyka, o ile szacunek odpowiada regułom wskazanym w przepisach CRR. W tym celu należy jednak zgromadzić odpowiednią bazę danych ilościowych, na podstawie których narzuconymi metodami statystycznymi możliwe będzie estymowanie poziomu parametrów rzutujących na wysokość poszczególnych wag ryzyka. Jednym z takich parametrów jest LGD (*loss given default*) informujący o tym, jaki procent ekspozycji kredytowej jest tracony w przypadku zajścia zdarzenia kredytowego (*default*). Z kolei zdarzeniem kredytowym jest utrata zdolności do spłaty zobowiązań przez kredytobiorcę¹⁸. Ze względu na stosowane zabezpieczenia, z racji tematyki niniejszego artykułu będące zabezpieczeniami hipotecznymi, LGD jest zawsze mniejsze od wartości ekspozycji. Ustalenie konkretnego poziomu zależy od profilu zarządzania ryzykiem kredytowym w danym banku, które określa się mianem apetytu na ryzyko (*risk appetite*).

Ramowe ujęcie związku LGD z wagą ryzyka dla ekspozycji detalicznych, opisane w art. 154 ust. 1 pkt ii) CRR, pokazuje relację wprost proporcjonalną. Zatem bank stosujący metodę IRB ma ekonomicznie uzasadnioną skłonność do szacowania niskiego LGD, gdyż w efekcie może dowodzić, że danemu rodzajowi ekspozycji należy przypisać niższą wagę ryzyka niż wynikałoby to z metody standardowej. Na przeszkodzie stoją jednak dwie najistotniejsze bariery. Pierwszą z nich jest wymóg uzyskania zezwolenia na stosowanie metody IRB (patrz art. 143 w związku z art. 144–145 CRR), które może wydać wyłącznie właściwy organ nadzoru bankowego. A więc żaden bank z państwa należącego do EOG nie może w sposób dowolny, niepodlegający kontroli właściwej władzy publicznej, wykorzystać swoich wewnętrznych szacunków statystycznych na potrzeby obniżenia wymogów kapitałowych uważanych za podstawowy środek absorbowania szoków ekonomicznych. Drugim ograniczeniem są minimalne poziomy średniego LGD, które narzuca brzmienie art. 164 CRR.

Artykuł 164 ust. 4 CRR stanowi, że średnia ważona wartość LGD dla wszystkich ekspozycji detalicznych zabezpieczonych nieruchomościami miesz-

¹⁸ T. Zieliński, *Założenia teoretyczne formuły IRB w ocenie wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego banku*, „Bezpieczny Bank”, nr. 2–3(51–52), 2013, s. 99.

kalnymi nie wynosi mniej niż 10%, natomiast minimalna wartość dla kredytów detalicznych zabezpieczonych nieruchomościami komercyjnymi równa jest 15%. Oznacza to, że bank nie może uznać, iż istniejące zabezpieczenia hipoteczne w pełni mitygują ryzyko kredytowe związane z niewypłacalnością dłużnika. Trzeba podkreślić, że w sensie ekonomicznym powyższe reguły oznaczają ustanowienie minimalnych wag ryzyka, choć w pośredni sposób, co odróżnia zakres normowania art. 164 ust. 4 CRR od art. 124 ust. 2 CRR.

Niejako w sposób analogiczny do możliwości zaostżenia reguł związanych z metodą standardową krajowym organom nadzoru bankowego przysługuje uprawnienie do podniesienia wymogów dotyczących LGD. Artykuł 164 ust. 5 CRR stanowi, że przy uwzględnieniu przyszłych trendów na rynkach nieruchomości oraz wszelkich innych stosownych wskaźników, właściwe instytucje co najmniej raz w roku oceniają, czy minima zapisane w art. 164 ust. 4 CRR są odpowiednie dla ekspozycji zabezpieczonych nieruchomościami znajdującymi się na terytorium objętym ich kompetencją. Ze względów dotyczących stabilności finansowej i kierując się swą oceną odpowiednie władze publiczne mogą ustanowić wyższe wartości minimalne średniej wartości LGD ważonej ekspozycją. Konieczne jest jednak powiadomienie o tym EBA.

Jak dotąd tylko Norwegia¹⁹ skorzystała z takiej możliwości i w przypadku ekspozycji zabezpieczonych nieruchomościami mieszkalnymi ustanowiła minimalny wymóg dla średniej wartości LGD na poziomie 20%. Pozostałe wcześniej wymienione kraje (Belgia, Finlandia i Szwecja) również zmodyfikowały zasady szacowania wag ryzyka na podstawie metody IRB, ale w odróżnieniu od Norwegii wykorzystały w tym celu przepis art. 458 CRR, a nie wskazania wynikające z art. 164 ust. 5 tego samego rozporządzenia. Różnica tkwi w tym, że postępowanie powyższych trzech członków UE jest nakierowane bezpośrednio na ograniczenie skali umniejszania wartości RWA, natomiast Norwegia do tego celu dochodzi w bardziej skomplikowany, bo etapowy sposób. Nadmienić warto, że Norwegia swój instrument wprowadziła już w 2014 r., a pozostałe wskazane państwa nordyckie dopiero w latach 2017–2018²⁰. Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że kraje EOG uznały,

¹⁹ EBA, *List of changes to minimum LGD for retail exposures secured by residential or commercial immovable property (Article 164 CRR)*, Londyn 2016, <https://www.eba.europa.eu/supervisory-convergence/supervisory-disclosure/rules-and-guidance> [dostęp: 15.10.2018].

²⁰ W przypadku Belgii pierwsza decyzja dotycząca stosowania takich środków zapadła jeszcze przed wdrożeniem CRR, natomiast formalne uruchomienie działań uprawnionych brzmieniem art. 458 CRR nastąpiło w 2015 r. W sierpniu 2018 r. wprowadzono modyfikacje tego instrumentu, o czym świadczy powiadomienie przekazane ERRS.

że w przypadku banków wykorzystujących modele ratingów wewnętrznych skuteczniejszym narzędziem ograniczania skali finansowania nieruchomości jest ustanawianie minimalnych wag ryzyka służących szacowaniu wymogu kapitałowego z tytułu kredytowania tego wycinka gospodarki.

4. DODATKOWY WYMÓG KAPITAŁOWY (FILAR II)

Przedstawione wcześniej instrumenty oddziaływania na podaż kredytów na zakup nieruchomości należą do tzw. filara I wymogów kapitałowych nakreślonych w rozporządzeniu 575/2013 (CRR). Z uwagi na wprowadzoną tym aktem harmonizację prawa we wszystkich państwach EOG minimalny współczynnik kapitału CET1 zawsze jest równy 4,5%. Jednakże w niektórych przypadkach może się okazać, że skala ryzyka związanego z działalnością danego banku jest na tyle duża, że kapitał odpowiadający powyższemu wymogowi jest niewystarczający. Wówczas przepisy prawa europejskiego pozwalają na podjęcie interwencji przez właściwe organy nadzoru bankowego²¹.

Choć nie jest to wprost uregulowane w pakiecie CRDIV/CRR, można wywnioskować, że pierwszym etapem takiej ingerencji jest przeprowadzenie przeglądu i oceny nadzorczej (SREP – *Supervisory Review and Evaluation Process*), o których mowa w art. 97 CRDIV. Norma przepisu art. 97 ust. 1 CRDIV nakazuje, by instytucje sprawujące nadzór bankowy dokonywały przeglądu uregulowań, strategii, procesów i mechanizmów wdrożonych przez instytucje kredytowe w celu zastosowania się do przepisów wspomnianej dyrektywy bądź CRR. Ocenie podlega zaś ryzyko, na które instytucje są lub mogą być narażone: ryzyko, jakie instytucja stwarza dla systemu finansowego – tj. generowanie przez dany bank ryzyka systemowego oraz rodzaje ryzyka ujawnionego przez testy warunków skrajnych, uwzględniających skalę i złożoność działalności ocenianego banku. Artykuł 97 ust. 3 CRDIV stanowi, że na podstawie wyników SREP nadzór bankowy ustala, czy wewnętrzne mechanizmy ustanowione w badanym banku, a co najważniejsze – fundusze własne (kapitał) i płynność określonej instytucji zapewniają należyte zarządzanie ryzykiem i ochronę przed nim.

Dosyć oczywisty jest więc wniosek, że organ nadzoru bankowego, który uwzględniając ocenę SREP dojdzie do wniosku, że zgromadzony w banku kapitał nie zapewnia adekwatnej ochrony przed ryzykiem, powinien dyspo-

²¹ A. Dobrzańska, *Makroostrożnościowy wymiar regulacji CRDIV/CRR*, „Bezpieczny Bank” nr 1(58), 2015, s. 26–27.

nować uprawnieniami do nakazania jego zwiększenia. Stosowne kompetencje należy wywieść z art. 104 ust. 1 lit. a) CRDIV, który wprost stwierdza, że instytucji publicznej odpowiedzialnej za wykonywanie obowiązków przewidzianych wspomnianą dyrektywą przynależy kompetencja do wymagania od banków funduszy własnych przewyższających wymogi kapitałowe określone w CRR. Tak wprowadzone dodatkowe wymagania kapitałowe zwykle się określać jako tzw. filar II²².

Ocena wystawiana w ramach SREP musi uwzględniać opinię nadzorczą o skali ryzyka, na które naraża się dany bank. Tym samym analizie podlega także ryzyko kredytowe, które w krajach europejskich jest najważniejszym elementem wpływającym na wysokość wymagań kapitałowych²³. Oznacza to, że każdy proces SREP zawiera także komponent ewaluacyjny związany z finansowaniem nieruchomości.

O ile ogólna metodyka przeprowadzania SREP jest publikowana i można ją znaleźć na stronach internetowych właściwych organów nadzoru²⁴, o tyle nie podaje się wprost informacji o tym, które elementy ryzyka kredytowego w największym stopniu rzutują na obciążenia kapitałowe z tytułu II filara. Można jednak powiązać w logiczną całość czynniki pośrednio związane z analizowanym w niniejszej pracy instrumentarium regulacyjnym.

Przykładowo, w sierpniu 2016 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego wydała publiczne ostrzeżenia dotyczące zagrożeń związanych z narastaniem nierównowagi na rynkach nieruchomości mieszkalnych w ośmiu państwach należących do UE²⁵. Wydaje się, że naturalną reakcją organów nadzoru bankowego na taki komunikat powinno być jeszcze intensywniejsze

²² World Bank, *Basel II pillar II: practice study*, Waszyngton 2018 <http://documents.worldbank.org/curated/en/324521532116297922/Basel-II-pillar-2-practice-study> [dostęp: 20.10.2018].

²³ EBA, *Risk Assessment of the European Banking System*, Londyn 2017, s. 19, <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/2037825/Risk+Assessment+Report++November+2017.pdf> [dostęp: 20.10.2018].

²⁴ Przykładowo EBC, *SSM SREP Methodology Booklet*, Frankfurt n. Menem, 2017 <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2017/html/index.en.html> [dostęp: 20.10.2018]; BaFin, *Bank risks: BaFin gives details on SREP 2016 for less significant institution*, Bonn, 2017 https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Fachartikel/2016/fa_bj_1606_bankenrisiken_en.html [dostęp: 15.10.2018].

²⁵ Ostrzeżenia skierowano wobec Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Luksemburga, Niderlandów, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii. Ich treść została opublikowana w serwisie internetowym ERRS: *Warnings on medium-term vulnerabilities in the residential real estate sector*, Frankfurt n. Menem 2016 <https://www.esrb.europa.eu/mppa/warnings/html/index.en.html> [dostęp: 17.10.2018].

zwrócenie uwagi na związek ekspozycji na rynek nieruchomości z wyposażeniem danego banku w kapitał.

Wydaje się, że jednym z efektów ostrzeżenia wydanego przez ERRS mogło być podniesienie wymogów nakładanych w ramach filara II. Kluczowy dla europejskiego sektora bankowego organ nadzoru, jakim od 2014 r. jest Europejski Bank Centralny (EBC), zaczął ten instrument stosować w 2016 r. Od tego czasu każdy z banków otrzymuje indywidualnie wyliczany – co odróżnia filar II od środków związanych z filarem I – dodatkowy wymóg przekraczający poziomy ustanowione w art. 92 ust. 3 CRR. Analiza przeprowadzona na zamówienie Parlamentu Europejskiego²⁶ wskazuje, że w 2017 r. EBC zalecił bankom utrzymywanie wyższych kapitałów podstawowych. Jak już jednak zaznaczono, brak podania do publicznej wiadomości szczegółowego algorytmu łączącego wysokość dodatkowych współczynników CET1 z wartością poszczególnych ekspozycji na ryzyko nie pozwala na przeprowadzenie bezpośredniego dowodu weryfikującego hipotezę odwołania się do filara II jako narzędzia hamującego kredytowanie nieruchomości.

Warto zaznaczyć, że Europejski Bank Centralny nie zobowiązuje nadzorowanych banków do ujawniania wysokości wymogów kapitałowych filara II (P2R – *Pillar 2 Requirements*), ale też ich do tego nie zniechęca (ECB, 2017). Zgodnie z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 roku w sprawie nadużyć na rynku (Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014) – dalej MAR – banki będące spółkami akcyjnymi notowanymi na giełdach papierów wartościowych zobowiązane są do ujawnienia informacji wewnętrznych mogących mieć wpływ na cenę akcji (*price-sensitive inside information*). To, czy wysokość P2R jest informacją wewnętrzną mogącą mieć wpływ na cenę akcji, pozostaje przedmiotem kontrowersji, a Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) zrezygnował z możliwości sformułowania ogólnej rekomendacji, ograniczając się do zalecenia, aby było to każdorazowo oceniane przez bank²⁷. Ponieważ niespełnienie wymogów kapitałowych obu filarów oznacza – z mocy prawa – ograniczenie możliwości wypłacania dywidend, jasne jest, że informacja o wysokości wymogów kapitałowych filara II powinna być ogłoszona w sytuacji, gdy bank nie posiada wystarczającego kapitału, aby spełnić wymogi

²⁶ A. Resti, *Review of the 2017 SREP Results. Banking Union under Scrutiny*, Economic Governance Support Unit In-Depth Analysis, European Parliament, Bruksela 2018, s. 10.

²⁷ ESMA, *Questions and Answers on the Market Abuse Regulation*, Paryż 2017, https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma70-145-111_qa_on_mar.pdf [dostęp: 31.10.2018].

regulacyjne. Zdecydowana większość banków nadzorowanych przez Europejski Bank Centralny dysponuje jednak większymi zasobami kapitału niż wynika to z wymogów CRR oraz decyzji organu nadzoru, co oznacza, że wysokość wymogu kapitałowego filara II nie ma wpływu na ich zdolność do wypłaty dywidend. Wobec powyższych niejasności należy odwołać się do praktyki organów nadzoru. Raporty bieżące publikowane przez banki nadzorowane przez EBC nie zawierają informacji o sankcjach nakładanych na podstawie przepisów MAR za brak upublicznienia informacji o wymogach P2R. W takiej sytuacji należy więc uznać, że ujawnienie wysokości tych instrumentów nie jest wymagane przez prawo europejskie, choć z pewnością zwiększyłyby zasób informacji, którym powinni dysponować inwestorzy giełdowi.

Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza wykazała, że wysokość wymogu kapitałowego filara II ujawniły 82 (spośród 118) banki bezpośrednio nadzorowane przez Europejski Bank Centralny. Zatem odsetek banków ujawniających wysokość P2R wynosi w całej strefie euro 69,49%, ale równocześnie wykazuje znaczne zróżnicowanie międzynarodowe. W Luksemburgu i w Słowacji żaden z nadzorowanych przez EBC banków nie ujawnił wysokości P2R, podczas gdy w kilku państwach uczyniły to wszystkie banki. Ujawnienie P2R przyjmowało zróżnicowaną formę: oświadczenia prasowego, raportu bieżącego, okresowych sprawozdań finansowych oraz prospektów emisji obligacji. Kluczowym czynnikiem determinującym ujawnienie wymogów kapitałowych filara II jest forma prawna działalności banku. Zdecydowana większość banków notowanych na giełdach upubliczniła wysokość wymogów kapitałowych filara drugiego, podczas gdy banki będące podmiotami zależnymi banków zagranicznych, działające w formie banków spółdzielczych, będące instytucjami specjalnego przeznaczenia (refinansującymi kredyty hipoteczne, finansującymi instytucje sektora publicznego) czynią to zdecydowanie rzadziej. Średnia wysokość wymogów kapitałowych filara drugiego wahała się od 1,64% we Francji do 3,50% w Słowenii.

Poziom transparentności procedury SREP był już przedmiotem analiz wykonywanych dla Parlamentu Europejskiego²⁸, ale odsetek banków ujawniających wysokość wymogów kapitałowych filara II, zidentyfikowanych przez autorów tego artykułu, jest istotnie wyższy niż we wcześniej wskazanych publikacjach. Z pewnością jest to efekt sięgnięcia do szerszego materiału źródłowego, czyli raportów rocznych, półrocznych i kwartalnych, ofert emisji

²⁸ A. Resti, *Review...*, *op. cit.*; H. Huizinga, *Review of the 2017 SREP Results. Banking Union under Scrutiny*, Economic Governance Support Unit In-Depth Analysis, European Parliament, Bruksela 2018.

obligacji oraz stron internetowych banków. Ponadto – według wiedzy autorów – jest to pierwsza publikacja zestawiająca informacje o indywidualnie ustalonej wysokości wymogów P2R. Szczegółowe charakterystyki zebranych danych, w tym m.in. różnie ujmowanych średnich wymogach oraz ich rozpiętości w poszczególnych państwach zawarto w załączniku.

W przypadku państw spoza strefy euro należy wskazać, że brytyjski i polski organ nadzoru finansowego bardzo silnie powiązały wymagania filara II z ryzykiem związanym z finansowaniem zakupu nieruchomości. W przypadku *Prudential Regulation Authority* (PRA) opublikowano założenia metodyki, które pokazują, że głównym czynnikiem determinującym wyższe wymagania kapitałowe jest stosunek wysokości kredytu do wartości zabezpieczenia – LTV²⁹. Co więcej, PRA, choć tylko pogładowo, wskazuje na to, że istnieje kwantyfikowalny związek między wysokością LTV a efektywną wagą ryzyka dla ekspozycji zabezpieczanych hipotecznie, którą uzyskuje się po uwzględnieniu wymagań wynikających z przepisów CRR oraz indywidualnych decyzji nadzoru bankowego.

Z kolei w decyzjach Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) najistotniejszym kryterium dla aktywowania dodatkowych wymogów kapitałowych okazuje się udzielanie tzw. walutowych kredytów mieszkaniowych, w których wartość raty kapitałowej bądź odsetkowej zależna jest od zmian kursu złotego względem euro lub franka szwajcarskiego. Na takie działania KNF po raz pierwszy zdecydowała się w 2015 r., ustalając, że swoisty narzut kapitałowy filara II dotyczyć będzie tylko tych banków, w których kredyty walutowe stanowią co najmniej 10% całkowitego portfela kredytów banku dla sektora niefinansowego i całkowity portfel kredytów sektora niefinansowego stanowi co najmniej 25% sumy aktywów banku³⁰. Warto odnotować, że KNF podaje do publicznej wiadomości wskaźniki stanowiące o ocenie ryzyka walutowego portfela kredytów mieszkaniowych w bankach, których dotyczą dodatkowe obciążenia kapitałowe, a także podaje – pogładowy – algorytm wyznaczania wartości tego narzutu.

Od 2017 roku wobec banków, które przekraczają wyżej przytoczone poziomy progowe, wyliczany przez KNF narzut filara II uwzględnia, oprócz elementów opisujących ryzyko kredytowe, także dodatkowe aspekty ryzyka

²⁹ PRA, *The PRA's methodologies for setting Pillar 2 capital*, Londyn, 2016, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/policy-statement/2016/ps2016app6> [dostęp: 10.10.2018].

³⁰ KNF, *Metodyka Badania i Oceny Nadzorczej banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych (Metodyka BION)*, Warszawa 2018, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Metodyka_BION_bankow_2018_61293.pdf [dostęp: 12.10.2018].

związanego z walutowymi kredytami mieszkaniowymi. Są nimi ryzyko operacyjne, ryzyko rynkowe i ryzyko zbiorowego niewykonania zobowiązania przez kredytobiorców. Dzieje się tak w zgodzie z rekomendacjami krajowego organu właściwego w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, tj. Komitetu Stabilności Finansowej, który wydał stosowną uchwałę w styczniu 2017 r.³¹

Przeprowadzona przez autorów analiza wskazała, że przeciętny narzut kapitałowy stosowany przez EBC dla największych banków strefy euro podniósł w 2017 r. współczynnik CET1 o 2,02 punktu procentowego. KNF – na co wskazują raporty bieżące banków obecnych na GPW w Warszawie – podniosła wymóg CET1 w granicach od 0,01 punktu procentowego do nawet 3,03 punktu procentowego. Pamiętając o tym, że współczynnik kapitału CET1 określony w CRR wynosi 4,5%, widać, że wymogi filara II mogą być instrumentem istotnie obciążającym kapitałowo banki, które na dużą skalę prowadziły akcje kredytowania sektora nieruchomości.

5. BUFOR RYZYKA SYSTEMOWEGO

Ostatnim analizowanym w niniejszym artykule środkiem ograniczającym podaż kredytów finansujących nabycie nieruchomości jest bufor ryzyka systemowego (SRB – *systemic risk buffer*), o którym mowa w art. 133 CRDIV³². Artykuł 133 ust. 1 CRDIV stanowi, że państwa członkowskie mogą wprowadzić tego rodzaju instrument, na który składa się wyłącznie kapitał podstawowy Tier I, w odniesieniu do sektora finansowego lub co najmniej jednego podzbioru tego sektora w celu zapobiegania i ograniczania długoterminowych niecyklicznych rodzajów ryzyka systemowego lub makroostrożnościowego, rozumianego jako ryzyko zakłócenia w systemie finansowym, które może mieć poważne negatywne skutki dla systemu finansowego i gospodarki realnej w danym państwie członkowskim.

³¹ KSF, *Uchwała Nr 14/2017 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych*, Warszawa 2017, https://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/podstawa/uchwała_ksfm_14_13-01-2017.pdf [dostęp: 13.10.2018].

³² O buforach kapitałowych proponowanych w Bazylei III, a następnie ujętych w przepisach unijnych zob. M. Kruszka, M. Mokrogulski, *Wymogi kapitałowe dla europejskich banków o znaczeniu systemowym*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, nr 1(51), 2017, s. 193–201; B. Sutorova, P. Teply, *The Level of Capital and the Value of EU Banks under Basel III*, „Prague Economic Papers”, Vol. 23, 2014, s. 143–161; O.C. Valencia, A.O. Bolanos, *Bank capital buffers around the world: Cyclical patterns and the effect of market power*, „Journal of Financial Stability”, Vol. 38, 2018, s. 119–131.

Brzmienie kolejnych ustępów wspomnianego już art. 133 CRDIV wskazuje, że wskaźnik analizowanego bufora wynosi co najmniej 1%, a równocześnie normy prawa europejskiego nie ustanawiają jego górnej granicy. Jeśli jednak właściwy organ kraju należącego do EOG zamierza wprowadzić SRB ze wskaźnikiem przekraczającym 3%, wówczas konieczne jest zasięgnięcie opinii Komisji Europejskiej, która wydając ją, posiłkuje się stanowiskami EBA oraz ERRS. Jeśli intencją państwa członkowskiego było wprowadzenie SRB ze wskaźnikiem nie większym niż 5%, a przedstawiona opinia Komisji Europejskiej jest negatywna, wówczas należy się do niej zastosować lub przedstawić wyjaśnienie odrzucenia stanowiska Komisji – jest to przykład tzw. procedury *comply or explain*. W przypadkach, w których wskaźnik SRB ma przekraczać 5%, opinię Komisji zastępuje wydawany przez nią akt wykonawczy. Tylko jego przyjęcie, zezwalające na zastosowanie powyższego środka, umożliwi tak istotne podniesienie wymagań kapitałowych (art. 133 ust. 15 CRDIV).

Konieczne jest podkreślenie, że art. 133 ust. 8 CRDIV przyznaje relatywnie szeroki zakres elastyczności wobec geograficznego zdefiniowania ekspozycji objętych SRB. Mogą to być ekspozycje znajdujące się tylko w państwie nakładającym ten bufor, ale też składowe aktywów znajdujące się w innym kraju członkowskim, a także położone poza EOG. Jednakże wspomniany przepis CRDIV nie pozwala na zastosowanie kryterium rodzaju ekspozycji, a więc niemożliwy jest podział według kredytowanych sektorów.

Przedstawiony mechanizm wprowadzania SRB wskazuje, że o ile jego wskaźnik mieści się w granicach od 1% do 3%, to analizowany instrument jest najbardziej elastycznym z buforów kapitałowych, o których traktują przepisy CRDIV. Świadczy o tym wskazanie bardzo zróżnicowanego kręgu podmiotów, które mogą być zobowiązane do utrzymywania tego bufora – od pojedynczych instytucji, przez ich grupy aż do całego sektora bankowego i ogółu firm inwestycyjnych. Dodatkowo termin „niecykliczne ryzyko systemowe lub makroostrożnościowe” jest na tyle pojemny, że można go interpretować w bardzo rozszerzający sposób, o ile dane ryzyko ma charakter strukturalny, który nie jest bezpośrednio zależny od fazy cyklu finansowego bądź koniunkturalnego.

W związku z powyższym nie należy być nadmiernie zdziwionym tym, że według stanu z połowy 2018 r. aż 15 państw należących do EOG wprowadziło ten instrument³³. W tym gronie w 10 przypadkach właściwe organy uzasadniły konieczność zastosowania SRB znaczącą ekspozycją sektora bankowego na potencjalne zakłócenia na rynku nieruchomości. Rumunia, aktywując ten bufor, uzależniła jego wartość od indywidualnie obliczanej w każdym banku

³³ Od 2019 r. stosować go też będzie Wielka Brytania, nawet już po opuszczeniu EOG.

kombinacji wskaźników: kredytów zagrożonych (NPL – *non-performing loans*) oraz pokrycia zabezpieczeniem (*coverage ratio*). Należy jednak pamiętać, że na początku 2017 r. to sektor nieruchomości charakteryzował się w Rumunii najwyższym wskaźnikiem NPL³⁴, a więc banki wykazujące największe zaangażowanie w finansowanie tej sfery gospodarki zostały zobowiązane do utrzymywania najwyższego SRB.

Tabela 2

Podstawowe informacje o stosowaniu SRB w państwach, które uznały kredytowanie rynku nieruchomości za potencjalne źródło ryzyka systemowego

Państwo	Minimalna wartość wskaźnika SRB (w %)	Maksymalna wartość wskaźnika SRB (w %)	Zakres stosowania
Chorwacja	1,5	3	cały sektor bankowy
Czechy	1	3	wybrane banki
Dania	1	3	wybrane banki
Finlandia	1	3	cały sektor bankowy
Islandia	3	3	wybrane banki
Liechtenstein	2,5	2,5	wybrane banki
Norwegia	3	3	cały sektor bankowy
Rumunia	1	2	wybrane banki
Słowacja	1	1	wybrane banki
Szwecja	3	3	wybrane banki
Węgry	1,5	2	wybrane banki

Źródło: opracowanie własne na podstawie notyfikacji przekazywanych do ERRS.

Podstawowe informacje o zasadach zastosowania SRB w 11 państwach uznających skalę kredytowania rynku nieruchomości za potencjalne źródło ryzyka systemowego przedstawiono w tabeli 2. Warto zauważyć, że analizowany tu instrument wykorzystują wszystkie państwa nordyckie oraz zdecydowana większość krajów z Europy Środkowej i Wschodniej. Żaden członek EOG nie zdecydował się na wdrożenie SRB w sposób nakazujący przeprowadzanie

³⁴ NBR, *Financial Stability Report*, Bukareszt 2018, s. 43.

konsultacji z instytucjami unijnymi³⁵. Dodatkowo dostrzegalne jest indywidualne adresowane tego dodatkowego wymogu kapitałowego, co wskazuje na możliwe dublowanie zabezpieczenia wynikającego z równoczesnego stosowania bufora innej instytucji o znaczeniu systemowym (patrz art. 131 CRDIV), bądź też współczynników określanych w ramach filara II.

PODSUMOWANIE

Zjawiska obserwowane przed wybuchem globalnego kryzysu finansowego uwypukliły istotne sprzężenia zwrotne łączące sektor bankowy z rynkiem nieruchomości. Z jednej strony kredytowanie generowało coraz większą podaż nieruchomości, podążającą za silnie rosnącym popytem stymulowanym zarówno motywami mieszkaniowymi, jak też inwestycyjnymi. Z drugiej, znacząca korekta cen nieruchomości gwałtownie negatywnie odbijała się na rentowności banków, zagrażając stabilności sfery finansowej. Jej utrata wzmocnić musiała impulsy recesyjne, na które wystawiona była gospodarka realna.

Zdając sobie sprawę z powyższych potencjalnie niebezpiecznych relacji, międzynarodowe środowisko regulacyjno-nadzorcze opracowało pakiet środków, które mogą być wprowadzone w celu ograniczenia podaży bądź popytu na kredyty finansujące nieruchomości. W pierwszej kolejności w sposób prawnie wiążący w Europejskim Obszarze Gospodarczym usystematyzowano instrumenty zmniejszające podaż kredytów.

Ich oddziaływanie zasada się na zwiększaniu wymogów kapitałowych, które *ceteris paribus* powodują spadek stopy zwrotu z inwestycji w dany rodzaj aktywów. Można zatem uznać, że jest to ekonomiczny ekwiwalent wyższych kosztów kredytowania wybranej sfery gospodarczej. Pomimo tożsamości celu poszczególne instrumenty przewidziane w pakiecie CRDIV/CRR różnią się skalą swojego oddziaływania. Środki wprowadzane w ramach tzw. filara I, tj. wagi ryzyka, zasady oceny jakości zabezpieczenia hipotecznego lub minimalne wymogi w zakresie LGD dotyczą każdego banku posiadającego dany rodzaj ekspozycji. Zaostrzenie wymogów związanych z tymi narzędziami powoduje wzrost współczynników, których naruszenie jest traktowane jak złamanie prawa mogące skutkować odebraniem licencji bankowej. Dlatego też ich używanie jest poddane skrupulatnemu monitoringowi Komisji Europejskiej

³⁵ F. Mazzaferro, F. Dierick, *The ESRB and macroprudential policy in the EU*, „Focus on European Economic Integration”, Q3/18. OeNB, s. 137.

i EBA, a państwa członkowskie umiarkowanie korzystają z tej drogi ograniczania podaży kredytów.

Działania podejmowane w związku z wymogami filara II charakteryzują się znacząco mniej posuniętą konwergencją. Jest to o tyle zrozumiałe, że ta składowa obciążeń kapitałowych ma charakter mikroostrożnościowy. Oznacza to, że właściwe organy nadzoru odrębnie oceniają profil ryzyka każdego z banków i ustanawiają konieczne narzuty ponad normy wynikające z filara I. Może się więc okazać, że niektóre instytucje kredytowe wcale nie muszą utrzymywać dodatkowego kapitału w porównaniu z przepisami CRR, gdyż np. skala ich ekspozycji na rynek nieruchomości została uznana za taką, która nie generuje dodatkowego ryzyka. Odróżnia to zakres oddziaływania instrumentów filara I od filara II. Niestety, ta dosyć daleko posunięta uznaniowość narodowa i brak obowiązku ujawnienia pełnej decyzji dotyczącej filara II bardzo utrudniają porównania prowadzone w ramach EOG. Zatem można być absolutnie pewnym, że kredytowanie nieruchomości i związane z nim ryzyko było przedmiotem oceny SREP, ale nie można być pewnym, iż zawsze tam, gdzie władze nadzorcze nałożyły dodatkowe wymagania kapitałowe, było to spowodowane skalą ekspozycji na nieruchomości. Wyjątkiem jest przypadek Polski, gdzie dodatkowo wymagane współczynniki CET1 zawsze zależne są od udziału walutowych kredytów mieszkaniowych w portfelu danego banku.

Wprowadzenie bufora ryzyka systemowego jest w państwach EOG dosyć często motywowane znaczeniem, jakie kredytowanie nieruchomości ma dla zachowania stabilności finansowej. Dlatego banki silnie zaangażowane w taki rodzaj działalności mają charakteryzować się wyższym kapitałem mogącym służyć absorpcji potencjalnych szoków makroekonomicznych. Warto jednak zauważyć, że o ile zastosowanie SRB jest często tłumaczone sytuacją panującą na rynku nieruchomości, o tyle obciążenie kapitałowe musi już dotyczyć całości aktywów ważonych ryzykiem. Zatem jest to instrument o mało selektywnym oddziaływaniu.

Charakterystyka środków zharmonizowanych przepisami pakietu CRDIV/CRR oraz praktyka ich stosowania w EOG dowodzą, że państwa członkowskie dysponują bardzo dużymi możliwościami ograniczenia skali kredytowania zakupu nieruchomości. Dotyczy to zarówno terenów i lokali mieszkalnych, jak też komercyjnych. Pomimo obserwowanej coraz dalej posuniętej konwergencji regulacyjnej, nadal jednak pozostaje wystarczająco szeroki margines na elastyczne reagowanie odpowiednich organów krajowych na idiosynkratyczne zjawiska zachodzące na wybranych rynkach nieruchomości. Wydaje się zatem, że obecny kształt przepisów europejskich dotyczących regulowania podaży kredytów finansujących ten wycinek gospodarki real-

nej zachowuje odpowiednią równowagę między dążeniem do ujednolicenia wymagań stosowanych na wewnętrznym rynku EOG a konieczną do uwzględnienia specyfiką poszczególnych państw.

Na uwagę zasługuje jednak fakt, że relatywnie niewiele państw zdecydowało się na zastosowanie badanych w niniejszym artykule instrumentów. Pewnym wyjątkiem jest tylko SRB. Tłumaczyć to należy ekonomicznymi skutkami wprowadzenia każdego z uwzględnianych narzędzi, tj. wzrostem obciążeń kapitałowych banków. W efekcie ich rentowność w przyszłości musi spaść, *ceteris paribus*. W związku z powyższym możliwe jest powstanie niepożądanego efektu ubocznego w postaci wzrostu skłonności do podejmowania nadmiernego ryzyka lub też przenoszenia się strumieni kredytowych do sektorów, które nie podlegają nadzorowi. Zdając sobie sprawę z tych ewentualnych negatywnych konsekwencji, państwa EOG decydują się na dodatkowe wymogi, przewyższające normy CRR, tylko wówczas gdy napływ funduszy na rynek nieruchomości istotnie zagraża stabilności finansowej.

BIBLIOGRAFIA

- Allen & Overy, *Capital Requirements Directive IV Framework. Standardised Approach to Credit Risk in the Banking Book*, Londyn 2014. <http://www.allenoverly.com/SiteCollectionDocuments/Capital%20Requirements%20Directive%20IV%20Framework/Standardised%20approach%20to%20credit%20risk%20in%20the%20Banking%20Book.pdf>
- Ayadi R., *On the Role of the Basel Committee, the Basel Rules, and Banks' Incentives*, [w:] G. Caprio i inni (red.), *Handbook of Safeguarding Global Financial Stability*, Elsevier Inc, London 2013.
- BaFin, *Bank risks: BaFin gives details on SREP 2016 for less significant institution*, Bonn 2017. https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Fachartikel/2016/fa_bj_1606_bankenrisiken_en.html
- BIS, *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, Bazylea 2011. <https://www.bis.org/publ/bcbs189.htm>
- BIS, *Revisions to the Standardised Approach for credit risk*, Bazylea 2015. <https://www.bis.org/bcbs/publ/d347.htm>
- Dobrzańska A., *Makroostrożnościowy wymiar regulacji CRDIV/CRR*, „Bezpieczny Bank” nr 1(58), 2015.
- EBA, *List of changes to risk weights or stricter criteria for exposures secured by immovable property (Article 124 CRR)*, Londyn 2016. <https://www.eba.europa.eu/supervisory-convergence/supervisory-disclosure/rules-and-guidance>

- EBA, *List of changes to minimum LGD for retail exposures secured by residential or commercial immovable property (Article 164 CRR)*, Londyn 2016. <https://www.eba.europa.eu/supervisory-convergence/supervisory-disclosure/rules-and-guidance>
- EBA, *Risk Assessment of the European Banking System*, Londyn 2017. <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/2037825/Risk+Assessment+Report+-+November+2017.pdf>
- ECB, *SSM SREP Methodology Booklet*, Frankfurt n. Menem 2017. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2017/html/index.en.html>
- ERRS, *Warnings on medium-term vulnerabilities in the residential real estate sector*, Frankfurt n. Menem 2016. <https://www.esrb.europa.eu/mppa/warnings/html/index.en.html>
- ERRS, *National policy. Other measures*, Frankfurt n. Menem 2018. https://www.esrb.europa.eu/national_policy/other/html/index.en.html
- ESMA, *Questions and Answers on the Market Abuse Regulation*, Paryż 2017. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma70-145-111_qa_on_mar.pdf
- Forman J., *The EEA Agreement Five Years On: Dynamic Homogeneity in Practice and its Implementation by the Two EEA Courts*, „Common Market Law Review” No. 36, 1999.
- Goodhart C., *The use of macroprudential instruments*, [w:] D. Schoenmaker (red.), *Macroprudentialism*, VoxEU eBook, CEPR, Londyn 2014.
- Górka M., *Rozstrzygnięcie sporów w ramach systemu prawnego Europejskiego Obszaru Gospodarczego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 3, 2005.
- Grzybowska U., Karwański M., *Szacowanie parametrów ryzyka kredytowego przy użyciu rodzin klasyfikatorów*, „Studia Ekonomiczne”, nr 248, 2015.
- Huizinga H., *Review of the 2017 SREP Results. Banking Union under Scrutiny*, Economic Governance Support Unit In-Depth Analysis, European Parliament, Bruksela 2018.
- Kitchin R., Hearne R., O’Callaghan C., *Housing in Ireland: From Crisis to Crisis*, NIRSA Working Paper, No. 77, Maynooth 2015. <http://www.tara.tcd.ie/bitstream/handle/2262/81801/Kitchin%20et%20al%202015%20Housing%20From%20crisis%20to%20crisis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- KNF, *Metodyka Badania i Oceny Nadzorczej banków komercyjnych, zrzeszających oraz spółdzielczych (Metodyka BION)*, Warszawa 2018. https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Metodyka_BION_bankow_2018_61293.pdf
- Komisja Europejska, *Capital requirements directive (CRDIV) – transposition status*, Bruksela 2018. https://ec.europa.eu/info/publications/capital-requirements-directive-crd-iv-transposition-status_en

- Koterwas M., *Bazyłejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego i jego wpływ na kształt nadzoru bankowego na świecie*, „Bank i Kredyt”, nr 10, 2003.
- Kruszka M., *Makroostrożnościowy nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, „Unia Europejska.pl”, nr 3, 2015.
- Kruszka M., Mokrogulski M., *Wymogi kapitałowe dla europejskich banków o znaczeniu systemowym*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, nr 1(51), 2017.
- KSF, *Uchwała Nr 14/2017 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych*, Warszawa 2017. https://www.nbp.pl/nadzormakroostroznościowy/podstawa/uchwała_ksfm_14_13-01-2017.pdf
- Lourenco R.F., Rodrigues P.M.M., *The Dynamics and Contrast of House Prices in Portugal and Spain*, „Economic Bulletin”, December, Banco de Portugal, Lizbona 2014.
- Mastalerz A., *Wpływ regulacji Bazylei III na kapitał regulacyjny sektora bankowego w Polsce*, „Przegląd Zachodniopomorski”, Zeszyt 3, 2013, s. 197–210.
- Mazzaferro F., Dierick F., *The ESRB and macroprudential policy in the EU*, „Focus on European Economic Integration”, Q3/18. OeNB, Wiedeń 2018.
- Miralles i Garcia J.L., *Real estate crisis and sustainability in Spain*, [w:] C.A. Brebbia, E. Beriatos (red.), *Sustainable Development and Planning*, WIT Press, Ashurst 2011.
- NBP, *Raport o stabilności systemu finansowego*, Warszawa 2013.
- NBR, *Financial Stability Report*, Bukareszt 2018.
- Ojo M., *Implementing Basel III through the Capital Requirements Directive (CRD) IV: Leverage Ratios and Capital Adequacy Requirements*, „Journal of Business Law and Ethics”, Vol. 3, 2015.
- PRA, *The PRA's methodologies for setting Pillar 2 capital*, Londyn 2016. <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/policy-statement/2016/ps2016app6>
- Resti A., *Review of the 2017 SREP Results. Banking Union under Scrutiny*, Economic Governance Support Unit In-Depth Analysis, European Parliament, Bruksela 2018.
- Rutkowski A., *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa 2016.
- Sutorova B., Těplý P., *The Level of Capital and the Value of EU Banks under Basel III*, „Prague Economic Papers”, Vol. 23, 2014.
- Szydło W., *Bańka spekulacyjna na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Studia Ekonomiczne”, nr 269, 2016.
- Valencia O.C., Bolanos A.O., *Bank capital buffers around the world: Cyclical patterns and the effect of market power*, „Journal of Financial Stability”, Vol. 38, 2018.

World Bank, *Basel II pillar II: practice study*, Waszyngton 2018. <http://documents.worldbank.org/curated/en/324521532116297922/Basel-II-pillar-2-practice-study>

Zieliński T., *Założenia teoretyczne formuły IRB w ocenie wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka kredytowego banku*, „Bezpieczny Bank”, nr 2–3(51–52), 2013.

REGULACYJNE ZMNIEJSZANIE BANKOWEGO FINANSOWANIA NIERUCHOMOŚCI

Streszczenie

Ostatni kryzys finansowy ujawnił istotne powiązanie stabilności systemu bankowego z kredytowaniem nieruchomości. Celem artykułu jest przedstawienie narzędzi z zakresu nadzoru bankowego jako czynników, które mogą ograniczyć podaż tego rodzaju kredytów. Badaniu poddano wyłącznie instrumenty wprowadzone do prawodawstwa unijnego poprzez pakiet CRDIV/CRR, a następnie dzięki analizie porównawczej pokazano zakres ich wdrożenia w poszczególnych państwach EOG. Otrzymane wyniki pozwalają na stwierdzenie, że instrumenty nadzorcze skutkujące wzrostem wymogów kapitałowych cechują się istotną elastycznością. Jednakże relatywnie niewiele państw zdecydowało się na ich zastosowanie z uwagi na potencjalne skutki uboczne.

Słowa kluczowe: nadzór bankowy, wymogi kapitałowe, rynek nieruchomości, ryzyko systemowe

REGULATORY REDUCTION OF REAL ESTATE FINANCING BY BANKS

Abstract

The recent financial crisis revealed an important link between the stability of the banking system and real estate lending. An aim of the article is to present tools in the field of banking supervision as the factors that may limit the supply of such loans. The research covered only instruments introduced to the EU legislation through the CRDIV/CRR package; then, the method of comparative analysis has been applied to show the scope of implementation thereof in individual EEA states. The obtained results allow stating that supervisory measures undertaken in relation to capital requirements are

characterised by significant flexibility. However, a relatively limited number of countries have decided to use them because of their potential side effects.

Key words: banking supervision, capital requirements, real estate market, systemic risk

НОРМАТИВНОЕ СНИЖЕНИЕ КРЕДИТОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ НЕДВИЖИМОСТИ

Резюме

Последний финансовый кризис выявил значительную взаимозависимость между стабильностью банковской системы и кредитованием недвижимости. Целью данной статьи является представление инструментов банковского надзора в качестве факторов, которые могут ограничивать предложение таких кредитов. Анализу были подвергнуты только инструменты, включенные в законодательство ЕС через пакет CRDIV/CRR, и последующий сравнительный анализ показывает масштабы их внедрения в отдельных государствах Европейского экономического пространства. Полученные результаты позволяют утверждать, что инструменты надзора, способствующие повышению требований к капиталу, характеризуются значительной гибкостью. Однако из-за потенциальных побочных эффектов относительно немногие страны решились на их использование.

Ключевые слова: банковский надзор, требования к капиталу, рынок недвижимости, системный риск

Cytuj jako:

Kruszka M., Wroński M., *Regulacyjne zmniejszanie bankowego finansowania nieruchomości*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2019 nr 1(64), 147–178. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.06/m.kruszka/m.wronski

Cite as:

Kruszka, M., Wroński, M. (2019) ‘Regulacyjne zmniejszanie bankowego finansowania nieruchomości’ [‘Regulatory reduction of real estate financing by banks’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(64), 147–178. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.06/m.kruszka/m.wronski

Załącznik

Jawność oraz wysokość wymogów kapitałowych filara II w poszczególnych państwach strefy euro ((4)–(9) w %)

Państwo	Liczba banków ^{a)}	Ujawnione P2R	Odsetek ujawnień	Średnie P2R	Średnie P2R ważone aktywami	Średnie P2R ważone RWA	Min. P2R	Maks. P2R
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Austria	6	6	100,00	2,200	2,016	2,016	1,75	2,50
Belgia	7	5	71,43	2,250	2,075	1,962	1,75	3,00
Cypr	4	3	75,00	3,160	3,265	3,224	3,20	3,70
Estonia	3	1	33,33	1,500	1,500	1,500	1,50	1,50
Finlandia	3	3	100,00	1,750	1,750	1,750	1,75	1,75
Francja	12	9	75,00	1,639	1,462	1,445	1,25	2,75
Grecja	4	4	100,00	3,375	3,382	3,425	3,00	3,75
Hiszpania	12	12	100,00	1,814	1,539	1,550	0,75	2,50
Holandia	6	6	100,00	1,833	1,767	1,764	1,25	2,50
Irlandia	5	3	60,00	2,95%	2,715%	2,807%	2,25%	3,45%

Państwo	Liczba banków ^{a)}	Ujawnione P2R	Odsutek ujawnień	Średnie P2R	Średnie P2R ważone aktywami	Średnie P2R ważone RWA	Min. P2R	Maks. P2R
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Litwa	3	2	66,67	1,90	1,893	1,923	1,80	2,00
Luksemburg	4	0	0,00	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Łotwa	4	1	25,00	1,50	1,500	1,500	1,50	1,50
Malta	3	1	33,33	2,50	2,500	2,500	2,50	2,50
Niemcy	21	11	52,38	2,038	2,272	2,244	1,25	2,75
Portugalia	3	3	100,00	2,833	2,660	2,697	2,25	4,00
Słowacja	3	0	0,00	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Słowenia	3	1	33,33	3,500	3,500	3,500	3,50	3,50
Włochy	12	11	91,67	1,932	1,878	1,904	1,00	3,25

Uwaga: ^{a)} liczba banków traktowanych jako „istotne instytucje”, które podlegają bezpośredniemu nadzorowi EBC. Analizując wartości P2R, należy zwrócić uwagę na liczbę banków, które ujawniły P2R. W przypadku gdy w danym kraju uczynił to tylko jeden bank, w kolumnach 5–9 występuje ta sama wartość.

Źródło: Analiza stron internetowych, sprawozdań rocznych, półrocznych i kwartalnych oraz ofert emisji obligacji 118 banków nadzorowanych przez Europejski Bank Centralny w ramach SSM.

Marcin Łupiński*

**MOŻLIWOŚĆ STOSOWANIA
MIĘDZYNARODOWEGO ARBITRAŻU
PODATKOWEGO PRZEZ MIKRO, MAŁE
I ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWA W KONTEKŚCIE
OPTYMALIZACJI PODATKOWYCH KOSZTÓW
WYKORZYSTANIA AUT OSOBOWYCH**

DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.07/m.lupinski

WPROWADZENIE

Artykuł poświęcony został analizie możliwości wykorzystania międzynarodowego arbitrażu podatkowego do optymalizacji podatkowych kosztów wykorzystania aut osobowych w działalności gospodarczej mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Wokół powyższego zagadnienia narosło wiele pytań i kontrowersji. Z jednej strony akcesja Polski do Unii Europejskiej umożliwiając nieobciążony cłem import używanych aut osobowych wytworzyła w kraju specyficzne warunki kształtowania się cen tego rodzaju środków transportu i jednocześnie wpłynęła na ceny oferowanych przez dealerów cen aut nowych. Z drugiej strony stale zmieniające się w trakcie ostatnich 30 lat krajowe przepisy podatkowe dotyczące rozliczania kosztów wykorzystania aut osobowych do celów gospodarczych, obciążenie rejestrowanych na terytorium Polski nowych aut osobowych podatkiem akcyzowym, rozbieżności dotyczące sposobu rozliczenia kosztów wykorzystania aut nabywanych oraz użytkowanych

* Marcin Łupiński – dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie, Narodowy Bank Polski, doradca podatkowy, marcin.lupinski@lazarski.pl

w ramach leasingu w ujęciu bilansowym i podatkowym stały się przesłanką do podejmowania przez przedsiębiorców działań ograniczających wysokość zobowiązań podatkowych związanych z wykorzystaniem tego rodzaju aut. Jednocześnie w powszechnym obiegu funkcjonuje wiele opinii dotyczących możliwości wykorzystania w tym zakresie przez krajowych przedsiębiorców podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w zagranicznych jurysdykcjach (głównie na terytoriach sąsiadujących z naszym krajem – Republiki Czeskiej lub Republiki Słowackiej).

Przyjęta przez autora hipoteza badawcza zakłada, że międzynarodowy arbitraż podatkowy może być stosowany w sposób skuteczny i zgodny z obowiązującymi regulacjami fiskalnymi od optymalizacji podatkowej w zakresie wykorzystania przez mikro, małe i średnie przedsiębiorstwo aut osobowych do celów działalności gospodarczej wyłącznie po spełnieniu przez krajowego podatnika wielu rygorystycznych warunków, obejmujących m.in. rzeczywiste prowadzenie działalności gospodarczej na terytorium kraju, gdzie zarejestrowany został podmiot, w ramach którego użytkowane jest auto osobowe, uwzględnienia w rachunku ekonomicznym kosztów prowadzenia tejże działalności za granicą oraz posiadania przez przedsiębiorcę dodatkowego marginesu środków finansowych w przypadku nabywania w Polsce aut rejestrowanych następnie poza jej terytorium niezbędnego do pokrycia przejściowych kosztów związanych z tego rodzaju transakcją.

Proces weryfikacji hipotezy został poprzedzony analizą pojęcia arbitrażu podatkowego. Poszukiwanie odpowiedzi na zadane pytanie badawczego zainicjowane zostało badaniem warunków ekonomicznych nabycia w Polsce auta osobowego na potrzeby działalności gospodarczej. W następnej kolejności zaprezentowano proces ewolucji otoczenia fiskalnego wykorzystania aut osobowych do celów gospodarczych w ciągu ostatnich 30 lat oraz przedstawiono kierunki aktualnie proponowanych zmian przepisów prawnych dotyczących tej materii. Zasadnicza część analizy została poświęcona prawnym i ekonomicznym warunkom wykorzystania podmiotu gospodarczego zarejestrowanego w zagranicznej jurysdykcji do optymalizacji zobowiązań podatkowych wynikających z wykorzystania auta osobowego. Kolejna część pracy obejmuje przegląd dostępnych Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) instrumentów mających na celu ograniczenie możliwości unikania bądź ograniczania zobowiązań podatkowych w związku z wykorzystaniem przez polskich przedsiębiorców aut osobowych. Rozdział ostatni zawiera podsumowanie wyników przeprowadzonej analizy oraz konkluzje.

1. MIĘDZYNARODOWY ARBITRAŻ PODATKOWY ORAZ MOŻLIWOŚĆ JEJ STOSOWANIA PRZEZ MIKRO, MAŁE I ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWA W ZAKRESIE OGRANICZENIA OBCIĄŻEŃ PODATKOWYCH ZWIĄZANYCH Z WYKORZYSTANIEM AUT OSOBOWYCH W DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Wejście Polski 1 maja 2004 roku do Wspólnoty Europejskiej stworzyło szerokiemu gronu krajowych przedsiębiorców możliwość stosowania strategii pozwalających na ograniczenie obciążeń fiskalnych z wykorzystaniem podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w pozostałych krajach Unii Europejskiej (UE). Strategie te polegają m.in. na wykorzystaniu różnic w obowiązujących na terenie Polski oraz innych krajów UE przepisach prawa bilansowego oraz podatkowego, w szczególności ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o podatku od towarów i usług, wiążąc się również często z wykorzystaniem umów o unikaniu podwójnego opodatkowania zawartych pomiędzy Polską a większością krajów Wspólnoty. Jedną z takich strategii jest wykorzystanie międzynarodowego arbitrażu podatkowego (*cross-border tax arbitrage*), pod pojęciem którego rozumie się sytuację, gdy:

„(...) w dwóch jurysdykcjach odmiennie traktuje się ten sam problem podatkowy lub niekonsekwentnie charakteryzuje daną transakcję. Różnice w kwalifikacji dochodu, definicji źródła lub rezydencji albo możliwości zaliczenia wydatków do kosztów podatkowych (...) umiejętnie wykorzystane dają podatnikom okazję do zmniejszenia obciążenia podatkowego”¹.

Wśród przykładów stosowania tego rodzaju podejścia można wymienić wykorzystanie do finansowania bieżącej działalności hybrydowych instrumentów finansowych, powoływanie spółek o dwóch (wielu) rezydencjach podatkowych (m.in. możliwość korzystania z prawa do podwójnego odliczania strat lub też powoływanie spółek o jednej rezydencji podatkowej w jurysdykcji, w której możliwe jest bardziej korzystne niż w Polsce kwalifikowanie kosztów związanych z zakupem aut osobowych i ich bieżącym wykorzystywaniem na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej).

Obniżanie w ramach międzynarodowego arbitrażu podatkowego wysokości zobowiązań podatkowych, przy literalnym stosowaniu się do reguł prawa bilansowego oraz podatkowego w poszczególnych krajach Wspólnoty i przy rzeczywistym prowadzeniu działalności gospodarczej w ramach powołanych podmiotów, nie jest z reguły traktowane przez administrację skarbową jako

¹ H. Litwińczuk (red.), P. Karwat, W. Pietrasiewicz, K. Tetlak, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 405.

agresywna optymalizacja podatkowa. Stosowanie arbitrażu podatkowego nie powinno więc zasadniczo powodować ewentualnych negatywnych konsekwencji finansowych dla stosujących je podmiotów gospodarczych oraz konsekwencji karnych i karno-skarbowych dla kierownictwa tychże jednostek. Niemniej jednak powszechność stosowania przedstawionego schematu do zakładania dedykowanych spółek wyłącznie na potrzeby korzystnego rozliczania kosztów zakupu i wykorzystania aut osobowych coraz częściej przyciąga uwagę krajowej oraz zagranicznej administracji skarbowej i staje się przesłanką do podejmowania przez organy tej administracji działań mających na celu ograniczenie korzyści podatkowych wynikających ze stosowania tego rodzaju schematu. W przypadku Polski działania organów podatkowych mogą opierać się na wprowadzonych w 2016 r. klauzulach o unikaniu opodatkowania, z wykorzystaniem stworzonych w ciągu kilku ostatnich lat rozwiązań informatycznych² (m.in. system analizy jednolitych plików kontrolnych – JKP, Centralny Rejestr Podatników, system STIR).

2. MAKROEKONOMICZNE TŁO MIĘDZYNARODOWEGO ARBITRAŻU PODATKOWEGO W ZAKRESIE WYKORZYSTANIA DO CELÓW GOSPODARCZYCH AUT OSOBOWYCH

W niniejszej części artykułu naszkicowane zostaną makroekonomiczne warunki obrotu autami osobowymi w Polsce funkcjonujące w ciągu ostatnich 15 lat. Analiza wspomnianego tła makroekonomicznego pozwala na dotarcie do źródeł bodźców wpływających na podejmowanie przez krajowe podmioty decyzji o optymalizacji podatkowej wykorzystania tego rodzaju środka transportu w działalności gospodarczej. W przedmiotowym zakresie należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że wynikająca ze wstąpienia Polski w 2004 roku do Unii Europejskiej eliminacja ceł importowych na sprowadzane z pozostałych krajów Wspólnoty środki transportu, w tym auta osobowe, spowodowała skokowy wzrost liczby tego rodzaju aut wprowadzonych na krajowy rynek³. W latach 2004–2017 roczna liczba importowanych aut osobowych przekraczała każdorazowo 600 000 sztuk, przy czym dwukrotnie (w latach 2008 i 2016) do Polski sprowadzono rocznie ponad milion aut używanych (rysunek 1).

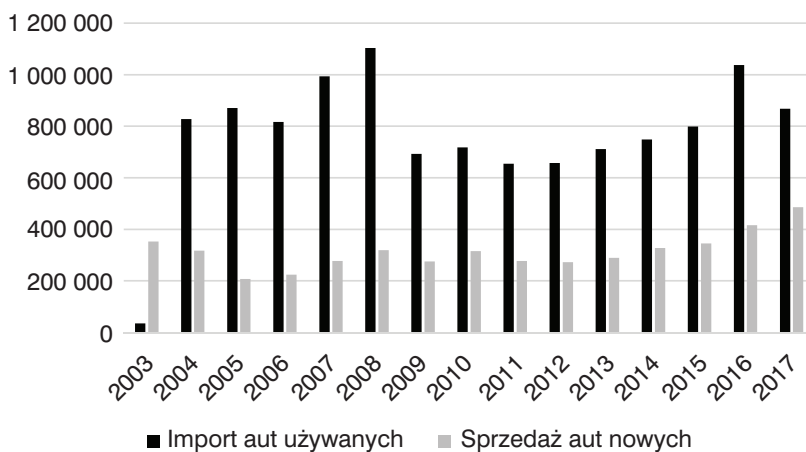
² M. Macudzyński, *System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) – nowe narzędzie zwalczania wyłudzeń skarbowych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, nr 3 (6), 2018, s. 73.

³ K. Krzak, *Skutki akcesji Polski do UE dla branży samochodowej*, Raport 224, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2004, s. 10.

Jednocześnie w latach 2004–2015 sprzedaż nowych aut osobowych w Polsce kształtowała się na poziomie niższym niż przed akcesją naszego kraju do Unii Europejskiej. Jak wynika z analizy wskaźnikowej (por. rysunek 2), w zależności od okresu liczba używanych aut importowanych była od ok. 2 do ok. 4 razy wyższa od liczby sprzedanych aut nowych.

Rysunek 1

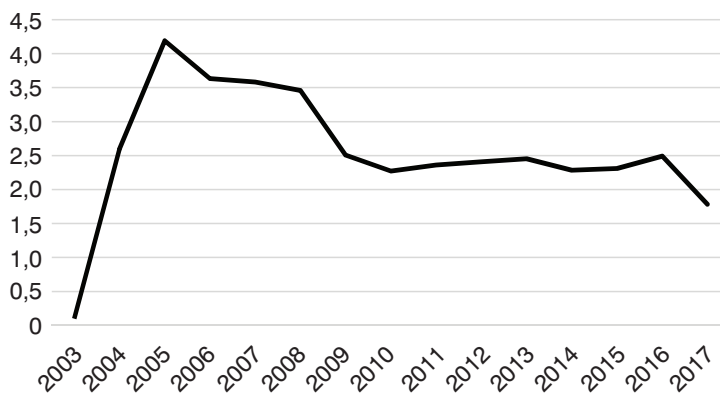
Sprzedaż nowych aut osobowych i import do Polski używanych aut osobowych w latach 2003–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CEPIK.

Rysunek 2

Współczynnik liczby używanych aut importowanych do Polski do liczby nowych aut sprzedanych w latach 2003–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CEPIK.

Analizując przedstawione dane statystyczne, można więc skonstatować, że znaczący udział w rynku relatywnie tanich używanych aut pochodzących z importu wygenerował silną negatywną presję na wielkość popytu na oferowane przez dealerów często kilka bądź nawet kilkunastokrotnie droższe auta nowe⁴. Stało się to przesłanką do obniżenia cen sprzedaży nowych aut osobowych oferowanych na polskim rynku w stosunku do cen analogicznych modeli oferowanych na rynkach pozostałych krajów UE.

3. EWOLUCJA OTOCZENIA FISKALNEGO GOSPODARCZEGO WYKORZYSTANIA AUT OSOBOWYCH W LATACH 1993–2018

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku dochodowym od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym⁵ w przypadku nabycia aut osobowych przedsiębiorcom nie przysługiwała możliwość odliczenia naliczonego VAT lub zwrotu różnicy podatku należnego i naliczonego. Natomiast przy nabyciu aut innych niż osobowe możliwość odliczenia naliczonego VAT przysługiwała, w sytuacji gdy dopuszczalna ładowność takiego auta wynosiła co najmniej 500 kg lub odsprzedaż, bądź też oddanie w odpłatne używanie pojazdu było przedmiotem działalności gospodarczej podatnika. Ponadto w przypadku aut osobowych oraz innych aut o ładowności mniejszej niż 500 kg wyłączono możliwość obniżenia kwoty podatku należnego lub zwrotu różnicy podatku należnego i naliczonego od paliw stosowanych do ich napędzania. Jednocześnie zgodnie z załącznikiem do przedmiotowej ustawy podatkiem akcyzowym objęto wszystkie samochody osobowe, upoważniając jednocześnie Ministra Finansów do ewentualnego zwolnienia niektórych ich rodzajów w drodze rozporządzenia. W 1993 r. decyzją Ministra Finansów z konieczności zapłaty akcyzy zostały zwolnione pojazdy, których wartość celna (nieuwzględniająca cła, podatku od towarów i usług oraz marż handlowych) nie przekraczała 10 000 ECU. W 1994 r. kwota graniczna została zmniejszona do 7000 ECU, a dwa lata później określona na poziomie 7500 ECU.

⁴ Ł. Małys, R. Przybylski, *Otoczenie konkurencyjne przedsiębiorstw branży motoryzacyjnej w Polsce*, [w:] M. Łuczak, Ł. Małys (red.), *Współczesne koncepcje i trendy w branży motoryzacyjnej*, Wydawnictwo Advertiva, Poznań 2016, s. 44; R. Berckhan, *Pomiar wyników w branży motoryzacyjnej*, [w:] M. Łuczak, Ł. Małys (red.), *Współczesne koncepcje i trendy...*, *op. cit.*, s. 84.

⁵ Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. z 1993 r. Nr 11, poz. 50 ze zm.).

Z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej omówione powyżej przepisy ustawy o podatku od towarów i usług zostały zastąpione nowymi regulacjami⁶, na gruncie których przedsiębiorcom nabywającym auta osobowe oraz inne auta o dopuszczalnej ładowności określonej specjalnym wzorem (tzw. wzór Lisaka) przysługiwało odliczenie od należnego VAT 50% wskazanej na fakturze kwoty tego podatku, jednak w kwocie nie większej niż 5000 zł. Analogiczne zasady objęły rozliczenie do celów podatkowych części raty wynikającej z VAT naliczonego od ceny netto auta związanej z zawartymi umowami leasingu operacyjnego. Ponadto ustawodawca przyjął, że w przypadku aut osobowych i innych aut o dopuszczalnej ładowności mniejszej niż 500 kg nie będą możliwe pomniejszenia kwoty podatku należnego o wartość podatku naliczonego w związku z nabyciem paliw.

Kolejna nowela regulacji podatkowych wprowadzona została od dnia 22 sierpnia 2005 r. (ustawą z dnia 21 kwietnia 2005 roku o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zmianie niektórych innych ustaw). Zgodnie z nowym brzmieniem przepisów podatnikowi nabywającemu auto osobowe o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony przysługiwało prawo do odliczenia naliczonego VAT stanowiącego równowartość 60% kwoty podatku określonej w fakturze lub kwoty podatku należnego z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów albo też kwoty podatku należnego od dostawy towarów, dla której podatnikiem jest ich nabywca, przy czym jako górny limit odliczenia określono na 6000 zł. Jednocześnie wprowadzono wiele wyłączeń od opisanej powyżej zasady ogólnej, m.in. możliwość odliczenia pełnej kwoty podatku naliczonego w przypadku „pojazdów samochodowych mających jeden rząd siedzeń, który oddzielony jest od części przeznaczonej do przewozu ładunków ścianą lub trwałą przegrodą”.

W następnych latach miały miejsce zdarzenia określające nowe ramy regulacyjne określające sposób rozliczania podatku od towarów i usług przy nabyciu auta osobowego w celu wykorzystania do prowadzenia działalności gospodarczej. 1 stycznia 2007 r. aktem prawnym określającym sposób obciążenia działających na terenie UE przedsiębiorców podatkiem od wartości dodanej stała się Dyrektywa Rady Europejskiej 2006/112/WE⁷. Oprócz tego

⁶ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 ze zm.).

⁷ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, OJL 347, 11.12.2006, s. 1–118.

wyrokiem z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-414/07⁸ (dot. krajowej spółki Magoora) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) rozstrzygnął, że wraz z akcesją do Unii Europejskiej nasz kraj, wbrew obowiązującemu wówczas prawodawstwu unijnemu, zmienił na niekorzyść podatników przepisy VAT dotyczące odliczenia podatku naliczonego przy zakupie paliwa do samochodów firmowych, co uniemożliwiło podatnikom odliczanie podatku naliczonego przy nabywaniu paliwa do samochodów zgodnie z zasadami obowiązującymi do 30 kwietnia 2004 roku.

Ponadto w 2009 roku zostały znowelizowane przepisy dotyczące sposobu naliczania podatku akcyzowego od aut osobowych w przypadku ich nabycia w kraju, nabycia wewnątrzspółnotowego bądź importu. Na podstawie art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 roku o podatku akcyzowym⁹ stawkę tego podatku uzależniono wyłącznie od pojemności silnika auta i określono na poziomie:

- 3,1% wartości auta z silnikiem o pojemności mniejszej lub równej 2000 cm³,
- 18,6% wartości auta z silnikiem o pojemności większej niż 2000 cm³.

Wspomniany wyrok TSUE z grudnia 2008 r. zainicjował w Polsce prace nad nowelizacją ustaw o podatku od towarów i usług oraz ustawy o transporcie drogowym, która została ostatecznie przyjęta 16 grudnia 2010 r. Na podstawie art. 3 ust. 1 znowelizowanej ustawy w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2012 r. nabycie samochodów osobowych oraz innych pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony uprawniało do określenia kwoty podatku naliczonego na poziomie 60% kwoty podatku VAT wskazanego w fakturze lub kwoty podatku należnego wynikającego z wewnątrzspółnotowego nabycia towarów lub kwoty podatku należnego od dostawy towarów, dla której podatnikiem jest ich nabywca. Górny limit odliczenia pozostawiono na poziomie 6000 zł. W przypadku aut spełniających powyższe kryteria wyłączono możliwość obniżenia kwoty lub zwrotu różnicy podatku należnego w związku z nabywaniem przez podatników paliw wykorzystywanych do ich napędu. Jednocześnie stosownie do treści art. 3 ust. 2 referowanego aktu prawnego z powyższych ograniczeń wyłączono wiele pojazdów samochodowych spełniających wymagania potwierdzone zaświadczeniem oraz adnotacją w dowodzie rejestracyjnym wprowadzoną

⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 22 grudnia 2008 r. Magoora sp. z o. o. przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Krakowie, InfoCuria, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-414/07> [dostęp: 09.11.2018].

⁹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11 ze zm.).

na podstawie dodatkowego badania technicznego przeprowadzonego przez okręgową stację kontroli pojazdów.

Dodatkowo, począwszy od 1 stycznia 2011 roku (w związku z wejściem w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej z dnia 26 listopada 2010 r. określającej m.in. brzmienie art. 146a pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług), nastąpiła zmiana z 22% do 23% stawki podstawowej podatku VAT, którym objęte jest nabycie na terenie Polski pojazdów samochodowych przez finalnych klientów.

17 grudnia 2013 r. została wydana decyzja wykonawcza Rady Europy upoważniająca Polskę do wprowadzenia środków stanowiących odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a i art. 168 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej¹⁰. W ramach przedmiotowego odstępstwa nasz kraj został upoważniony do ograniczenia prawa do odliczenia 50% VAT od zakupu, nabycia wewnątrzwspólnotowego, przywozu, wynajmu lub leasingu silnikowych pojazdów samochodowych, a także VAT naliczonego w związku z wydatkami dotyczącymi tych pojazdów, jeśli nie były one używane wyłącznie do celów działalności gospodarczej. Do krajowego ustawodawstwa decyzja ta została zaimplementowana ustawą z dnia 1 stycznia 2014 r. W ramach przepisów przedmiotowej ustawy jako pojazdy samochodowe zdefiniowano środki transportu w rozumieniu przepisów ustawy o ruchu drogowym o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony. Ponadto zostało przyjęte, że ograniczenie odliczenia w wysokości 50% VAT nie dotyczyło tego podatku naliczonego w stosunku do zakupu bądź leasingu auta, używanego do celów w całości związanych z działalnością gospodarczą. Oprócz tego wskazano enumeratywnie katalog wydatków związanych z pojazdami samochodowymi, z tytułu których odliczenie podatku naliczonego podlega ograniczeniom do wysokości 50%. W ramach wspomnianej listy wymienione zostały wydatki związane z nabywaniem przez podatników paliw silnikowych, oleju napędowego oraz gazu, wykorzystywanych do ich napędzania. Po raz kolejny prowadzono również wyjątki pozwalające podatnikowi na odliczenie VAT naliczonego z faktur dokumentujących zakup bądź leasing oraz wydatki związane z używaniem pojazdu samochodowego w pełnej wysokości, w przypadku gdy pojazdy samochodowe będą:

- a) wykorzystywane wyłącznie do działalności gospodarczej podatnika lub
- b) konstrukcyjnie przeznaczone do przewozu co najmniej 10 osób łącznie z kierowcą, jeżeli z dokumentów wydanych na podstawie przepisów o ruchu drogowym wynika takie przeznaczenie.

¹⁰ A. Bartosiewicz (red.), *VAT. Komentarz 2014*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 914.

W ramach znowelizowanych w 2014 roku przepisów ustawy o podatku od towarów i usług sprecyzowano również, że za pojazdy samochodowe wykorzystywane wyłącznie do działalności gospodarczej podatnika uznawane są pojazdy m.in. w sytuacji gdy sposób ich wykorzystywania, zwłaszcza określony w ustalonych przez podatnika zasadach jego używania, dodatkowo potwierdzony prowadzoną dla tego pojazdu ewidencją przebiegu, wyklucza jego użycie do celów niezwiązanych z działalnością gospodarczą (konieczność prowadzenia tzw. kilometrówki).

Uzupełniając przedstawione tło zmian legislacyjnych dotyczących możliwości odliczania podatku naliczonego przy zakupie auta osobowego, należy również pokrótce opisać konsekwencje podatkowych zasad uznawania odpisów amortyzacyjnych za koszty uzyskania przychodu. Choć bowiem przyjmując auto osobowe do ewidencji środków trwałych podatnik zgodnie z art. 16g ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (dalej updog)¹¹ (ewentualnie art. 22g ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹² (dalej updof) ustalał jego wartość zgodnie z ceną nabycia (wskazaną na fakturze zakupu) powiększoną ewentualnie o koszty powiązane z tą transakcją, a poniesione do dnia przekazania środka trwałego do używania i właśnie na bazie tej kwoty ustalał wartość odpisów amortyzacyjnych do celów bilansowych, to jednak za podatkowe koszty uzyskania przychodu zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 4 updog (odpowiednio art. 23 ust. 1 pkt 4 updof) można było uznać wyłącznie odpisy amortyzacyjne od wartości samochodu nieprzekraczającej kwoty 20 000 euro (limit wprowadzony w 2002 r., w 2018 r. dla aut elektrycznych przyjęto powyższy limit podwyższony o 50%) przeliczonej według średniego kursu złotego względem tej waluty ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski w dniu przekazania auta do użytkowania. Część podatników nabywająca auta osobowe o wartości przekraczającej 20 000 euro (obecnie ok. 85 000 zł) obchodziła to ograniczenie stosując w okresie ich wykorzystania na cele prowadzonej działalności gospodarczej istotnie obniżone stawki odpisów amortyzacyjnych (np. do poziomu 0,1%), a następnie zaliczając do kosztów uzyskania przychodów przy sprzedaży tego auta jego „nieumorzoną część wartości początkowej”, stanowiącą różnicę pomiędzy wartością początkową a sumą dokonanych odpisów amortyzacyjnych, o których mowa w art. 16h ust. 1 pkt 1 updog¹³.

¹¹ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1992 r. Nr 21, poz. 86 ze zm.).

¹² Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350 ze zm.).

¹³ Interpretacja dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi z dnia 15 lipca 2011 r. (IPTPB3/423-32/11-4/MF) oraz interpretacja dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 25 listopada 2016 r. (1462-IPPB6.4510.567.2016.1.AG).

Jednak znacznie bardziej popularnym rozwiązaniem optymalizacyjnym, pozwalającym jednocześnie przedsiębiorcy na zaangażowanie znacznie mniejszych środków własnych, była praktyka zawierania przez podatników umów leasingu operacyjnego. Na podstawie tego rodzaju kontraktu finansujący zakup auta (leasingodawca) dokonywał jego amortyzacji, natomiast leasingobiorca miał możliwość zaliczenia do kosztów uzyskania przychodu rat leasingowych oraz określonych w zawartym kontrakcie opłat i prowizji, co pozwalało na ustalenie podstawy opodatkowania na poziomie niższym, niż w przypadku zaliczenia pełnej wartości początkowej auta. W przypadku leasingu podatnik odnosił ponadto dodatkowe korzyści ze znacznie krótszego okresu zaliczenia wydatków związanych z nabyciem auta w poczet kosztów uzyskania przychodów. Co do zasady ustawy okres amortyzacji auta osobowego nie może być bowiem krótszy niż 5 lat, natomiast minimalny okres, na który może zostać zawarta umowa leasingu operacyjnego (po spełnieniu grupy warunków), wynosi jedynie 40% tego okresu, czyli 2 lata (po którym to okresie niejednokrotnie następował odkup przedmiotu leasingu za 1–2% wartości przez przedsiębiorcę lub jego pracownika do ich majątku osobistego). Nietrudno więc zauważyć, że tego rodzaju preferencyjne ustalenie zasad podatkowych dla leasingu operacyjnego aut o wartości początkowej przekraczającej równowartość 20 000 euro prowadziło, wraz z rosnącymi cenami preferowanych przez przedsiębiorców aut, do znaczącego wzrostu zainteresowania przedsiębiorców tą formą finansowania wykorzystania aut osobowych w firmach, stałego wzrostu wartości rynku usług leasingowych oraz wzrostu przychodów firm leasingowych.

4. KIERUNKI PROPONOWANYCH ZMIAN OTOCZENIA FISKALNEGO WYKORZYSTANIA AUT OSOBOWYCH NA POTRZEBY PROWADZONEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

W 2017 roku resort finansów rozpoczął pracę nad nowelizacją przepisów updop i updof regulujących podatkowe aspekty rozliczania przez przedsiębiorców zakupu, leasingu, amortyzacji oraz bieżących kosztów związanych z używaniem aut osobowych na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej. Zgodnie z finalną treścią przyjętego przez Sejm 23 października 2018 r. rozwiązania¹⁴ w przypadku aut osobowych wykorzystywanych zarówno do

¹⁴ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2193).

celów prywatnych, jak i na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej, utrzymano możliwość odliczenia przy nabyciu tego rodzaju środka transportu równowartości 50% naliczonego podatku od towarów i usług. Natomiast w odniesieniu do aut osobowych wykorzystywanych wyłącznie do celów prowadzenia działalności gospodarczej zachowano możliwość odliczenia pełnej kwoty naliczonego VAT.

W drugim przypadku, również tak jak dotychczas, wykazanie sposobu wykorzystania auta osobowego będzie leżało w gestii przedsiębiorcy prowadzącego ewidencję przebiegu pojazdu. Podatnik, który zdecyduje się na wykorzystanie zakupionego auta osobowego wyłącznie do celów prowadzonej działalności gospodarczej, będzie mógł rozpoznać jako koszty uzyskania przychodu 100% kosztów związanych z jego bieżącą eksploatacją (a więc również w zakresie wydatków związanych z zakupem paliwa do przedmiotowego auta). Przy podatkowym kwalifikowaniu kosztów użytkowania aut osobowych (również paliwa) w trybie mieszanym zostało wprowadzone ograniczenie na poziomie 75%.

We wprowadzanych do obrotu prawnego przepisach w istotny sposób zmieniono zasady amortyzacji aut osobowych, zrównując jednocześnie ograniczenia dotyczące górnego limitu odpisów amortyzacyjnych w przypadku zakupu oraz leasingu pojazdu. Limit amortyzacji z obecnej równowartości 20 000 euro w złotych polskich został podwyższony do 150 000 zł dla pojazdów z silnikiem spalinowym lub hybrydowym oraz do 225 000 zł dla pojazdów z napędem elektrycznym. Tak jak wspomniano wcześniej, analogicznymi ograniczeniami objęty został leasing operacyjny aut osobowych, przy czym w przypadku zawarcia tego rodzaju kontraktu przez przedsiębiorcę koszty eksploatacji przedmiotu leasingu nie będą objęte limitem zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów na poziomie 75% (jakkolwiek zastrzeżono, że jeśli z treści umowy leasingu wynikać będzie, że w ramach opłat należnych leasingodawcy rozliczane będą również opłaty eksploatacyjne, to przedmiotowa część opłat będzie objęta 75% limitem).

W kontekście zaproponowanych zmian ujednociających podatkowe zasady rozliczania przed przedsiębiorców leasingu aut osobowych należy również wspomnieć o wejściu w życie 1 stycznia 2019 r. Międzynarodowego Standardu Sprawozdawczości Finansowej nr 16 (MSSF 16) zastępującego obecnie regulacje zawarte w Międzynarodowym Standardzie Rachunkowości nr 17 (MSR 17)¹⁵. Zgodnie z regulacjami obowiązującymi do końca

¹⁵ T. Iwanowicz, *Wprowadzenie standardu MSSF 16 oraz jego przewidywany wpływ na sytuację majątkową i finansową spółek notowanych na GPW*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości”, nr 97 (153), 2018, s. 47.

2018 r. notowane na warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych spółki uprawnione były do klasyfikowania zawartych umów leasingu w zależności od cech tychże umów wskazanych w MSR 17 i własnych potrzeb jako umowy leasingu operacyjnego lub finansowego (m.in. w celu ograniczenia wysokości zobowiązań podatkowych, by finalnie wykazać wyższy wynik finansowy). W przypadku zakwalifikowania konkretnego kontraktu jako umowy leasingu operacyjnego nie był on ujmowany w bilansie spółki, natomiast w rachunku zysków i strat wykazywane były bieżące realizowane przez spółkę płatności związane z postawionym do jej dyspozycji aktywem. Z kolei, gdy przyjęte zostało, że dana umowa ma cechy leasingu finansowego, kwota będąca równowartością minimalnych opłat leasingowych była uwzględniana po stronie pasywów spółki, natomiast po stronie aktywnej jej bilansu rozpoznawane było użytkowane aktywo trwałe.

Zgodnie z MSSF 16 podmioty zobowiązane do jego stosowania będą musiały począwszy do 1 stycznia 2019 roku klasyfikować wszelkie umowy leasingu zgodnie ze schematem umowy leasingu finansowego. Skutkiem tego stanu rzeczy będzie konieczność rozpoznania prawa do użytkowania przedmiotu leasingu jako składnika aktywów leasingobiorcy oraz bieżącej wartości przyszłych płatności wynikających z zawartej umowy leasingowej jako składnika pasywów. W ramach rachunku zysków i strat raty płatności z tytułu kontraktu leasingu operacyjnego, wykazywane dotychczas jako koszty usług obcych, będą ujmowane dwuskładnikowo jako odpisy amortyzacyjne oraz koszty płaconych odsetek.

5. ANALIZA MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA ZAGRANICZNYCH JURYSDYKCJI DO OPTIMALIZACJI PODATKOWEJ W ZAKRESIE WYKORZYSTANIA AUT OSOBOWYCH NA PRZYKŁADZIE DZIAŁALNOŚCI PODMIOTÓW ZAREJESTROWANYCH W REPUBLICIE CZESKIEJ

Ze względu na łatwość rejestracji oraz relatywnie prosty sposób bieżącej obsługi znaczna część przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą w Republice Czeskiej wybiera formę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (spółka z o.o., *společnost s ručením omezeným, s.r.o.*), której zasady funkcjonowania zostały uregulowane w ramach ustawy nr 90/2012 o spółkach handlowych i spółdzielniach (*zákon o obchodních společnostech a družstvech*)¹⁶.

¹⁶ Opis zasad prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Republiki Czeskiej oraz obowiązujących w tym kraju zasad dotyczących obciążeń podatkowych i pozapodatkowych został przygotowany na podstawie: Ustawy nr 90 z 2012 roku

Podobnie jak w Polsce zawarcie umowy spółki z o.o. lub złożenie jednostronnego oświadczenia o jej założeniu może zostać dokonane *online* za pomocą stosownego elektronicznego szablonu (*podání do veřejného rejstříku*) skierowanego do właściwego dla miejsca rejestracji sądu rejestrowego (*rejstříkový soud*) prowadzącego rejestr publiczny (*veřejný rejstřík*). Oczywiście istnieje również możliwość zawarcia umowy spółki lub złożenia stosownego oświadczenia w formie aktu notarialnego. Minimalna wysokość kapitału zakładowego i jednocześnie minimalna wartość jednego udziału została ustalona w Czechach zaledwie na poziomie 1 czeskiej korony, czyli ok. 17 groszy. Jednak podmioty o tak niewielkiej kapitalizacji traktowane są jako niewiarygodne. Przyjmuje się, że realna minimalna wartość kapitału zakładowego wynosi ok. 10 000–15 000 czeskich koron (ok. 1700–2500 zł). Rejestracja spółki następuje po wniesieniu co najmniej 30% wartości wkładów pieniężnych oraz 100% wkładów niepieniężnych.

Koszty założenia rejestracji spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Republice Czeskiej przedstawiają się następująco. Wynagrodzenie notariusza za sporządzenie umowy spółki lub przyjęcie oświadczenia o jej założeniu wynosi 2000 czeskich koron + 21% VAT (ok. 400 zł), jego wynagrodzenie za wpis do rejestru publicznego to 1000 czeskich koron + VAT (ok. 200 zł), kolejne 300 czeskich koron + VAT (ok. 60 zł) wynosi wynagrodzenie notariusza za dokonanie wpisu podmiotu do rejestru działalności gospodarczej (*obchodní rejstřík*). Niezbędne jest również uzyskanie zaświadczenia o niekaralności dla członków władz spółki oraz (w większości przypadków) licencji handlowej (*živnostenský list*), co związane jest z opłatą w wysokości 1000 czeskich koron (ok. 170 zł). Łączne bezpośrednie koszty założenia w Czechach spółki z o.o. powinny więc zamknąć się w kwocie ok. 1000 zł.

W Czechach aktem prawnym regulującym większość kwestii związanych z podatkiem VAT jest wielokrotnie nowelizowana ustawa *Zákon o dani z přidané hodnoty* (ZoDPH) z kwietnia 2004 r. Spółka z ograniczoną odpo-

o korporacjach handlowych i spółdzielniach z 02.01.2012 roku (Zákon č.90/2012 Sb., o obchodních korporacích a družstvech ze dne 25.01.2012); Ustawy nr 89 z 2012 roku, Kodeks Cywilny, z dnia 3.02.2012 roku (Zákon č.89/2012 Sb., občanský zákoník ze dne 03.02.2012); Ustawy nr 499 z 2004 roku o archiwizacji i zarządzaniu aktami z dnia 30.06.2004 roku (Zákon č.499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě ze dne 30.06.2004); Ustawy nr 455 z 1991 roku o działalności gospodarczej z dnia 02.10.1991 roku (Zákon č.455/1991 Sb., o živnostenské podnikání (živnostenský zákon) ze dne 02.10.1991); Ustawy nr 563 z 1991 roku o rachunkowości z dnia 12.12.1991 roku (Zákon č.563/1991 Sb., o účetnictví ze dne 12.12.1991) oraz Ustawy nr 570 z 1991 roku o urzędach ds. działalności gospodarczej z dnia 17.12.1991 roku (Zákon č.570/1991 Sb., o živnostenských úřadech ze dne 17.12.1991).

wiedzialnością staje się podatnikiem podatku od towarów i usług fakultatywnie (po złożeniu wniosku o wpis do rejestru VAT) lub obligatoryjnie od pierwszego dnia drugiego miesiąca, następującego po miesiącu, w którym jej obroty w ciągu kolejnych 12 miesięcy kalendarzowych przekroczyły kwotę 1 000 000 czeskich koron (ok. 170 000 zł). W drugim przypadku spółka jest zobowiązana do złożenia w ciągu 15 dni po zakończeniu miesiąca, w którym przekroczony został limit obrotów, wniosku o rejestrację na potrzeby podatku VAT. Z wpisem do rejestru podatników VAT nie jest związana konieczność wniesienia opłaty. Podstawowa stawka podatku od towarów i usług ustalona została w Czechach na poziomie 21%. Stawką tą objęta jest również sprzedaż aut osobowych końcowym nabywcom.

Podatnik VAT jest zobowiązany do składania deklaracji podatkowych w formie elektronicznej w ciągu 25 dni od zakończenia okresu podatkowego (dla spółek kapitałowych jest to okres jednego miesiąca). Ewentualna nadwyżka podatku naliczonego nad należnym zwracana jest podatnikowi w ciągu 30 dni od potwierdzenia przez właściwy urząd skarbowy rachunkowej poprawności złożonej deklaracji. W celu uzyskania zwrotu VAT nie jest konieczne składanie dodatkowego wniosku. Jeżeli w wyniku nadmiernego odliczenia powstanie podlegająca zwrotowi nadpłata, jest ona zwracana podatnikowi bez konieczności składania wniosku w ciągu 30 dni od wymierzenia nadmiernego odliczenia (§ 105 ZoDPH).

Od 1 stycznia 2016 r. podmioty prowadzące na terenie Czech działalność gospodarczą zobowiązane są do cyklicznego przysyłania raportu kontrolnego na potrzeby VAT (*kontrolní hlášení k DPH*), stanowiącego odpowiednik polskiego jednolitego pliku kontrolnego (JPK). Spółki kapitałowe zobowiązane są do przedłożenia raportu kontrolnego do 25 dnia po zakończeniu każdego miesiąca.

W tym miejscu warto również wspomnieć o pozostałych zobowiązaniach przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Republiki Czeskiej. Podstawowa stawka podatku od osób prawnych (CIT) określona została na poziomie 19%. Przedsiębiorcy zatrudniający pracowników zobowiązani są również do odprowadzania składki z tytułu ubezpieczenia emerytalno-rentowego (do Czeskiej Administracji Ubezpieczenia Społecznego – ČSSZ) oraz składki z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego (do wybranej lokalnej Kasy Chorych, *Zdravotní pojišťovna*). Wysokość składek uzależniona jest bezpośrednio od uzyskanego przez pracownika dochodu, w przypadku pierwszej z wymienionych składek jest to 14,6% dochodu (minimalnie 1972 koron czeskich, ok. 340 zł), w drugim 6,75% dochodu (minimalnie 1823 koron czeskich, ok. 300 zł).

Ze względu na barierę językową oraz dążąc do ograniczenia zaangażowania czasowego w proces rejestracji podmiotu gospodarczego na terenie Czech, znaczna część zainteresowanych korzysta z usług pośrednictwa w zakresie obsługi procesu rejestracji podmiotów gospodarczych. Praktykowane jest również nabywanie udziałów w uprzednio założonych tzw. spółkach „szufladowych”. Tego rodzaju usługami zajmuje się wiele wyspecjalizowanych podmiotów (pośredników), zarówno krajowych, jak i czeskich. Koszt reprezentowania klienta w procesie rejestracji lub nabycia udziałów zawiera się w zakresie 4500–6000 zł. W obu przypadkach niezbędne jest również ponoszenie bieżących kosztów związanych z:

- obsługą księgową (równowartość ok. 200–500 zł miesięcznie),
- transferem korespondencji, składaniem w imieniu klienta deklaracji i pism (równowartość ok. 100–200 zł miesięcznie),
- wynajmem „wirtualnego” adresu spółki (równowartość ok. 100–300 zł miesięcznie).

Rejestracja w Republice Czeskiej auta osobowego przez przedsiębiorcę odbywa się we właściwym dla jego siedziby Wydziale Transportu Urzędu Miasta. W przypadku rejestracji auta nowego (jeśli od daty pierwszej rejestracji nie minęło 6 miesięcy lub o przebiegu mniejszym niż 6000 km) wraz z wnioskiem o rejestrację złożone muszą zostać następujące dokumenty:

- 1) wspólnotowe świadectwo zgodności lub dokumenty potwierdzające pozytywny wynik badania stanu technicznego oraz badania składu emitowanych spalin przeprowadzonego w serwisie na terenie Republiki Czeskiej,
- 2) wyciąg z rejestru działalności gospodarczej,
- 3) faktura dokumentująca nabycie,
- 4) dowód zawarcia przez wnioskodawcę umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w towarzystwie ubezpieczeniowym upoważnionym do świadczenia usług na terenie Republiki Czeskiej,
- 5) dokument potwierdzający uiszczenie zaliczki na podatek VAT należny na terenie Republiki Czeskiej (zgodnie ze stawką 21%),
- 6) tablice rejestracyjne (o ile auto zostało zarejestrowane w kraju macierzystym nabycia).

Procedura rejestracji trwa ok. dwa dni. Na jej koszt w przypadku nowego auta składa się koszt wydania karty pojazdu (1500 czeskich koron, ok. 250 zł) oraz tablic rejestracyjnych (800 czeskich koron, ok. 140 zł). Dla porównania, w przypadku rejestracji analogicznego auta na terenie Polski łączny koszt zamyka się w kwocie ok. 180 zł.

Przyjmując więc 5-letnią perspektywę użytkowania auta osobowego na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej łączny koszt obsługi pod-

miotu gospodarczego zarejestrowanego na terenie Republiki Czeskiej wynosi równowartość od ok. 14 000 zł w przypadku przeprowadzenia samodzielnej rejestracji i samodzielnej obsługi księgowej utworzonego podmiotu do ok. 40 000–50 000 zł w przypadku scedowania całości obowiązków na pośrednika.

Po przedstawieniu kosztów związanych z obsługą dedykowanego podmiotu (odpowiednika krajowej spółki z o.o.) i rejestracją należy przedstawić korzyści ekonomiczne związane z transferem lokalizacji wykorzystywania nowego auta osobowego z Polski do Republiki Czeskiej do prowadzonej działalności gospodarczej. W przypadku nowych aut osobowych nabytych przez czeski podmiot w Polsce i zarejestrowanych na terenie Republiki Czeskiej wynikają one głównie z trzech czynników, tj. z możliwości:

- uzyskania zwrotu równowartości podatku akcyzowego zapłaconego przy nabyciu auta w Polsce;
- możliwości odliczenia (ewentualnie zwrotu) pełnej kwoty podatku VAT (stawka 21%) naliczonego w Republice Czeskiej przy założeniu, że podatnik będzie w stanie wykazać, że auto wykorzystane będzie wyłącznie do celów działalności gospodarczej;
- możliwości odliczenia (ewentualnie zwrotu) pełnej kwoty podatku VAT naliczonego w Republice Czeskiej w związku z zakupem przez przedsiębiorcę paliwa, przeglądów, napraw do zarejestrowanego na terenie tego kraju auta osobowego.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 krajowej ustawy o podatku akcyzowym podmiot (osoba fizyczna lub prawna) dokonując wewnątrzwspólnotowej dostawy albo eksportu samochodu osobowego (lub jeżeli w jego imieniu ta dostawa albo eksport zostały realizowane) uprawnione są do zwrotu zapłaconej akcyzy na wniosek złożony właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie roku od dnia dokonania dostawy wewnątrzwspólnotowej albo eksportu tego samochodu osobowego. Zwrot może nastąpić, jeśli wnioskodawca jest w posiadaniu i przedstawi organowi KAS dokumenty potwierdzające dokonanie wewnątrzwspólnotowej dostawy (w rozumieniu art. 2 pkt 10 i art. 77 ustawy o podatku akcyzowym) albo eksportu (np. dokumenty przewozowe, celne, faktury, specyfikacje dostaw). Jednocześnie niezbędne jest dołączenie do wniosku pierwotnej faktury z wykazaną kwotą zapłaconej akcyzy. Minimalna kwota zwrotu akcyzy to równowartość 10 euro obliczona według średniego kursu euro ogłoszonego przez NBP z dnia złożenia wniosku. W związku z wejściem w życie od 19 września 2018 roku nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy Prawo celne ubiegający się o zwrot zapłaconego podatku akcyzowego zobowiązani są do posługiwania się nowym wzorem wniosku określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 września 2018 r.

W zakresie rozliczenia podatku VAT, przy nabyciu auta osobowego przez czeskiego przedsiębiorcę na terenie Polski, w większości przypadków można mówić o wewnątrzspółnotowym nabyciu towarów (WNT). Zgodnie z art. 20 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, wewnątrzspółnotowe nabycie towarów polega na nabyciu prawa do rozporządzania jak właściciel rzeczowym majątkiem ruchomym wysyłanym lub transportowanym do nabywcy przez sprzedawcę lub na ich rzecz, do miejsca przeznaczenia w państwie UE innym niż państwo członkowskie rozpoczęcia wysyłki lub transportu towarów. Co do zasady transakcja może być uznana za WNT, jeśli jest dokonywana przez podatnika VAT lub przez osobę prawną niebędącą podatnikiem, gdy sprzedawcą jest podatnik VAT niekorzystający ze zwolnień, lecz w przypadku nowych środków transportu WNT może być dokonywana również przez dowolną osobę niebędącą podatnikiem VAT (art. 2 przedmiotowej dyrektywy). Opodatkowanie podatkiem od towarów i usług nabytego w ramach WNT auta osobowego następuje wyłącznie w Republice Czeskiej. Zarejestrowana na terenie tego kraju spółka jest więc zobowiązana do naliczenia VAT zgodnie z lokalnymi przepisami, czyli zgodnie ze stawką 21%. Co do zasady, obowiązek podatkowy powstaje do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu dokonania dostawy. Jeśli jednak kontrahent wystawi wcześniej fakturę, obowiązek podatkowy powstaje w miesiącu jej wystawienia (art. 69 dyrektywy 2006/112/WE).

Nabywając auto osobowe, działający w Republice Czeskiej podmiot płaci więc należny podatek VAT już na terenie tego kraju, a potwierdzenie jego uiszczenia jest jednym z niezbędnych dokumentów pozwalających na jego rejestrację. Następnie, jeśli mamy do czynienia z odpowiednikiem spółki z o.o., w najbliższej miesięcznej deklaracji (składanej do 25 dnia kolejnego miesiąca po miesiącu referencyjnym) podmiot ten wykazuje naliczony VAT związany z nabyciem środka transportu. Czeski urząd skarbowy do 15 dnia kolejnego miesiąca potwierdza rachunkową poprawność złożonej deklaracji, a w ciągu kolejnych 30 dni dokonuje ewentualnej różnicy pomiędzy podatkiem naliczonym a należnym. Przed złożeniem deklaracji podatnik powinien ocenić (na bazie własnego oszacowania wynikającego np. z doświadczenia), w jakim zakresie będzie wykorzystywać nabyte auto do celów innych niż wynikających z działalności gospodarczej. Jeśli przewidywane jest jakiegokolwiek wykorzystanie auta do celów prywatnych, należy jego udział (procentowo) w łącznym zakresie eksploatacji wskazać w deklaracji. Zadeklarowany udział staje się podstawą do ustalenia wysokości naliczonego podatku VAT podlegającemu odliczeniu.

Warto również zaznaczyć, że zgodnie z czeskimi przepisami przedsiębiorca jest zobowiązany do prowadzenia rzetelnej ewidencji przebiegu nabytego do celów działalności gospodarczej auta. W przeciwieństwie do przepisów krajowych nie został określony sposób ani wzór jej prowadzenia. Na podstawie przedmiotowej ewidencji podatnik przez 5 kolejnych lat kalendarzowych zobowiązany jest wyliczyć rzeczywisty udział użytkowania nabytego auta do celów działalności gospodarczej. W przypadku, gdy współczynnik rzeczywisty różni się od zadeklarowanego w pierwotnej deklaracji o więcej niż 10 punktów procentowych, podatnik zobowiązany jest do dokonania korekty naliczonego podatku VAT w ostatniej deklaracji VAT w danym roku. Korekta ustalana jest zgodnie z formułą:

$$(\text{udział pierwotny} - \text{udział nowy}) \times \text{kwota naliczonego podatku VAT} \times 1/5.$$

6. PRZEGLĄD INSTRUMENTÓW MAJĄCYCH NA CELU OGRANICZENIE MOŻLIWOŚCI UNIKANIA BĄDŹ OGRANICZANIA WYSOKOŚCI ZOBOWIĄZAŃ PODATKOWYCH W ZWIĄZKU Z WYKORZYSTANIEM PRZEZ KRAJOWYCH PRZEDSIĘBIORCÓW AUT OSOBOWYCH

W tej części artykułu zostaną przedstawione rozwiązania prawne dostarczające organom Krajowej Administracji Skarbowej instrumentów kontroli działań z zakresu optymalizacji podatkowej realizowanych przez przedsiębiorców prowadzących (formalnie lub rzeczywiście) na terenie Polski działalność gospodarczą. Część zaprezentowanych rozwiązań funkcjonuje w krajowym otoczeniu prawnym od wielu lat, inne zostały wprowadzone do niego w ciągu kilku ostatnich lat w związku z dążeniem do uszczelniania krajowego systemu podatkowego. Opisane narzędzia nadzoru nad podatnikami różnią się między sobą w zakresie możliwości stosowania w przypadku transakcji o określonej wartości, a ponadto praktyka ich stosowania wskazuje na zróżnicowaną efektywność ochrony fiskalnych interesów państwa. Należy jednak zauważyć, że rosnąca ich liczba i wzajemna komplementarność daje polskiej administracji skarbowej coraz szersze możliwości weryfikowania nie tylko literalnej zgodności realizowanych działań z przepisami krajowego prawa podatkowego, ale również możliwość weryfikowania biznesowych przesłanek stojących za realizowanymi przez przedsiębiorców transakcjami i innymi czynnościami prawnymi.

6.1. Klauzula obejścia prawa podatkowego oraz klauzula przeciwko nadużyciu prawa w zakresie VAT

Od 15 lipca 2016 roku polska administracja skarbową została wyposażona w grupę przepisów prawnych ukierunkowanych formalnie na określenie granic legalnej optymalizacji podatkowej¹⁷. Zostały one zawarte m.in. w art. 119a–119i Ordynacji podatkowej zawierających generalną klauzulę obejścia prawa podatkowego oraz w art. 5 ust. 4 i 5 ustawy o podatku od towarów i usług, w których została określona szczególna klauzula (klauzula przeciwko nadużyciu prawa) na potrzeby ograniczania zjawiska unikania opodatkowania VAT. Warto jednocześnie zauważyć, że w przypadku spraw odnoszących się do VAT w judykaturze Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE – m.in. sprawa C-255/02 dotycząca Halifax i in. C-167/07 dotycząca Ampliscentifica Srl i Amplifin SpA oraz sprawa C-653/11 dotycząca Paul Newey¹⁸) od wielu lat ugruntowana jest zasada zakazująca nadużycia prawa, będąca odpowiednikiem normatywnej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania podatkiem od towarów i usług. Zasada ta była w praktyce stosowana przez krajowe organy podatkowe i sądy administracyjne przed wejściem w życie obecnie obowiązującej treści art. 5 ustawy o podatku od towarów i usług.

Wspomniane przepisy pozwalają krajowym organom podatkowym analizować nie tylko formalnoprawne konsekwencje realizowanych przez przedsiębiorcę faktycznych transakcji, które miały wpływ na wysokość zobowiązania podatkowego, ale również ich zasadność ekonomiczną ujętą w odniesieniu do hipotetycznych alternatywnych rozwiązań, wynikających z aktualnych biznesowych uwarunkowań prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej¹⁹. Klauzule znajdują więc swoje zastosowanie w przypadku realizacji przez

¹⁷ A. Werner, *Nadużycie prawa podatkowego i unikanie opodatkowania w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych i sądów unijnych*, [w:] D. Gajewski (red.), *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 25–26.; J. Glumińska-Pawlic, *Klauzula generalna*, [w:] D. Gajewski (red.), *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 54.

¹⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 lutego 2006 r. w sprawie Halifax i in., InfoCuria, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=56198&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1469734> [dostęp: 09.11.2018]; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie Ampliscentifica Srl i Amplifin SpA, Eur-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:62007CJ0162> [dostęp: 09.11.2018]; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie Paul Newey, InfoCuria, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-653/11&language=PL>.

¹⁹ A. Olesińska, *Klauzula ogólna przeciwko unikaniu opodatkowania*, Toruń 2013, s. 17.

podatnika czynności niemających bądź mających nikłe uzasadnienie biznesowe, ukierunkowanych przede wszystkim na odniesieniu korzyści podatkowej sprzecznej z przepisami prawa podatkowego, przy czym ciężar wykazania w zakresie postępowania dowodowego przesłanek stosowania klauzuli, wskazania bardziej adekwatnych czynności biznesowych w analizowanych okolicznościach, jak i określenie wysokości nadzwyczajnych korzyści podatkowych znajduje się po stronie organu podatkowego. Sankcją wynikającą z zastosowania klauzuli jest pozbawienie potencjalnej lub osiągniętej korzyści podatkowej, ponadto w przypadku ujawnienia zaległości podatkowych podatek zobowiązany jest również do uregulowania odsetek za zwłokę. Jednocześnie w przypadku generalnej klauzuli legislator wprowadził pierwotnie mechanizmy zabezpieczające podatnika: dolny limit korzyści podatkowych lub sumy korzyści podatkowych osiągniętych przez podmiot na poziomie 100 000 zł z tytułu pojedynczej czynności lub w danym okresie (w przypadku podatków rozliczanych okresowo) oraz opinie zabezpieczające. Jednakże od 1 stycznia 2019 roku²⁰ wskazany powyżej limit został zniesiony. W przypadku generalnej klauzuli obejścia limit wartości transakcji nie został określony.

Przenosząc analizę opisanych powyżej instrumentów na grunt rozważań dotyczących opodatkowania zarejestrowanych za granicą aut osobowych wykorzystywanych na potrzeby działalności gospodarczej w kraju, można zwrócić uwagę, że klauzula generalna może mieć swoje zastosowanie w przypadku próby uzyskania przez podatnika zwrotu zapłaconego na terenie Polski podatku akcyzowego. Ze względu na ugruntowane europejskie i krajowe orzecznictwo szerokie zastosowanie może mieć klauzula obejścia prawa odnosząca się do konsekwencji realizowanych przez podatnika transakcji obciążonych podatkiem od towarów i usług.

6.2. Wykorzystanie przepisów ustawy o podatku akcyzowym do obciążenia tą daniną zarejestrowanych za granicą aut osobowych używanych na potrzeby prowadzonej w Polsce działalności gospodarczej

Kolejne narzędzie umożliwiające krajowym organom administracji skarbowej ograniczenie optymalizacji podatkowej w zakresie wykorzystania zarejestrowanych za granicą aut osobowych do celów prowadzonej na terenie

²⁰ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2193).

Polski działalności gospodarczej polega na przyjęciu odpowiedniej wykładni przepisów ustawy o podatku akcyzowym. Jak wynika z wydanej 19 grudnia 2017 roku indywidualnej interpretacji Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej²¹ w zakresie obciążenia podatkiem akcyzowym aut osobowych nabytych i zarejestrowanych na terenie państwa członkowskiego UE innego niż Polska, wykorzystywanych jednak do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie naszego kraju, zastosowanie ma art. 100 ust. 1 pkt 3 przedmiotowej ustawy, zgodnie z którym akcyzą objęta jest pierwsza sprzedaż na terytorium kraju samochodu osobowego niezarejestrowanego na terytorium kraju zgodnie z przepisami o ruchu drogowym wyprodukowanego na terytorium kraju lub od którego akcyza nie została jeszcze zapłacona. Ponadto na podstawie art. 100 ust. 5 pkt 9 te same ustawy za sprzedaż auta uznaje się jego użycie na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej. Przyjmując jednocześnie słownikową definicję terminu „użycie” jako „posłużenie się czymś, zastosowanie jako środek, narzędzie” zgodnie z przepisem art. 101 ust. 3 ustawy z dniem pierwszego wykonania na terenie Polski czynności, która może być określona tym mianem, powstaje obowiązek podatkowy w podatku akcyzowym z tytułu sprzedaży na terytorium kraju samochodu osobowego niezarejestrowanego na terytorium kraju zgodnie z przepisami o ruchu drogowym. Interpretując literalnie treść referowanych przepisów ustawy o podatku akcyzowym, krajowe organy podatkowe dysponują podstawą prawną do nakładania tego rodzaju podatku w przypadku krajowych przedsiębiorców, którzy nie nabyli ani nie zarejestrowali auta osobowego na terenie Polski, lecz (np. w związku z zawartą umową leasingu bądź umową długookresowego najmu) wyłącznie przemieścili go na terytorium naszego kraju i użyli do celów prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej.

6.3. Procedura ustalenie miejsca zarządu w celu określenia rezydencji podatkowej spółki

Zgodnie z art. 3 ust 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych obowiązkowi podatkowemu od wszystkich swoich dochodów, bez względu na miejsce ich osiągnięcia (nieograniczony obowiązek podatkowy), podlegają osoby prawne posiadające siedzibę lub zarząd na terytorium Polski. W przypadku, jeśli spełnione jest wyłącznie jedno z powyższych kryteriów, tj. spółka zarejestrowana jest formalnie na terytorium kraju trzeciego (np. w Republic

²¹ Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. 0111-KDIB3-3.4013.241.2017.1.JS.

Czeskiej), jednak na terenie Polski sprawowany jest zespół czynności składających się na całokształt procesu zarządzania działalnością i majątkiem, to właśnie w Polsce opodatkowaniu podlega jej dochód, niezależnie od miejsca jego uzyskania. Zgodnie ze stanowiskiem organów krajowej administracji podatkowej zarząd tego rodzaju spółki jest zobowiązany do składania w Polsce deklaracji podatkowych, wpłacania zaliczek na podatek dochodowy oraz zapłaty finalnego podatku dochodowego. Zdaniem KAS członkowie zarządu podlegają odpowiedzialności podatkowej i karnoskarbowej zgodnie z krajowymi przepisami, ponadto ciąży na nich obowiązek poboru podatku u źródła od należności wypłacanych przez spółkę pracownikom podmiotu według reguł nakładanych przez polskie prawo.

Procedura oceny rzeczywistego miejsca zarządu spółki ma charakter arbitralny i należy do krajowych organów kontrolnych. Praktyka działań wspomnianych organów wskazuje na wykorzystywanie środków dowodowych w postaci korespondencji służbowej, dokumentacji dotyczącej miejsc spotkań z pracownikami, zleceniobiorcami, doradcami, kontrahentami, dokumentów potwierdzających pobyt w państwie, w którym zarejestrowana jest spółka (bilety, umowy najmu lub dokumenty posiadania prawa własności lokalu). Ponadto krajowe organy kontrolne biorą pod uwagę informacje dotyczące miejsca zlecenia zadań i wydawania poleceń pracownikom, obszar współpracy z kontrahentami, miejsce pracy pracowników i zleceniobiorców oraz starają się ustalić, czy członkowie organu zarządzającego spółki dysponują za granicą stałym biurem lub innym miejscem dla wykonywania czynności, personelem obsługującym procesy biznesowe, czy siedziba spółki jest jedynie adresem formalnym wykorzystywanym równolegle przez wiele niepowiązanych ze sobą podmiotów, czy członkowie organu zarządzającego zazwyczaj przebywają w tym miejscu w godzinach pracy oraz gdzie zostały zebrane i przetworzone dane lub dokonane analizy do podjęcia decyzji zarządu.

Ministerstwo Finansów opracowało w 2017 r. wiele tzw. charakterystycznych stanów faktycznych, które w opinii resortu mogą świadczyć o braku miejsca faktycznego zarządu w państwie formalnej siedziby²²:

- członkowie zarządu spółki to osoby fizyczne lub inne podmioty pełniące te funkcje w sposób usługowy, również równolegle dla wielu innych klientów,

²² Komunikat Ministerstwa Finansów Nr 003/17 z dnia 12 czerwca 2017 r.: https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/6Wwm/content/ostrzezenie-mf-przed-optimalizacja-podatkowa-z-wykorzystaniem-spolek-zagranicznych-z-uwagi-na-przepisy-dotyczace-tzw-miejsca-zarządu/pop_up?_101_INSTANCE_6Wwm_viewMode=print [dostęp: 13.11.2018].

- niemające doświadczenia zawodowego w zakresie branży/biznesu formalnie prowadzonego przez spółkę;
- członkowie zarządu spółki są jednocześnie członkami zarządu w polskich spółkach/innych spółkach grupy;
 - członkowie zarządu spółki przebywają i wykonują swoje funkcje wyłącznie na terytorium Polski (co potwierdza np. ich rezydencja podatkowa/obywatelstwo);
 - brak przypisania zakresu obowiązków/kompetencji poszczególnym członkom zarządu spółki;
 - brak dokumentacji dotyczącej zadań wykonywanych przez członków zarządu spółki (w tym brak korespondencji dotyczącej prowadzenia jej spraw);
 - brak lokalnych adresów e-mail/telefonów/wizytówek członków zarządu spółki;
 - wizyty członków zarządu spółki w państwie siedziby spółki są czynnościami formalnymi, polegają na podjęciu uchwały lub podpisaniu umowy, których treść została ustalona/wynegocjowana w Polsce;
 - podpisywanie uchwał/umów/sprawozdań z posiedzeń spółki głównie przez pełnomocników;
 - konto bankowe spółki, do którego dostęp następuje z terytorium Polski oraz operacje bankowe zlecane w Polsce lub wręcz następuje pobieranie gotówki kartą „firmową” z bankomatów w Polsce;
 - zatrudnienie w spółce jedynie (lub niemal jedynie) personelu administracyjnego (zwłaszcza gdy jednocześnie świadczy on usługi na rzecz innych podmiotów);
 - outsourcing przez spółkę większości jej podstawowych funkcji;
 - korzystanie w szerokim zakresie z usług powierniczych;
 - konsultowanie decyzji dotyczących spółki głównie z polskimi doradcami (w tym doradcami podatkowymi);
 - brak faktycznej możliwości prowadzenia spraw spółki w państwie jej siedziby (np. brak biura/dostępnej sali konferencyjnej);
 - brak przechowywania w siedzibie spółki dokumentacji księgowej/korporacyjnej/prawnej.

PODSUMOWANIE

W artykule analizie została poddana możliwość stosowania międzynarodowego arbitrażu podatkowego przez krajowe mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa pragnące obniżyć wysokość zobowiązań podatkowych wynikających

z wykorzystania auta osobowego w prowadzonej działalności gospodarczej. Na potrzeby przeprowadzonego badania autor przyjął hipotezę badawczą, zgodnie z którą arbitraż podatkowy może być skutecznie (od strony ekonomicznej i prawnej) stosowany od optymalizacji podatkowej w zakresie wykorzystania przez mikro, małe i średnie przedsiębiorstwo aut osobowych do celów działalności gospodarczej wyłącznie po spełnieniu przez krajowego podatnika wielu rygorystycznych warunków, obejmujących m.in. rzeczywiste prowadzenie działalności gospodarczej na terytorium kraju trzeciego, gdzie został on zarejestrowany, uwzględnienia kosztów prowadzenia tejże działalności za granicą oraz posiadania dodatkowego marginesu środków finansowych w przypadku nabywania w Polsce aut rejestrowanych następnie poza jej terytorium. Autor starał się więc przeprowadzić wieloaspektowe badanie uwarunkowań ekonomiczno-finansowych oraz prawno-instytucjonalnych aktualnego zagadnienia dotyczącego znaczną grupę krajowych mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

Weryfikując przedstawione pytanie badawcze, autor przeprowadził zarówno rozważania teoretyczne, jak i dokonał praktycznej analizy przedmiotowego zagadnienia. W pierwszej części podjął próbę zdefiniowania pojęcia arbitrażu podatkowego oraz przeprowadził analizę historyczną zmian krajowych przepisów podatkowych dotyczących wykorzystania przez podmioty gospodarcze auta osobowego. W części drugiej zostały zbadane warunki makroekonomiczne kształtujące wielkość popytu oraz podaży, a także warunki cenowe na rynku nowych i używanych aut osobowych w Polsce. Jako *case study* został wybrany scenariusz zakładający rejestrację podmiotu gospodarczego (odpowiednika spółki z o.o.) na terytorium Republiki Czeskiej, a następnie nabycie przez ten podmiot nowego auta osobowego w Polsce i jego rejestrację w Czechach. Przedmiotem oceny stały się zarówno warunki ekonomiczno-finansowe, jak i otoczenie prawne i instytucjonalne prowadzenia biznesu w Czechach i Polsce. Uzyskane rezultaty ewaluacji pozwalają stwierdzić, że o ile część procedur związanych z rejestracją na terytorium Czech podmiotu gospodarczego, a następnie prowadzeniem przez ten podmiot działalności, w tym rozliczeń z czeskim fiskusem, jest uproszczona w stosunku do zasad obowiązujących w Polsce, to jednak nie można mówić o znaczących różnicach na rzecz naszych południowych sąsiadów. Ponadto wysokość zobowiązań podatkowych i pozapodatkowych zarejestrowanych na terenie Czech przedsiębiorstw jest zbliżona do zobowiązań obciążających podmioty krajowe.

W kontekście potencjalnej możliwości rejestrowania w Republice Czeskiej podmiotów dedykowanych wyłącznie do uzyskania korzyści podatkowych z rejestracji aut osobowych należy jednocześnie wskazać na znajdujące się

od dłuższego czasu i implementowane w praktyce obecnie narzędzia, wśród których można przede wszystkim wymienić przepisy o podatku akcyzowym, klauzulę obejścia prawa podatkowego oraz klauzulę przeciwko nadużyciu prawa w zakresie VAT, procedurę ustalenia miejsca zarządu w celu określenia rezydencji podatkowej spółki, dostęp za pośrednictwem sprawozdawczości JPK (jednolitego pliku kontrolnego) do informacji na temat realizowanych przez podmioty transakcji czy planowane wprowadzenie centralnego rejestru faktur. Wymienione powyżej uwarunkowania pozwalają stwierdzić, że wykorzystanie arbitrażu podatkowego z wykorzystaniem zarejestrowanego na innego kraju UE do optymalizacji obciążeń podatkowych mikro, małych i średnich przedsiębiorstw jest możliwe i obarczone akceptowalnym ryzykiem prawnym, pod warunkiem prowadzenia rzeczywistej działalności gospodarczej za pośrednictwem tego podmiotu oraz zaakceptowania odmiennego porządku regulacyjnego, który bywa zarówno bardziej, jak i mniej korzystny dla przedsiębiorcy w porównaniu z warunkami obowiązującymi w Polsce. Podjęcie decyzji o zastosowaniu przedstawionego schematu optymalizacji podatkowej wymaga przeprowadzenia rzetelnego rachunku ekonomicznego uwzględniającego m.in. wysokość obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz opieki zdrowotnej, konieczność zapewnienia obsługi prawno-księgowej oraz regularnego sprawowania zarządu nad aktywnością zagranicznego podmiotu. W przypadku najmniejszych podmiotów (mikro i małych przedsiębiorstw) i jednostkowym wykorzystaniu środków transportu analiza tego rodzaju wskazuje często na brak zasadności ekonomicznej tego typu działań.

BIBLIOGRAFIA

- Bartosiewicz A. (red.), *VAT. Komentarz 2014*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Berckhan R., *Pomiar wyników w branży motoryzacyjnej*, [w:] M. Łuczak, Ł. Małys (red.), *Współczesne koncepcje i trendy w branży motoryzacyjnej*, Wydawnictwo Advertiva, Poznań 2016.
- Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, OJL 347, 11.12.2006, s. 1–118.
- Głumińska-Pawlic J., *Klauzula generalna*, [w:] D. Gajewski (red.), *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Hołda A., *MSR/MSSF w polskiej praktyce gospodarczej*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Interpretacja dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi z dnia 15 lipca 2011 r., sygn. IPTPB3/423-32/11-4/MF.

- Interpretacja dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 25 listopada 2016 r., sygn. 1462-IPPB6.4510.567.2016.1.AG.
- Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. 0111-KDIB3-3.4013.241.2017.1.JS.
- Iwanowicz T., *Wprowadzenie standardu MSSF 16 oraz jego przewidywany wpływ na sytuację majątkową i finansową spółek notowanych na GPW*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości”, nr 97 (153), 2018.
- Komunikat Ministerstwa Finansów Nr 003/17 z dnia 12 czerwca 2017 r.: https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/6Wwm/content/ostrzezenie-mf-przed-optimalizacja-podatkowa-z-wykorzystaniem-spolek-zagranicznych-z-uwagi-na-przepisy-dotyczace-tzw-miejsca-zarzadu/pop_up?_101_INSTANCE_6Wwm_viewMode=print [dostęp: 13.11.2018].
- Krzak K., *Skutki akcesji Polski do UE dla branży samochodowej*, Raport 224, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2004.
- Litwińczuk H. (red.), Karwat P., Pietrasiewicz W., Tetlak K., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Macudzyński M., *System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) – nowe narzędzie zwalczania wyłudzeń skarbowych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” nr 3 (6), 2018.
- Małys Ł., Przybylski R., *Otoczenie konkurencyjne przedsiębiorstw branży motoryzacyjnej w Polsce*, [w:] M. Łuczak, Ł. Małys (red.), *Współczesne koncepcje i trendy w branży motoryzacyjnej*, Wydawnictwo Advertiva, Poznań 2016.
- Mądrzejowski W., *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Olesińska A., *Klauzula ogólna przeciwko unikaniu opodatkowania*, Toruń 2013.
- Ustawa nr 90 z 2012 roku o korporacjach handlowych i spółdzielniach z 2.01.2012 roku (Zákon č.90/2012 Sb., o obchodních korporacích a družstvech ze dne 25.1.2012).
- Ustawa nr 89 z 2012 roku, Kodeks Cywilny, z dnia 3.02.2012 roku (Zákon č.89/2012 Sb., občanský zákoník ze dne 3.2.2012).
- Ustawa nr 499 z 2004 roku o archiwizacji i zarządzaniu aktami z dnia 30.06.2004 roku (Zákon č.499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě ze dne 30.06.2004).
- Ustawa nr 455 z 1991 roku o działalności gospodarczej z dnia 2.10.1991 roku (Zákon č.455/1991 Sb., o živnostenské podnikání (živnostenský zákon) ze dne 2.10.1991).
- Ustawa nr 563 z 1991 roku o rachunkowości z dnia 12.12.1991 roku (Zákon č.563/1991 Sb., o účetnictví ze dne 12.12.1991).

- Ustawa nr 570 z 1991 roku o urządach ds. działalności gospodarczej z dnia 17.12.1991 roku (Zákon č.570/1991 Sb., o živnostenských úřadech ze dne 17.12.1991).
- Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. z 1993 r. Nr 11, poz. 50 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1992 r. Nr 21, poz. 86 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2193).
- Werner A., *Nadużycie prawa podatkowego i unikanie opodatkowania w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych i sądów unijnych*, [w:] D. Gajewski (red.), *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 lutego 2006 r. w sprawie Halifax i in., InfoCuria, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=56198&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1469734> [dostęp: 09.11.2018].
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 maja 2008 r. dot. Ampliscientifica Srl i Amplifin SpA, Eur-Lex <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:62007CJ0162> [dostęp: 09.11.2018].
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 grudnia 2008 r. Magoora sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Krakowie, InfoCuria, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-414/07> [dostęp: 09.11.2018].
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie Paul Newey, InfoCuria, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-653/11&language=PL> [dostęp: 09.11.2018].

MOŻLIWOŚĆ STOSOWANIA MIĘDZYNARODOWEGO ARBITRAŻU PODATKOWEGO PRZEZ MIKRO, MAŁE I ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWA W KONTEKŚCIE OPTIMALIZACJI PODATKOWYCH KOSZTÓW WYKORZYSTANIA AUT OSOBOWYCH

Streszczenie

Celem artykułu jest ocena możliwości wykorzystania międzynarodowego arbitrażu podatkowego do optymalizacji podatkowych kosztów wykorzystania aut osobowych w działalności gospodarczej mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Zasadnicza część pracy została poświęcona analizie ekonomicznych i fiskalnych uwarunkowań procesu optymalizacji wysokości zobowiązań podatkowych krajowych przedsiębiorców wynikających z wykorzystania tego rodzaju aut w ramach powiązanego podmiotu gospodarczego zarejestrowanego na terytorium Republiki Czeskiej. Właściwa ewaluacja zagadnienia poprzedzona została przedstawieniem definicji arbitrażu podatkowego, prezentacji makroekonomicznych uwarunkowań nabycia auta osobowego w krajowym przedsiębiorstwie oraz przeglądem ewolucji przepisów fiskalnych dotyczących wykorzystania aut osobowych w krajowej i zagranicznej firmie, jak też proponowanym aktualnie kierunkom zmian regulacji podatkowych.

Słowa kluczowe: międzynarodowy arbitraż podatkowy, optymalizacja podatkowa, obciążenia podatkowe wykorzystania aut osobowych w przedsiębiorstwie

OPPORTUNITY TO APPLY INTERNATIONAL TAX ARBITRAGE BY MICRO, SMALL AND MEDIUM SIZED ENTERPRISES IN ORDER TO OPTIMISE TAX-RELATED COST OF CAR USE

Abstract

The article is aimed at evaluating international tax arbitrage application to optimise tax costs of using cars for business purposes by micro, small and medium-sized (MMSE) enterprises. The main part of the work is devoted to analysing economic and fiscal aspects of tax liabilities connected with registering cars in a related business entity operating in the Czech Republic. The evaluation of the issue is preceded by a presentation of an international tax arbitrage definition, a description of macroeconomic conditions for

purchasing cars in Poland and an overview of the evolution of current and forthcoming fiscal regulations influencing conditions for using cars by domestic and foreign MMSE firms.

Key words: international tax arbitrage, tax optimisation, tax conditions for using cars for business purposes

ВОЗМОЖНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО НАЛОГОВОГО АРБИТРАЖА МИКРО-, МАЛЫМИ И СРЕДНИМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ В КОНТЕКСТЕ НАЛОГОВОЙ ОПТИМИЗАЦИИ ЗАТРАТ НА ПОЛЬЗОВАНИЕ ЛЕГКОВЫМИ АВТОМОБИЛЯМИ

Резюме

Целью статьи является анализ возможностей использования Международного налогового арбитража для оптимизации налоговых затрат на пользование легковыми автомобилями в микро-, малом и среднем бизнесе. Основная часть работы будет посвящена анализу экономических и фискальных условий процесса оптимизации размера налоговых обязательств отечественных предпринимателей, имеющих место в результате пользования данного вида автомобилями в рамках соответствующего субъекта предпринимательской деятельности, зарегистрированного на территории Чешской Республики. Прежде чем произвести соответствующий анализ проблематики, представлена дефиниция понятия налогового арбитража, рассмотрены макроэкономические условия приобретения легкового автомобиля на отечественном предприятии и обзор эволюции фискальных положений, касающихся пользования легковыми автомобилями в отечественных и иностранных компаниях, а также предлагаемые направления изменений в налоговом регулировании.

Ключевые слова: международный налоговый арбитраж, налоговая оптимизация, налогообложение на пользование легковыми автомобилями на предприятии

Cytuj jako:

Łupiński M., *Możliwość stosowania międzynarodowego arbitrażu podatkowego przez mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa w kontekście optymalizacji podatkowych kosztów wykorzystania aut osobowych*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2019 nr 1(64), 179–209. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.07/m.lupinski

Cite as:

Łupiński, M. (2019) ‘Możliwość stosowania międzynarodowego arbitrażu podatkowego przez mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa w kontekście optymalizacji podatkowych kosztów wykorzystania aut osobowych’ [‘Opportunity to apply international tax arbitrage by micro, small and medium sized enterprises in order to optimise tax-related cost of car use’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(64), 179–209. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.07/m.lupinski

Alicja Ewa Wasilewska*

EFEKTYWNOŚĆ KULTURY OBYWATELSKIEJ W KONTEKŚCIE MISJI SAMORZĄDU SPOŁECZNEGO

DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.08/a.e.wasilewska

WPROWADZENIE

Współcześnie za społeczeństwo obywatelskie uważa się takie, w którym: suwerenem jest naród sprawujący władzę poprzez swoich przedstawicieli, a tak ustanowiona władza działa na podstawie stanowionego prawa; istnieje system prawnej ochrony podstawowych praw i wolności obywatelskich oraz funkcjonują właściwe instytucje dające rękojmię ich należytego przestrzegania; uczestnictwo obywateli w życiu społecznym jest w sposób formalnoprawny zagwarantowane.

Celem artykułu jest wykazanie, że taka konstrukcja społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze funkcjonalnym może być postrzegana jako współdziałanie oparte na porozumieniu wolnych i równych obywateli, którzy z jednej strony budują swoją jedność, a zarazem i efektywność, na wspólnie uzgodnionym wcześniej postępowaniu. Z drugiej strony owa jedność zostaje ograniczona poprzez istnienie prawnych mechanizmów zapewniających równowagę społeczną oraz kulturę obywatelską, dla których fundamentalne są zasady państwa demokratycznego. Mechanizmy te to racjonalne regulacje prawne, legalne instytucje i organizacje, których głównym celem będzie zawsze integracja różnych interesów społeczeństwa na tle uwarunkowań polityczno-gospodarczych państwa narodowego.

Dlatego też zwraca się uwagę, że współcześnie dominuje tendencja przejmowania przez społeczności obywatelskie od państwa wielu z jego preroga-

* Alicja Ewa Wasilewska – mgr, doktorantka Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, alice201653@wp.pl

tyw. Proces ten dokonuje się właśnie dzięki tym mechanizmom i poprzez takie podmioty, jak samorządy lokalne, zawodowe, gospodarcze czy też organizacje pozarządowe, zwane w literaturze przedmiotu „trzecim sektorem”¹. Zakłada się przy tym, że efektywność działania tychże instytucji po części jest ściśle zdeterminowana skutecznym wypełnianiem przez państwo jego konstytucyjnych zadań, a po części też konsekwentnym wykonywaniem tych zadań w sposób, który zapewni społeczeństwu szeroko rozumiane bezpieczeństwo przy jednoczesnym zachowaniu równowagi społecznej i kultury obywatelskiej.

1. SPOŁECZNE ORAZ FUNKCJONALNE KOMPONENTY KULTURY OBYWATELSKIEJ

Kultura obywatelska (ang. *civic culture*) to kultura uczestnicząca, którą można określać jako zespół uznawanych i społecznie akceptowanych wartości, przekonań, określonych postaw oraz wzorców zachowań. Na bazie tychże wartości kształtuje się dziś nowoczesne, prężne społeczeństwo obywatelskie. Podkreślić należy, że wspomniane wartości są wręcz niezbędnym elementem warunkującym jego sprawność i skuteczność działania. Przekłada się to zarówno na gotowość obywatela do działania, jak i na jego umiejętność współpracy z innymi, poszanowanie praw innego człowieka, szacunek dla pracy oraz respekt dla obowiązującego prawa. Można zatem wnioskować, że kultura obywatelska stanowi swoisty pomost pomiędzy świadomym uczestnictwem jednostek w społeczeństwie i wynikającym stąd poczuciu odpowiedzialności a uznaniem i wypełnianiem obowiązków wobec państwa i społeczeństwa. Wypada tu dodać, że trwałość takiego pomostu zależna jest głównie od zachowania tożsamości narodowej oraz wykorzystaniu cennych tradycji narodowych².

Aktywność polskiego społeczeństwa obywatelskiego urzeczywistnia się zasadniczo na dwóch płaszczyznach. Pierwszą jest obszar obywatelskiej aktyw-

¹ Trzeci sektor to nazwa stosowana wobec ogółu organizacji pozarządowych. Określenie to, przeniesione z języka angielskiego (*third sector*), nawiązuje do koncepcji podziału dzielącego aktywność społeczno-gospodarczą nowoczesnych państw demokratycznych na trzy sektory. Obok instytucji państwa (administracji publicznej, sektora państwowego – pierwszego sektora oraz podmiotów for-profit, nastawionych na zysk (biznes, sektor prywatny – drugiego sektora) istnieją więc organizacje, które ani nie są nastawione na zysk (non-profit), ani nie stanowią elementu struktury państwa – są zatem trzecim sektorem.

² A. Siciński, *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, Wiedza i Życie, 1996, nr 6.

ności grupowej, do której należy zaliczyć działalność w organizacjach pozarządowych o charakterze obywatelskim oraz działalność w ramach wspólnot lokalnych i samorządowych. Drugą jest obszar indywidualnej aktywności społecznej nawiązującej do postaw i świadomości obywatelskiej Polaków³. Oba te obszary, w przekonaniu autorki, stanowią najlepsze podłoże dla rozwoju współczesnej demokracji, gdyż z jednej strony, pozostają źródłem wzmocnienia i urzeczywistnienia prawa społeczeństwa obywatelskiego do pełnego uczestniczenia w życiu publicznym. Natomiast z drugiej, stanowią narzędzie umożliwiające właściwe wypełnianie ról społecznych przez obywateli oraz ich samorealizację we wszystkich sferach życia społecznego, politycznego i gospodarczego. W obszarze tak rozumianej aktywności obywatelskiej rola państwa praworządnego, którego filarem są naczelne zasady wynikające z konstytucji, powinna być postrzegana jako dopełnienie społeczeństwa obywatelskiego. Takim dopełnieniem będą właściwe regulacje życia społecznego przez prawo. Co do zasady są to wolności i prawa przynależne obywatelom oraz kompetencje przysługujące państwu. Zatem społeczeństwo obywatelskie realizuje to wszystko, co nie jest zabronione prawem i jest akceptowane przez zasady moralne i „często wiąże się z troską o dobro jednostki i wspólnoty”⁴.

Z powyższych rozważań nasuwa się wniosek, że głównym elementem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego są jego obywatele. W wymiarze indywidualnym, jak i wspólnotowym, to obywatele aktywni, świadomi i w swoich działaniach potwierdzający wysoki poziom podmiotowości społecznej, ekonomicznej i politycznej⁵. Tacy obywatele to nie tylko pożądaný komponent dla struktur społecznych, ale też wartościowy potencjał tworzący aktywne wspólnoty, które urzeczywistniają fundamentalne zasady i wartości demokratyczne ładu społecznego.

2. SAMORZĄD SPOŁECZNY W PERSPEKTYWIE ROZWOJU DEMOKRACJI SPOŁECZNEJ

Nie będzie żadnym *novum* twierdzenie, że podstawę państwa demokratycznego tworzy wolne i dobrze zorganizowane społeczeństwo obywatelskie. Dlatego też wszystkie przemiany społeczno-gospodarcze, jakie miały miejsce

³ *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, s. 7, www.ekonomiaspolna.gov.pl/files/pozytek/PO_Spol_Obywat/swrso.doc [dostęp: 27.02.2018].

⁴ E. Dryll, *Wrastanie w kulturę*, https://www.eneteia.pl/o-nas/czytelnia/akademicka/cz_wrastanie/ [dostęp: 02.03.2018].

⁵ Por. *Strategia wspierania...*, *op. cit.*

w krajach postkomunistycznych po 1989 r. za cel główny przyjęły odbudowę społeczeństwa obywatelskiego, niszczonego i stłamszonego przez ówczesny ustrój totalitarny.

Przemiany ustrojowe, jakie zaszły w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w., przyczyniły się do ponownego rozwoju idei samorządności społecznej. Ukształtowani na doświadczeniach realnego socjalizmu, decydenci polityczni dostrzegli wówczas, że budowa centralistycznego systemu administracji oraz przekraczanie granic etatyzmu nie tylko nie służy państwu, ale może mieć w stosunku do niego wręcz dysfunkcyjny charakter. Zatem słusznie uznano, że zasadniczą przyczyną kryzysu struktur państwowych jest brak partycypacji społecznej w życiu politycznym. Konsekwencją tego braku było wyłączenie racjonalnej komunikacji z kultury funkcjonowania społeczności ludzkich, jak i nadmierna alienacja elit władzy (co ostatecznie doprowadziło do jej kryzysu). Alternatywą w tej sytuacji stał się rozwój społeczeństwa obywatelskiego, którego zasadniczym filarem jest szeroko rozumiany samorząd społeczny⁶.

W demokracji społecznej najważniejszą rzeczą jest umiejętność powiązania interesów jednostkowych z publicznymi w wyniku racjonalnych dociekań⁷ bez nacisku na „radykalne uleczenie natury ludzkiej”⁸. Podkreślić przy tym należy, że dla prawidłowości takiego procesu niezbędne staje się propagowanie pewnych wartości wywodzących się z idei liberalizmu, jak: szacunek dla godności i wolności człowieka, sprawiedliwość oraz równość społeczna i gospodarcza, odpowiedzialność indywidualna i obywatelska. W ocenie autorki tylko taka instytucja społeczna, polityczna, prywatna, która korzysta z wymienionych wartości, a składa się z czynnika obywatelskiego, zdolna jest do „samoregulacji i samodoskonalenia”⁹. Aby owe procesy były jednak konstruktywne, konieczna jest racjonalna komunikacja oparta na równouprawnieniu jej uczestników. Cechą zasadniczą tak pojmowanej racjonalności jest to, że uzyskany konsensus nie jest zależny od wielkości ilorazu inteligencji uczestników, ale od zniesienia jakiegokolwiek autorytetu. Przy czym, nie-autorytarny charakter wzajemnych relacji zwiększa otwartość i kreatywność

⁶ *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, s. 13, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf [dostęp: 02.03.2018].

⁷ W. Galston, *Cele liberalizmu*, Znak, Kraków 1999, s. 265.

⁸ L. Wroński, *O pewnych dylematach związanych ze sprawowaniem władzy*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność wczoraj i dziś. Wychowanie do społeczeństwa obywatelskiego*, Impuls, Kraków 2011, s. 66.

⁹ J. Gray, *Liberalizm*, Znak, Kraków 1994, s. 8.

obywatelską podmiotów uczestniczących i czyni z nich partnerów racjonalnie oceniających rzeczywistość społeczną. Zatem partnerów w negocjacji wiąże tylko to, co K. Schaller określa jako „racjonalna kooperacja”¹⁰. Dlatego też podstawą równouprawnienia podmiotów uczestniczących w racjonalnej komunikacji będzie zatem ich udział w „procesie racjonalnej analizy”¹¹. Celem przedstawionego procesu, pod warunkiem że pozostaje on w zgodzie z prawem i społecznymi zasadami, jest tworzenie synergetycznych relacji pomiędzy czynnikiem społecznym a demokracją w imię dobra wspólnego. Niewątpliwie ów cel daje się osiągnąć poprzez właściwą organizację życia społecznego, politycznego czy gospodarczego przez państwo prawne.

Już Arystoteles pisał w *Polityce*, że demokracja (rządy ludu) jest pluralistyczna. Podkreślić trzeba, że demokracja jest formą rządów, ale także oznacza udział wszystkich obywateli w życiu publicznym i w tym znaczeniu podlega ona wartościowaniu. Zasadnicze kryterium oceny będzie oscylować między poziomem zaangażowania wszystkich obywateli w kształtowanie dobra wspólnego oraz jakością tego zaangażowania¹². Zatem bycie członkiem społeczeństwa demokratycznego oznacza współdziałanie z innymi podmiotami w celu tworzenia polityki służącej dobru większości¹³. Z reguły wymaga to przekierowania interesu indywidualnego i zredagowania go pod kontem interesu publicznego. Jest to konsekwencją rezygnacji z interesów partykularnych na rzecz ogółu (niekiedy pozornej) i często staje się sposobem na realizację egoistycznych zamierzeń o charakterze indywidualnym zgodnie z założeniem, że wszystkie drogi prowadzą do celu. Zapewne Arystoteles określając swoją alienację dla cnót w znaczeniu moralnym i intelektualnym nie takie zalety aktywności człowieka miał na uwadze.

Zaangażowanie w społeczne mechanizmy demokratyczne musi być, w ujęciu J. Daweya: „stylem życia, a nie tylko formalnym udziałem w pewnych działaniach politycznych”¹⁴. W tym celu państwo demokratyczne legitymizuje poszanowanie godności istoty ludzkiej i jej ochronę, a zarazem daje rękojmię praw i wolności całej społeczności obywatelskiej nikogo nie różnicując.

¹⁰ A. Murzyn, *Edukacja filozoficzna a rozwój społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność...*, *op. cit.*, s. 73.

¹¹ *Ibidem*, s. 74.

¹² D. Kurzyna-Chmiel, *Główne zasady i wartości dotyczące oświaty*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność...*, *op. cit.*, s. 190.

¹³ *Ibidem*, s. 191.

¹⁴ J. Dawey, *Demokracja i wychowanie: wprowadzenie do filozofii wychowania*, Ossolineum, Wrocław 1972, s. 11.

Uwzględniając godność człowieka, państwo demokratyczne uznaje za zasady normy ogólne, które wyrażają zasadnicze idee społeczne ukształtowane przez rewolucję francuską z 1789 r. czy amerykańską „Deklarację Niepodległości” z 1776 r., ale też ogólne założenia ustrojowe leżące u podstaw kształtowania demokratycznego systemu prawa¹⁵.

Niewątpliwie rewolucja mieszczańska znosząc ustrój stanowy spowodowała upodmiotowienie wszystkich ludzi (wolność i równość wobec prawa). Stworzyła też ustrojowe podstawy rozwoju demokracji społecznej uzupełnione przez doktrynę liberalizmu ekonomicznego wykształconą w XVIII-wiecznej Anglii.

Liberalizm ekonomiczny zakładał demokratyczną legitymizację kapitalizmu w postaci wolności ekonomicznej i konkurencji, jako gwarancji rozwoju odpowiedzialnej gospodarki rynkowej. W rezultacie kapitalizm tamtego okresu zdynamizował życie społeczne powodując: „niespotykane dotąd przyspieszenie wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego”¹⁶, a zarazem pogłębiał nierówności i podziały społeczne na uprzywilejowanych i defaworyzowanych¹⁷. Dlatego też kapitał finansowy nabrał nie tylko dominującego znaczenia, ale wręcz podporządkował sobie w sposób bezwzględny kulturę funkcjonowania społeczności ludzkich w krajach kapitalistycznego świata. Konsekwencją tego była industrializacja i urbanizacja. To spowodowało, że miasta stały się swoistą enklawą demokracji społecznej, gdyż w jej granicach tworzyły się wspólnoty obywatelskie, jak: partie, stronnictwa polityczne i organizacje społeczne, a w ramach organizacji kształtowały się związki zawodowe, towarzystwa skupiające ludzi interesu oraz samorządy społeczne krzewiące ideę interesu publicznego. Spośród wymienionych wspólnot to samorządy społeczne, w ocenie autorki, wniosły najwięcej w budowę społeczeństwa demokratycznego.

Powyższe założenie wynika stąd, że wspólnota samorządowa w aspekcie socjologicznym oznacza, iż pewna zbiorowość weszła na wyższe stadium rozwoju, czyli wspólnotę (ang. *local community*). Wyższe stadium rozwoju charakteryzuje się:

„istotnym stopniem zintegrowania społecznego, zdolnością do samoorganizacji w imię wspólnych celów oraz istnieniem rozległych wątków wspólnej świadomości społecznej określonej warunkami lokalnymi”¹⁸.

¹⁵ Por. D. Kurzyna-Chmiel, *Główne zasady...*, *op. cit.*, s. 195.

¹⁶ S. Wykretowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, WSB, Poznań 2008, s. 17.

¹⁷ A.E. Wasilewska, *Kapitalizm i medycyna jako modyfikatory współczesnej egzystencji, Część I*, [w:] K. Pujer (red.) *Humanistyka i nauki społeczne. Doświadczenia. Konteksty. Wyzwania*, t. 7, Exante, Wrocław 2018, s. 47.

¹⁸ B. Tuziak, *Samorząd terytorialny w demokratycznym państwie*, Rzeszów 2005, s. 43.

Nasuwa się zatem wniosek, że wspólnota samorządowa wnosi bogate treści w proces budowy współczesnej demokracji i pełni doniosłą rolę w tworzeniu jej pozytywnego wizerunku. Nawiązując do wcześniejszej charakterystyki, wypada zauważyć, że w życiu społeczności samorządowych występują tak cenne, a przez to bardzo pożądane wartości, jakimi są: patriotyzm lokalny i regionalny, solidarność, troska o wspólny rozwój kulturowy, gospodarczy, samopomoc, wierność tradycji, ochrona dziedzictwa kulturowego, ochrona środowiska, poszanowanie prawa i moralności. W ten sposób kształtuje się określony kapitał społeczny opierający się na wzajemnym zaufaniu, sieci różnego rodzaju powiązań oraz normach i zobowiązaniach. Znaczenie tych czynników mocno akcentował już R. Putnam wskazując, że:

„dziedziczenie kapitału społecznego, definiowanego w kategoriach norm wzajemności i sieci obywatelskiego zaangażowania, ułatwia wspólnotom społecznym współpracę”¹⁹,

a partycypacja w tego typu organizacji ułatwia komunikację, zwiększając tym samym wzajemne zaufanie i wyrabia umiejętność strategicznego współdziałania²⁰.

Zaufanie na poziomie wspólnoty samorządowej przekłada się na efektywność demokracji w wymiarze ogólnopaństwowym, którą R. Inglehart określa też mianem „demokracji rzeczywistej”²¹. Autor ten podkreśla, że zinstytucjonalizowane w tak rozumianej demokracji prawa obywatelskie i polityczne stają się skuteczne w praktyce. Należy to rozumieć w ten sposób, że prawa te są respektowane przez osoby sprawujące władzę w państwie czy też piastujące publiczne urzędy. Podkreślić warto, że nie chodzi tu o identyfikację efektywnej demokracji ze skutecznością osiągniętych rezultatów politycznych. Efektywność postrzegana jest bowiem w demokracji z perspektywy zasady równego traktowania wszystkich podmiotów, którym na mocy definicji przysługują formalne prawa obywatelskie. Największym zagrożeniem dla tak pojmowanej efektywnej demokracji jest korupcja elit. Dzieje się tak, dlatego że w jej wyniku skorumpowani urzędnicy pozbawiają przeciętnego obywatela dostępu do usług, które należą mu się z mocy prawa.

Ze społecznego punktu widzenia korupcja jest zjawiskiem negatywnym, ale niestety powszechnym. Pozostając w sprzeczności z zasadą równości,

¹⁹ R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we Włoszech*, Znak, Warszawa 1995, s. 258.

²⁰ A. Kasperek, *Autonomia i demokracja w perspektywie społeczeństwa postmaterialistycznego*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność...*, op. cit., s. 110.

²¹ *Ibidem*, s. 108.

kształtuje postawy naganne i nieetyczne, które podważają wartości moralne i religijne. Korupcja niszczy ustrój demokratyczny poprzez mechanizm nadużywania władzy, stanowisk, powiązań, a w konsekwencji obniża zaufanie do instytucji życia publicznego i samego państwa prawa. Społeczności, gdzie korupcja stanowi półlegalny sposób pozyskiwania dóbr w sferze społecznych motywów, manifestują swój brak aktywności, brak autonomii wyboru, dysfunkcję samokontroli i brak racjonalnej komunikacji. Jednocześnie wykształca się społeczna pasywność, zależność, nieufność, a w rezultacie wzajemna wrogość i agresja. Warto zauważyć, że korupcja jest zjawiskiem dwubiegowym w takim znaczeniu, iż korupcja elit wywołuje skutki w strukturach społecznych, a korupcja struktur społecznych w konsekwencji kształtuje władzę. W tym układzie dochodzi do amoralnego familizmu, który E. Banfield określił jako: „fenomen zawężenia horyzontów życia społecznego do własnej rodziny”²². Należy podkreślić, że jego cechą charakterystyczną jest awersja obywateli do angażowania się w sprawy społeczne czy publiczne. Zjawisko to pozostaje w ścisłym związku ze wspomnianym już wcześniej poważnym niedoborem społecznego zaufania, które jest najważniejszym budulcem więzi międzyludzkich.

Zarówno korupcja, jak i zjawisko amoralnego familizmu, niszczą struktury społeczeństwa demokratycznego, gdyż afirmują wyłączność wspólnot prywatnych o najwęższym zasięgu, a zatem rodzinnych, mafijnych, sekciarskich, koteryjnych i, jak pisze P. Sztompka: „przenikniętych obronnym odruchem wrogości i nieufności wobec wszelkich szerszych zbiorowości”²³. Za skrajny rezultat wspomnianych zjawisk należałoby wskazać całkowitą destrukcję „jakiegokolwiek wspólnoty moralnej”²⁴ na rzecz bezwzględnej autoryzacji własnych interesów jednostki „dla których realizacji wszyscy inni mają służyć tylko jako dogodne instrumenty”²⁵. Ujętych w ten sposób patologii degradujących najwyższą wartość, jaką jest naturalna godność człowieka, nie udaje się całkowicie wyeliminować, można je jedynie ograniczać. Płaszczyzną, która stwarza właściwe warunki takiego ograniczenia, jest idea społeczeństwa samorządowego w państwie demokratycznym.

Wspomniana wcześniej rewolucja francuska stworzyła nową rzeczywistość, w której priorytetem stało się „sprawowanie rządu ludu, dla ludu, przez lud” (A. Lincoln). Natomiast określony w ustawie konstytuancy ustrój otworzył prawne, a zarazem modelowe podwaliny pod współcześnie rozumiany samo-

²² E. Banfield, *The Moral Basis of Backwardness*, Free Press, New York 1958.

²³ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków 2002, s. 189.

²⁴ Por. A. Kasperek, *Autonomia i demokracja...*, *op. cit.*, s. 111.

²⁵ *Ibidem*, s. 111.

rząd społeczny i jego upodmiotowienie. Czerpiące z jej dorobku demokratyczne państwo prawne szanuje podmiotowość człowieka zarówno w wymiarze jednostkowym, jak i wspólnotowym. Jego przejawem jest tworzenie zinstytucjonalizowanych form (np.: samorządów, stowarzyszeń, fundacji, związków i grup samopomocowych, organizacji), wspierających zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne. Stwarza to realne szanse współdecydowania zarówno o losach własnych, jak i całych wspólnot, bez względu na ich formę zorganizowania. Trzeba podkreślić, że w takim ujęciu współdziałanie staje się polityką opartą na partycypacji i umożliwiającą rozwiązywanie powstałych konfliktów w formie debaty oraz mediacji, a realizującą się poprzez aktywność obywateli uczestniczących²⁶. Aktywne uczestnictwo rozwija, z jednej strony, samodzielność w ocenie i niezależność w myśleniu oraz działaniu, a z drugiej – uczy dokonywania demokratycznych wyborów, co z kolei wymaga kształtowania określonej osobowości autonomicznej²⁷ i jest warunkiem sprawnego funkcjonowania w demokratycznym społeczeństwie²⁸.

W literaturze zachodniej autonomia postrzegana jest przez pryzmat teorii samookreślenia, w myśl której:

„jednostka autonomiczna to osoba motywowana wewnątrznie, mająca poczucie kompetencji oraz przekonana, że własnym działaniem może kształtować bieg zdarzeń, a także preferująca samodzielność w podejmowaniu decyzji”²⁹.

Wypada podkreślić, że poprzez dokonywanie autonomicznych wyborów człowiek może zmieniać zewnętrzne warunki determinujące jego aktywność, a nawet wpływać na własną naturę. Dobrym przykładem będzie tu wybór środowiska życia czy złożenie świadomej deklaracji przynależności do określonej wspólnoty. Z powyższego wynika, że autonomia może przybierać różne formy, chodzi głównie o to: „by wybory człowieka stawały się maksymalnie niezależne od zewnętrznych autorytetów”³⁰.

Prawnym zabezpieczeniem autonomicznych wyborów jest demokracja formalna, w której właściwe instytucje państwa w zakresie określonej sfery wartości dokonują legitymizacji „ram wyborów”, dając tym samym gwarancję ich istnienia³¹. Nie budzi wątpliwości twierdzenie, że społeczeństwa nie da się

²⁶ B. Tuziak, *Samorząd lokalny w demokratycznym państwie*, [w:] A. Czudeca, G. Ślusarz (red.), *Samorząd lokalny. Istota, efekty i doświadczenia*, Rzeszów–Tyczyn 2005, s. 45.

²⁷ Por. A. Sudenska, *Samorządność...*, *op. cit.*, s. 145.

²⁸ *Ibidem*, s.143.

²⁹ *Ibidem*, s. 144.

³⁰ Por. A. Kasperek, *Autonomia i demokracja...*, *op. cit.*, s. 106.

³¹ *Ibidem*, s. 107.

zaprogramować, chociażby z uwagi na to, że jest ono formą współżycia ludzi w określonym systemie zwyczajów³², opartą na idei naturalnej wolności. Już D. Scotus podkreślał, że: „natura czyni człowieka na tyle wolnym, że nawet nie może on sam siebie uczynić niewolnikiem” (i dalej) „ludzie mają prawo do pewnych działań, które są ich własne”³³. To jeden z pierwszych scholastyków, który głosił teorię powszechnej zgody jako sposobu legitymizowania władzy.

W znaczeniu potocznym przyjmuje się, że demokracja jest taką formą ustroju państwa, która uznaje wolę większości obywateli za źródło władzy, a suwerenem tej władzy jest naród. Specyfiką takiego ustroju jest to, że państwo jako pierwotny dysponent władztwa dzieli się nim ze społeczeństwem, które uzyskuje w ten sposób prawnie zagwarantowaną podmiotowość. Konsekwencją wskazanego układu jest samorządność. Podkreślić jednak należy, że jej zakres wyznaczają normy ustrojowe konstytuujące zbiór pewnych zasad (np. wolność, równość, godność, solidarność i praworządność)³⁴, ale również ogólnie akceptowane i przyjęte przez społeczności samorządowe zasady etyczne. Wyznaczenie prawnych oraz moralnych granic samorządności jest o tyle istotne, że w sposób jednolity określają one rolę i miejsce samorządów w strukturze organizacji państwa prawnego, przez co wyznaczają także instytucjonalne i prawne formy ich kontroli.

Można zatem przyjąć, że współcześnie ukształtowana samorządność jest wyrazem akceptowanych i rozwijanych przez wspólnoty samorządowe formalnoprawnych idei porządku demokratycznego. W ten sposób wynikająca z art. 4 ust. 2 obowiązującej konstytucji³⁵ demokracja przedstawicielska przybiera postać demokracji uczestniczącej. Podstawę jej funkcjonowania stanowi podejmowanie decyzji w sposób kolektywny (co do zasady, to założenie znakomicie sprawdza się w przypadku samorządów), gdzie wszyscy obywatele mają prawo uczestniczyć w podejmowaniu decyzji, które bezpośrednio ich dotyczą.

Analizowane zagadnienia to proces skomplikowany i wieloaspektowy, który wymaga spojrzenia na fenomen idei demokracji z perspektywy wielu płaszczyzn mających istotne znaczenie dla rozwoju współczesnego społeczeństwa, jak i jego destrukcji (anihilacja struktur społecznych). Zdecydowanie zagadnienie to wykracza poza zakres niniejszego artykułu. Jednakże warto

³² Por. A. Murzyn, *Edukacja filozoficzna...*, op. cit., s. 74.

³³ L. Wroński, *O pewnych dylematach związanych ze sprawowaniem władzy*, Rzeszów 2005, s. 63.

³⁴ M. Grążawski, *Wychowanie do demokracji obywatelskiej*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność...*, op. cit., s. 31.

³⁵ Zob. art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 oraz art. 8 Konstytucji RP.

pamiętać, żyjąc w trzeciej dekadzie realizacji przemian ustrojowych, że rzeczywistość w dobie (po)nowoczesności bywa brutalna i nader często mija się z oczekiwaniami, gdyż elitom/liderom trudno dzielić się władzą. Co istotne, w budowaniu sieci współpracy i komunikacji społecznej władza wykorzystuje biopolitykę, aby zwrócić uwagę na człowieka i jego dobro (tzw. ludzki wymiar bezpieczeństwa). Niestety, w większości z pobudek ekonomicznych, w mniejszości – humanitarnych³⁶.

Na marginesie trzeba zaznaczyć, że cokolwiek otrzymujemy od władzy (towar, usługa, świadczenie), to władza ta modeluje nasze autonomiczne wybory. Dlatego niektóre wspólnoty, jak mennonicy, nic nie chcą od władzy i są postrzegani jako poszukiwacze całkowitej wolności.

Parafrazując z powyższą treścią – odwołujemy się do demokratycznych haseł oraz mienimy się wolnymi ludźmi, gdy tak naprawdę każda sfera naszego życia jest całkowicie uzależniona od władzy. Deklarujemy równość wszystkich podmiotów. Tymczasem równość ta zdominowana jest przez status społeczny ukształtowany w toku powiązań rodzinnych, pochodzenie, rasę, wykształcenie, kumoterstwo, korupcję i biedę. Stawiamy na samorządność. Tymczasem dzisiejsza samorządność to już nieupolityczniona idea, a „upartyjniona deklaracja” trawionej rakiem korupcji i nepotyzmu koterii, gdzie władza i wpływy na poziomie samorządu są domeną jednej grupy osób, niekiedy przez całe ostatnie ćwierćwiecze. Powołujemy się na solidarność społeczną, ale tylko wówczas, gdy służy to własnym partykularnym interesom zainteresowanych ich realizacją podmiotów. Wyrażamy pluralizm, gdy staje się on hasłem reklamowym grupy interesów i źródłem dla redagowania atrakcyjnych programów wyborczych partii politycznych. Afirmujemy demokratyczne idee, a nie potrafimy się zaktywizować w obrębie własnych struktur samorządowych. Artykułujemy konieczność zmian, ale nie podejmujemy żadnych działań w tym kierunku, licząc, że inni uczynią to za nas. Bierność i pozorność deklarowanych postaw staje się cechą społeczeństwa polskiego, a wspólne dobro staje się pojęciem coraz bardziej pustym.

To tylko kilka przykładów wypaczenia prawdziwych wartości, na których społeczeństwo demokratyczne winno dzisiaj budować swoją samorządność, która w nowożytnym świecie utożsamiana jest z samorządem społecznym, bez względu na formę w jakiej jest on zorganizowany.

³⁶ A.E. Wasilewska, *Strategia bezpieczeństwa społecznego jako remedium dla przetrwania*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” Nr 2(61)2018, Wydawnictwo Uczelni Łazarskiego, s. 167.

3. WSPÓŁCZESNY SAMORZĄD SPOŁECZNY. JEGO ISTOTA I DZIAŁANIE W SFERZE PUBLICZNEJ

Współczesny samorząd społeczny jest wyewoluowanym rezultatem pozycji gminy jako samorządowej władzy lokalnej, której rewolucja francuska z 1789 r. nadała przymiot „czwartej władzy” bazując na oświeceniowym hasle: „wolne gminy podstawą wolnego państwa”³⁷. Określone wówczas zasady i ustroj władzy lokalnej stworzyły formalne wytyczne dla kształtowania współczesnych struktur samorządowych. Już wówczas skryształizował się jednolity pogląd, że istotę samorządu należy rozumieć jako samodzielne zarządzanie przez bezpośrednio zainteresowanych obywateli instytucji niezawisłej, czyli niepodległej hierarchicznie innym organom państwa, a głównie biurokratyzowanej i scentralizowanej administracji³⁸. Przy czym, funkcjonowanie tak pojmowanego samorządu opierało się na trzech filarach, które to zasady do dziś są fundamentalne dla wspólnot samorządowych. Będą to zatem: wolne wybory do rad przez wszystkich uprawnionych członków wspólnoty; podział organów na uchwałodawcze i wykonawcze; niepodległość hierarchiczna organów samorządowych od innych organów państwa.

Powyzsze wskaźniki modelowe już w XIX w. wpłynęły zasadniczo na kształtowanie się (w zależności od kryterium więzi) wszystkich form nowożytnego samorządu społecznego. W sferze administracji lokalnej był to samorząd terytorialny. W sferze ekonomicznej powstał samorząd gospodarczy w postaci izb gospodarczych, np.: rolniczych, przemysłowo-handlowych oraz rzemieślniczych. Już wtedy charakter i zakres uprawnień samorządu gospodarczego, wyznaczał stopień jego decentralizacji i zaufania demokratycznego państwa do zorganizowanego w tej formie czynnika obywatelskiego. W sferze profesji „zawodów zaufania publicznego” i dla ochrony tych zawodów, które ze względu na dobro społeczne mogą być wykonywane tylko przez osoby o wysokich kwalifikacjach specjalistycznych i wartościach moralnych, jako ostatni ukształtował się samorząd zawodowy³⁹. Wszystkie te formy zaliczono do tzw. samorządu korporacyjnego przyjmując, że są to publicznoprawne związki osób, związane ze sobą określoną formą więzi: terytorialną, gospodarczą, zawodową. Trzeba zaznaczyć, że w tym okresie ukształtował się także samorząd zakładowy, jako forma niekorporacyjna związana z samoistnymi zakładami użyteczności publicznej (m.in. uniwersytety i inne szkoły akademickie). Już

³⁷ Por. S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd...*, *op. cit.*, s. 18.

³⁸ *Ibidem*, s. 19 i n.

³⁹ *Ibidem*, s. 20.

na tym etapie rozważań nasuwa się wniosek, że samorząd i decentralizacja to powiązane ze sobą pojęcia, traktowane często jako synonimy.

Przyjmując za M. Kuleszą, że:

„samorząd to zdecentralizowana forma zarządzania sprawami publicznymi, której istota polega na samodzielnym (do granic prawa) i niezależnym (od władzy centralnej) wykonywaniu, przez określoną społeczność, niektórych funkcji z zakresu administracji publicznej, w tym na samodzielnym wykonywaniu przez nią jej praw korporacyjnych”⁴⁰.

Samorząd zatem występuje tu jako zasada i model organizacji społeczeństwa na poziomie struktury zarządu państwa, przez które uzewnętrznia się demokracja społeczeństwa. Podkreślić wypada, że tylko w ustroju demokracji obywatelskiej państwo dzieli się władzą ze społeczeństwem. Jest to konsekwencją motywów polityczno-ustrojowych uzasadniających zastosowanie przez ustawodawcę techniki decentralizacji w dziedzinach, w których technika centralizacji z różnych względów nie może być stosowana. Zatem w obszarach, w których ustrojodawcy zależy na tym, by doszedł do głosu czynnik społeczny, zastosuje technikę decentralizacji w formie różnego typu samorządów.

Fenomen takiego rozwiązania pozwala samym zainteresowanym wspólnotom decydować o określonych sprawach. W samorządzie opartym na kryterium terytorialnym to społeczeństwo obywatelskie powinno decydować o sprawach istotnych dla danego terenu i jego rozwoju. W samorządzie opartym na więzi ekonomicznej (produkcyjnej) czynnik społeczny powinien decydować o sprawach zarządzania i perspektywach rozwoju gospodarczego. W samorządzie zawodowym opartym na kryterium rzeczowym osoby wykonujące tzw. zawody zaufania publicznego (inaczej wolne zawody) powinny decydować o istotnych zagadnieniach danego, społecznie ważnego zawodu. Prawnie zagwarantowane kompetencje do decydowania przez struktury społeczne niższego szczebla nie tylko podnoszą znaczenie samorządu jako organu składającego się z czynnika społecznego do rangi partnera w zarządzaniu sprawami publicznymi, ale też wzmacniają jego względną samodzielność (niezależność od organów wyższego szczebla)⁴¹. Względna, gdyż ograniczoną prawnymi środkami nadzoru ze strony scentralizowanego aparatu państwa, przewidziane w odpowiednich ustawach.

Słuszna staje się interpretacja P. Radziejewicza, który wskazuje na uzależnienie trwałości i zakresu decentralizacji od podejmowanych, w ramach

⁴⁰ M. Kulesza, *Samorząd*, [w:] B. Szlachta, *Słownik społeczny*, Kraków 2004, s. 1153.

⁴¹ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 86 i n.

obowiązującego porządku konstytucyjnego, decyzji prawodawcy⁴². Podobnie przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2002 r., że: „do ustawodawcy należy ocena, czy i w jakim zakresie” właściwe jednostki organizacyjne „powinny podlegać decentralizacji oraz na jakim szczeblu”⁴³. Natomiast w innym wyroku Trybunał podkreślił, że decentralizacja:

„nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej”⁴⁴.

Dokonana interpretacja w pełni potwierdza ogólny charakter zasad ustrojowych państwa deklarujących decentralizację władzy publicznej w art. 15 Konstytucji RP i wskazując w art. 16 oraz art. 17, że realizacja tej zasady będzie się odbywać w formach samorządowych⁴⁵.

Jednakże odwoływanie się do idei legalności dla uzasadnienia takich czy innych rozwiązań instytucjonalno-prawnych, które noszą insygnia istniejącej władzy, wnosi niewiele, jeśli chodzi o zakres zarządu przez samorządy społeczne sprawami publicznymi oraz jego normatywny sens.

Powszechnie przyjmuje się, że w rozwiniętych cywilizacyjnie krajach zapewnienie udziału społeczeństwa w administracji państwowej poprzez powierzanie samorządnym korporacjom ludności części administracji i troski zaspokojenia niektórych potrzeb członków tej wspólnoty, jest po prostu bardziej efektywne, opłacalne i wygodne. Także z punktu widzenia władz państwowych, gdyż usprawnia to i umacnia funkcjonowanie państwa, będąc jednocześnie podstawowym warunkiem, a zarazem szkołą jego demokratycznego charakteru i szkołą kadr działaczy politycznych. Za takim ujęciem zagadnienia przemawia również zasada pomocniczości jako jeden z najważniejszych komponentów niezbędnych do budowy społeczeństwa obywatelskiego.

W społeczeństwie wszystko zaczyna się od człowieka i jest na niego ukierunkowane. Instytucje społeczne (także państwo) są tylko środkami, narzędziami w służbie człowieka-obywatela. Jednakże państwo nie jest zwolnione z obowiązku koniecznej interwencji w danej sferze. Przeciwnie, ma obowiązek podejmowania takich działań, których społeczności niższego rzędu same podjąć nie mogą z przyczyn ekonomicznych, organizacyjnych czy politycznych. Przy

⁴² P. Radzewicz, *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005/1–2, s. 9 i n.

⁴³ Wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., sygn. akt K 34/01, OTK ZU-A, nr 6, poz. 84.

⁴⁴ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2002 r., sygn. akt K 24/02, OTK ZU 2003/2A, poz. 11; „Gazeta Prawna” 2003/35.

⁴⁵ Zob. art. 15 Konstytucji RP w związku z art. 16 i art. 17 i art. 2.

czym państwo nie może ich zastępować ani tym bardziej ograniczać ich swobody działania. Najwierniejszym skrótem zasady pomocniczości jest hasło: „Tyle państwa, ile koniecznie potrzeba, tyle wolności, ile można”⁴⁶, pod warunkiem że konstrukcja ta jest zdominowana przez kryterium interesu publicznego.

Konsekwencją organizacji życia społecznego według zasady pomocniczości jest jego pluralizm, decentralizacja i demokratyzacja⁴⁷. Są to wartości, które obok zasady unitarnego charakteru państwa (deklarującą, że pełną i wyłączną suwerenność posiada państwo jako całość), kształtują społeczną rolę (inaczej misję) samorządu, bez względu na jego formę i kryterium więzi integrujących określoną wspólnotę.

Trzeba zauważyć, że społeczna misja samorządu wyraża się poprzez realizację wspomnianych wartości, między którymi zachodzi relacja współzależności opartej na wzajemnym wzmacnianiu się i racjonalizowaniu. Obligatoryjnym elementem, który bezpośrednio wpływa na sprawność i kreatywność organizowania tej misji, jest pełne upodmiotowienie konkretnych społeczności w ramach szerszego układu społeczno-przestrzennego i polityczno-ustrojowego⁴⁸.

Literatura przedmiotu wskazuje, że owo upodmiotowienie w ramach określonej zbiorowości ludzkiej dokonuje się z woli ustawodawcy i w zakresie zdominowanym przez kryterium dobra wspólnego. Przy czym należy dodać, że wspomniany zakres oznacza umocowanie do działania w sferze administracji publicznej i możliwość korzystania z uprawnień władczych. Nasuwa się wniosek, że zakres administracji powierzony samorządowi społecznemu, jak i decyzja ustawodawcy o jego prawnym sformalizowaniu, wykazuje znamiona swobodnego uznania administracyjnego. Za takim ujęciem przemawia wspomniany już wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., w którym stwierdzono, że:

„wyrażona w art. 15 Konstytucji RP zasada decentralizacji nie oznacza konstytucyjnego wymogu decentralizacji wszystkich państwowych jednostek organizacyjnych”⁴⁹.

Konsekwencją procesu decyzyjnego państwa będzie zatem wydzielenie z całości administracji zrzeszenia osób zorganizowanego w samorząd i wyposażonego w osobowość prawną (inaczej korporacja – związek publicznoprawny oparty na członkostwie o charakterze przymusowym). Podstawę wydzielenia stanowi konkretna norma prawna, która określa granice samodzielności działania tak ukonstytuowanego samorządu, przyznaje mu przymiot osoby

⁴⁶ A. Wuwer, *Zasada pomocniczości*, https://opoka.org.pl/biblioteka/I/IK/czym_jest_kns8.html

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ A. Potoczek, *Spoleczna rola samorządu terytorialnego*, Żak, Warszawa 2011, s. 31 i n.

⁴⁹ P. Radziejewicz, *Decentralizacja...*, *op. cit.*, s. 10.

prawnej oraz formułuje katalog środków nadzoru i zasady ich stosowania⁵⁰. Trzeba podkreślić, że samodzielność działania, która z natury rzeczy wykazuje niewątpliwie cechę indywidualności (autonomii wyboru), jest względna w obrębie zorganizowanej wspólnoty, ale bezwzględna wyłącznie „w ramach prawa i do granic tym prawem określonych”⁵¹.

Na samodzielność samorządu, ażeby w pełni zrozumieć jej istotę, należy patrzeć przez pryzmat zbiorowości zainteresowanych osób. Przynależność do zbiorowości jest obligatoryjna z uwagi, na zasięg terytorialny, walor ekonomiczny czy też kryterium wolnego zawodu. Ponadto jak każda osoba prawna samorząd społeczny działa przez swoje organy wybrane przez zainteresowaną zbiorowość. Wyłonione tą drogą organy w sposób bezpośredni wykonują nałożone na samorząd ustawa zadania. W chwili, gdy samorząd społeczny jako korporacja (podmiot prawa publicznego) wchodzi w relacje prawne z innymi podmiotami ma prawa podmiotowe, chroniące jego samodzielność. Zaś w sytuacji, gdzie samorząd występuje jako podmiot wykonujący zarząd administracją państwa, ma kompetencje. To właśnie ustawowo określone kompetencje dla realizacji zadania publicznego przesądzają o jego pozycji w strukturze państwa i formie w jakiej zbiorowość zainteresowanych osób urzeczywistnia ideę społeczeństwa obywatelskiego⁵². Zauważyć wypada, że przyznane w zakresie kompetencji wspólnocie samorządowej prawo „do samodzielnego organizowania swoich spraw i zarządzania nimi” jest wyrazem władztwa samorządowego i otwiera drzwi do samorządności, która winna być identyfikowana przez jedność celów wyróżnionych ze względu na aspekt społeczny realizacji zadeklarowanych zamiarów politycznych⁵³.

Według encyklopedii, samorządność:

„to zasada, w której kształtują się reguły współżycia jednostek w grupie polegające na posiadaniu i wykorzystywaniu uprawnień do podejmowania decyzji wewnątrzgrupowych, nieskrępowanych możliwości organizowania się, solidarnego występowania w obronie interesów grupowych i względnie autonomicznego działania”⁵⁴.

Nie ulega wątpliwości, że w takim ujęciu samorządność oznacza ludzką aktywność, która jest uwarunkowana motywami podejmowania działania (dobra wola, przymus, chęć działania). Najczęściej człowiek decyduje

⁵⁰ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 26.

⁵¹ *Ibidem*, s. 26.

⁵² Por. A. Potoczek, *Spoleczna rola samorządu...*, *op. cit.*, s. 31.

⁵³ Por. A.E. Wasilewska, *Strategia bezpieczeństwa...*, *op. cit.*, s. 12.

⁵⁴ W. Pomykało (red.), *Encyklopedia pedagogiczna*, Warszawa 1993.

o sprawstwie swojego działania samodzielnie, kierując się regułą: „wybieram sam dla siebie, bo ponoszę konsekwencje swojego działania”⁵⁵. Idealem jest, gdy ta reguła staje się dominująca w działaniach zbiorowości samorządowej, a więc osób, które powinny konstruktywnie i skutecznie realizować plany życiowe we własnej wspólnocie. A poprzez świadome uczestnictwo również aktywnie ją wspierać. Warto powołać się na E. Eriksona, który wyraził pogląd, że „człowiek uczy się przez całe życie”. Podobnie H. Mann pisał, że „przygotowanie do demokracji polega na szkoleniu się w samorządności”⁵⁶. Zatem dla zdefiniowanej powyżej samorządności istotne jest właściwe przygotowanie człowieka do pełnienia odpowiednich ról społecznych, tj.; przez jego uspołecznienie. Zdaniem W. Okonia uspołecznienie jest procesem:

„dojrzwania społecznego człowieka, który polega na kierowaniu się w codziennym działaniu dobrem ogółu, zapewniający przewagę wartości społecznych w myśleniu i działaniu jednostki nad myśleniem i działaniem nastawionym na dobro osobiste”⁵⁷.

Przy wszystkich udogodnieniach, jakie niesie ze sobą przestrzeń mediów cyfrowych, uspołecznienie jest procesem niezwykle trudnym. Dzieje się tak dlatego, że bycie członkiem społeczeństwa demokratycznego oznacza współdziałanie z innymi obywatelami oparte na rozwiniętym poczuciu sprawiedliwości. To poszukiwanie dobra i słuszności jest właściwym komponentem dla tworzenia polityki służącej dobru większości i wymaga wzniesienia się ponad własne interesy lub interesy określonych zbiorowości oraz brania pod uwagę interesów ogółu⁵⁸. W uznaniu autorki, samorząd społeczny (w granicach zorganizowanej wspólnoty) jest takim obszarem poszukiwania i tworzenia. W obszarze poszukiwania staje się decydentem, a w obszarze tworzenia jest kreatorem. Kryterium różnicującym owe obszary jest interes społeczny i jego zakres. Jako kreator samorząd będzie bowiem kierował się interesem społecznym w wymiarze lokalnym, środowiskowym. Jako decydent samorząd uwzględnia interes w wymiarze ogólnospołecznym, *stricte* publicznym. Dopiero skorelowanie obu wymiarów interesu społecznego pozwoli budować dobro wspólne. Nie jest to możliwe wówczas, gdy brakuje aktywnego współdziałania samorządu społecznego o charakterze wewnątrzorganizacyjnym, wspólnotowym, jak i współdziałania z podmiotami znajdującymi się na zewnątrz zorganizowanej zbiorowości.

⁵⁵ Por. A. Murzyn, *Samorządność...*, *op. cit.*, s. 83.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 186.

⁵⁷ W. Okoń, *Słownik pedagogiczny*, PWN, Warszawa 1975.

⁵⁸ Por. A. Murzyn, *Samorządność...*, *op. cit.*, s. 191.

Samodzielność, samorządność, uspołecznienie to priorytetowe i wzajemnie się dopełniające komponenty współdziałania, którego istotą jest konstruktywny kompromis społeczny. To kompromis rozumiany jako konsekwencja współpracy z otoczeniem społecznym i wymiany doświadczeń opartych na inicjatywie i przedsiębiorczości jednostek. W takich warunkach kształtuje się aspekt społeczny samorządu i jego istota.

Podsumowując, należy stwierdzić, że istota samorządu przejawia się w jego społecznym charakterze, opartym na współdziałaniu czynnika obywatelskiego zrzeszonego w ustawowo przewidzianą formę organizacyjnoprawną, dla realizacji racjonalnie określonych zadań społecznych, gospodarczych i politycznych o znaczeniu publicznym, ukierunkowanych na rozwój tej wspólnoty i jej ochronę.

4. FORMY SAMORZĄDU SPOŁECZNEGO I ICH SPECYFIKA

Istotnym elementem dzisiejszej demokratyzacji życia społecznego jest jej ukierunkowanie na rozwój samorządu społecznego. Jego formy są różne i wynikają głównie ze specyfiki więzi łączących ogół jednostek tworzących daną wspólnotę. Dla jednych będą to więzi o charakterze terytorialnym, które łączą w samorząd jednostki zamieszkujące pewne terytorium o zasięgu lokalnym lub regionalnym. Dla innych form będą to więzi oparte na kryterium rzeczowym, łączące osoby należące do tzw. zawodów zaufania publicznego bądź osoby należące do określonego stanu gospodarczego⁵⁹.

W poprzedniej części artykułu wskazano, że utworzenie określonej formy samorządu jest wyrazem woli ustawodawcy, a zatem jego ewentualne przekształcenie lub likwidacja również. W konsekwencji tego procesu decyzyjnego kształtuje się związek publicznoprawny o obligatoryjnym członkostwie i ściśle określonym zakresie działania, ale z zachowanym prawem nadzoru ze strony państwa opartym na kryterium legalności i celowości. Powyższe kryteria spełniają zasadniczo samorząd terytorialny i samorząd zawodowy. Pewną hybrydą wśród samorządów jest dzisiejszy samorząd gospodarczy, który w świetle teorii prawa administracyjnego jest nim tylko z nazwy. Wprawdzie izby rolnicze od 1995 r. posiadają status korporacji publicznoprawnej, ale większość ich zadań ma jedynie charakter postulatyczny, czyli właściwy dla korporacji prawa prywatnego. A zatem nie są one w pełnym znaczeniu instytucjami

⁵⁹ R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd...*, *op. cit.*, s. 338.

samorządu gospodarczego. Ponadto izby przemysłowo-handlowe, działające na podstawie ustawy z 30 maja 1989 r.⁶⁰, są jedynie stowarzyszeniami prawa prywatnego bez władztwa administracyjnego. Od ponad 20 lat środowisko przedsiębiorców podejmuje starania o reaktywowanie samorządu gospodarczego. Dopiero w czerwcu 2016 r. projekt ustawy o samorządzie gospodarczym został przekazany do prac legislacyjnych Sejmu, a jej konsultantami są H. Izdebski i J. Stefanowicz. Projekt zakłada, że samorząd gospodarczy będzie powszechną instytucją, w której przedsiębiorcy uczestniczą na zasadzie takiej jak uczestnictwo obywateli w samorządzie terytorialnym⁶¹.

Samorząd terytorialny jest ściśle powiązany z systemem ustrojowym państwa. Będąc częścią struktury państwa demokratycznego, jest głównym kreatorem demokracji lokalnej, przez co staje się znaczącą instytucją w kształtowaniu ładu społecznego oraz rozwoju w skali lokalnej i regionalnej; pełni funkcję służebną wobec społeczności lokalnej zaspokajając jej podstawowe potrzeby i zapewniając jej ochronę, przez co zobligowany jest do racjonalnej gospodarki środkami publicznymi⁶².

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że istnienie samorządu terytorialnego wykazuje pozytywny wpływ na mniejsze społeczności lokalne. Niewątpliwie jest to związane z zarządzaniem sprawami lokalnymi. W ten sposób społeczność lokalna uczy się odpowiedzialności za swoje „małe ojczyzny”, które tworzą naturalne środowisko jej życia. To dla jego ochrony społeczności ludzkie stają się bardziej aktywne i sprawne organizacyjnie, a zarazem bardziej otwarte na drugiego człowieka i zdolne do samopomocy.

Samorząd terytorialny jako element ładu publicznego w państwie nie może być strukturą odrębną od państwa. Dlatego nie ma własnych suwerennych zadań⁶³. Jego zadania są zawsze częścią zadań administracji publicznej, które Konstytucja RP wyraźnie artykułuje w swoich przepisach (art. 163, art. 166 ust. 1 i 2)⁶⁴ wskazując na ich charakter publiczny. Podkreślić trzeba, że samorząd terytorialny stanowi swego rodzaju system społeczno-gospodarczy (samorządowa korporacja terytorialna). Jego filarem jest trójszczeblowy podział na gminę, powiat (wspólnoty lokalne) i województwo samorządowe (wspólnota regionalna) jako odrębne i samodzielne jednostki samorządu tery-

⁶⁰ Ustawa o izbach gospodarczych z dnia 30 maja 1989 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., Nr 84, poz. 710 ze zm.).

⁶¹ Zob. Obywatelski projekt ustawy, [w:] S. Wykrętowicz, *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce na tle Europy i Stanów Zjednoczonych*, Poznań 2016, s. 203 n.

⁶² Por. A. Czudeca, G. Ślusarz (red.), *Samorząd lokalny...*, *op. cit.*, s. 31.

⁶³ Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/09, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

⁶⁴ Zob. art. 163, art. 166 ust. 1 i 2 w związku z art. 2, art. 7, art. 15 Konstytucji RP.

torialnego w układzie pionowym. Przy czym gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Na znaczącą jej pozycję wskazuje E. Blakey. Wyraża on pogląd, że:

„rozwój jednostek terytorialnych jest lokalnie zdeterminowany przez położenie gminy. Przez jej zasoby i warunki środowiska naturalnego, struktury zawodowe, aktywność lokalnych władz i wspólnoty gminnej, poziom rozwoju gospodarki, stan kapitału”⁶⁵.

Niewątpliwie do tych wyliczeń należy dodać stosunki agrarne, kierunki produkcji rolnej oraz infrastrukturę.

Odpowiednio rozwinięta infrastruktura jest dziś czynnikiem warunkującym rozwój społeczny samorządu terytorialnego, a w konsekwencji całego kraju. Stanowi też stały czynnik ożywienia gospodarczego, wpływając na rozwój przedsiębiorczości w skali gminy, powiatu, regionu (np. proces gazyfikacji wsi). Jednakże rozwój lokalnej przedsiębiorczości musi się opierać na czynnym zaangażowaniu kapitału społecznego w nieformalne związki i formalne stowarzyszenia. A zatem organizacje niezależne, do których wejście i wyjście jest dobrowolne, a dużą rolę w nich odgrywają lokalni liderzy⁶⁶. Ideałem jest, gdy osoby takie są nośnikami twórczych idei, inicjatorami w obszarach życia gospodarczego i społecznego, kreatorami pozytywnych zmian w otaczającej ich rzeczywistości, wzorem dla samorządowców dzierżących władzę. Tymczasem, co oferują nam lokalni kreatorzy? Na poły autorytarne rządy liderów (n)kadencji (głównie na poziomie gmin). Serwują oni budowę kolejnych centrów handlowych, zamiast godnego życia – kreowane medialnie statystyki, biedę i wykluczenie beneficjentów pomocy społecznej (50–60 lat), drogie mieszkania, smog, nepotyzm, kumoterstwo i korupcję. Wspólnota postrzegana jest i praktycznie traktowana w sposób czysto

„użyteczny i instrumentalny – jako rezerwuar dóbr, źródło przywilejów, bezpośrednich korzyści osobistych osiągniętych przez nadużycia władzy i stanowiska”⁶⁷.

Te niekonstruktywne komponenty dotkliwie hamują rozwój demokracji społecznej, pomimo że przepis art. 17 Konstytucji otwiera możliwość powoływania przez ustawodawcę dalszych samorządów o znaczeniu społecznym. Dlatego też kolejną formą publicznoprawną w jakiej realizuje się decentralizacja jest samorząd zawodowy. Podstawę jego wyodrębnienia stanowią tzw. wolne

⁶⁵ A. Czudeca, G. Ślusarz (red.), *Samorząd lokalny...*, op. cit., s. 105.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 128.

⁶⁷ A. Kwiatkowski, *Krytycznie o samorządzie*, http://infowyszkow.pl/news,2861-W_dniu_swiet_krytycznie_o_samorzadzcie [dostęp: 02.03.2018].

zawody, których byt, oparty na więzi zawodowej, poddany jest specyficznym zasadom funkcjonowania. Wynika to stąd, że organizacja i funkcjonowanie każdej z takich profesji w sferze administracji publicznej uzależnione jest od zarządzania określonymi rodzajami spraw. Można zatem wysunąć wniosek, że istotą samorządu zawodowego jest współdziałanie zrzeszonej w formę publicznoprawną wspólnoty, dla sprawowania pieczy nad należyтым zrealizowaniem powierzonego przez państwo zakresu spraw. W ten sposób samorząd zawodowy uzyskuje określoną przepisami prawa samodzielność, ograniczoną przez ust. 2 art. 17 Konstytucji, który stanowi, że samorzady zawodowe: „nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej” oraz kryterium legalności⁶⁸.

Specyfika samorządu zawodowego przejawia się w tym, że powierzanie zarządu sprawami publicznymi dokonuje się na rzecz samorządowej korporacji zawodowej, w ramach „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu”. Przy czym w literaturze przedmiotu podkreśla się brak ustawowej definicji „pieczy”. Dlatego dla potrzeb niniejszego artykułu przyjmuje się pogląd H. Izdebskiego. Autor ten zakłada, że pojęcie pieczy powinno być rozumiane szeroko, czyli że:

„pieczę należy odnosić nie tylko do spraw, które w akcie prawnym określone są wprost, jako sprawowanie pieczy czy nadzoru, ale też do władczego decydowania o dopuszczeniu do zawodu; do ustalania zasad etyki i deontologii zawodowej; sprawowania orzecznictwa dyscyplinarnego”⁶⁹.

W aspekcie podmiotowym pieczy podlegają wszystkie osoby wykonujące dany zawód zaufania publicznego⁷⁰.

Upoważnienie zrzeszeń do stanowienia kodeksów etyki zawodowej jest wyrazem zaufania ustawodawcy oraz zrozumienia, że tego typu regulacja wymaga profesjonalnej wiedzy i doświadczenia wynikających ze specyfiki danego zawodu. Są to zawody, które wymagają najwyższych kwalifikacji merytorycznych oraz moralnych, służące ochronie istotnych wartości i potrzeb społecznych. Kodeksy deontologiczne mają wymuszać wysokie standardy moralne i etyczne postępowania zawodowego. Tradycyjne zawody zaufania publicznego wykształciły wiele reguł etycznych normujących ich wykonywanie. A ich sformalizowanie w postaci kodeksów etycznych daje podstawy wewnątrz korporacyjnego sądownictwa dyscyplinarnego. To wszystko służyć

⁶⁸ P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, s. 14 i n.

⁶⁹ H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad samorządem zawodowym*, Warszawa 2002, s. 33.

⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. II GSK 2066/11, LEX Nr 1406655.

ma generowaniu zaufania społecznego do całej zbiorowości, a nie zindywidualizowanych, acz tworzących ją jednostek. Tak więc zawody zaufania publicznego to profesje, w przypadku których: „w szczególnym natężeniu potrzebne jest zagwarantowanie zaufania usługobiorcy do świadczącego usługi”⁷¹.

Powszechnie przyjęty pogląd, że samorząd zawodowy stoi na straży deontologii zawodowej, dziś już nie znajduje odzwierciedlenia w ocenie opinii publicznej. Wolne zawody nazbyt często kojarzone są z łatwizną i cwaniactwem, nierzetelnością, wykorzystaniem wiedzy-władzy dla realizacji interesów własnych, korupcją, uwikłaniem w sprawy kryminalne, nastawieniem na ilość, a nie na jakość świadczonych usług. To wszystko wytwarza kulturę nieufności, w której obrębie przedstawiciele wyróżnionych zawodów zapominają, że zostali obdarowani swoistego rodzaju przywilejem, a przede wszystkim – że zaufania społeczeństwa nie można zadekretować.

PODSUMOWANIE

Problemem dla efektywności dzisiejszych samorządów jest zachwianie równowagi pomiędzy postulowanym, a realizowanym kształtem samorządności. Częste dysfunkcje dostrzegane w funkcjonowaniu samorządów to: trudności w uzgodnieniu interesu grupowego z ogólnym, społecznym; brak umiejętności budowania kultury zaufania; konfliktowość i rywalizacja wewnętrzna; zawłaszczanie sfery samorządowej przez partie polityczne, klany urzędnicze i zawodowe; obejmowanie trwałych ról społecznych wyłącznie z uwagi na interesy jednostkowe. To tylko nieliczny repertuar zjawisk uczestnictwa niekonstruktywnego hamującego kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego⁷².

Istniejąca wśród teoretyków rozbieżność poglądów związanych z istotą samorządu w znacznym stopniu utrudnia jej zdefiniowanie. Jak dotąd nie udało się jej określić w sposób jednoznaczny, powszechnie zaakceptowany i obejmujący w swej treści wszystkie formy samorządu społecznego. Konsekwencją takiej ułomności jest przyjęte w praktyce założenie, że samorządem jest każda instytucja, która przez ustawodawcę została nazwana tym mianem.

Istota współczesnej demokratyzacji, a zarazem fundamentalne przesłanie administracji to: służyć obywatelom. To idea, która kreuje tworzenie wszystkich instytucji w państwie, a zarazem przesądza o efektywności kultury

⁷¹ *Ibidem*, s. 45 i n.

⁷² Por. A. Kwiatkowski, *Krytycznie...*, *op. cit.*

obywatelskiej w jego rozwoju. To też przesłanie, które w duchu służebności kształtuje istotę obywatelskiej samorządności – współdziałanie, z którego powinna wynikać pewna wartość dodana, jakaś wymierna korzyść, rozwój, postęp. I na tym tle dokonywane były próby zdefiniowania jego istoty w aspekcie uwarunkowań demokracji obywatelskiej.

BIBLIOGRAFIA

- Banfield E., *The Moral Basis of Backwardness*, Free Press, New York 1958.
- Dawey J., *Demokracja i wychowanie: wprowadzenie do filozofii wychowania*, Ossolineum, Wrocław 1972.
- Galston W., *Cele liberalizmu*, Znak, Kraków 1999.
- Gray J., *Liberalizm*, Znak, Kraków 1994.
- Grażawski M., *Wychowanie do demokracji obywatelskiej*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność wczoraj i dziś. Wychowanie do społeczeństwa obywatelskiego*, Impuls, Kraków 2011.
- Izdebski H., *Sprawowanie pieczy nad samorządem zawodowym*, Warszawa 2002.
- Kasparek A., *Autonomia i demokracja w perspektywie społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność wczoraj i dziś. Wychowanie do społeczeństwa obywatelskiego*, Impuls, Kraków 2011.
- Kmieciak R., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, WSB, Poznań 2008.
- Kurzyna-Chmiel D., *Główne zasady i wartości dotyczące oświaty*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność wczoraj i dziś. Wychowanie do społeczeństwa obywatelskiego*, Impuls, Kraków 2011.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2002.
- Murzyn A., *Edukacja filozoficzna a rozwój społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] A. Murzyn (red.), *Samorządność wczoraj i dziś. Wychowanie do społeczeństwa obywatelskiego*, Kraków 2011.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988.
- Okoń W., *Słownik pedagogiczny*, PWN, Warszawa 1975.
- Potoczek A., *Spoleczna rola samorządu terytorialnego*, Żak, Warszawa 2011.
- Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we Włoszech*, Znak, Warszawa 1995.
- Radziewicz P., *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005/1–2.

- Siciński A., *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, Wiedza i Życie, 1996.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków 2002.
- Tuziak B., *Samorząd lokalny w demokratycznym państwie*, [w:] A. Czudeca, G. Ślusarz (red.), *Samorząd lokalny. Istota, efekty i doświadczenia*, Rzeszów–Tyczyn 2005.
- Wasilewska A.E., *Kapitalizm i medycyna jako modyfikatory współczesnej egzystencji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), 167.
- Wasilewska A.E., *Strategia bezpieczeństwa społecznego jako remedium dla przetrwania. Część I*, [w:] K. Pujer (red.) *Humanistyka i nauki społeczne. Doświadczenia. Konteksty. Wyzwania*, t. 7, Exante, Wrocław 2018 r, s. 47.
- Wroński L., *O pewnych dylematach związanych ze sprawowaniem władzy*, Rzeszów 2005.
- Wuwer A., *Zasada pomocniczości*, https://opoka.org.pl/biblioteka/I/IK/czym_jest_kns8.html
- Wykrętowicz S. (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, WSB, Poznań 2008.

Źródła internetowe

- Dryll E., *Wrastanie w kulturę*, https://www.eneteia.pl/o-nas/czytelnia/akademicka/cz_wrastanie/ [dostęp: 02.03.2018].
- Kwiatkowski A., *Krytycznie o samorządzie*, http://infowyszkow.pl/news,2861-W_dniu_swiet,akrytycznie_o_samorzadz [dostęp: 02.03.2018].
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf [dostęp: 02.03.2018].
- Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/files/pozytek/PO_Spol_Obywat/swrso.doc [dostęp: 27.02.2018].
- infowyszkow.pl/news.2861 [dostęp: 07.05.2017].
- www.mpips.gov.pl/SWRSP2009-2015.pdf [dostęp: 27.04.2017].

Wykaz orzecznictwa

- Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/09, OTK 1994, nr 2, poz. 46.
- Wyrok TK z dnia 18 lutego 2002 r., sygn. akt K 24/02, OTK ZU 2003/2A, poz. 11; „Gazeta Prawna” 2003/35.
- Wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., sygn. akt K 34/01, OTK ZU-A, nr 6, poz. 84.
- Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. II GSK 2066/11, LEX Nr 1406655.

EFEKTYWNOŚĆ KULTURY OBYWATELSKIEJ W KONTEKŚCIE MISJI SAMORZĄDU SPOŁECZNEGO

Streszczenie

Istniejąca wśród teoretyków rozbieżność poglądów związanych z istotą samorządu w znacznym stopniu utrudnia jej zdefiniowanie. Jak dotąd nie udało się jej określić w sposób jednoznaczny, powszechnie zaakceptowany i obejmujący w swej treści wszystkie formy samorządu. Konsekwencją takiej ułomności jest przyjęte w praktyce założenie, że samorządem jest każda instytucja, która przez ustawodawcę została nazwana tym mianem. I na tym tle dokonywane są próby zdefiniowania jego istoty oraz efektywności kultury obywatelskiej w rozwoju dzisiejszej demokracji.

Artykuł ten, stanowi swego rodzaju próbę zrównoważenia podłoża socjologicznego i prawnego, na którym opiera się dzisiejszy samorząd społeczny. W założeniu ma on wykazać, że w obliczu współczesnej rzeczywistości oba te podłoża mają być dla siebie alternatywą. Muszą się wzajemnie dopełniać i wzmacniać w kształtowaniu pozytywnych wartości, istotnych dla wykształcenia się społeczeństwa obywatelskiego.

Słowa kluczowe: samorządność, uspołecznienie, demokracja, społeczeństwo obywatelskie

EFFECTIVENESS OF THE CIVIC CULTURE IN THE CONTEXT OF A SOCIAL SELF-GOVERNMENT'S MISSION

Abstract

The discrepancy between scientists' opinions about the essence of self-government makes it notably difficult to define it. Thus, it has not been specified in an unambiguous, commonly acceptable and comprehensive way so far. As a result of this deficiency, it is assumed that any institution that has been given the name of self-government by the legislator is one. Based on that, there are attempts to define its essence and effectiveness of the civic culture in the development of contemporary democracy.

The article is a certain attempt to balance the contemporary social self-government's sociological foundation against the legal one. It is aimed at proving that in the face of the present-day reality both foundations are to be alternative. They must complement one another and support in the creation of positive values that are important for the development of a civic society.

Key words: self-governance, socialisation, democracy, civic society

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГРАЖДАНСКОЙ КУЛЬТУРЫ В КОНТЕКСТЕ МИССИИ ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Резюме

Бытующее среди теоретиков расхождение во взглядах на сущность самоуправления в значительной степени осложняет его толкование. До сих пор не удалось дать однозначного, общепринятого определения и охватить по существу все формы самоуправления. Последствием такого бессилия является принятое на практике предположение, что самоуправление – это любой институт, который был таким образом именован законодателем. На этом фоне предпринимаются попытки определить ее сущность и эффективность гражданской культуры в контексте развития современной демократии.

Данная статья представляет собой своеобразную попытку сбалансирования социологической и правовой основы, на которой базируется современное общественное самоуправление. Предполагается, что перед лицом современной реальности оба эти субстрата должны быть альтернативными. Они призваны быть также взаимодополняемыми и взаимоукрепляемыми в контексте формирования положительных ценностей, которые необходимы для развития гражданского общества.

Ключевые слова: самоуправление, социализация, демократия, гражданское общество

Cytuj jako:

Wasilewska A.E., *Efektywność kultury obywatelskiej w kontekście misji samorządu społecznego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2019 nr 1(64), 210–236. DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.08/a.e.wasilewska

Cite as:

Wasilewska, A.,E. (2019) ‘Efektywność kultury obywatelskiej w kontekście misji samorządu społecznego’ [‘Effectiveness of the civic culture in the context of a social self-government’s mission’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(64), 210–236. DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.08/a.e.wasilewska

Irena Pańków*

INSTYTUCJA OBYWATELSKIEJ INICJATYWY USTAWODAWCZEJ W PRAKTYCE: WOKÓŁ DEBATY W SPRAWIE PROJEKTU „STOP ABORCJI”

DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.09/i.pankow

„Także w nowoczesnych społeczeństwach prawo może pełnić funkcję stabilizowania oczekiwań co do zachowań tylko wtedy gdy zachowuje wewnętrzny związek ze społecznie integrującą mocą działania komunikacyjnego”.

Jurgen Habermas (*Faktyczność i obowiązywanie*)

WPROWADZENIE

Okres 20 lat, jaki upływa od przyjęcia i wprowadzenia do polskiego systemu prawnego instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (OIU), stwarza dostateczną perspektywę czasową, by przyjrzeć się funkcjonowaniu tego rozwiązania w praktyce.¹ OIU jest przedmiotem zainteresowania badaczy zarówno jako element procedury legislacyjnej wpisany do porządku prawnego, jak też jako instytucja polityczna, w intencji projektodawców mająca

* Irena Pańków – dr hab., profesor Instytutu Studiów Politycznych PAN, Zakład Badania Elit i Instytucji Władzy, ipank@isppan.waw.pl

¹ Artykuł powstał w ramach projektu „Udział społeczeństwa w procesach decyzyjnych państwa” realizowanego przez zespół badawczy Zakładu Badania Elit i Instytucji Władzy ISP PAN w składzie: E. Nalewajko, I. Pańków, A. Radiukiewicz, W. Betkiewicz, P. Maranowski.

przyczynić się do demokratyzacji procesów podejmowania decyzji w systemie politycznym państwa.

Jak wynika z danych przytoczonych na podstawie oficjalnych statystyk sejmowych w okresie od wprowadzenia instytucji OIU do 2015 r. (od III do VII kadencji Sejmu):

„podjęto 143 inicjatywy zmierzające do wniesienia obywatelskiego projektu ustawy, spośród których 53 zakończyły się powodzeniem, tj. wypełnieniem wszystkich wymogów przewidzianych przez obowiązujące prawo i w efekcie skutecznym przedłożeniem Marszałkowi Sejmu projektu ustawy”,

co stanowiło niespełna 1% wszystkich wniesionych w tym okresie inicjatyw ustawodawczych². W tym samym czasie, a więc w ciągu 16 lat obowiązywania ustawy o OIU, na podstawie projektów obywatelskich przyjęto 9 ustaw, przy czym ostateczne regulacje na ogół ulegały mniejszym lub większym modyfikacjom w stosunku do pierwotnych projektów obywatelskich.

Analizowany w artykule projekt Obywatelskiej Inicjatywy Ustawodawczej „Stop Aborcji”, podjęty w trakcie VII kadencji Sejmu w 2015 r., jest jednym z tych projektów, który wprawdzie okazał się skuteczny w tym sensie, że został przedłożony Marszałkowi Sejmu, jednakże ostatecznie został odrzucony w I czytaniu³. Celem opracowania jest rekonstrukcja okoliczności, w jakich doszło do podjęcia inicjatywy ustawodawczej, a w szczególności analiza stanowisk i argumentów, jakie towarzyszyły sejmowej debacie na temat projektu „Stop Aborcji” z września 2015 r.⁴.

Wybór akurat tego projektu jako przedmiotu analizy sprawia, że problem badawczy nabiera bardzo złożonego charakteru. Znaczenie problematyki, której dotyczy projekt – najogólniej szeroko pojmowane prawa reprodukcyjne

² A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Inicjatywa Ustawodawcza Obywateli w Polsce w praktyce ustrojowej*, [w:] A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Herrmann, *Raport „Obywatele decydują. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich”*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2017, wyd. 2, s. 82–83.

³ Formalny bieg zdarzeń związanych z opisywaną ustawą przedstawiał się następująco. 3 lipca 2015 r. obywatelski projekt „Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz niektórych innych ustaw” wpłynął do Sejmu (druk nr 3806); 7 sierpnia 2015 r. projekt został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu; 10 i 11 września 2015 r. odbyło się I czytanie na posiedzeniu Sejmu nr 99.

⁴ Wszystkie cytaty z debaty sejmowej nad projektem ustawy Stop Aborcji z 2015 r. druk nr 3806 pochodzą ze Sprawozdania Stenograficznego debaty w Sejmie; <https://www.google.pl/search?q=druk+3806+stenograf+debaty+sejmowej+pdf&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-> [dostęp: 20.02.2017].

kobiet – przesądza o jego ogromnym ciężarze gatunkowym, są to kwestie społeczne o znaczeniu fundamentalnym. Nie chodzi więc tylko o analizę samej procedury, ale także o zbadanie jej funkcjonowania w praktyce społecznej jako innowacji mającej przyczynić się do poprawy demokracji w Polsce. Ponadto problem badawczy musi uwzględnić – ale tylko w niezbędnym stopniu, problematyka ta dalece wykracza bowiem poza ramy tego studium – konteksty ideologiczne i aksjologiczne, bardzo silnie związane z treścią proponowanych w analizowanym projekcie zmian. To głębokie uwikłanie przedmiotu projektu w świat wartości znalazło dobitny wyraz w przebiegu debaty sejmowej, przesądając o jej ostatecznym rezultacie.

Jeśliby więc zadać pytanie, na ile analizowany przypadek jest typowy dla wciąż jeszcze nowej w polskiej rzeczywistości instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej – to odpowiedź byłaby tylko częściowo twierdząca: nie jest to „zwykły” projekt właśnie ze względu na ogromną złożoność wszystkiego, co wiąże się z inicjatywą „Stop Aborcji” z 2015 roku. Ale też właśnie dzięki temu projekt ten stanowi egzemplifikację tego, jak bardzo konkretny przypadek obnaża zarówno zalety, jak i wady procedury i związane z jej stosowaniem zagrożenia dla demokracji. Można bowiem postawić pytanie o to, w jakim stopniu na podstawie losów projektu da się prześledzić rolę OIU nie tyle w mechanizmach podejmowania decyzji politycznych co wypracowywania projektów regulacji prawnych z udziałem różnych środowisk, w zakresie aktywizacji poszczególnych grup obywateli czy wpływania na opinię publiczną. Jest to więc pytanie o to, co – jeśli w ogóle cokolwiek – OIU wnosi do demokratyzacji procesu legislacyjnego, bo przecież takie intencje przyświecały wprowadzeniu tego mechanizmu do polskiego systemu stanowienia prawa. A to pytanie skłania do szerszej refleksji na temat demokracji i stojących przed nią wyzwań.

Demokracja liberalna to wyjątkowy historycznie projekt polityczny i kulturowy. Zakłada rozumne współistnienie na równych prawach wielu aksjologii i wielu kultur, neutralność państwa wobec preferencji światopoglądowej obywateli i swobodę rozstrzygnięć w sprawach moralnych. Jest to także projekt wyjątkowo kruchy, o czym świadczą nie tylko systemy totalitarne XX wieku, ale także narastające zagrożenia, wobec których stoi demokracja pod koniec drugiej dekady XXI wieku w różnych częściach świata. Te zagrożenia i te wyzwania nie ominęły również Polski, i to po upływie ponad ćwierćwiecza od upadku komunizmu.

Demokracja to ustrój nieustannie narażony na słabości i patologie, ale i podatny na zabiegi przywracające jej najgłębszy sens, poprawiające jej

jakość. Wszelako ani mechanizmy naprawcze, ani mechanizmy prowadzące do samozagłady nie działają „samoczynnie”.

Jak twierdzi Ewa Łętowska:

„Bo i sama demokracja liberalna to jest taki ustrój, który dopuszcza istnienie błędów i ma świadomość, że są one nieuniknione... Niemniej, ten ustrój jednak lokalizuje błędy i ma zdolność autokorekty w danym segmencie – a nie w całym systemie”⁵.

Andrzej Antoszewski, autor ważnej książki o współczesnych problemach i dylematach demokracji, zapewne świadom narastających zagrożeń, wyciąga następujący wniosek – potrzebne jest przesunięcie ciężaru z pytania jak demokracja ma zakwitać na pytanie, w jakich warunkach demokracja upada. Najprościej ujmując – demokracja więdnie, kiedy nie jest systematycznie zasilana.

„Nie ma wątpliwości, że wartości i idee leżące u podłoża wizji demokracji podlegają ciągłemu przewartościowaniu i że są one (...) chronicznie niezaspokojone. Demokracja to ustrój dynamiczny – jego dobre funkcjonowanie związane jest ze spełnianiem wielu, zmieniających się w czasie kryteriów. Stąd wiele pomysłów, jak poprawić lub jak uzdrowić demokrację. Innymi słowy, rozwój demokracji związany jest z wyobrażeniem rzeczywistości alternatywnej wobec tego, czego doświadczamy”⁶.

Wśród współczesnych pomysłów na uzdrawianie demokracji ważną rolę, a zdaniem wielu najważniejszą, odgrywają koncepcje demokracji deliberacyjnej i demokracji partycypacyjnej⁷. Nie są to pomysły nowe. Giovanni Sartori we „Wstępie” do klasycznego już dzieła o demokracji pisał: „Demokracja sprowadza się dla mnie do »rządów przez dyskusję«”⁸.

⁵ E. Łętowska, *Tęgo wygaszania już się nie da określić*, [w:] M. Sutowski (red.), *Rok dobrej zmiany*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017, s. 92.

⁶ A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017, s. 27.

⁷ Obszerny i aktualny przegląd kwestii najważniejszych dla demokracji deliberacyjnej i demokracji partycypacyjnej znajdzie czytelnik w pracy: J. Grygienć, *Demokracja na rozdrożu. Deliberacja czy partycypacja polityczna*, Universitar, Kraków 2017.

⁸ G. Sartori, *Teoria demokracji*, PWN, Warszawa 1994, s. 8; E. Łętowska, *Tęgo wygaszania...*, *op. cit.*, s. 92. Obszerny i aktualny przegląd kwestii najważniejszych dla demokracji deliberacyjnej i demokracji partycypacyjnej zob.: J. Grygienć, *Demokracja na rozdrożu...*, *op. cit.*

Z kolei Benjamin Barber, teoretyk i zwolennik demokracji partycypacyjnej, tak ją definiuje:

„(...) demokracja partycypacyjna (...) określa postać rządów, w których ludzie dosłownie rządzą się samodzielnie, bezpośrednio i uczestnicząco (...); demokracja partycypacyjna wymaga szerokiego i aktywnego zaangażowania obywateli w proces samorządu”⁹.

Sartori podkreśla wagę autentycznego i spontanicznego zaangażowania. Uczestnictwo, właściwie i sensownie rozumiane, polega na „osobistym udziale, aktywnym i chętnym włączaniu się”¹⁰.

Z kolei koncepcja demokracji deliberacyjnej stawia na dialog, dyskusję i debatę jako mechanizm wyrównujący niedostatki i eliminujący wynaturzenia „realnej” demokracji.

„Tak rozumiana demokracja (...) swoją legitymację wywodzi z prawa, zdolności i możliwości członków zbiorowości, będących przedmiotem decyzji instytucjonalnej, do współuczestnictwa w kształtowaniu tej decyzji”¹¹.

Brak nowych idei, brak kreatywnej debaty oznacza uwiędnięcie demokracji.

„Demokracja, w której publiczna dyskusja straciła potencjał do zmiany opinii i utwierdza jedynie istniejące już opcje ideologiczne, to demokracja w kryzysie”¹².

Zdolność do samonaprawy mają społeczeństwa otwarte i otwarcie dyskutujące swoje problemy.

W Polsce od początku transformacji toczy się dyskusja na temat teorii i praktyki demokracji.

„Chodzi przede wszystkim o sprowokowanie wątpliwości dotyczących naszego rozumienia demokracji, o lepsze »rozumienie rozumienia«”¹³.

⁹ B. Barber, *Participatory Democracy*, [w:] S. Lipset (red.), *The Encyclopedia of Democracy*, Washington (D.C.) 1995, s. 921.

¹⁰ G. Sartori, *Teoria...*, *op. cit.*, s. 148.

¹¹ https://www.google.pl/search?q=PEISERT%3A+Demokracja+deliberatywna%3A+utopia+czy+ratunek+dla+demokratycznych+warto%C5%9Bci%3F+&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&dcr=0&ei=nySVWpqxIMvA8gekzZuQAg [dostęp: 20.02.2018].

¹² I. Krastew, *Demokracja nieufnych. Eseje polityczne*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2013, s. 28.

¹³ S. Filipowicz, *Historia myśli polityczno-prawnej*, ARCHE, Gdańsk 2003, s. 15.

Demokracja w Polsce częstokroć bywa diagnozowana jako „niedojrzała”, „nie-dokończona”, „niemoralna”, „fasadowa”, „połowiczna”, słowem – dotknięta różnymi deficytami. Artur Wołek posługuje się pojęciem „demokracji nieformalnej”, w której:

„politycy miast kierować się prawem i dobrem wspólnym, kierują się osobistymi i partyjnymi korzyściami i wykorzystują instytucje demokratyczne niezgodnie z ich przeznaczeniem”¹⁴.

I, jak zobaczymy, niezgodne z intencją ustawodawcy, polityczne wykorzystywanie OIU istotnie ma miejsce w polskiej rzeczywistości.

Demokracja – zacytujmy raz jeszcze Sartoriego – „potrzebuje zarówno realizmu (świadomości faktów), jak i idealizmu (presji wartości na fakty)”¹⁵. A oparte na ideałach i krytyce praktyki funkcjonowania demokracji wyobrażenie o alternatywnej rzeczywistości społecznej i politycznej i o „dobrym życiu” dokonuje się w debacie publicznej, która zasila zarówno teorię, jak i praktykę demokracji. Istotą demokracji liberalnej jest pluralizm wizji „dobrego życia”, żaden z partykularnych projektów dobrego życia nie może być narzucany jako wizja uniwersalna.

Pomysły na nową rzeczywistość (np. programy partii politycznych) to chleb powszedni polityki, która wyobrażenia o rzeczywistości alternatywnej zarówno rozpoznaje, jak i kreuje. Wyrastają z diagnozy społecznej, z rozpoznania społecznych problemów.

„Problem pojawia się wtedy, gdy stajemy się świadomi rozbieżności między tym, jak dane sprawy zachodzą, a tym, jak zachodzić powinny?”¹⁶.

Do podstawowych zadań polityki należy poszukiwanie propozycji tego, jak poprzez decyzje polityczne zmniejszać lukę między tym „jak jest”, a „jak być powinno”. A do istoty polityki demokratycznej należy szukanie porozumienia pomiędzy konkurencyjnymi projektami i programami, i wypracowywanie konsensu tam, gdzie jest on możliwy. Demokracja tworzy ramy prawne dla życia obywateli, stosowne procedury i instrumenty, które umożliwiają funkcjonowanie skomplikowanego mechanizmu przekładania ideałów i celów na programy i decyzje; tego, co społeczne na to, co polityczne. Sprawne działania mecha-

¹⁴ A. Wołek, *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989 r.*, ISP PAN, Warszawa 2004, s. 209.

¹⁵ G. Sartori, *Teoria...*, *op. cit.*, s. 209.

¹⁶ K. Krysztacki, hasło: *Problem społeczny*, *Encyklopedia Socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2000.

nizmu przekładania interesów, opinii i problemów społecznych na polityczne „issues” i decyzje polityczne jest możliwe przy założeniu co do sprawności kanałów artykulacji oraz mechanizmów reprezentowania interesów. Debacie podlegają więc przede wszystkim polityczne rozwiązania problemów społecznych, które są diagnozowane i przekształcane w „issue polityczne”. Jest to ujęcie normatywne, łatwo bowiem zauważyć, że w praktyce funkcjonowania demokracji przedstawicielskiej często bywa odwrotnie i to politycy narzucają treści debat. Mogą tak czynić zarówno ze względów programowych, jak też jako element zabiegów czysto piarowskich czy wręcz manipulacyjnych.

Życie polityczne w ustroju demokratycznym to dynamiczna sfera, w której działa wiele podmiotów politycznych i społecznych, jednostkowych i zbiorowych. Tworzą one skomplikowane pole relacji i napięć, którego wierzchołki w modelowym ujęciu tworzą interesy, wartości i możliwości. Zgodnie z założeniami, podmiotom politycznym, w szczególności organom państwa przypada rola odpowiedzialnego szacowania możliwości, one też podejmują decyzje dotyczące całego społeczeństwa i czynią to – przynajmniej w ujęciu normatywnym – w imię wspólnych wartości i interesu całego społeczeństwa.

Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w intencji pomysłodawców miała wspomagać mechanizm przekładania tego, co społeczne na to, co polityczne. Obywatele diagnozują problem społeczny i proponują, poprzez projekt ustawy, jego prawną regulację i polityczne rozwiązanie. OIU, po spełnieniu określonych ustawowo warunków, w tym instytucjonalizacji w postaci stosownego komitetu, w toku działania staje się, z reguły krótkotrwałym, podmiotem politycznym, jako pomysłodawca projektu współodpowiedzialnym za treść rozwiązania prawnego. Jest to ten element procedury, który łączy OIU z demokracją bezpośrednią. W naturalny sposób pojawia się tu kwestia granic tej odpowiedzialności: jak już wspomnieliśmy, spośród tych nielicznych przypadków, kiedy projekt obywatelski ostatecznie stawał się ustawą, tylko nieliczne ustawy nie odbiegały w sposób znaczący od pierwotnych projektów. Kolejna kwestia to ta, na kim mianowicie ma w tej sytuacji, w warunkach demokracji przedstawicielskiej, spoczywać obowiązek politycznego szacowania możliwości oraz konsekwencji przyjmowanych rozwiązań.

Uzasadnienie powołania instytucji OIU odwołuje się do mechanizmów partycypacji i deliberacji. Czy słusznie? Jako mechanizm demokracji bezpośredniej aktywizuje obywateli do „brania spraw w swoje ręce” i współudziału w podejmowaniu (ściślej – wypracowywaniu projektów) decyzji politycznych i rozwiązań prawnych. Istotnie, analizowana w tym artykule OIU „Stop Aborcji” z 2015 roku to radykalny pomysł na zmianę rzeczywistości czy wręcz na wykreowanie alternatywnej rzeczywistości. Jest to bezsprzecznie przykład

brania przez środowiska określone (czy określające siebie same) jako *pro life* sprawy w swoje ręce, mobilizowania i organizowania obywateli, animowania debaty publicznej w pożądanym przez siebie kierunku. Zaprezentowana w debacie sejmowej diagnoza problemu społecznego i prawna metoda jego regulacji oparta jest na radykalnej krytyce rzeczywistości społecznej i politycznej oraz wizji „nowej rzeczywistości”. Jest to w istocie próba oparcia ładu politycznego i społecznego na nowych podstawach aksjologicznych i ideowych.

Warto przypomnieć, że wprowadzaniu OIU do systemu politycznego towarzyszyły duże nadzieje na poprawę jakości demokracji, ale także, już stosunkowo słabiej wyartykułowane, obawy¹⁷. Ewa Nalewajko na podstawie klubowych projektów (SLD, AWS, PSL) ustaw o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej i debaty sejmowej towarzyszącej jej uchwalaniu precyzyjnie odtworzyła zarówno jej ogólny klimat, jak i argumentację aktorów politycznych¹⁸. Politycy uczestniczący w debacie sejmowej i senackiej zaprezentowali całą gamę opinii i argumentów odwołujących się do deficytów demokracji w Polsce i do ideałów demokracji. Niemal powszechne było przekonanie, że jest to instytucja służąca poprawie demokracji. Samą debatę parlamentarną na temat instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej można więc potraktować jako niemal wzorcową deliberację, będącą przykładem namysłu demokracji nad samą sobą i prowadzącą do poprawy rozumienia i zarazem jakości demokracji. Przywołane zostały spodziewane korzyści z OIU jako instrumentu demokratyzacji życia społecznego i politycznego. Miał to być „wentyl bezpieczeństwa” i uzupełnienie realnie funkcjonującego systemu demokracji pośredniej¹⁹. Chodziło też o upodmiotowienie ludu („aby naród poczuł swoją władzę”) poprzez danie mu narzędzia wpływu i kontroli elit. Z OIU wiązano nadzieję na przełamywanie ciągle odnawiających się barier między Habermasowskim „światem życia” a „światem systemu”, poprawienie relacji społeczeństwo–władza, masy–elity. Miało to być też remedium na arogancję władzy i alienację elit politycznych.

¹⁷ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2120).

¹⁸ E. Nalewajko, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w systemie przedstawicielskim jako przykład niedopasowania instytucjonalnego*, „Studia Polityczne” nr 4, 2017.

¹⁹ W publikacjach prawno-politologicznych OIU jest różnie traktowana; jako przykład mechanizmu demokracji bezpośredniej lub semi-bezpośredniej. To drugie określenie wynika z faktu, że inicjatorzy po złożeniu ustawy i zaprezentowaniu w Sejmie praktycznie tracą nad nią kontrolę (por. M. Rachwał, *Funkcjonowanie Obywatelskiej Inicjatywy Ustawodawczej w Polsce. Podstawy Prawne – Polityka – Perspektywy Rozwojowe*, UAM, Poznań 2016).

1. OIU JAKO INSTYTUCJA ANIMUJĄCA REFLEKSJĘ I MECHANIZM MOBILIZACJI OBYWATELI

OIU jako instytucja o charakterze prawnym doczekała się wielu wyczerpujących opracowań sytuujących to rozwiązanie w perspektywie właściwej dla nauk prawnych czy nauki o polityce. Po raz pierwszy w historii Polski Konstytucja z 1997 r. przyznała obywatelom prawo bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 2). Oznaczało to poszerzenie obywatelskich praw wyborczych o prawo decydowania jako atrybutu demokracji bezpośredniej.

OIU nie pojawiła się w pierwszym okresie transformacji ustrojowej, jej zaistnienie wiąże się dopiero wraz z procedowaniem i uchwalaniem Konstytucji RP z 1997 r.²⁰:

„Konstytucjonalizacja w Polsce obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej była elementem demokratyzacji systemu politycznego i poszerzania podstaw prawnych dla podejmowania inicjatyw oddolnych”²¹.

Realna możliwość korzystania obywateli z konstytucyjnego prawa pojawiła się wraz z uchwaleniem ustawy²².

Ramy prawne OIU tworzą zatem: Konstytucja, ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej oraz Regulamin Sejmu. Prawnie określone są wymogi, jakie OIU ma spełnić: sposób działania, zakres przedmiotowy i czasowy inicjatywy ludowej.

Niezależnie od istnienia relatywnie bogatej palety poświęconych OIU opracowań z zakresu nauk prawnych i politologii, brakuje studiów i analiz empirycznych z obszaru socjologii czy psychologii, bezpośrednio poświęconych tej instytucji. Brakuje także adekwatnej interdyscyplinarnej perspektywy teoretycznej w badaniu OIU jako fenomenu społecznego i prawnego zarazem. W spojrzeniu na OIU jako fenomen społeczny, ale też mechanizm polityczny przywoływana bywa perspektywa demokracji deliberacyjnej Habermasa, a to ze względu na jej podwójne ramy: opisowe i normatywne oraz krytyczne i pro-

²⁰ Instytucja OIU była przewidywana w większości projektów Konstytucji rozpatrywanych przed jej uchwaleniem. Rytel-Warzocho i Uziębło zwracają uwagę na to, że w uchwalonej Konstytucji z 1997 r. obywatelom niejako „odebrano” prawo wnoszenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji. W ograniczeniach przedmiotu OUI znalazły się ponadto także inne obszary, jak: budżet państwa (i ustawy zbliżone), umowy międzynarodowe i sfery podlegające regulacjom unijnym.

²¹ M. Rachwał, *Funkcjonowanie...*, *op. cit.*, s. 6.

²² Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

jektujące. Istotne w jego koncepcji są dwie pary opozycyjnych pojęć: „świat życia” vs „świat systemu” i „słaba publiczność” vs „mocna publiczność”.

„Świat życia” to kultura (dostępny zasób wiedzy), społeczeństwo (mechanizm regulujący przynależność do grup społecznych i zapewniający solidarność), osobowość (kompetencje sprawiające, że dany podmiot może uczestniczyć w procesach prowadzących do porozumienia). Na „świat systemu” składają się państwo oraz gospodarka, a ich wyrazem jest działanie instrumentalne²³. „Mocna publiczność” to parlamenty i inne formalnie zorganizowane instytucje polityczne, a „słaba publiczność” to prywatne stowarzyszenia, media, społeczeństwo obywatelskie²⁴. Ważne jest, by „świat systemu” nie zawłaszczał i nie podporządkowywał sobie „świata życia”. Uzdrawianiu demokracji służy właściwa komunikacja w sferze publicznej i właściwa praktyka polityczna, zachowanie reguł przekładania swobodnej opinii publicznej na wolę polityczną. „Żywa autentyczna komunikacja, kultura deliberująca” to szansa na uwolnienie demokracji z „impasu, w jakim się znalazła, wprowadzając w życie ogólnie rozumiane zasady reprezentacji”²⁵.

OIU jako instytucja – zgodnie z założeniami – ma umożliwić obywatelom funkcjonującym w „świecie życia” pokonanie bariery i przedostanie się z ich projektami do „świata systemu”. W społecznej fazie funkcjonowania, czyli w „świecie życia”, OIU inicjuje debatę, animuje opinię publiczną, aktywizuje obywateli. Ma w ten sposób sprzyjać formowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Taka praktyka jest niejako wypełnieniem normatywnych założeń w duchu demokracji deliberacyjnej i demokracji partycypacyjnej.

„Demokracja zakłada współuczestnictwo obywateli w funkcjonowaniu państwa – tworzenie społeczeństwa obywatelskiego”²⁶.

Organizacje pozarządowe zaś to:

„ogół formalnie zinstytucjonalizowanych inicjatyw obywatelskich, które nie mają na celu zdobycia władzy, czy uczestniczenia w grze politycznej, ale które istnieją po to aby, po pierwsze – samodzielnie rozwiązywać problemy społeczne, z których rozwiązywaniem

²³ K. Baynes, *Habermas*, [w:] D. Boucher, P. Kelly (red.), *Myśliciele polityczni. Od Sokratesa do współczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 641–642.

²⁴ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 293.

²⁵ S. Filipowicz, *Historia myśli...*, *op. cit.*, s. 408.

²⁶ R. Klamut, *Aktywność obywatelska jako rodzaj aktywności społecznej – perspektywa socjologiczna*, „*Studia Socjologiczne*” nr 1/2014, s. 190.

państwo sobie nie radzi albo też nie bierze udziału w ich rozwiązywaniu, a po drugie, aby wprowadzić do dyskursu publicznego taką interpretację świata społecznego, która jest bliska wszystkim członkom określonej organizacji pozarządowej”²⁷.

Obydwa cele opisane przez Wnuk-Lipińskiego – rozwiązywanie przez obywateli problemów społecznych, z którymi państwo sobie nie radzi oraz wprowadzanie do dyskursu publicznego własnej wizji świata społecznego są w badanej inicjatywie uwzględnione.

Obecne w tym dyskursie pojęcia „społeczeństwo obywatelskie” i „obywatel” miały i mają charakter zarówno opisowy, jak i normatywny. W tradycji myśli politycznej „społeczeństwo obywatelskie” najczęściej było rozumiane „jako pewien ideał porządku społecznego”. Współcześnie, społeczeństwo obywatelskie zazwyczaj łączone jest z liberalną demokracją i liberalną kulturą.

Pojęcie „obywatel”, po pierwsze, opisuje status prawny dotyczący wzajemnych relacji z państwem w postaci praw i obowiązków. „Obywatel” jest też pojęciem wartościującym odnoszącym się do pewnego ideału „na który składa się (m.in.) charakter uczestnictwa w procesach rządzenia”²⁸. Oświecony obywatel – jako część suwerennego ludu ma obowiązek angażowania się w życie publiczne celem jego racjonalizowania. Aktywność obywateli, zgodnie z ideałami demokracji partycypacyjnej, poprawia jakość demokracji i skuteczność polityki w rozwiązywaniu problemów społecznych²⁹.

Normatywny aspekt pojęcia „obywatel” w komunikacji publicznej stwarza specyficzny potencjał perswazyjny i argumentacyjny. Figura „obywatela”, tak można odczytać jej użytek w debacie sejmowej, tworzy kontrast z figurą „polityka”. „Obywatel” jest uwznioślony, a „polityk” sprowadzony do roli służebnej. Poniższy cytat pochodzący z debaty sejmowej, jest tego przykładem:

„(...) jesteśmy dumni, tak, jesteście dumni. Nie mylicie tego z pychą. Jesteście dumni. Nie jesteście poddani królów i panów, jesteście obywatelami w tym kraju. My jesteśmy suwerenem i państwo tu macie rolę służebną wobec nas, obywateli. Myśmy was tutaj wybrali nie po to, byście nam rozkazywali i byście nami zarządzili, tak jak to w tej chwili ma miejsce, tylko po to, abyście nam służyli. Taka jest rola demokracji”³⁰.

²⁷ E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 230–231.

²⁸ Ks. D. Dańkowski, SJ, hasło: *Obywatel*, [w:] B. Szlachta (red.), *Słownik społeczny*, Wydawnictwo WAM, 2004, s. 1281.

²⁹ Por. analizę rozumienia pojęć „obywatel” i „obywatelskość” w tekście: A. Radiukiewicz, *Obywatelskość w dyskursie parlamentarnym – analiza debat nad obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017, 4(59).

³⁰ http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/16CE62B540E40FD6C1257DFF001152E0/%24File/88_b_ksiadzka_bis.pdf strona 207 [dostęp: 22.03.2018].

Te deklaracje, taka filozofia ma doniosłe konsekwencje w praktyce debaty politycznej wokół inicjatyw ludowych. Obowiązuje niepisana, ale ściśle przestrzegana zasada – obywatela nie można krytykować, w dodatku obywatel zabierający publicznie głos może sobie pozwolić na więcej. Łatwo dostrzec, że Kaja Godek, jako obywatelka i pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Obywatelskiej „Stop Aborcji”, z premedytacją korzysta z tej zasady i świadomie używa obelżywych słów, jawnie lekceważy zasady politycznej poprawności i szacunku dla innych uczestników obrad sejmowych i, szerzej, debaty wokół projektu. Upominana wielokrotnie z powodu brutalnego języka przez prowadzącego obrady marszałka, nie tonuje go, zaś marszałka oskarża o cenzurowanie jej wystąpienia. A prawo do takiego wyrażania stanowiska uzasadnia następująco:

„Panie marszałku, czuję się odpowiedzialna za ludzi, którzy to podpisali. To nie jest tylko moja opinia, stoi za mną 400 tys. obywateli, którzy się pod ustawą podpisali” (Kaja Godek, Debata Sejmowa 2015 – dalej KG DS).

Funkcjonowanie zasady „obywatelowi więcej wolno niż politykowi” słychać w wypowiedzi posłanki Prawa i Sprawiedliwości:

„Pani marszałek (*Wanda Nowicka – oskarżona przez Kaję Godek o korupcję – I.P.*) ma prawo być oceniana i będzie oceniana, bo jest po prostu politykiem, ma grubą skórę, a jak nie może tego wytrzymać, zawsze można zrezygnować”. (Beata Kempa, PiS)

Reprezentujący inicjatywę ludową obywatele zyskują więc obronę przed zarzutami o naruszanie dobrych zasad i wsparcie dla używania „własnego języka” ze strony polityków popierających inicjatywę ustawodawczą. Ich retoryka obejmuje zarówno narzucanie w dyskursie swoich definicji podstawowych pojęć („dziecko nienarodzone”, a nie „płód”, „zabijanie dzieci”, a nie „przerywanie ciąży”), jak i dopuszczalnych w debacie publicznej językowych środków wyrazu. Posłowie legitymizują ten językowy kod w obu wymiarach, w zakresie definiowania pojęć i brutalizowania języka. Instrumentalnie przywołują autorytet Jana Pawła II, bohaterów walki o wolność słowa, jak ks. Popiełuszko, i powołują się „na powagę sprawy”. W konsekwencji nie tylko legitymizują używany przez obywateli język wrogości, ale także sankcjonują stosowaną przez nich przemoc symboliczną w imię reprezentowania szczególnie cennych obywateli. Kaja Godek tak charakteryzuje obywateli zaangażowanych w inicjatywę „Stop Aborcji”:

„Rzeczywiście kampanie antyaborcyjne i kampanie podpisowe, które prowadzimy od lat, są robione przez ludzi, którzy czują taką potrzebę... To są ludzie, którzy chcą coś zro-

bić, którzy są wrażliwi na krzywdę innych. To są ludzie, którzy rozumieją, że jeżeli oni sami czegoś nie zrobią, to za nich nikt dobrych zmian w Polsce nie wprowadzi. Dlatego do Sejmu po raz kolejny przychodzą obywatele, dlatego oni nie ustają w tej walce”. (DS 2015)

Obywateli przychodzących do Sejmu z propozycją „dobrych zmian” popierała ówczesna opozycja.

„Prawo i Sprawiedliwość szanuje obywateli, ich wszelką aktywność, dlatego chcemy, by Sejm pracował nad tym projektem. Koalicja rządząca Polską przez osiem lat dobitnie pokazała, jak traktuje Polaków. Dławienie aktywności obywatelskiej, mielenie głosów Polaków stało się normą”. (Marzena Machałek, PiS)

„Obywatelskość” to, jak widzimy, mocny, wręcz rozstrzygający argument, by zajmować się przedstawionym przez obywateli projektem, skoro zawodzą politycy. Obywatele, wedle tej argumentacji, przywracają naruszone przez polityków hierarchie spraw i hierarchie wartości.

„Przedstawiony dzisiaj projekt obywatelski zasługuje na szacunek i rzeczowe rozpatrzenie przez Sejm. Podpisało się pod nim prawie pół miliona Polaków. Zasługuje na poważne potraktowanie, bo dotyczy kwestii fundamentalnej – życia ludzkiego, jego ochrony i godności. Jeśli życie ludzkie nie jest wartością uniwersalną, to co nią jest?” (Marzena Machałek, PiS)

Przy tej okazji pojawiają się krytyczne uogólnienia pod adresem praktyk ustawodawczych parlamentu i piętnujące oponentów ideologicznych.

„Niestety, często w Sejmie rozmawiamy na tematy zastępcze, nieistotne, nonsensowne, tęcze, a temat podstawowy, jakim jest życie człowieka, w tej dyskusji jest banalizowany, spychany na margines”. (Marzena Machałek, PiS)

Zgoła odmiennie definiowana „obywatelskość” pojawia się w argumentacji na rzecz odrzucenia projektu ustawy w imię obrony prawa obywateli do dokonywania wolnych wyborów. Odrzucenie ma więc być:

„wyrazem obywatelskości, dlatego że pozostawia obywatelom prawo do samodecydowania, do decydowania o sobie, a nie skazuje ich na dyktat jednej grupy politycznej, która pod tym wnioskiem by się podpisała”. (Łukasz Krupa, wybrany z listy Ruch Palikota, niezrzeszony)

OIU jako instrument uzyskiwania celu, jakim miałyby być uchwalenie proponowanej w ramach inicjatywy przez obywateli ustawy, jest zasadniczo nieskuteczny. Jest też kosztowny i z tego punktu widzenia wydaje się wręcz

nieracjonalny. Zgodnie z prawem wystarczyłoby np. przekonać 15 posłów, by wystąpili z daną inicjatywą ustawodawczą. Czy zatem aktorzy społeczni, promujący daną inicjatywę ludową, są po prostu nieracjonalni? Taka teza byłaby zbyt pochopna: aktorzy społeczni podejmujący inicjatywy mają na uwadze także inne, poza uchwaleniem ustawy, cele, a sama OIU i związana z jej przygotowywaniem procedura pełni też dodatkowe funkcje. I tak jest, co można wykazać w przypadku inicjatywy „Stop Aborcji”.

Inicjatywa „Stop Aborcji” od pojawienia się w 2010 roku jest stałym, nawracającym ze wzmożoną siłą elementem w życiu politycznym. W sejmie VII kadencji (2011–2015) obywatelska inicjatywa „Stop Aborcji” pod obrady była wnoszona dwukrotnie: w 2013 roku i opisywanym tu przypadku z roku 2015³¹.

Fenomen siły i trwałości inicjatywy „Stop Aborcji” należy wiązać z jej społecznym i kulturowym osadzeniem. Jest ona integralną częścią większej całości społecznej i kulturowej, jaką jest środowisko pro-life w Polsce. Zasadniczym celem obywatelskiej inicjatywy „Stop Aborcji” jest zmiana ustawy z 1993 roku, najczęściej określanej mianem „kompromisowej” (por. załącznik nr 1). Kompromis wokół ustawy z 1993 r. był wielokrotnie, a przy tym nieskutecznie kwestionowany w „świecie systemu” tak przez zwolenników jej liberalizacji, jak i zwolenników zaostrzenia. Odnotujemy dwie najważniejsze próby. W 1996 roku została uchwalona nowelizacja ustawy, która dopuszczała czwartą przesłankę – możliwość przerywania ciąży również w przypadku, gdy kobieta ciężarna znajduje się w ciężkich warunkach życiowych lub trudnej sytuacji osobistej. Ustawę tę zakwestionował Trybunał Konstytucyjny. W 2006 roku miała miejsce próba zaostrzenia przepisów dotyczących przerywania ciąży w drodze zmiany Konstytucji poprzez dodanie do zdania „Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia” wyrazów „od momentu poczęcia”³². Ta polityczna inicjatywa zmian zaostrzających ustawę

³¹ Inicjatywa „Stop Aborcji” pojawiała się w Sejmie dwukrotnie: w grudniu 2010 r. (pełnomocnikiem był Mariusz Dzierżawski, z-cą Jacek Sapała) i w kwietniu 2014 r. (pełnomocnikiem Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej był Paweł Bała, z-cą Karol Jaworski). W obu przypadkach nie weszła pod obrady Sejmu. Została odrzucona ze względów formalnych.

³² Do prac nad ustawą została powołana Komisja Nadzwyczajna, w której doszło do konfliktu wewnątrz Prawa i Sprawiedliwości między Markiem Jurkiem a Jarosławem Kaczyńskim. Jarosław Kaczyński opowiedział się przeciwko celowości tej zmiany w Konstytucji. W głosowaniu nad proponowaną przez komisję zmianą zagłosowało 269 posłów, przeciw 121 posłów, a wstrzymało się 53 posłów. Wymagana większość 2/3 wynosiła 296 głosów. Do zmiany zapisu Konstytucji zabrakło tylko 27 głosów. Na znak protestu swoją rezygnację z funkcji marszałka Sejmu złożył Marek Jurek.

również okazała się nieskuteczna, ustawa z 1993 r. pozostała w mocy. Można więc uznać, że po 2006 roku ciężar rozwiązania problemu społecznego przeniesiony został ze „świata systemu” do „świata życia”.

Bezpośrednim podmiotem analizowanej tu inicjatyw ustawodawczej „Stop Aborcji” z 2015 r. był – zgodnie z ustawą o OIU – Komitet Inicjatywy Ustawodawczej (KIU) składający się z 24 osób (18 mężczyzn i 6 kobiet). Do reprezentowania Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej została wskazana Kaja Godek, a osobą uprawnioną do jej zastępstwa w pracach nad projektem ustawy został Mariusz Dzierżawski³³. Członkowie komitetu to działacze wielu organizacji pozarządowych współtworzących środowisko pro-life. Komitet formalnie odpowiada za wszelkie czynności: przygotowanie projektu ustawy, jego rozpowszechnienie, kampanię promocyjną i organizację zbierania podpisów obywateli popierających projekt.

W perspektywie socjologicznej poza podmiotami zdefiniowanym w prawie (Komitet Inicjatywy Ustawodawczej, pełnomocnik i zastępca KIU oraz „lud” w postaci 100 tys. podpisów pod projektem ustawy) należy także uwzględnić działanie wielu dodatkowych aktorów, tworzących mniej lub bardziej uformowane i mniej lub bardziej trwałe sieci powiązań i dyskursów.

Z punktu widzenia sceny i aktora głównego są to aktorzy drugiego planu, część z nich w ogóle nie pojawia się na scenie. Jest to więc Kościół Katolicki jako instytucja, jego hierarchowie i rzesze duchowieństwa. Są to zarówno powiązane z Kościołem organizacje społeczne oraz organizacje i akcje niezależne: organizacje społeczne, fundacje, tak zwyczajne, jak i „parasolowe”. Ich główny cel pokrywa się z celem OIU „Stop Aborcji”. Obecność tych aktorów w życiu publicznym manifestuje się wielorako, spektakularny charakter mają pikety, drastyczne billboardy, projekcje filmu „Niemy krzyk” itd. Socjologicznie aktorzy drugiego planu i aktor pierwszego tworzą konglomerat różnych form zorganizowania i działania, składających się na ruch pro-life. Przedstawicielki ruchu pro-choice Agnieszka Graff i Elżbieta Karolczuk tak oceniają siły drugiej strony:

„Koordynacja po stronie pro-life – a precyzyjnie mówiąc anti-choice, jest jednak większa niż u nas. Nie mają jednego światowego przywódcy, choć mają swoje autorytety. Łączą ich jednak spójna wizja świata i jasno określone cele”³⁴.

³³ Procedurę wykonania OIU rozpoczyna powołanie komitetu inicjatywy ustawodawczej.

³⁴ A. Graff, E. Karolczuk, *Gender to poważna sprawa*, [w:] M. Sutowski (red.) *Rok...*, *op. cit.*, s. 157.

Dodać należy, że działające w Polsce organizacje pro-life współpracują z podobnymi organizacjami w wielu krajach i razem z nimi tworzą gęstą sieć, udzielając sobie nawzajem wsparcia i dzieląc się zasobami.

Dla ilustracji jedności celów i wizji świata środowiska pro-life przytoczmy dwa przykłady autocharakterystyk organizacji, „parasolowej” i „zwykłej”.

„Polska Federacja Ruchów Obrony Życia jako organizacja parasolowa zrzesza 86 organizacji prorodzinnych zajmujących się obroną życia poczętego oraz wspieraniem rodziny w różnych aspektach jej funkcjonowania”.

W przyjętej deklaracji ideowej czytamy m.in.:

„Uznając życie człowieka od poczęcia do naturalnej śmierci za wartość fundamentalną, poszanowanie prawa do życia każdej istoty ludzkiej, bez względu na wiek czy kondycję psychofizyczną, uważamy za podstawę, na której budować należy cały system w suwerennym państwie”.

Natomiast w statucie jako pierwszy wśród stawianych sobie celów wymienione jest:

„inspirowanie i popieranie wszelkich działań zmierzających do ukształtowania takiego systemu prawnego, który chroniłby życie i zdrowie dziecka poczętego i jego matki – także w sensie prawnokarnym”³⁵.

Z kolei Fundacja „Głos dla Życia”, jako organizacja „zwykła” i członek Polskiej Federacji Ruchów Obrony Życia, prowadzi biuro PFROŻ oraz koordynuje działania w ramach przeprowadzanych przez Federację akcji³⁶.

Pośród wielu skoordynowanych akcji prowadzonych w przestrzeni publicznej wymienić trzeba odbywające się od 2006 r. w całej Polsce „Marsze dla Życia i Rodziny”. Głównymi organizatorami marszu są: Fundacja Narodowego Dnia Życia oraz Instytut Edukacji Społecznej i Religijnej im. Ks. Piotra Skargi, a uczestnikami – inne organizacje, rodziny i pojedynczy obywatele³⁷.

³⁵ <http://glosdlażycia.pl/dzialalnosc/polska-federacja-ruchow-obrony-zycia/>

³⁶ <https://www.facebook.com/Fundacja-G%C5%82os-dla-%C5%BBycia-391519807564835/>

³⁷ Przykładowo w Marszu dla Życia i Rodziny w Warszawie w 2007 r. wzięli udział: KoLibier, Kobiety dla Kobiet, Rycerze Kolumba, Misja Służby Rodzinie, Przeznaczeni.pl., Grupa „Człowiek tak – homoseksualizm nie”, Stowarzyszenie Konar, Fundacja Nazaret, Fundacja Pełna Chata, Bielańskie Stowarzyszenie Rodzin Wielodzietnych, a także przedstawiciele z Niemiec, Włoch, Francji, Białorusi, Chile, Argentyny, Peru i Stanów Zjednoczonych (m.in. *Family Life Mission*).

- Podsumujmy dotychczasowe wątki odnoszące się do aktywności obywateli:
- OIU „Stop Aborcji” to przejaw autentycznej aktywności pojedynczych obywateli, którzy poprzez poparcie ustawy swym podpisem „wzięli wspólne sprawy w swoje ręce” w ramach demokracji uczestniczącej bezpośredniej;
 - OIU „Stop Aborcji” odzwierciedla i reprezentuje poglądy pojedynczych obywateli i cele wielu organizacji pozarządowych;
 - w swoich działaniach, jak zbieranie podpisów, korzysta z sieci organizacji i jest składową prężnego i trwałego ruchu społecznego;
 - w projekcie ustawy przedstawione zostało alternatywne rozwiązanie problemu społecznego, z którym, wedle pomysłodawców OIU, państwo nie mogło sobie poradzić;
 - pojedynczy obywatele i organizacje pozarządowe jako „publiczność słaba” (Habermas) zdołali uruchomić działania „publiczności mocnej”, czyli parlamentu;
 - działania OIU umacniają permanentnie trwający dyskurs publiczny, animują debatę, w której zasadniczą rolę odgrywa próba narzucenia „własnej” wizji świata społecznego jako podstawy i uzasadnienia prawnej regulacji w postaci ustawy (a nawet ustawy zasadniczej);
 - partykularna wizja świata jest traktowana jako wizja uniwersalna i służy kreowaniu, podtrzymywaniu i umacnianiu grupowego interesu tożsamościowego.

2. OIU „STOP ABORCJI” W DEBACIE SEJMOWEJ JAKO PRZESTRZEŃ PROWADZENIA POLITYKI I WOJNY KULTUROWEJ

Demokracja odwołująca się do deliberacji jako „rządzenie przez dyskusję” zakłada sprawne funkcjonowanie przestrzeni publicznej i instytucji, w których ta dyskusja ma postać debaty.

„Tylko wówczas, gdy komunikacja swobodnie wytwarzana w świecie przeżywanym jest odpowiednio sprzężona z podejmowaniem decyzji, można uznać sferę publiczną za funkcjonującą”³⁸.

Inicjatywa „Stop Aborcji” „sprzęga” wartości, poglądy i opinie ze światem życia ze światem woli politycznej. Wartości i idee ruchu społecznego, organizacji społecznych i pojedynczych obywateli, wcześniej werbalizowane i wiz-

³⁸ K. Gadowska, J. Winczorek, *Sfera publiczna – funkcje, dysfunkcje, normy oficjalne i nieoficjalne*, „Studia Socjologiczne” 2013/1, s. 8.

alizowane w przestrzeni publicznej, w postaci projektu ustawy trafiają do Sejmu. Debata sejmową nad projektem „Stop Aborcji” można potraktować jako skoncentrowaną i zainscenizowaną na potrzeby sceny sejmowej postać funkcjonującego w sferze publicznej dyskursu. Można w niej dostrzec także odzwierciedlenie toczonych w tej sferze wojen kulturowych.

Jak konstatują Agnieszka Graff i Elżbieta Karolczuk:

„Mamy do czynienia z wojną kulturową, w tym głębokim sensie, że spieramy się o zupełnie podstawowe wartości. W ramach neoliberalnej prawicy najważniejsze wartości to dwupłciowa rodzina z tradycyjnym podziałem ról, jej spójność i prokreacja w ramach rodziny, a wówczas prawa jednostki, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, prawa mniejszości czy edukacja seksualna stają się, logicznie, elementami cywilizacji śmierci”³⁹.

Debata sejmowa, jak każda inna debata, jest zinstytucjonalizowaną praktyką publicznej wymiany argumentów. Jej specyfika wyraża się w zorientowaniu na decyzję, co znajduje wyraz w głosowaniu przesądającym, bądź o skierowaniu projektu ustawy do dalszych prac w Sejmie, bądź jego odrzuceniu w pierwszym czytaniu.

W Słowniku języka polskiego debata to „poważna i długa dyskusja na ważny temat”⁴⁰. Pojęcia bliskoznaczne to dyskurs, dialog, a także przywoływana tu często deliberacja. We wszystkich tych pojęciach chodzi o wymianę argumentów, o „roz-ważanie, ale też roz-myślanie, roz-trząsanie”⁴¹. Idzie o rozsądne refleksyjne przyglądanie się, „rozbijanie” problemu na mniejsze części i o „uwspólnianie rozmaitych sprzecznych czy przeciwstawnych interpretacji i znalezienie swoistej nad-interpretacji”⁴². Modelowo biorąc, „uwspólnianie” może mieć różny charakter merytoryczny (dotyczący dyskutowanej materii) lub/i proceduralny (zasad procedowania, zasad podejmowania decyzji zbiorowej). Habermas, dla debat nakierowanych na decyzję postuluje „kooperatywne rozwiązywanie kwestii praktycznych” i zawieranie „uczciwych kompromisów”. Na pożądaną sytuację komunikacyjną składa się: swoboda wypowiedzi, wiedza o problemie, brak nacisków zewnętrznych oraz równy status uczestników debaty⁴³.

Anna Giza-Poleszczuk wymienia następujące funkcje debaty publicznej:

– narzędzie komunikacji między władzą publiczną i społeczeństwem;

³⁹ A. Graff, E. Karolczuk, *Gender...*, *op. cit.*, s. 161.

⁴⁰ <https://sjp.pwn.pl/sjp/debata;2554300.html> [dostęp: 20.02.2018].

⁴¹ M. Zgiep, *Pojęcie deliberacji. Próba ujęcia kompleksowego*, „Studia Polityczne” nr 29, s. 13.

⁴² *Ibidem*, s. 17.

⁴³ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie...*, *op. cit.*, s. 37.

- narzędzie ujawniania i krystalizowania interesów i preferencji rozmaitych podmiotów społecznych i politycznych;
- udział w debacie jest metodą nabywania tożsamości i siły przez jej uczestników, tworzenia sieci i wyłaniania nowych podmiotów;
- narzędzie wpływu (nacisku) politycznego⁴⁴.

Debata sejmowa nad projektem obywatelskim „Stop Aborcji” w znacznym stopniu realizuje wyżej wymienione funkcje, spełnia też formalne warunki debaty publicznej. Obywatele i politycy spotykają się na sali sejmowej, prezentują swoje poglądy społeczne i polityczne, i diagnozują, roztrząsają, rozbijają problem. Jednym słowem praktykują demokrację debatującą. Wszystkie kluby sejmowe i pojedynczy posłowie mają więc okazję do namysłu nad problemem i pomysłem jego ustawowej regulacji. Głos w dyskusji jest zazwyczaj przemyślanym stanowiskiem sformułowanym na użytek debaty sejmowej, pełni też funkcję komunikatu skierowanego do szerokiej publiczności i wyborców.

W debacie zabrało głos 14 posłów i posełek. Zaprezentowano stanowiska wszystkich klubów poselskich i stanowisko Parlamentarnego Zespołu na rzecz Katolickiej Nauki Społecznej. Stanowiska te formalnie dzielą się na popierające (PiS, ZP, PSL) i odrzucające projekt w pierwszym czytaniu (PO, SLD, RP). Odrzucenie projektu w przypadku PO i także, jak sądzę, SLD wiąże się z akceptacją ustawy z 1993 r. A stanowisko klubu RP i posłów z nim związanych wyraża zamiar liberalizacji tej ustawy. Punktem centralnym w debacie i podjętej tu analizie jest wystąpienie pełnomocniczki Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej Kai Godek. Zwolennicy ustawy podzielają punkt widzenia wnioskodawców, wzmacniając go o dodatkowe argumenty. Przeciwnicy odrzucają sposób widzenia problemu, krytykują proponowane rozwiązanie.

Debata faktycznie przeradza się w polityczną batalię, w której „wszystkie chwytły są dozwolone” i nie chodzi o przekonanie partnerów debaty, lecz o pokonanie wroga. Wpleciona jest w politykę i zbliżające się wybory parlamentarne z jesieni 2015 r. Na zapleczu debaty mamy uporczywy konflikt światopoglądowy, w rezultacie Sejm staje się jedną z aren, na której toczą się wojny kulturowe. Jej burzliwy i emocjonalny przebieg oddala ją od wymogu spokojnego i racjonalnego podejścia do omawianej kwestii.

Prezentacja obywatelskiego projektu ustawy i dalsza debata jest wyjątkowo „nerwowa”, pełna oskarżeń i inwektyw, pozamerytorycznych argumentów czy wręcz gróźb. Podjęta zostaje strategiczna akcja zmiany prowadzącego obrady. Upomnienia marszałka i jego prośby o „cywilizowany język szanujący

⁴⁴ A. Giza-Poleszczuk, *Dobre rządzenie a debata publiczna*, „Zarządzanie Publiczne” 01/VII 2007, s. 61–79.

wrażliwość posłów, którzy mają inne poglądy” są odpierane przez wnioskodawczyńię i przez innych posłów jako cenzurowanie i dowód na stronniczość.

„Pan nie prowadzi, pan cenzuruje. Proszę zrezygnować z prowadzenia obrad. Proszę wyjść z sali, panie marszałku, pan się skompromitował”. (Marzena Wróbel, PiS)

Istota problemu nie polega jednak na nerwowym stylu debaty, jej źródło tkwi w przypisywaniu sobie przez inicjatorów projektu „Stop Aborcji” i wspierających tę inicjatywę polityków roli wyraziciela jedynie słusznej racji i niepodważalnej prawdy oraz odmowa moralnego prawa do wypowiedzania się w debatowanej sprawie przez przeciwników. Jest to równoznaczne z wniesieniem realnego problemu społecznego ze „świata życia” do „świata systemu” i zgodą na jego polityczną instrumentalizację. W rezultacie mamy nakręcanie spirali wrogości tak w „świecie systemu”, jak i w rezultacie także w „świecie życia”.

Debata sejmowa wokół projektu ustawy „Stop Aborcji” jest kolejnym przykładem działania mechanizmu „chaosu rytualnego” i symptomem degradacji publicznego porozumiewania się. Chaos rytualny to dobrze rozpoznany i trwały fenomen w polskim dyskursie publicznym. Andrzej Piotrowski zrekonstruował strategię dyskursu i schematy argumentacji już w pierwszej sejmowej debacie w sprawie aborcji poprzedzającej uchwalenie ustawy z 1993 r.⁴⁵ Jako mechanizm oznacza blokadę komunikacji i niemożność porozumienia się między stronami ze względu na to, że jest „strukturalnie wpisany w naturę konfliktu między obiema orientacjami”. Zdaniem Andrzeja Piotrowskiego w debacie tej ujawniły się zasadnicze osie konfliktu i nastąpiło zderzenie:

„konserwatywnego tradycjonalizmu poszukującego politycznego mitu w wartościach i rozmaitych wymogach religijnej i narodowej ciągłości... z orientacją, dla której najogólniejszym i najlepszym hasłem jest zapewne pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, zorganizowanego na wzór liberalnej demokracji Zachodu”⁴⁶.

Uderzającą cechą prezentacji stanowiska OIU „Stop Aborcji” jest swoisty „nadmiar” argumentacji w stosunku do formalnych wymogów, jakie ma spełniać uzasadnienie projektu. W pisemnym uzasadnieniu czytamy:

„Obecna ustawa z 1993 r. nie chroni prawa do życia każdej istoty ludzkiej, gdyż »zakłada prawną możliwość uśmiercania niektórych ludzi ze względu na arbitralne kryterium«”,

⁴⁵ A. Piotrowski, *Tożsamość zbiorowa jako temat dyskursu polityki. Dwa przemówienia parlamentarne – analiza przypadku*, [w:] *Rytualny chaos*, M. Czyżewski, A. Piotrowski, S. Kowalski (red.), Kraków 1997.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 191.

co prowadzi do „aborcji eugenicznej”. „Spod ochrony prawnej wyjęte są dzieci podejrzane o niepełnosprawność”. „Ma miejsce prawna dyskryminacja poszczególnych kategorii ludzi w tak fundamentalnej kwestii, jaką jest życie ludzkie”. Od strony prawnej, problemem jest dyskryminacja „najbardziej bezbronnych”.

„Nienarodzone dzieci są obecnie najbardziej dyskryminowaną grupą społeczną w Polsce i na świecie.” (KG DS)

Kolejny argument prawny to „sprzeczność między Konstytucją a dotychczas obowiązującą ustawą”. Argumenty prawne to jednak stosunkowo mały fragment w rozbudowanej strategii uzasadniania projektu. I strategia, i sposób widzenia problemu dowodzą, że nie chodzi tylko o zmianę prawa, ale o zasadniczą rewizję rzeczywistości. Kaja Godek przytacza różnorodne argumenty przemawiające, jej zdaniem, na rzecz proponowanego projektu (naukowe, sondażowe, wyznania indywidualnych osób dotyczących ich doświadczenia, podważanie mitów na temat aborcji itp.). Najważniejsze nie są argumenty prawne, lecz argumenty moralne. Dotychczasowa ustawa, to zdaniem przedstawicielki projektodawców, kwintesencja „zła, które rodzi zło” i degraduje moralnie życie społeczne i polityczne. Wystąpienie sejmowe Kai Godek rozpoczyna, nastawiony na wzbudzenie paniki moralnej, drastyczny opis cierpienia dzieci, które są „zabijane na podstawie podejrzenia o wadę lub chorobę genetyczną”, a które po aborcji rodzą się żywe i nie udziela się im pomocy medycznej. Zarysowane są kręgi rzekomych ofiar dotychczas funkcjonującej ustawy, zasługujące, według przedstawicielki inicjatorów ustawy, na empatię. Są to: kobiety skłaniające do aborcji, lekarze narażeni na konflikty moralne i rodziny wychowujące dzieci niepełnosprawne.

Cierpią więc kobiety poddane badaniom prenatalnym, oszukiwane i poddane manipulacji słownej „skłaniającej do aborcji”. Kolejna grupa ofiar to lekarze dokonujący zabiegów wbrew zaleceniom etyki lekarskiej, której nakazem jest ratowanie życia. I wreszcie, skutek stygmatyzacji cierpią całe rodziny, które wychowują dzieci z niepełnosprawnościami.

„W rzeczywistości możliwość aborcji ze względu na niepełnosprawność jest narzędziem dyskryminacji zarówno dzieci, jak i ich rodziców. Otóż ustawa, która wydziela określoną kategorię ludzi i pozwala na ich zabijanie, powoduje, że na takie osoby zaczyna się patrzeć jak na ludzi drugiej kategorii. Także ich rodziców postrzega się jako osoby nieodpowiedzialne, które w porę nie zadbały o to, aby poprawić swój los, jako osoby, które nie zabijając wcześniej własnych dzieci, nie zadbały o siebie”. (KG DS)

Walka o nową ustawę współgra ze zwalczaniem i deprecjonowaniem dotychczas stosowanego języka⁴⁷ i przypisywaniem zbrodniczych motywów tym, którzy się tym językiem posługują.

„Dehumanizuje się je (*nienarodzone dzieci – I.P.*) nazywając zlepkiem komórek, tkanką ciążową, produktem zapłodnienia czy pasożytem. Tego typu zwroty aż nadto przypominają retorykę nazistów i komunistów, którzy znienawidzone przez siebie grupy ludzi określali mianem podludzi, ludzkich szczurów, wszy czy karaluchów”.

W dalszej wypowiedzi pojawia się wyjaśnienie mechanizmu, jakim posługują się przeciwnicy ustawy:

„Schemat jest zawsze ten sam: aby dokonać zniszczenia grupy ludzi, trzeba w oczach społeczeństwa odebrać im ludzkie cechy”. (KG DS)

Kaja Godek w swoim wystąpieniu operuje manichejską wizją rzeczywistości. Za funkcjonującą ustawą czają się siły zła, trzeba je nazwać i pokonać. I siły dobra zjednoczone wokół proponowanej ustawy są do tego powołane. Mamy wyraźnie zarysowany uwznioślony obraz grupy własnej, która stoi po stronie „cywilizacji życia” i zdemonizowany obraz grupy wrogiej należącej do „cywilizacji śmierci”.

Obraz „my”: „jest nas dużo”, „jesteśmy konsekwentni”, „jesteśmy świadomymi obywatelami”, „jesteśmy elitą społeczeństwa”.

„Jesteśmy grupą osób, które są w stanie przeciwstawić się środowiskom lewicy agresywnym wobec zwykłych ludzi i osób, które są gotowe ochronić najbardziej bezbronnych przed okrutną śmiercią”. (KG DS)

Obraz grupy wrogiej tak jest charakteryzowany:

„lewicowe lobby, które zawsze dążyło do pozostawienia jak najszerszej możliwości zabijania dzieci”; „koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy domagała się m.in. rozszerzenia katalogu wskazań do aborcji o tzw. przesłankę społeczną, tj. możliwość zabicia dziecka, jeśli matka złoży oświadczenie o pozostawianiu w trudnej sytuacji życiowej lub osobistej”; „promotorzy aborcji udający adwokatów rodzin wykazują się niebywałym zakłamaniami, bo ich sponsorami i zleceniodawcami nie są rodziny”. (KG DS)

⁴⁷ E. Wejbert-Wąsiewicz, *Aborcja w dyskursie publicznym. Monografia zjawiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012. Autorka na podstawie badań dyskursu wokół praw reprodukcyjnych kobiet w Polsce stwierdziła, że walkę o język wygrało środowisko pro-life.

I tu następuje charakterystyczne dla manichejskiej wizji rzeczywistości uogólnienie:

„aborcjonisci działają bez względu na to, czy zwolennicy pełnej ochrony życia dzieci składają projekty ustaw, czy tego nie robią”. (KG DS)

Do grupy wrogiej należą zarówno zwolennicy dotychczasowej ustawy, jak i rzecznicy jej liberalizacji. Zarówno „promotorzy aborcji”, jak i instytucje państwowe. Państwo w całości i jego przedstawiciele (prezydent, premier) prowadzą „zbrodniczą politykę”.

„Państwo, pozwalając na zabijanie dzieci, zupełnie je odczłowiecza, tak że już nawet lekarzom i urzędnikom wszystko jedno, kogo i w jakiej liczbie się zabija”. (KG DS)

Przedstawicielka inicjatywy ludowej w zamiarze poniżenia przeciwnika sięga po drastyczne porównania, kiedy mówi:

„W ten sposób Polska stacza się poniżej poziomu państw cywilizowanych, a nawet poniżej poziomu państw totalitarnych, bo nawet w Auschwitz-Birkenau więźniom nadawano numery obozowe. Wyłączenie spod tej gwarancji dowolnej grupy ludzi świadczy wyłącznie o prowadzeniu przez państwo polityki dyskryminacyjnej, typowej raczej dla zbrodniczych państw totalitarnych”. (KG DS)

Wrogami wymienionymi z nazwiska są też konkretne osoby związane ze środowiskami pro-choice (Wanda Nowicka, Barbara Labuda, Monika Płatek). Działania zwolenników liberalizacji miałyby być sponsorowane przez firmy zajmujące się przemysłem aborcyjnym, które nieustannie podejmują próby liberalizacji prawa do aborcji. „Bierna postawa ich rozzuchwała, zamiast temperować ich mordercze zapędy”. Wrogowie nowelizacji ustawy stoją po stronie „cywilizacji śmierci”, a „przeprowadzana obecnie rewolucja kulturowa ma na celu zniszczenie rodziny i małżeństwa”.

W optyce inicjatorów zaostżenia ustawy aborcyjnej upadek moralny państwa, które pozwala na zabijanie najsłabszych i najbardziej bezbronnych, jest złem fundamentalnym i źródłem skażenia państwa. Państwo nieoparte na wartościach gnije i przestaje wypełniać swoje zadania. W tym państwie zawodzą instytucje. Ciąg przyczyn i skutków tego moralnego skażenia państwa, pozbawionego podwalin moralnych doprowadził do katastrofy smoleńskiej. W wystąpieniu opisany jest następująco:

„W kwietniu 2007 r. w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie udało się zamieścić przepisu anulującego obecną ustawę aborcyjną. Niedługo później rozpisano nowe wybory,

a potem rozpoczęło się 8 lat złych dla Polski. Przyszedł też inny kwiecień, gdy mogliśmy na własne oczy obserwować, jak funkcjonuje państwo, którego podwaliną zawczasu nie uczyniono moralności, i gdy zobaczyliśmy, że brak ochrony i szacunku dla życia tych najmniejszych w krótkim czasie prowadzi do braku ochrony i szacunku także dla tych największych”. (KG DS)

Nasilenie zła związanego z obowiązującą ustawą z 1993 r. ma mieć wymiar katastrofalny, a jej zmiana to początek i podstawy nowej rzeczywistości. Nowe prawo zapewni samonaprawę społeczną. Wprowadzenie nowej ustawy to początek odbudowy instytucji państwa i budowy wspólnoty, opartej na podstawach moralnych. Uzdrowi życie społeczne i życie polityczne. Ustrój polityczny zostanie oparty na fundamencie aksjologicznym.

„Przywrócenie prawa do życia dla każdego dziecka jest fundamentem, od którego trzeba zacząć odbudowę naszego kraju po to, abyśmy wszyscy mogli cieszyć się równością wobec prawa i tworzyć wspólnotę opartą na wartościach”. (KG DS)

A ten cel wyklucza potrzebę (i możliwość) przekonywania drugiej strony, deliberowania i uwspólniania stanowiska.

„Ze zwolennikami zabijania dzieci nie ma kompromisu. Jeśli nie wprowadzi się pełnej ochrony życia, oni zawsze będą wykorzystywać istniejące przepisy do zwiększenia dostępu do aborcji”. (KG DS)

W odpowiedzi na przytoczoną argumentację ze strony inicjatorów projektu „Stop Aborcji” wśród przeciwników dalszego procedowania inicjatywy obywatelskiej zarysowały się różne postawy, odzwierciedlone w stanowiskach przedstawicieli klubów parlamentarnych. Umiarkowany krytycyzm zaprezentowali posłowie Platformy Obywatelskiej, zdecydowany krytycyzm – posłowie Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Oba kluby opowiedziały się za utrzymaniem dotychczasowych rozwiązań zawartych w ustawie aborcyjnej. Nie tylko odrzucenie projektu obywatelskiego, ale i propozycja liberalizacji ustawy to stanowisko klubu Ruch Palikota.

Powody, dla których klub PO zdecydował się głosować za odrzuceniem projektu, dotyczyły zarówno formalnych uchybień inicjatywy (brak istotnych opinii np. Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Naczelnej Izby Lekarskiej itp.), jak też braku spójności w zapisach proponowanej nowelizacji, w której kary za dokonanie aborcji miałyby być zróżnicowane, w zależności od tego, czy dziecko poczęte ma zdolność do samodzielnego życia poza organizmem matki, czy nie. „Skoro życie jest niezbywalną war-

tością, to ta kara powinna być jednakowa”. Poseł PO pokazuje złożoność materii i cytuje jako argument opinię do ustawy Prokuratora Generalnego:

„Ograniczenie ochrony życia osób jeszcze nienarodzonych również może mieć pewne granice. Granice te wynikają z konieczności ochrony innych dostatecznie wysoko cenionych dóbr”. (Maciej Orzechowski, PO)

Wystąpienie posła Platformy Obywatelskiej kończy moralistyczna przygana:

„Osoba, która uczyła mnie genetyki, która uczyła mnie położnictwa, mówiła, że wysokie normy etyczne i moralne powinniśmy stosować, ale wobec siebie”. (Maciej Orzechowski, PO)

SLD jest wobec projektu ustawy zdecydowanie krytyczny, nie widzi nawet potrzeby debaty nad proponowanymi zmianami, ale faktycznie tę polemikę i perswazję uprawia.

„Na początku chciałem polemizować z panią Godek, wnioskodawcą, ale to wystąpienie nie było wystąpieniem w obronie życia, ale wystąpieniem pełnym podłości i nienawiści. Po prostu nie zniży się do polemizowania z kimś, kogo podnieca wielokrotne wypowiedanie słów: mordowanie, zabijanie, Oświęcim. Jest to poniżej mojej godności. Nie będę z tym polemizował. Centralną wartością jest wolność kobiety w bardzo zazwyczaj dramatycznej sytuacji wyboru. Nowelizacja tylko pogłębi problem. Kwestia przerywania ciąży jest wentelem bezpieczeństwa chroniącym zdrowie fizyczne i psychiczne kobiet, bądź regulującym na wypadek niepozostawiających wątpliwości przypadków skrajnie nieprawidłowego rozwoju płodu. Kompromis ten został wypracowany z trudem, ale jednak lepiej lub gorzej funkcjonuje w Polsce przez ostatnie 20 lat... Odmówienie kobiecie, podkreślam, pomocy w sytuacjach, o których mowa w art. 4a obecnie obowiązującej ustawy, byłoby czystym barbarzyństwem i prowadziłyby do spotęgowania dramatu wielu kobiet, które w takiej krytycznej sytuacji się znalazły”. (Marek Domaracki, SLD)

Poseł przypomina też, że w obecnym stanie prawnym nie ma przymusu poddawania się zabiegowi przerywania ciąży, nawet w obliczu groźby utraty życia przez matkę.

Klub Ruchu Palikota odrzuca projekt odwołując się do zagrożenia dla zasad demokracji liberalnej. Zdaniem przedstawicieli klubu, wprowadzenie nowej ustawy to uczynienie z Polski państwa wyznaniowego:

„Droży państwo, Ruch Palikota nie może się zgodzić na ten projekt ustawy, ponieważ jest to katolicka wersja przepisów, a my nie jesteśmy w stanie się zgodzić z narzucaniem takiego światopoglądu. Omawiany projekt ustawy, jak mówiłem, jest typowo katolicki ... Uważam, że ustawa, która obecnie obowiązuje, jest bardzo trudnym konsensusem i powinniśmy w przyszłości pomyśleć, jak ona powinna wyglądać w państwie świeckim”. (Jacek Kwiatkowski, Ruch Palikota)

Ostatecznie projekt głosami PO i SLD zostaje odrzucony w I czytaniu, za jego odrzuceniem opowiedziało się 206 posłów, przeciw było 178, zaś 10 wstrzymało się od głosu⁴⁸.

PODSUMOWANIE

Czy jest szansa na wyjście z tej manichejskiej logiki sporu i konfliktu i szansa na spokojniejszą deliberację i uwspólnianie stanowisk? Od debaty sejmowej z jesieni 2015 r. obserwujemy kolejne próby zgłaszania projektów zarówno ustawowego zaostrzania, jak i liberalizowania prawa.

Spór światopoglądowy wokół kwestii aborcji ma wyjątkowy potencjał, jeśli chodzi o wzbudzanie emocji. Trwa wojna kulturowa i polityczna dwóch obozów – narodowo-konserwatywnego i liberalno-demokratycznego. W jej ogniu, w logice walki, politycznego i społecznego duopolu i w atmosferze wrogości formują się i ulegają wzmocnieniu tożsamości indywidualne i zbiorowe. Na ruch „stop aborcji” odpowiedzią jest ruch „pro-choice”. Odbywają się masowe protesty.

„Ludzie tworzą grupy polityczne, których członków łączy wspólna narracja moralna. Przyjęcie określonej narracji sprawia, że stajemy się ślepi na inne światy moralne”⁴⁹.

Tworzą się „matriksy” moralne i kulturowe. Wielość kryteriów moralnych, sprzeczność w ocenach tego, co dobre i złe, a także brak zgody, co do tego, co podlega, a co nie podlega ocenie moralnej sprawia, że spory moralne nie wygasną.

Charakter debaty, jaka miała miejsce w związku z OIU „Stop Aborcji” tak w Sejmie, jak i w szerokim dyskursie publicznym zagraża podstawom demokracji liberalnej. Najprościej ujmując, inicjatorzy projektu „Stop Aborcji” swój partykularny punkt widzenia wynikający z wyznawanego światopoglądu motywowanego fundamentalistycznymi postawami usiłują narzucić państwu, które chcą wykorzystać jako narzędzie upowszechniania ich punktu widzenia jako obowiązującego prawa. W analizowanej w artykule debacie sejmowej została zrekonstruowana stosowana przez autorów projektu „Stop Aborcja” strategia niszczenia przeciwnika, odmawianie mu prawa do wspólnego definiowania i uzgadniania interesu społecznego i to z wykorzystaniem narzędzia

⁴⁸ <http://www.tvn24.pl>

⁴⁹ J. Haidt, *Prawy umysł. Dlaczego dobrych ludzi dzieli religia i polityka?*, Smak Słowa, Sopot 2014, s. 25.

obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, które w intencji pomysłodawców miało przyczynić się do demokratyzacji mechanizmów wypracowywania i podejmowania decyzji w systemie stanowienia prawa w Polsce.

Po 18 latach od jej uchwalenia jeden z polityków tak to podsumowuje:

„Kiedy wprowadzana była ta ustawa, to towarzyszyły temu mądre, oświecone idee, niech obywatel będzie aktywny, niech ma możliwość wypowiedzenia się nie tylko raz na cztery lata, niech to będzie możliwość wypowiedzenia się w jakiejś sprawie głębiej, mądrzej, kreatywniej, a nie tylko poprzez głosowanie w tej czy tamtej elekcji”⁵⁰.

Ten sam poseł twierdzi, że „oświecone idee” na których opiera się OIU szybko zostały skażone przez interes polityczny, czyli poprzez wykorzystanie instytucji, która miała aktywizować i edukować obywateli do partykularnych celów politycznych, takich jak walka o władzę i zabieganie o poparcie i mobilizację wyborców.

Analizowany przypadek dowodzi słabości tego narzędzia i ryzyka związanego z jego stosowaniem, jeśli nie jest używany w dobrej wierze. Sposób widzenia i definiowania problemu społecznego przez animatorów obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej „Stop Aborcji” z 2015 roku, propozycja jego rozwiązania, wywracanie poprawności politycznej, odmowa moralnego prawa innych do wypowiedzania się – wszystko to jest destrukcyjne wobec zasad demokracji i zabójcze dla jej praktyki.

Z kolei rozumienie mechanizmów stojących za wojnami kulturowymi i ich polityczną instrumentalizacją daje nam szansę na zrozumienie motywacji aktorów, którzy te wojny toczą. Czy zwiększa szanse na skuteczne szukanie możliwości na porozumienie? Sfera możliwości, choć bardzo ograniczona, zapewne w ramach demokracji liberalnej i deliberującej istnieje. Zdaniem psychologa społecznego badającego mechanizmy wojen kulturowych w USA sfera możliwości istnieje w „społecznych systemach i kontekstach sprzyjających poprawnemu myśleniu i etycznemu zachowaniu”⁵¹.

BIBLIOGRAFIA

- Antoszewski A., *Współczesne teorie demokracji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Barber B., *Participatory Democracy*, [w:] S. Lipset (red.), *The Encyclopedia of Democracy*, Washington (D.C.) 1995.

⁵⁰ Źródło – Wywiad Autorki artykułu z Jerzym Wenderlichem (SLD), marzec 2017 r.

⁵¹ J. Haidt, *Prawy umysł...*, *op. cit.*, s. 132.

- Baynes K., *Habermas*, [w:] D. Boucher, P. Kelly (red.), *Myśliciele polityczni. Od Sokratesa do współczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.
- Dańkowski D. Ks., SJ, hasło: *Obywatel*, [w:] B. Szlachta (red.), *Słownik społeczny*, Wydawnictwo WAM, 2004.
- Filipowicz S., *Historia myśli polityczno-prawnej*, ARCHE, Gdańsk 2003.
- Filipowicz S., *Demokracja. O władzy iluzji w królestwie rozumu*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- Gadowska K., Winczorek J., *Sfera publiczna – funkcje, dysfunkcje, normy oficjalne i nieoficjalne*, „Studia Socjologiczne” 2013, nr 1.
- Giza-Poleszczuk A., *Dobre rządzenie a debata publiczna*, „Zarządzanie Publiczne” 01/VII 2007.
- Graff A., Karolczuk E., *Gender to poważna sprawa*, [w:] M. Sutowski (red.), *Rok dobrej zmiany*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017.
- Grygienć J., *Demokracja na rozdrożu. Deliberacja czy partycypacja polityczna*, Universitas, Kraków 2017.
- Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Haidt J., *Prawy umysł. Dlaczego dobrych ludzi dzieli religia i polityka?*, Smak Słowa, Sopot 2014.
- Klamut R., *Aktywność obywatelska jako rodzaj aktywności społecznej – perspektywa socjologiczna*, „Studia Socjologiczne” 2013, nr 1.
- Krastew I., *Demokracja nieufnych. Eseje polityczne*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2013.
- Krasnodębski Z., hasło: *Habermas Jurgen*, [w:] *Encyklopedia Socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1998.
- Krysztacki K., hasło: *Problem społeczny*, [w:] *Encyklopedia Socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2000.
- Łętowska E., *Tego wygaszania już nie da się odkręcić*, [w:] M. Sutowski (red.), *Rok dobrej zmiany*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017.
- Nalewajko E., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w systemie przedstawicielskim jako przykład niedopasowania instytucjonalnego*, „Studia Polityczne” 2017, nr 4.
- Peisert A., *Demokracja deliberatywna: utopia czy ratunek dla demokratycznych wartości?*, „Kultura Liberalna” nr 52, 2 stycznia 2010.
- Piotrowski A., *Tożsamość zbiorowa jako temat dyskursu polityki. Dwa przemówienia parlamentarne – analiza przypadku*, [w:] M. Czyżewski, A. Piotrowski, S. Kowalski (red.), *Rytualny chaos*, Kraków 1997.

- Rachwał M., *Funkcjonowanie Obywatelskiej Inicjatywy Ustawodawczej w Polsce. Podstawy Prawne – Polityka – Perspektywy Rozwojowe*, UAM, Poznań 2016.
- Radiukiewicz A., *Obywatelskość w dyskursie parlamentarnym – analiza debat nad obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017 nr 4(59).
- Rytel-Warzocho A., Uziębło P., Herrmann M., *Raport „Obywatele Decydują. Obywatelska Inicjatywa Ustawodawcza jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich”*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2017, wyd. 2.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Wejbert-Wąsiewicz E., *Aborcja w dyskursie publicznym. Monografia zjawiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Wołek A., *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989 r.*, ISP PAN, Warszawa 2004.
- Wywiad Autorki artykułu z J. Wenderlichem, marzec 2017 r., materiały własne.
- Zgiep M., *Pojęcie deliberacji. Próba ujęcia kompleksowego*, „Studia Polityczne” 2012, nr 29.

INSTYTUCJA OBYWATELSKIEJ INICJATYWY USTAWODAWCZEJ W PRAKTYCE: WOKÓŁ DEBATY W SPRAWIE PROJEKTU „STOP ABORCJI”

Streszczenie

Głównym tematem tego opracowania jest analiza projektu Obywatelskiej Inicjatywy Ustawodawczej „Stop Aborcji” z 2015 r. oraz ogólniejsza refleksja nad tą instytucją w świetle założeń teorii demokracji liberalnej. Rekonstruuję okoliczności w jakich doszło do podjęcia inicjatywy ustawodawczej, kontekst polityczny, społeczny i kulturowy oraz debatę sejmową nad tym projektem. OIU jako nowa instytucja demokratyczna w zamierzeniu jej twórców była odpowiedzią na bolączki i ułomności demokracji w Polsce, jako pomysł na demokratyzację życia społecznego i politycznego poprzez zwiększenie ogólnej aktywności obywateli i ich udziału w podejmowaniu decyzji państwowych.

OIU Stop Aborcji analizuję jako projekt uruchamiający szeroką inicjatywę obywatelską w „świecie życia”, indywidualną i zorganizowaną, spełniającą wymogi demokracji partycypacyjnej. Duży kapitał społeczny, kapitał kulturo-

wy zgromadzony wokół inicjatywy „Stop Aborcji” jest instrumentalizowany przez aktorów politycznych.

Debata, jaka miała miejsce w związku z OIU „Stop Aborcji” tak w Sejmie, jak i w szerokim dyskursie publicznym zagraża podstawom demokracji liberalnej. Najprościej ujmując, inicjatorzy projektu „Stop Aborcji” swój partykularny punkt widzenia wynikający z wyznawanego światopoglądu motywowanego fundamentalistycznymi postawami usiłują narzucać państwu i społeczeństwu.

Słowa kluczowe: inicjatywa obywatelska, inicjatywa ustawodawcza, debata, aborcja

CITIZENS' LEGISLATIVE INITIATIVE IN PRACTICE: ON THE DEBATE CONCERNING PROJECT “STOP ABORTION”

Abstract

The work focuses on the analysis of the 2015 citizens' legislative initiative “Stop Abortion” and gives a careful thought to this instrument in the light of the assumptions of the theory of liberal democracy. I reconstruct the circumstances of the legislative initiative, its political, social and cultural context and the discussion on the project in the Sejm. A citizens' legislative initiative (CLI) as a new democratic instrument was intended to be a response to problems and deficiencies of democracy in Poland, an idea to make social and political life democratic by increasing general activeness of citizens and their participation in taking state decisions.

I analyse the CLI of “Stop Abortion” as a project activating a broad, individual and organised, citizens' initiative in the “world of life” and if it meets the requirements of participative democracy. Political actors treat this big social and cultural capital gathered around the initiative “Stop Abortion” in an instrumental way.

The discussion on the “Stop Abortion” project in the Sejm is a denial of the requirements of deliberative democracy. Simply speaking, the initiators of “Stop Abortion” impose their subjective point of view on the state, which they want to use as a tool in popularising their views as legally binding rules, which is in conflict with values and endangers the foundations of liberal democracy. It is also an indication of degradation of public language and political communication.

Key words: citizens' legislative initiative, legislative initiative, debate, abortion

ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ НА ПРАКТИКЕ: ВОКРУГ ДЕБАТОВ ПО ПРОЕКТУ «СТОП-АБОРТ»

Резюме

Основным предметом данного исследования является анализ проекта Гражданской законодательной инициативы [OIU] «Стоп-аборт» от 2015 года и более обобщённый анализ этого института в свете предпосылок теории либеральной демократии. Автор обращается к реконструкции обстоятельств, при которых была инициирована законодательная инициатива; а также рассматривает политический, социальный и культурный контекст и парламентские дебаты по этому проекту. Гражданская законодательная инициатива как новый демократический институт, инициированный его создателями, стал реакцией на болезненные моменты и издержки демократии в Польше в качестве идеи демократизации общественной и политической жизни путем повышения общей активности граждан и их участия в принятии государственных решений.

Автор рассматривает Гражданскую законодательную инициативу «Стоп-аборт» как проект, запускающий широкую гражданскую инициативу в «мире жизни», которая является индивидуальной и организованной, отвечающей требованиям представительной демократии. Значительный социальный и культурный капитал, сформированный в рамках инициативы «Стоп-аборт», служит инструментом для политических деятелей.

Парламентские дебаты, сопутствующие проекту «Стоп-аборт», во многом противоречат требованиям делиберативной (совещательной) демократии. Проще говоря, инициаторы проекта «Стоп-аборт» навязывают свою предвзятую точку зрения государству и хотят использовать его в качестве инструмента распространения своей точки зрения как действующей законодательно, что противоречит общественным ценностям и является угрозой для основ либеральной демократии. В этом можно увидеть также проявление деградации языка государственного и политического общения.

Ключевые слова: гражданская инициатива, законодательная инициатива, дебаты, аборт

Cytuj jako:

Pańków I., *Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w praktyce: wokół debaty w sprawie projektu „Stop Aborcji” 2015*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2019 nr 1(64), 237–268. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.09/i.pankow

Cite as:

Pańków, I. (2019) ‘Instytucja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w praktyce: wokół debaty w sprawie projektu „Stop Aborcji” 2015’, [‘Citizens’ legislative initiative in practice: on the debate concerning the 2015 project “Stop abortion”’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(64), 237–268. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.09/i.pankow

Józef M. Fiszer*

POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ – SUKCESY, PORAŹKI, ZAGROŻENIA I PERSPEKTYWY

DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.10/j.m.fiszer

WPROWADZENIE

Uważam, że rok 2019 będzie dla Unii Europejskiej (UE), Polski i świata przełomowy. Będzie obfitował w różne jubileusze i wydarzenia na arenie międzynarodowej. W marcu tego roku będziemy obchodzili jubileusz 20-lecia wstąpienia Polski do NATO. Najprawdopodobniej dojdzie do brexitu, czyli do pierwszego w historii wystąpienia kraju członkowskiego ze Wspólnoty. Opuszczenie UE przez Wielką Brytanię – moim zdaniem – będzie miało daleko idące, przede wszystkim negatywne skutki dla tych obu, jakże ważnych, podmiotów współczesnych stosunków międzynarodowych, a także dla Polski¹.

W 2019 roku Polska będzie obchodzić 15-lecie członkostwa w Unii Europejskiej i w normalnych okolicznościach teza, że był to jeden z najlepszych okresów w naszej historii, nie wzbudziłaby kontrowersji. Dziś jednak mamy różne wizje Unii Europejskiej, różne spojrzenia na UE i na efekty po piętnastu latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej: pozytywne i negatywne, determinowane przynależnością partyjną (polityczną) i wyznawaną aksjologią. Z jednej strony akceptuje się tę organizację i wskazuje na potrzebę włącze-

* Józef M. Fiszer – prof. dr hab., Instytut Studiów Politycznych PAN w Warszawie, fiszer@isppan.waw.pl

¹ T. Bielecki, *Trudny rok w Brukseli*, „Gazeta Wyborcza”, 2.01.2019, s. 9; J.M. Fiszer, *Szanse i zagrożenia dla Unii Europejskiej po Brexicie. Implikacje dla Polski*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017 nr 4(59), 214–250; A. Grzeszczak, *Gospodarka siada, oczekiwania rosną*, „Polityka”, 2.01–8.01.2019, s. 42–44.

nia Polski w jej decyzyjny mainstream oraz podkreśla się pozytywny bilans naszego członkostwa w UE, a z drugiej strony pokazuje niebezpieczeństwa i zagrożenia płynące z Brukseli dla Polski oraz eksponuje się głównie negatywne skutki naszej akcesji i członkostwa w Unii Europejskiej². Zarzuca się UE brak zdecydowania, nadmierny biurokratyzm, niezdolność do mówienia jednym głosem na arenie międzynarodowej, wytyka partykularyzmy oraz inne grzechy i mankamenty³.

Trzeba jednak przyznać, że w tej krytyce jest wiele racji. UE bowiem od kilku lat dryfuje, jest pasywna tak w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej. Już wybory do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się 22–25 maja 2014 roku pokazały, że Europejczycy, w tym również Polacy, są niezadowoleni oraz zagubieni i jest im dziś coraz trudniej wyobrazić sobie, jak Unia Europejska będzie wyglądała za dziesięć, dwadzieścia lat. Sondáže mówią, że ponad 60% Europejczyków obawia się, że ich dzieci będą miały gorsze życie niż oni sami⁴. W UE mamy też dużą rzeszę poszkodowanych, wykluczonych i obrażonych, którzy przyczyny niepowodzenia upatrują w miałkości i sprzedajności elit i żądają, by przestać ulegać dyktatowi kosmopolitycznych biurokratów i finansistów. Tymczasem przywódcy unijni są zagubieni, wręcz bezradni wobec kolejnych problemów i kryzysów, czego wyrazem jest tzw. kryzys uchodźczy, który głęboko podzielił UE. Zajmują się gospodarką w skali makro, a ludzie borykają się z problemami na poziomie codzienności⁵.

Brak zdecydowanych działań Unia podniosła do rangi politycznego *credo*. Ma problemy z podejmowaniem decyzji. W sprawach ważnych jest powolna i niezdecydowana, a w sprawach drobnych pedantyczna, wręcz natrętna. Wojna na Ukrainie, wojna w Syrii i kryzys uchodźczy pokazały to, o czym wiadomo od dawna, a mianowicie, że UE *de facto* nie ma wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz, że jest w tym zakresie podzielona. RFN i Francja forsują w ramach UE własne interesy i to przy współpracy z Federacją Rosyjską, a w opozycji do polityki międzynarodowej Stanów Zjednoczonych. Udają, że nie widzą, iż Rosja Władimira Putina, podobnie jak

² J.M. Fiszer, *Polska w Unii Europejskiej: 2004–2018. Próba bilansu*, „Biuletyn Analiz i Opinii” nr 03/2018(32), s. 2–12; R. Krasowski, *Imperium świętego spokoju*, „Polityka” nr 29 (2936), 7–13.05.2014, s. 24–26.

³ M. Schulz, *Skępowany olbrym. Ostatnia szansa Europy*, MUZA SA, Warszawa 2014, s. 41.

⁴ *Mniej Europy, więcej Europy. Z Iwanem Kraszewem rozmawia Adam Leszczyński*, „Gazeta Wyborcza” nr 28, 31.05–1.06.2014, s. 23.

⁵ M. Ostrowski, *Koniec marzeń*, „Polityka” nr 6 (3421), 4–10.06.2014, s. 58–60. Zob. także: M. Schulz, *Skępowany...*, *op. cit.*

dawniej carska i radziecka Rosja, delegitymizuje państwa ościenne. Paraliżuje ich modernizację, demoralizując i korumpując ich elity. Prowokuje wojny graniczne, by w końcu wchłonąć je jako „kraje zaprzyjaźnione” czy „bratnie narody”⁶. Trafnie zauważa Marek Budzisz, że:

„W krótkiej perspektywie możemy się spodziewać co najmniej kilku agresywnych posunięć ze strony Rosji. Będą one formułą „zarządzania konfrontacją”, eskalowania napięcia, budowania atmosfery zagrożenia. Rosja nie ograniczy swych programów zbrojeniowych (znajdujący się w Dumie projekt budżetu wskazuje na wzrost wydatków na resorty siłowe) oraz nie będzie skłonna do ustępstw w sferach konfliktu. Wydaje się, że może wykonać też kilka spektakularnych ruchów na polu dyplomatycznym”⁷.

Na tego typu zachowania nie powinno być przyzwolenia, bo jest to polityka destrukcyjna, która prowadzi do rozbicia jedności Unii i jej rozpadu. To sprawia, że Unia Europejska jest dziś słaba i lekceważona tak przez Stany Zjednoczone, jak i inne mocarstwa na czele z Chinami i Rosją⁸. Jednocześnie ta sama Unia wciąż ma ogromną siłę przyciągania, o czym świadczy kolejka państw zabiegających o członkostwo oraz awans cywilizacyjny i rozwój społeczno-gospodarczy tych krajów, na czele z Polską, które do niej wstąpiły piętnaście lat temu. Dziś jednak argumenty przeciwników i zwolenników UE, eurooptymistów i eurosceptyków zostały zniekształcone trzema latami rządów PiS i tzw. dobrą zmianą. Unia stała się dla wielu Polaków ostatnim bastionem przed autorytarnymi zapędami obecnej władzy. Z drugiej jednak strony w UE narastają od kilku lat niebezpieczne dla Polski i Europy procesy. Mianowicie, pod przykrywką entuzjastycznej narracji o jednej europejskiej rodzinie, polityczny populizm w wielu krajach UE częściej realizuje politykę egoizmu. W maju, w piętnastą rocznicę największego rozszerzenia UE i naszego członkostwa, odbędą się także wybory do europarlamentu. Przy czym nie będą to po prostu kolejne wybory. Wobec narastającej fali nastrojów eurosceptycznych, ich wyniki będą kluczowe dla UE i przyszłości integracji

⁶ P. Bielecki, *Kto zmięknie pierwszy – Unia Europejska czy Putin?*, „Gazeta Wyborcza” nr 16, 7.01.2015, s. 3; W. Radziwinowicz, *Pełzający anszlus Białorusi*, „Gazeta Wyborcza”, 31.12.1918–1.01.2019, s. 10.

⁷ M. Budzisz, *Rosyjska polityka „zarządzania konfrontacją”*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 7.11.2018, s. A14.

⁸ M. Madej, *Wpływ udziału we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony na polską politykę bezpieczeństwa*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, F. Tereszkiwicz (red.), Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013, s. 244–271. Por. także: S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr IV(20), 2011, s. 76–84; K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 4, 2007, s. 112–119.

Europy. W Polsce również, przy wciąż ciągle dużym społecznym poparciu dla UE⁹, narasta przekonanie o konieczności zmiany samej Unii Europejskiej i naszej w niej pozycji. Tu i ówdzie słychać nawet głosy o polexicie, co po piętnastu latach naszego członkostwa w UE może okazać się wydarzeniem przełomowym w najnowszej historii Polski, tak jak była nim akcesja do Unii. Brexit powinien być dla nas i innych państw członkowskich przestrogą przed taką decyzją, która doprowadzi Polskę do izolacji na arenie międzynarodowej, a UE do rozpadu. Polexit byłby dla Polski geopolitycznym dramatem. Polska już dziś jest bardzo osamotniona na arenie międzynarodowej, skłócona z sąsiadami, a nawet z Chinami i Iranem. Uważam, że już najwyższy czas, aby wyjść poza czarno-białą dyskusję o polexicie¹⁰. Pytanie nie brzmi dzisiaj, czy Polska ma być w Unii, ale raczej, jaka Polska, w jakiej Unii? Czy Polska i Polacy potrzebują Unii obronnej? Czy realne są marzenia o Unii bardziej solidarnej społecznie? Czy integracja powinna zejść niżej, na poziom regionów i obywateli? Wreszcie, czy Polska jest dla Unii ważna i jakie realne instrumenty mamy, aby wpływać na kształt Wspólnoty?¹¹ Na te i inne pytania próbuję odpowiedzieć na łamach niniejszego artykułu w kontekście piętnastej rocznicy członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Z ważnych dla Polski i Europy rocznic, a zwłaszcza dla Europy Środkowej i Wschodniej należy też wspomnieć 30. rocznicę rozpoczęcia i zakończenia w Polsce obrad „Okrągłego Stołu”, które doprowadziły 4 czerwca 1989 r. do upadku komunizmu w Polsce i do tzw. jesieni ludów 1989 r. w Europie Środkowo-Wschodniej. Dzięki temu w Europie i na świecie zakończyła się zimna wojna i rozpoczął się proces budowy nowego ładu międzynarodowego. Jak pisze Tomasz Nałęcz:

„W 1989 r. polski przełom zapoczątkował upadek komunizmu w całej Europie i odcisnął się na losach całego świata. Powszechny podziw budził fakt, że tak wielkiej rewolucji Polacy dokonali w sposób pokojowy”¹².

⁹ W Polsce wciąż utrzymuje się bardzo wysoki poziom społecznego poparcia dla naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Za przynależnością naszego kraju do Unii opowiada się 87% badanych, jedynie 7% jest temu przeciwnych. Zwolennicy przynależności Polski do Unii Europejskiej zdecydowanie dominują we wszystkich grupach społeczno-demograficznych oraz w elektoratach wszystkich ugrupowań cieszących się obecnie największym poparciem społecznym. Patrz: *Polska w Unii Europejskiej*. Komunikat z badań nr 166/2018, CBOS, Warszawa grudzień 2018.

¹⁰ P. Beniuszyc, *Brońmy się przed polexitem*, „Gazeta Wyborcza”, 3.01.2019, s. 12.

¹¹ Ł. Wójcik, *Nowa Hanza*, „Polityka”, 2.01–8.01.2019, s. 55–57.

¹² T. Nałęcz, *Czas przełomu*, „Polityka”, 2.08.2019, s. 69. Patrz także: A. Łuczak, *Porozumienie przy „Okrągłym Stole”*, [w:] K. Leszczyńska (red.), *Rzeczpospolita Polska 1989–2009*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 7–41.

Celem niniejszego artykułu jest próba dokonania bilansu dotychczasowego członkostwa Polski w Unii Europejskiej, czyli zestawienie poniesionych kosztów i osiągniętych korzyści (zysków) oraz analiza sukcesów i porażek polskiej polityki unijnej w latach 2004–2019, a także ukazanie jej perspektyw na tle ewolucji UE dziś i w przyszłości. Przedmiotem tego artykułu jest więc próba pokazania wpływu akcesji na sytuację społeczno-polityczną i gospodarczą Polski oraz na zmianę jej pozycji i roli na arenie międzynarodowej. Mówiąc wprost, jest on poświęcony pozytywnym i negatywnym skutkom akcesji Polski do UE oraz perspektywom naszego dotychczasowego członkostwa w Unii Europejskiej i jej przyszłości.

W opracowaniu tym stawiam wiele hipotez i tez dotyczących członkostwa Polski w UE oraz Unii i jej perspektyw. Uważam, że dla akcesji i członkostwa Polski w UE nie było i nie ma alternatywy, że UE wymaga jednak dalszego pogłębiania i poszerzania, bez których to procesów grozi jej marginalizacja w stosunkach międzynarodowych i rozpad. Sygnałem ostrzegawczym powinien tu być brexit¹³. UE powinna nadal być dobrowolnym związkiem demokratycznych i suwerennych państw narodowych. Potrzebuje ona jednak nowej aksjologii, nowych przywódców, odbiurokratyzowania i powinna służyć nie tylko elitom politycznym, ale przede wszystkim obywatelom państw członkowskich. Ponadto stwierdzam, że polityka unijna Polski nie powinna być li tylko polityką roszczeniową i traktującą UE jako bank, który udziela nie oprocentowanych i bezzwrotnych pożyczek i kredytów. Próbuję odpowiedzieć na wiele pytań dotyczących powyższych tez i hipotez, a szczególnie dotyczących dotychczasowego członkostwa Polski w UE i jej perspektyw w XXI wieku.

1. UNIA EUROPEJSKA DZIŚ I POLSKA POLITYKA UNIJNA

Nie jest to jednak zadanie łatwe, ponieważ na temat Unii Europejskiej i polskiej polityki unijnej oraz jej dotychczasowych sukcesów, porażek, kosztów i korzyści mamy rozbieżne opinie, tak wśród elit politycznych (partyjnych), jak i zwykłych obywateli. Jest to efekt niewiedzy oraz zbyt mocno wygórowanych nadziei, jakie wiązaliśmy z akcesją i członkostwem Polski w Unii Europejskiej oraz z jej różnymi wizjami, często mocno upartyjnianymi. Dzisiaj bowiem z jednej strony opowiadamy się za silną Unią, która będzie gwarantem naszych interesów w Europie i bezpieczeństwa na świecie,

¹³ J.M. Fiszer, *Szanse i zagrożenia dla Unii Europejskiej po Brexicie. Implikacje dla Polski*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017 nr 4(59), 214–250.

a z drugiej strony boimy się Unii, którą *de facto* rządzi niemiecko-francuski duet, dbający o suwerenność i interesy swoich państw, co *notabene* jest prawdą. Świadczy o tym choćby deklaracja z Mesebergu, którą w lipcu 2018 roku podpisali prezydent Francji Emmanuel Macron i kanclerz Niemiec Angela Merkel. Przewiduje ona budowę czegoś na kształt francusko-niemieckiej strefy bezpieczeństwa. Oba kraje zadeklarowały umocnienie swoich pozycji w UE i NATO. Zarazem w deklaracji tej obydwaj kraje opowiedziały się za odejściem od zasady jednomyślności w sprawach polityki zagranicznej i obrony UE na rzecz głosowania większościowego¹⁴. Dziś w wielu krajach, także w Polsce, oskarża się Unię Europejską, że „odeszła od wartości chrześcijańskich”, że „poszła w lewo, ku neoliberalizmowi, a nawet w stronę lewactwa”¹⁵.

Jednocześnie ta sama Unia wciąż ma ogromną siłę przyciągania, o czym świadczy kolejka państw zabiegających o członkostwo oraz awans cywilizacyjny i rozwój społeczno-gospodarczy tych krajów, na czele z Polską, które do niej wstąpiły piętnaście lat temu. Na przykład w 1989 roku PKB Polski był porównywalny z ukraińskim, wynosząc około 7 tys. USD, dziś jest ponad trzykrotnie wyższy (około 22 tys. USD), a PKB Ukrainy nadal nie przekracza 7 tys. USD¹⁶. Suwerenność i niepodległość Ukrainy są poważnie zagrożone, a Polska jako członek NATO i Unii Europejskiej może czuć się bezpiecznie i nadal dynamicznie się rozwijać. Pomyślna i bezpieczna przyszłość Polski jest uzależniona od dalszego rozwoju Unii Europejskiej i naszej obecności w systemie euroatlantyckim, który musi pozostać trwałym fundamentem bezpieczeństwa Europy i świata w XXI wieku.

Droga Polski do członkostwa w Unii Europejskiej rozpoczęła się w 1989 r. wraz z transformacją ustrojową, która wymagała podjęcia radykalnych działań umacniających pozycję Polski w zmieniającym się po upadku komunizmu łańdże międzynarodowym. Podpisana w 1991 roku umowa stowarzyszeniowa ze Wspólnotami Europejskimi, złożenie oficjalnego wniosku o przystąpienie do Unii Europejskiej (1994 r.), przyjęcie Narodowej Strategii Integracji (1997 r.), a następnie rozpoczęcie (w 1998 r.) negocjacji akcesyjnych ukazują, jak długą drogę musiała pokonać Polska, aby zniwelować różnice rozwojowe uniemożliwiające włączenie się do struktur euroatlantyckich. Konsekwentne dążenie do postawionego celu doprowadziło Polskę do podpisania Traktatu Akcesyjnego i pełnego członkostwa z dniem 1 maja 2004 roku. Bezsprzecznie, pasmo tych

¹⁴ M. Świerczyński, *Zjednoczmy wszystkie siły*, „Polityka” nr 36(3176), 5–11.09.2018, s. 49.

¹⁵ J.M. Fiszer, *Niemcy i Francja w Unii Europejskiej po brexicie*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” nr 26/2018, s. 39–54; M. Janicki, *Ucieczka na Zachód*, „Polityka” nr 34(3256), 26.03–1.04.2014, s. 12.

¹⁶ A. Krzemiński, *Car jest nagi*, „Polityka”, 8.02.2017, s. 58.

zdarzeń przekonuje, że życie polityczne w Polsce w latach 1989–2019 kształtowało się pod wpływem akcesji do UE, początkowo w związku z przedakcesyjnymi działaniami dostosowawczymi do jej standardów politycznych, gospodarczych i społecznych, określonych w tzw. kryteriach kopenhaskich, a następnie dzięki wykorzystaniu możliwości rozwoju, jakie dało nam unijne członkostwo¹⁷.

Jak już wspominałem, Polska po długich przygotowaniach i negocjacjach akcesyjnych, które nie zawsze były dla nas korzystne, została 1 maja 2004 roku członkiem Unii Europejskiej. Na ten moment czekaliśmy *de facto* aż 15 lat, poczynając od 1989 roku, kiedy to Polska po 45 latach komunizmu wreszcie stała się suwerennym i demokratycznym państwem oraz ogłosiła chęć „powrotu do Europy”¹⁸. Po 1989 roku marzyliśmy o szybkim powrocie do wolnej i demokratycznej Europy. Chcieliśmy jak najszybciej znaleźć się w Unii Europejskiej, która będzie gwarantem naszych interesów w Europie i na świecie. Nasza droga do Unii Europejskiej nie była jednak ani łatwa, ani prosta, ale zakończyła się sukcesem. Był to sukces konsekwentnej polityki zagranicznej i efekt żmudnej pracy całego społeczeństwa, które po 1989 r. znalazło się w ciężkim położeniu i szansę na lepszą zmianę upatrywało w akcesji Polski do struktur euroatlantyckich, tj. do NATO i Unii Europejskiej. Członkostwo w NATO i UE miało zabezpieczyć Polskę przed neoimperialną polityką Rosji, która była przeciwna polskim aspiracjom euroatlantyckim i sprzeciwiała się poszerzeniu NATO i UE na Wschód. Rosja podejmowała wówczas intensywne działania na rzecz integracji proradzieckiej przestrzeni, czego wyrazem była ogłoszona w 2003 roku przez Władimira Putina koncepcja Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG), która miała utrudnić akcesję do UE państwom należącym wcześniej do sowieckiego imperium¹⁹.

¹⁷ C. Żołędowski, B. Rysz-Kowalczyk, M. Duszczyk, *Dekada członkostwa w Unii Europejskiej. Perspektywa polityki społecznej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2015, s. 9.

¹⁸ Dużą rolę w reorientacji polskiej polityki zagranicznej po 1989 roku i w „powrocie Polski do Europy” odegrał rząd pierwszego od 45 lat niekomunistycznego premiera Tadeusza Mazowieckiego, bez którego nie weszlibyśmy ani do NATO, ani do Unii Europejskiej. Zob. szerzej na ten temat: A. Wielowieyski, *Tadeusz Skuteczny*, „Gazeta Wyborcza” nr 38, 12–13.09.2015, s. 36–37; A. Brzeziecki, *Tadeusz Mazowiecki. Biografia naszego premiera*, Znak, Kraków 2015; R. Graczyk, *Od uwikłania do autentyczności. Biografia polityczna Tadeusza Mazowieckiego*, Zysk i S-ka, Warszawa 2015; J. Ciesielska-Klikowska, *Polski zwrot na Zachód. Współpraca polsko-niemiecka na rzecz integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską (1990–2004)*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski. 25 lat doświadczeń*, M. Pietrasik, M. Stelmach, K. Żakowski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 45–64.

¹⁹ J.M. Fiszer, *Stanowisko Rosji wobec akcesji Polski do NATO i Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 1(60), 264–289; M. Kaczmarek, *Polityka Rosji wobec*

2. SUKCESY

Dziś oczywiste jest, że akcesja Polski do UE stała się wręcz przełomową cezurą w powojennej historii Polski, a zwłaszcza jeśli idzie o jej politykę wewnętrzną i zagraniczną. Wejście Polski do struktur euroatlantyckich miało duże znaczenie dla jej dalszego rozwoju politycznego i społeczno-gospodarczego oraz umocnienia pozycji na arenie międzynarodowej. Przyniosło Polsce i jej obywatelom wiele wymiernych korzyści materialnych i pozamaterialnych. Jedną z nich jest możliwość swobodnego poruszania się po większości krajów Europy bez odczuwania fizycznych granic oraz międzynarodowych ograniczeń²⁰. Między innymi dlatego też dziś, 15 lat po akcesji do UE aż 88% ankietowanych Polaków popiera członkostwo Polski w UE. Zwolennicy przynależności Polski do UE zdecydowanie dominują we wszystkich grupach społeczno-demograficznych i w elektoratach wszystkich ugrupowań cieszących się obecnie największym poparciem społecznym²¹.

Polskie działania ukierunkowane na pełne członkostwo w Unii Europejskiej były umotywowane wieloma czynnikami. Wstąpienie do elitarnego ugrupowania było dla Polski potwierdzeniem „powrotu do Europy” oraz do wspólnego respektowania wyznawanych wartości i ich umacniania. Akcesja stwarzała możliwość współdecydowania w kwestiach dotyczących aktualnych przedsięwzięć i przyszłego rozwoju Wspólnoty oraz w kwestiach międzynarodowych, a więc przekładała się na zapewnienie bezpieczeństwa i stabilizacji politycznej. Niewątpliwie istotne znaczenie miał wymiar ekonomiczny, ponieważ z europejskimi funduszami strukturalnymi wiązano ogromne nadzieje na restrukturyzację polskiej gospodarki oraz podniesienie poziomu życia polskich obywateli. Od momentu akcesji do końca lutego 2018 roku wartość

Unii Europejskiej, Raporty i Analizy Centrum Studiów Międzynarodowych, nr 8, s. 5–9; M. Stolarczyk, *Dylematy bezpieczeństwa Polski w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013–2014*, [w:] *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, K. Czornik, M. Lakomy (red.), Katowice 2014, s. 41–46.

²⁰ J.M. Fiszer, *Pozytywne i negatywne doświadczenia Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie*, J.M. Fiszer (red.), ISP PAN, Warszawa 2015, s. 23–50. Por. także: J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, Wydawnictwo PRESSCOM, Wrocław 2014; *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004–2014)*, K.A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski (red.), Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

²¹ CBOS, *Polityka zagraniczna Polski – oceny i postulaty*. Komunikat z badań, nr 56/2018, Warszawa kwiecień 2018, s. 10–11.

transferów finansowych z budżetu UE do Polski wyniosła ponad 147,34 mld euro. Uwzględniając wysokość dokonanych przez Polskę wpłat do budżetu Unii Europejskiej, które w podanym okresie wyniosły ponad 48,03 mld euro, należy zwrócić uwagę na bardzo korzystny dla strony polskiej bilans przepływów finansowych (wartość otrzymanych środków przewyższyła składki do budżetu UE o 99,14 mld euro)²². Analiza piętnastu lat członkostwa Polski we Wspólnocie zawiera udział rozdysponowania unijnych środków, z którego wynika, że otrzymane transfery pieniężne w głównej mierze skierowane były na realizację polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej²³. Właściwe wykorzystanie środków finansowych, których beneficjentem była Polska, wymagało szczegółowego przygotowania planu ich alokacji w podziale na poszczególne programy. Obecnie zakończyły się dwa okresy programowania, w których alokacja środków finansowych skierowanych do Polski z Unii Europejskiej została zawarta w Narodowym Planie Rozwoju 2004–2006 (NPR) oraz w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013 (NSRO). Dokumentem, który określił kierunki rozdysponowania przez Polskę funduszy unijnych w najbliższych latach, została zatwierdzona przez Komisję Europejską 23 maja 2014 roku Umowa Partnerstwa. W perspektywie finansowej 2014–2020 na realizację polityki spójności w Polsce UE przeznaczyła 82,5 mld euro, natomiast na realizację wspólnej polityki rolnej 32,1 mld euro²⁴.

Bilans naszego członkostwa w strukturach Unii Europejskiej pokazuje, że Polska potrafiła wykorzystać dane jej szanse rozwoju, wynikające z akcesji, o czym świadczy wyraźna poprawa podstawowych wskaźników społeczno-ekonomicznych, które przytaczam w zakończeniu niniejszego opracowania. Systematyczny wzrost gospodarczy oraz uniknięcie recesji podczas globalnego kryzysu finansowego wpłynęły na postrzeganie Polski jako stabilnego i odpowiedzialnego kraju. Widoczne zmiany wynikające z akcesji i członkostwa wpłynęły również na weryfikację obaw polskiego społeczeństwa, które przed 2004 rokiem straszono Unią Europejską. Już jubileusz pierwszego dziesięciolecia naszego członkostwa w UE zamknął się 72% poparciem dla obecności Polski w Unii, gdzie większościowa akceptacja członkostwa została odnotowana we wszystkich badanych grupach społeczno-demograficznych²⁵. Człon-

²² Ministerstwo Finansów, *Transfery finansowe pomiędzy Polską a budżetem UE według stanu na dzień 28 lutego 2018 r.*, www.mf.gov.pl [dostęp: 30.03.2018].

²³ K. Przybylska (red.), *Dekada Polski w Unii Europejskiej. Wybrane problemy ekonomiczno-społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Kraków 2015, s. 16.

²⁴ *Ibidem*, s. 20.

²⁵ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Gospodarcze i społeczne efekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Notatka w związku z jedenastą rocznicą przystąpienia Polski do UE*,

kostwo wpłynęło również na nasz awans polityczny w UE i dało możliwość współdecydowania o kierunkach rozwoju Wspólnoty, szczególnie podczas sprawowania przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r. Był to również cenny czas na wypracowywanie umiejętności dbania o realizację strategicznych interesów narodowych przy współpracy z Unią Europejską. Jednym z największych osiągnięć politycznych Polski już w pierwszej dekadzie były negocjacje budżetowe na lata 2014–2020, podczas których udało się wynegocjować w sumie aż 441 mld złotych²⁶.

Dzięki akcesji do UE Polska zyskała dostęp do środków finansowych skierowanych na działania proinnowacyjne oraz B+R (badania plus rozwój), które stwarzały możliwość podnoszenia konkurencyjności polskich przedsiębiorców, a tym samym wzrostu gospodarczego kraju. We wspieraniu innowacyjności istotne znaczenie miał szeroki dostęp do funduszy strukturalnych, których beneficjentami były zarówno duże firmy, jak i mikro przedsiębiorstwa, firmy z polskim, bądź zagranicznym kapitałem oraz przedsiębiorstwa z długim stażem na rynku pracy oraz te, które dopiero rozpoczynały swoją działalność. Dla polskich przedsiębiorców środki finansowe z budżetu UE stały się impulsem rozwojowym, dzięki którym zrealizowano 62,6 tys. różnych projektów o łącznej wartości dofinansowania 85,5 mld złotych. Dzięki Programowi Operacyjnemu Innowacyjna Gospodarka w latach 2004–2013 wdrożono 551 nowych technologii w przedsiębiorstwach, wprowadzono 2960 e-usług oraz wsparto 972 innowacyjne pomysły w ramach tzw. inkubatorów²⁷. Najwięcej projektów dotyczyło następujących obszarów: przedsiębiorczość, innowacje, badania i rozwój, kapitał ludzki oraz społeczeństwo informacyjne²⁸. Wszystko to wpłynęło na zajęcie 24. miejsca w rankingu *Bloomberg Global Innovation Index 2014*, który prezentuje 50 państw, wykazujących się najwyższym współczynnikiem innowacyjności. Na zajęcie tak wysokiej pozycji wśród badanej grupy ponad 200 państw wpływ miała liczba spółek giełdowych w dziedzinie zaawansowanych technologii, gdzie Polska uplasowała się na 13. miejscu, wskaźnik wielkości potencjału przemysłowego (15. miejsce) oraz aktywność patentowa (18. miejsce). Zaangażowanie środków publicznych na wzrost innowacyjności polskiej gospodarki przełożyło się na awans i zajęcie 22. pozycji w rankingu *Bloomberg* w roku 2017²⁹.

Warszawa 2015, s. 13.

²⁶ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polskie 10 lat w Unii. Raport*, Warszawa 2014, s. 11.

²⁷ *Ibidem*, s. 16.

²⁸ *Ibidem*, s. 12.

²⁹ *The U.S. Drops Out of the Top 10 in Innovation Ranking*, www.bloomberg.com [dostęp: 04.04.2018].

Ze zwiększeniem udziału wydatków na działalność badawczo-rozwojową ścisły związek miał napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Moment akcesji był dla Polski kluczowym czynnikiem, który wpłynął na wzrost wiarygodności i atrakcyjności naszego kraju dla zagranicznych inwestorów. Już w pierwszej dekadzie członkostwa w UE wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych przekroczyła 100 mld euro, z czego 85% BIZ pochodziło z państw członkowskich UE³⁰. Tak wysoki udział krajów Unii Europejskiej wynikał z głębszej konwergencji polskiej gospodarki z państwami członkowskimi, ujednoliconych standardów oraz stabilizacji w dziedzinie regulacji prawnych. Według rankingu *Bloomberg* z 2014 roku Polska została uznana za kraj charakteryzujący się największą atrakcyjnością inwestycyjną w regionie Europy Wschodniej i Azji Centralnej, zajmując 26. pozycję w skali globalnej. Istotne znaczenie w postrzeganiu Polski jako kraju atrakcyjnego dla lokowania kapitału wpływ miał rozmiar i potencjał chłonnego rynku wewnętrznego oraz produktywność i kwalifikacje polskich pracowników.

Akcesja i włączenie do jednolitego rynku wspólnotowego wymusiło na polskich przedsiębiorstwach zwiększenie wydajności produkcji i pracy, przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii zapewniających przewagę konkurencyjną. Z napływem kapitału zagranicznego i podnoszeniem konkurencyjności polskiej oferty handlowej pojawiła się ścisła współzależność, ponieważ napływ środków inwestycyjnych stał się istotnym czynnikiem stymulującym modernizację polskiej gospodarki. Zagraniczne firmy stały się również źródłem finansowania działalności badawczo-rozwojowej, a ich udział w polskich wydatkach przeznaczonych na B+R wyniósł 13,3% w 2012 roku (w 2003 roku było to zaledwie 4,6%)³¹.

Nasuwa się tutaj pytanie, co *summa summarum* Polska i Polacy zyskali dzięki członkostwu w UE? Z perspektywy 15 lat od akcesji do Unii Europejskiej widać wyraźnie, że Polska i Polacy więcej zyskali aniżeli stracili. Między innymi:

- przystąpienie Polski do NATO w 1999 roku, a następnie włączenie w strukturę Unii Europejskiej, miały kluczowe znaczenie dla podwyższenia statusu i wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej na arenie międzynarodowej. Zerwanie politycznych i gospodarczych więzi ze Związkiem Sowieckim, a następnie konsekwentne działania w kierunku nawiązywania ściślejszej współpracy z Zachodem należy ocenić jako ogromny sukces odniesiony w wymiarze geopolitycznym. Polska wzmocniła bowiem swoją autonomię

³⁰ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polskie 10 lat w Unii...*, op. cit., s. 86.

³¹ *Ibidem*, s. 94.

- w stosunkach międzynarodowych, a dzięki udziałowi w mechanizmach polityki zagranicznej UE zyskała większe możliwości oddziaływania na stosunki międzynarodowe;
- przystąpienie Polski do Unii Europejskiej przyczyniło się do zwiększonego napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ale również do wzrostu aktywności inwestycyjnej polskich przedsiębiorstw na rynkach Wspólnoty. Osiągnięcie sukcesu na rynkach zagranicznych było jednym z głównych motywów, który skłonił polskie firmy do podjęcia międzynarodowej działalności;
 - poprawiła się jakość i warunki życia Polaków dzięki przyjęciu przez Polskę unijnych standardów, m.in. w dziedzinie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, polityki społecznej;
 - znacznemu polepszeniu uległo bezpieczeństwo naszego kraju;
 - polska gospodarka została włączona do jednolitego rynku UE, co dało jej nowe możliwości rozwoju;
 - polscy przedsiębiorcy uzyskali dobre warunki do aktywnego włączenia się do jednolitego rynku UE. Tym samym otrzymali szansę rozwoju i poprawy konkurencyjności; duże znaczenie miał fakt, że dzięki uzyskanym okresom przejściowym realizacja procesów dostosowawczych była wspomagana przez ogromne środki finansowe UE, udostępniane Polsce w ramach funduszy strukturalnych;
 - na akcesji sporo zyskała polska wieś i rolnicy. Bez zasilania środkami z budżetu UE trudno byłoby dokonać przekształceń strukturalnych w zacoowanym wówczas polskim rolnictwie;
 - w Polsce dokonał się daleko idący postęp cywilizacyjny, m.in. dzięki udziałowi w polityce badawczo-rozwojowej UE i nieskrępowanemu dostępowi do jej potencjału naukowego i edukacyjnego polskiego społeczeństwa, zwłaszcza uczącej się i studiującej młodzieży;
 - nastąpiło otwarcie się Polski i zapoznanie Polaków z innymi narodami Europy, ich kulturą, co dało impuls do rozwoju polskiej kultury.

3. PORAŻKI I ZAGROŻENIA

Nie wolno jednak zapominać także o negatywnych skutkach akcesji do UE, wynikających z utraty części suwerenności przeniesionej na poziom ponadnarodowy, która wymaga większego zaangażowania w prowadzoną politykę oraz rozwój Wspólnoty. Wraz z akcesją Polska utraciła możliwość prowadzenia w pełni samodzielnej polityki, skoncentrowanej na własnym

interesie narodowym. Tym samym stała się współodpowiedzialna za rozwiązywanie unijnych kryzysów i problemów oraz musi partycypować w ich kosztach. Przykładem jest tutaj kryzys uchodźczy i kwestia przyjmowania imigrantów przez kraje członkowskie. Niestety, tutaj zawiedliśmy UE, zwłaszcza naszych zachodnich sąsiadów, którzy na swoje terytorium przyjęli zbyt dużo uchodźców i potrzebowali pomocy. Kryzys imigracyjny (uchodźczy) mocno podzielił UE i nie pozostał bez wpływu na relacje między jej państwami członkowskimi, w tym także na stosunki polsko-niemieckie³². Ujawnił on wiele problemów międzynarodowych, ludzkich dramatów i cierpienia oraz nietolerancji wobec jednostek potrzebujących pomocy. W dużym stopniu podzielił narody i skłócił państwa europejskie oraz pokazał brak jedności i jednomyślności UE w rozwiązywaniu trudnych problemów. Podczas gdy państwa Europy Zachodniej skonfrontowane zostały z nową sytuacją, to kraje Europy Środkowej i Wschodniej opowiedziały się w tym czasie za daleko idącą izolacją wobec problemów związanych z masową imigracją ludności. Narastające różnice między Europą Zachodnią a Środkową i Wschodnią doprowadziły z jednej strony do pochopnych i nieprzemyślanych decyzji nakazujących wszystkim państwom członkowskim przyjęcie określonej liczby (kwot) imigrantów, z drugiej zaś nasiliły tendencje izolacjonistyczne, prowokując tym samym zarzuty o braku europejskiej solidarności w obliczu kryzysu imigracyjnego. Nie pozostały również bez wpływu na relacje bilateralne, w tym także na stosunki polsko-niemieckie, które od 2015 roku znalazły się w głębokim kryzysie.

Natomiast jednym z kluczowych czynników, który determinował działania polskiej dyplomacji nakierowane na pełne członkostwo Polski w Unii Europejskiej, była konwergencja naszej gospodarki i państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednym z priorytetów UE jest zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy krajami członkowskimi, o czym świadczą wysokie nakłady na realizację polityki spójności ekonomicznej, na którą w okresie programowania budżetu na lata 2014–2020 przeznaczono prawie jedną trzecią budżetu Wspólnoty³³. Dzięki akcesji Polska stała się beneficjentem tych środków, które w znacznym stopniu poprawiły kondycję narodowej gospodarki i pozwoliły zniwelować przepaść rozwojową dzielącą ją od państw Europy Zachodniej. Jednak w pierwszej dekadzie naszego członkostwa zosta-

³² J.M. Fiszer, *The Treaty of Good Neighbourship and Friendly Cooperation of 17 June 1991 between the Republic of Poland and the Federal Republic of Germany: origin, aims and implementation. Successes, failures and prospects in the context of the migration crisis in Europe*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 3(62), 155–187.

³³ K. Przybylska (red.), *Dekada Polski w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 34.

ła odnotowana tendencja pogłębiania różnic w PKB *per capita* na poziomie regionalnym. Jedną z głównych przyczyn narastających różnic w poziomie dochodu w poszczególnych regionach Polski była nadmierna koncentracja środków unijnych na rozwój infrastruktury, która przekładała się na szybszy rozwój najbogatszych województw (mazowieckiego, dolnośląskiego, śląskiego i wielkopolskiego). Możliwość współfinansowania unijnych projektów w tych regionach przekładała się na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej, prowadzącej do polaryzacji ekonomicznej wokół rejonów metropolitalnych. W przypadku biedniejszych regionów Polski (województwa: lubelskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie) paradoksalną sytuacją były nakłady finansowe na rozwój infrastruktury transportowej, która stwarzała możliwość odpływu zasobów do regionów bardziej rozwiniętych³⁴.

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska została włączona do jednolitego rynku wewnętrznego Wspólnoty, zapewniającego swobodny przepływ osób, kapitału, towarów i usług. Dzięki akcesji polscy pracownicy zyskali stopniowy dostęp do zagranicznych rynków pracy, prowadzący jednak do fali emigracji, która uwidoczniła się bezpośrednio po akcesji. W pierwszej dekadzie członkostwa odnotowano prawie 140% wzrost liczby osób wyjeżdżających do „starych” państw członkowskich UE. Chociaż zjawisko migracji zarobkowej można uznać za pozytywny aspekt akcesji, który dał obywatelom możliwość swobodnego przemieszczania i podejmowania pracy w pozostałych państwach członkowskich UE, to nie należy zapominać o jej wielu negatywnych konsekwencjach dla polskiej gospodarki. Odpływ młodych osób w wieku produkcyjnym, którzy w przedziale wiekowym 20–39 lat stanowili ok. 61% ogółu emigrantów, doprowadził do zaburzenia struktury wiekowej naszego społeczeństwa, przyczyniając się do jego „starzenia” i powstawania problemów finansowych systemu ubezpieczeń społecznych. Kolejnym negatywnym następstwem był tzw. drenaż mózgow, który zawsze prowadzi do emigracji specjalistów o wysokich kwalifikacjach zawodowych³⁵.

Bilans członkostwa przyniósł Polsce również negatywne konsekwencje, wynikające ze swobodnego przepływu towarów, usług i kapitału. Wejście na wspólny rynek postawiło przed polskimi przedsiębiorstwami konieczność sprostania zagranicznej konkurencji, z którą wiązały się wysokie nakłady finansowe na modernizację czynników produkcyjnych oraz podnoszenie efektywności pracy. Polskie produkty, szczególnie pochodzące z sektora rolno-spożywczego, musiały sprostać unijnym standardom i zaostrozonym wymogom

³⁴ *Ibidem*, s. 49–51.

³⁵ *Ibidem*, s. 267–269.

higieniczno-sanitarnym, co w wielu przypadkach znacząco wpływało na cenę, która osłabiała ich konkurencyjność na unijnym rynku. Negatywnym zjawiskiem była dysproporcja pomiędzy rządowym wsparciem rodzimych przedsiębiorstw w porównaniu do tworzenia jak najkorzystniejszych warunków dla zagranicznych inwestorów, dla których otwarcie polskiego rynku stało się szansą na wykorzystanie taniej i stosunkowo wykształconej siły roboczej. Działania te w połączeniu ze wsparciem inwestycyjnym ze strony Unii Europejskiej wpłynęły na sytuację, w której polska gospodarka stała się silnie egzogeniczna. Tanie koszty produkcji, które były utrzymywane jako czynnik wpływający na atrakcyjność inwestycyjną Polski, doprowadziły do tzw. pułapki średniego dochodu oraz pogłębienia różnic w poziomie rozwoju i dochodu w poszczególnych regionach Polski³⁶.

Kolejnym, negatywnym problemem, wynikającym z akcesji Polski do UE, stał się rosnący poziom zadłużenia zagranicznego, wynikający z łatwego dostępu do zewnętrznego finansowania oraz obecności zagranicznych instytucji bankowych. W 2013 roku zadłużenie publiczne przekroczyło poziom 58% PKB, natomiast zadłużenie prywatne ok. 75% PKB³⁷. Praktyka i doświadczenia innych państw pokazują, że upowszechnianie konsumpcyjnego stylu życia może wpłynąć na wystąpienie kryzysu zadłużeniowego oraz zmniejszenie odpowiedzialności państwa za sferę socjalną, będącą efektem koniecznych do wprowadzenia cięć budżetowych.

Analizując skutki członkostwa Polski w Unii Europejskiej, nie należy zapominać o poniesionych kosztach dostosowawczych do unijnych standardów, które pojawiły się jeszcze przed akcesją. Przepaść rozwojowa między rozwiniętymi krajami Europy Zachodniej wymusiła na polskiej gospodarce gruntowną modernizację, która była jedyną szansą na podniesienie konkurencyjności w obliczu otwarcia się na gospodarkę wolnorynkową. Choć ten okres pozytywnie wpłynął na zmniejszenie przepaści rozwojowej dzielącej nasz kraj od rozwiniętych państw Europy Zachodniej, to Polska nadal musi dokładać wszelkich starań, aby w pełni wykorzystać swój potencjał i umacniać swoją pozycję gospodarczą. Jest to szczególnie ważne w kontekście przyjęcia wspólnej waluty euro, do czego Polska zobowiązała się w traktacie akcesyjnym³⁸.

³⁶ M. Witkowska (red.), *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 32–34.

³⁷ *Ibidem*, s. 34.

³⁸ G. Wojtkowska-Łodej, H. Bąk (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej. Bilans dziesięciu lat członkostwa*, Warszawa 2014, s. 57–58.

4. PERSPEKTYWY – SCENARIUSZE POZYTYWNE I NEGATYWNE

Pozytywne i negatywne doświadczenia Polski pokazują, że członkostwo w UE nie jest tylko kwestią kierunku polityki zagranicznej czy też najlepszą opcją finansowania modernizacji gospodarki narodowej. Jego znaczenie nie ogranicza się też do decyzji o zniesieniu granic celnych oraz barier dla ruchu osobowego. Dla Polski UE to przede wszystkim wybór cywilizacyjny. Potrzebujemy Unii, aby być krajem demokratycznym, bezpiecznym i wolnym. Państwem nowoczesnym, wspierającym godne życie wszystkich obywateli, z rozwiniętą gospodarką opartą na wiedzy, będącą źródłem społecznego dobrobytu.

Ogólnie rzecz biorąc, dotychczasowe doświadczenia Polski pokazują, że członkostwo w UE, obok pewnych mankamentów, niesie dla każdego kraju olbrzymie szanse na jego rozwój i dokonanie skoku cywilizacyjnego. Nie zwalnia to jednak nikogo z odpowiedzialności za losy państwa ani nie powinno prowadzić do przekazania całości władzy do unijnych instytucji.

Polska w dalszym ciągu powinna dokładać wszelkich starań, aby w pełni wykorzystać swój potencjał i umacniać swoją pozycję polityczną i gospodarczą tak w UE, jak i poza Unią. Jest to szczególnie ważne w kontekście przyszłego przyjęcia wspólnej waluty euro, do czego zobowiązała się Polska w momencie podpisania traktatu akcesyjnego. Polska powinna wyciągnąć wnioski z kryzysu, który wystąpił w strefie euro i zadbać o długoterminowy wzrost gospodarczy i stabilność makroekonomiczną. Tym samym powinna zadbać o wzrost innowacyjności polskiej gospodarki oraz umiejętność wypracowywania długoterminowej równowagi zewnętrznej, utrzymującej względnie stały kurs w stosunku do euro.

Dziś i w przyszłości nie jest to już takie pewne, m.in. dlatego, że w najbliższych latach zmniejszy się strumień pieniędzy płynących z UE do Polski. Komisja Europejska pokazała już pierwszą propozycję unijnego budżetu na lata 2021–2027, która nie jest korzystna dla Polski. Uwzględnia bowiem skutki brexitu, który spowoduje spadek wpływów do budżetu UE od płatników netto, a nowe unijne inicjatywy wymagają zwiększonego finansowania. Nasze główne dotychczasowe źródło dochodów, czyli fundusze strukturalne, może się skończyć lub zostanie mocno zmniejszone. Ponadto nowe unijne inicjatywy, na przykład dotyczące utworzenia specjalnego funduszu dla podejmujących reformy krajów strefy euro albo funduszu wspomagającego kraje przyjmujące imigrantów, także okroją unijny budżet do podziału. Dlatego już rozpoczęła się batalia o unijne środki na lata 2021–2027. Każdy kraj członkowski UE

będzie walczył o jak najwyższe środki dla siebie. Będzie tego również próbować Polska i pozostałe państwa członkowskie.

Polska jest dziś w Unii niemal osamotniona, ponieważ władze naszego państwa wolą spierać się z Komisją o zasady praworządności, a nie o budżet. W efekcie tego w negocjacjach budżetowych prawdopodobnie sukces osiągną inni naszym kosztem. Co więcej, jestem pewien, że jeśli w tej sprawie Polska liczy na wsparcie Niemiec czy Francji, to może się mocno rozczarować. W latach 2021–2027 transfery z budżetu UE do Polski zostaną więc mocno okrojone. Według propozycji Komisji Europejskiej mają wynieść 64,4 mld euro wobec 83,9 mld euro w obecnej perspektywie. Zatem średnio zamiast blisko 12 mld euro rocznie do Polski napływałoby bezzwrotne finansowanie warte tylko 9 mld euro. Obniżka dotknie głównie publicznych inwestycji infrastrukturalnych i modernizacyjnych w rolnictwie. Ogólny wpływ na wszystkie inwestycje sięgnąć ma 4–5 mld euro rocznie, czyli mniejszy udział inwestycji w PKB o około 0,75 pkt. proc. Będzie to wpływ odczuwalny. Składka Polski do budżetu UE wynosi obecnie 4 mld euro rocznie, czyli jesteśmy beneficjentem netto na sumę 8 mld euro rocznie. W nowej perspektywie finansowej składka wyniesie około 5 mld euro rocznie, czyli korzystne dla Polski saldo ulegnie zmniejszeniu o połowę, do 4 mld euro rocznie. Ponadto projekt budżetu UE na lata 2021–2027 przygotowany przez Komisję Europejską przewiduje 27,1 mld euro dla Polski z funduszy rolnych, czyli o 5 mld euro mniej niż należałoby się przy dotychczasowych zasadach. Dodatkowym wyzwaniem będzie grudniowa zapowiedź utworzenia odrębnego budżetu dla eurostrefy, czego domagają się Francja i Niemcy. Nowy eurobudżet ma działać od 2021 roku. Komisja Europejska już zaproponowała projekt rozporządzenia o zawieszeniu, a w skrajnych przypadkach odbieraniu części funduszy dla krajów łamiących zasady praworządności, do których w Brukseli zaliczana jest Polska. Będzie to więc dla Polski poważne zmniejszenie unijnych dotacji, ze skutkami odczuwalnymi w finansach publicznych i na rynku walutowym. Co więcej, nie bez znaczenia dla ostatecznego kształtu budżetu UE na lata 2021–2027 będzie też brexit. Wprawdzie projekt wynegocjowanej umowy rozwodowej między UE i Londynem zawiera gwarancje zachowania praw obywateli UE, w tym Polaków pracujących w Wielkiej Brytanii, ale jeśli umowa ta nie wejdzie w życie i dojdzie do tzw. twardego brexitu, to wówczas gwarancje te staną pod wielkim znakiem zapytania. Narazi to nasz biznes na ogromne koszty i zagrozi powstaniem dużej dziury w budżecie UE. Zgodnie z dotychczas wynegocjowanym projektem umowy rozwodowej, pobrexitowy Londyn ma sukcesywnie regulować swoje zobowiązania wobec UE, szacowane na

około 40–60 mld euro. Ale twardy brexit zmusi Unię do szukania oszczędności, m.in. kosztem Polski. Tymczasem Polska weszła w rok 2019 z bardzo niekorzystną pozycją startową do rokowań o budżecie UE. Unijny budżet na lata 2021–2027 prawdopodobnie zostanie uzgodniony dopiero w 2020 roku, choć unijni przywódcy na ostatnim szczycie w grudniu 2018 roku mobilizowali się do zakończenia rokowań jesienią 2019 r. Bez względu jednak na datę finału budżetowych negocjacji, ogromne znaczenie będą mieć brexit i projekty budżetowe przedstawione przez Komisję Europejską w 2018 roku, a te, jak już wspominałem, są dla Polski niekorzystne³⁹.

PODSUMOWANIE

Niniejsze syntetyczne opracowanie pokazuje, że po prawie trzydziestu latach od rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce i piętnastu latach od akcesji do Unii Europejskiej nie ulega wątpliwości, że nasze członkostwo w tym specyficznym, dobrowolnie zintegrowanym związku suwerennych i demokratycznych państw Europy było niezbędnym. Było to jedyne właściwe rozwiązanie dla Polski, które wynikało z jej geopolitycznego i geoeconomicznego położenia oraz historycznych doświadczeń. Wpłynęło na zmianę postrzegania naszego państwa ze słabego, zacofanego postkomunistycznego kraju na stabilnego i odpowiedzialnego partnera. Znaczenie akcesji Polski w 2004 roku do UE można przyrównać do Zjazdu w Gnieźnie w 1000 roku, który nobilitował nasze państwo na arenie międzynarodowej. W minionym 100-leciu od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 roku, akcesja Polski do UE – po obaleniu komunizmu w 1989 roku – była jednym z najważniejszych wydarzeń w dziejach Polski. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej przyczyniło się do umocnienia jej pozycji i roli na arenie międzynarodowej. Wbrew wcześniejszym obawom nie zaszkodziło naszej tożsamości narodowej i tylko w nieznacznym stopniu ograniczyło naszą suwerenność. Natomiast przyczyniło się do rozwoju społecznego, politycznego i gospodarczego Polski, która dziś należy do najszybciej rozwijających się państw w Europie. Osiągamy dziś najwyższe w historii wskaźniki dochodu na mieszkańca i jakości życia w sensie absolutnym, ale też – co ważniejsze – w stosunku do Europy Zachodniej. PKB na mieszkańca, z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej,

³⁹ S. Gomułka, *Budżet pełen innowacji*, „Rzeczpospolita”, 4.07.2018, s. A27; T. Bielecki, *Trudny rok w Brukseli*, „Gazeta Wyborcza”, 2.01.2019, s. 9; M. Cedro, G. Osiecki, *KE chce obciążyć fundusze. Ale Rada UE nie chce na to pozwolić*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13.12.2018, s. A2.

wynosi 2/3 poziomu krajów Europy Zachodniej, a do końca tej dekady sięgnie 70%. To widać nie tylko po poziomie dochodów Polaków i jakości życia (co potwierdza m.in. ciągła poprawa wskaźnika Better Life Index publikowanego przez OECD), ale i po wynikach badań GUS z końca 2017 roku nt. „Jakość życia w Polsce”. Wynika z nich, że Polacy nigdy wcześniej w historii nie byli bardziej zadowoleni ze swojej sytuacji ekonomicznej. Odrzucenie zaś członkostwa w Unii Europejskiej skutkowałoby redukcją naszych możliwości i szans na odgrywanie istotnej roli zarówno w polityce europejskiej, jak i światowej. Bez wątplenia Polska dziś byłaby na peryferiach Europy, zagrożona przez nasilający się rosyjski neoimperializm i niemiecki nacjonalizm⁴⁰.

Musimy jednak pamiętać, że żyjemy w świecie coraz bardziej zglobalizowanym i dynamicznie zmieniającym się, niosącym nowe zagrożenia i wyzwania. W naszym narodowym interesie jest więc ustanawianie wspólnych dla całej UE wartości, zasad i norm oraz ich przestrzeganie. Z drugiej strony, przekazaliśmy Wspólnocie już sporą część praw i dlatego mamy prawo, aby oczekiwać solidarnego, podmiotowego i równego traktowania. Co więcej, przekazaliśmy je nie tylko organom, w których jesteśmy reprezentowani, ale też niezależnemu organowi, tj. Komisji Europejskiej. Dzisiaj ogromna większość obywateli naszego kraju ocenia to pozytywnie, ale zarazem oczekuje, aby Komisja Europejska i inne jej organy traktowały nas podmiotowo, a nie przedmiotowo. Ważne jest, abyśmy zachowali swobodę decydowania o następnych reformach, które są niezbędne dla dalszego rozwoju UE oraz umocnienia miejsca i roli w niej suwerennej i demokratycznej Polski.

Tutaj warto przypomnieć, że Unia Europejska nie jest państwem i zapewne nigdy nim nie będzie, natomiast to państwa powołały do życia Unię oraz decydują o jej charakterze i determinują jej działalność. Państwa członkowskie, także Polska, są podmiotami pierwotnymi, a UE jest podmiotem wtórnym i pełni wobec nich służebną funkcję. Państwa mogą istnieć bez UE lub dobrze funkcjonować poza Unią, ale Unia Europejska nie może funkcjonować bez państw członkowskich. Już ten fakt pokazuje, jak ważne jest miejsce i rola każdego państwa narodowego w Unii Europejskiej. Zarazem chciałbym podkreślić, że mimo wielu mankamentów, Unia Europejska – wbrew niektórym opiniom – nie jest tylko „wymagowaną wspólnotą”, która Polsce nic nie dała. Jest bowiem wspólnotą realną, funkcjonującą na arenie międzyna-

⁴⁰ CBOS, *Polska w Unii Europejskiej...*; J.M. Fiszer, *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego ładu globalnego*, ISP PAN, Warszawa 2013; M. Orzechowski, *Gospodarka spowalnia. Rozczarowujące dane*, „Gazeta Wyborcza”, 23.01.2019, s. 12; W. Radziwinowicz, *Pelzający anszlus Białorusi*, „Gazeta Wyborcza”, 31.12.2018–1.01.2019, s. 10.

rodowej prawie trzydzieści lat. To dzięki niej i dzięki NATO od ponad sześćdziesięciu lat w Europie panuje pokój. UE gwarantuje nam bezpieczeństwo ekonomiczne, a NATO bezpieczeństwo militarne. Unia Europejska powinna być nadal dobrowolnym związkiem demokratycznych i suwerennych państw narodowych. Co więcej, podobnie jak NATO powinna być oparta na wspólnych wartościach i interesach. Unia Europejska wymaga jednak głębokich reform, nowej aksjologii, odbiurokratyzowania i w przyszłości powinna służyć nie tylko elitom politycznym, ale przede wszystkim obywatelom państw członkowskich.

BIBLIOGRAFIA

- Beniuszyc P., *Brońmy się przed polexitem*, „Gazeta Wyborcza”, 3.01.2019.
- Bielecki P., *Kto zmięknie pierwszy – Unia Europejska czy Putin?*, „Gazeta Wyborcza”, nr 16, 7.01.2015.
- Bielecki T., *Trudny rok w Brukseli*, „Gazeta Wyborcza”, 2.01.2019.
- Brzeziecki A., *Tadeusz Mazowiecki. Biografia naszego premiera*, Znak, Kraków 2015.
- Budzisz M., *Rosyjska polityka „zarządzania konfrontacją”*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 7.11.2018.
- CBOS, *Polityka zagraniczna Polski – oceny i postulaty*. Komunikat z badań, nr 56/2018, Warszawa kwiecień 2018.
- CBOS, *Polska w Unii Europejskiej*. Komunikat z badań nr 166/2018, Warszawa grudzień 2018.
- Cedro M., Osiecki G., *KE chce obciążyć fundusze. Ale Rada UE nie chce na to pozwolić*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13.12.2018.
- Ciesielska-Klikowska J., *Polski zwrot na Zachód. Współpraca polsko-niemiecka na rzecz integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską (1990–2004)*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski. 25 lat doświadczeń*, M. Pietrasik, M. Stelmach, K. Żakowski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Fiszer J.M., *Stanowisko Rosji wobec akcesji Polski do NATO i Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 1(60).
- Fiszer J.M., *Niemcy i Francja w Unii Europejskiej po brexicie*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” nr 26/2018.
- Fiszer J.M., *Szanse i zagrożenia dla Unii Europejskiej po Brexicie. Implikacje dla Polski*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017 nr 4(59).

- Fiszer J.M. (red.), *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2015.
- Fiszer J.M., *Polska w Unii Europejskiej: 2004–2018. Próba bilansu*, „Biuletyn Analiz i Opinii” nr 03/2018(32).
- Fiszer J.M., *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego ładu globalnego*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.
- Fiszer J.M., *The Treaty of Good Neighbourship and Friendly Cooperation of 17 June 1991 between the Republic of Poland and the Federal Republic of Germany: origin, aims and implementation. Successes, failures and prospects in the context of the migration crisis in Europe*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 3(62).
- Fiszer J.M., *Pozytywne i negatywne doświadczenia Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie*, ISP PAN, Warszawa 2015.
- Gomułka S., *Budżet pełen innowacji*, „Rzeczpospolita”, 4.07.2018.
- Graczyk R., *Od uwikłania do autentyczności. Biografia polityczna Tadeusza Mazowieckiego*, Zysk i S-ka, Warszawa 2015.
- Grzeszczak A., *Gospodarka siada, oczekiwania rosną*, „Polityka”, 2.01–8.01.2019.
- Janicki M., *Ucieczka na Zachód*, „Polityka”, nr 34(3256), 26.03–1.04.2014.
- Kaczmarski M., *Polityka Rosji wobec Unii Europejskiej*, Raporty i Analizy Centrum Studiów Międzynarodowych 2016, nr 8.
- Koziej S., *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr IV(20), 2011.
- Krasowski R., *Imperium świętego spokoju*, „Polityka”, nr 29 (2936), 7–13.05.2014.
- Krzemiński A., *Car jest nagi*, „Polityka”, nr 29 (2967), 8.02.2017.
- Łuczak A., *Porozumienie przy „Okrągłym Stole”*, [w:] K. Leszczyńska (red.), *Rzeczpospolita Polska 1989–2009*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Madej M., *Wpływ udziału we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony na polską politykę bezpieczeństwa*, [w:] F. Tereszkiwicz (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013.
- Ministerstwo Finansów, *Transfery finansowe pomiędzy Polską a budżetem UE według stanu na dzień 28 lutego 2018 r.*, www.mf.gov.pl [dostęp: 30.03.2018].

- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Gospodarcze i społeczne efekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Notatka w związku z jedenastą rocznicą przystąpienia Polski do UE*, Warszawa 2015.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polskie 10 lat w Unii. Raport*, Warszawa 2014.
- Miszczak K., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 4, 2007.
- Mniej Europy, więcej Europy. Z Iwanem Kraszewem rozmawia Adam Leszczyński, „Gazeta Wyborcza”, nr 28, 31.05–1.06.2014.
- Nałęcz T., *Czas przełomu*, „Polityka”, 2.08.2019.
- Orzechowski M., *Gospodarka spowalnia. Rozczarowujące dane*, „Gazeta Wyborcza”, 23.01.2019.
- Ostrowski M., *Koniec marzeń*, „Polityka”, nr 6 (3421), 4–10.06.2014.
- Przybylska K. (red.), *Dekada Polski w Unii Europejskiej. Wybrane problemy ekonomiczno-społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Kraków 2015.
- Radziwinowicz W., *Pełzający anszlus Białorusi*, „Gazeta Wyborcza”, 31.12.1918–1.01.2019.
- Schulz M., *Skrepowany olbrzym. Ostatnia szansa Europy*, MUZA SA, Warszawa 2014.
- Ślugocki J. (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, Wydawnictwo PRESSCOM, Wrocław 2014.
- Stolarczyk M., *Dylematy bezpieczeństwa Polski w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013–2014*, [w:] K. Czornik, M. Lakomy (red.), *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014.
- Świerczyński M., *Zjednoczmy wszystkie siły*, „Polityka” nr 36(3176), 5–11.09.2018.
- Tereszkiewicz F. (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013.
- The U.S. Drops Out of the Top 10 in Innovation Ranking*, www.bloomberg.com [dostęp: 07.08.2018].
- Wielowieyski A., *Tadeusz Skuteczny*, „Gazeta Wyborcza”, nr 38, 12–13.09.2015.
- Witkowska M. (red.), *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.
- Wojtaszczyk K.A., Mizerska-Wrotkowska M., Jakubowski W. (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004–2014)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

Wojtkowska-Łodej G., Bąk H. (red.), *Wybrane aspekty funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej. Bilans dziesięciu lat członkostwa*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2014.

Wójcik Ł., *Nowa Hanza*, „Polityka”, 2–8.01.2019.

Żołędowski C., Rysz-Kowalczyk B., Duszczyk M. (red.), *Dekada członkostwa w Unii Europejskiej. Perspektywa polityki społecznej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2015.

POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ – SUKCESY, PORAŻKI, ZAGROŻENIA I PERSPEKTYWY

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest próba dokonania bilansu dotychczasowego członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE), czyli zestawienie poniesionych kosztów i osiągniętych korzyści (zysków i strat) oraz analiza sukcesów i porażek polskiej polityki unijnej w latach 2004–2019, a także ukazanie jej perspektyw na tle sytuacji w UE dziś i w przyszłości. Podmiotem tego artykułu jest więc Polska po piętnastu latach w Unii Europejskiej, a przedmiotem jest próba pokazania wpływu akcesji na sytuację społeczno-polityczną i gospodarczą Polski oraz na zmianę jej pozycji i roli na arenie międzynarodowej. Mówiąc wprost, jest on poświęcony pozytywnym i negatywnym skutkom akcesji Polski do UE oraz perspektywom naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Te zaś nie napawają optymizmem.

W opracowaniu tym próbuję odpowiedzieć na kilka pytań dotyczących UE, jej przyszłości i ewentualnemu polexitowi oraz stawiam wiele hipotez i tez odnośnie do członkostwa Polski w UE oraz Unii i jej perspektyw. Między innymi stwierdzam, że dla akcesji i członkostwa Polski w UE nie było i nie ma alternatywy, że UE wymaga jednak dalszego pogłębiania i poszerzania, bez których to procesów grozi jej marginalizacja w stosunkach międzynarodowych i rozpad. Kolejna teza, to konstatacja, że polexit będzie zgubą dla Polski, gdyż znajdzie się ona wówczas między imperialną Rosją i nacjonalistycznymi Niemcami. Należy więc uczynić wszystko, aby do tego nigdy nie doszło.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, akcesja, brexit, Polska, polexit, sukcesy, perspektywy

POLAND IN THE EUROPEAN UNION: SUCCESSES, FAILURES, THREATS AND PROSPECTS

Abstract

The article aims to present the assessment of Poland's membership in the European Union (EU), i.e. present a list of cost incurred, benefits obtained (profits and losses) and an analysis of successes and failures of the Polish policy towards the EU in the period 2004–2019, as well as to show its prospects against the background of the EU situation today and in the future. Therefore, the article focuses on the issue of Poland after fifteen years of membership of the European Union and attempts to demonstrate the influence of accession on the social, political and economic situation of Poland and on the change in its position and role on the international arena. Straightforwardly, it is devoted to positive and negative results of Poland's accession to the EU and prospects for our membership of the European Union. And these are not optimistic.

I am trying to answer a few questions concerning the EU, its future and potential Polesxit, and I am formulating many hypotheses and theses concerning Poland's membership of the EU as well as the EU and its prospects. Inter alia, I state that there was no alternative for Poland's accession and membership of the EU, but the EU needs intensifying and broadening as without those processes it will face marginalisation in international relations and disintegration. Another thesis is that Polesxit will be a disaster for Poland because it will find itself between imperial Russia and nationalistic Germany. It is necessary to do everything to avoid it.

Key words: European Union, accession, Brexit, Poland, Polesxit, successes, prospects

ПОЛЬША В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ – УСПЕХИ, НЕУДАЧИ, УГРОЗЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Резюме

Целью настоящей статьи является попытка подведения итогов действующего членства Польши в Европейском Союзе (ЕС), т. е. подсчёта понесенных затрат и полученных профитов (убытков и доходов), анализа успехов и неудач

польской политики в отношении ЕС в 2004–2019 гг., а также рассмотрения её перспектив в контексте ситуации в ЕС в настоящее время и в будущем. Таким образом, объектом данной статьи является Польша после пятнадцати лет членства в Европейском Союзе, а её предмет представляет собой попытку показать, как отразилось членство Польши в ЕС на социально-политической и экономической ситуации в стране, а также на изменениях её позиции и роли на международной арене. Проще говоря, статья посвящена анализу положительных и отрицательных последствий вступления Польши в ЕС и перспектив её членства в Европейском Союзе, которые не представляются оптимистичными.

Автор исследования предпринимает попытку ответа на ряд вопросов, касающихся ЕС, его будущего и возможного «полексита», а также выдвижения множества гипотез относительно членства Польши в ЕС, непосредственно ЕС и его перспектив. В частности, автор заявляет, что для вступления Польши в ЕС и членства в нём не было и нет альтернативы, что ЕС требует дальнейшего углубления и расширения, без которых ей угрожают маргинализация в международных отношениях и дезинтеграция. Следующим тезисом является утверждение, что «полексит» может быть губительным для Польши, поскольку она в этом случае окажется между имперской Россией и националистической Германией. Поэтому следует сделать всё возможное, чтобы этого не случилось.

Ключевые слова: Европейский Союз, вступление, «брексит», Европейский Союз, «полексит», успехи, перспективы

Cytuj jako:

Fiszer J.M., *Polska w Unii Europejskiej – sukcesy, porażki, zagrożenia i perspektywy*, „*Myśl Ekonomiczna i Polityczna*” 2019 nr 1(64), 269–293. DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.10/j.m.fiszer

Cite as:

Fiszer, J.M. (2019) ‘Polska w Unii Europejskiej – sukcesy, porażki, zagrożenia i perspektywy’ [*Poland in the European Union: successes, failures, threats and prospects*]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(64), 269–293. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.10/j.m.fiszer

WOJNA DOMOWA W LIBII W LATACH 2014–2018

DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.11/m.stempien

WPROWADZENIE

Obecnie Libia jest uwikłana w wojnę domową, a terroryzm stanowi większe zagrożenie niż w okresie rządów prezydenta Mu'ammara al-Kaddafiego. Państwo pogrążone jest w kryzysie gospodarczym i politycznym impasie. Integracja i ustabilizowanie relacji pomiędzy poszczególnymi grupami oraz plemionami to tylko przykłady wyzwań, które stoją przed libijskim społeczeństwem po obaleniu Al-Kaddafiego. Sytuacja polityczna w Libii jest niezwykle skomplikowana. Pomimo podpisania Libijskiego Porozumienia Politycznego (*Libyan Political Agreement*) i utworzenia Rządu Porozumienia Narodowego (*Government of National Accord – GNA*), w rzeczywistości libijski rząd nadal pozostaje podzielony pomiędzy Izbę Reprezentantów, która ma swoją siedzibę w Trypolisie, stolicy kontrolowanej przez islamistów i Powszechny Kongres Narodowy, z siedzibą w Tobruku. Ponadto w wojnę pomiędzy dwoma zwalczającymi się rządami zaangażowali się dżihadyści z Państwa Islamskiego, tworząc w tym kraju kolejną prowincję samozwańczego kalifatu.

Odbudowa państwa wymaga wspólnych wysiłków i współpracy różnych grup społecznych i politycznych. Należy pamiętać, że reżim Al-Kaddafiego jednoczył Libijczyków, głównie ze względu na opór przeciwko władzy. Od kiedy reżim został obalony, grupy rebelianckie nie są w stanie efektywnie współpracować i zjednoczyć się w celu osiągnięcia porozumienia.

* Marta Stempień – dr, adiunkt Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa, marta.stempien@onet.pl

Celem opracowania jest przybliżenie czynników, które wpłynęły na wybuch wojny domowej w 2014 r., a więc ukazanie genezy i stron konfliktu. Autorka prezentuje strukturę Państwa Islamskiego w Libii, próbując określić, w jaki sposób struktury dżihadystyczne dokonują w tym kraju ekspansji. Artykuł opiera się zarówno na istniejących strukturach, jak i tych, które uległy już dezintegracji.

1. RZĄDY MU'AMMARA AL-KADDAFIEGO

Mu'ammar al-Kaddafi, przywódca organizacji Ruch Wolnych Oficerów, doszedł do władzy w 1969 roku w wyniku zamachu stanu, w którym obalił monarchię – Królestwo Libii i króla Idrisa I¹. Pucz określono mianem „rewolucji 1 września”, z uwagi na dzień, w którym do niego doszło. Nowy przywódca proklamował utworzenie „Libijskiej Republiki Arabskiej”, na czele z dwunastoosobowym dyrektoriatem – Radą Dowódczą Rewolucji. W 1970 r. Al-Kaddafi został desygnowany na premiera i dowódcę naczelnego sił zbrojnych². Urzędy te sprawował do 1972 r., przeprowadzając islamizację prawa, nacjonalizując niearabską własność, w tym towarzystwa naftowe.

2 marca 1977 roku, Powszechny Kongres Ludowy (*Mu'tammār al-sha'ab al-'amm*, *General People's Congress of Libya* – GPC), jednoizbowy parlament Libii, liczący ok. 2700 członków wybieranych pośrednio poprzez komitety ludowe, na rozkaz Al-Kaddafiego przyjął „Deklarację o utworzeniu władzy ludowej”. Na podstawie tego dokumentu w 1977 r. „Libijska Republika Arabska” przekształciła się w „Wielką Arabską Libijską Dżamahiriję Ludowo-Socjalistyczną” (al-Jamāhīriyah al-'Arabīyah al-Lībīyah ash-Sha'biyah al-Ishtirākīyah)³,

¹ Idris I sprawował władzę od 1951 roku (od ogłoszenia niepodległości). Wprowadził w Libii monarchię absolutną, zakazując działalności partii politycznych oraz izolując Libię na arenie międzynarodowej. W sierpniu 1969 r. abdykował na rzecz swojego bratanka Hasana as-Sanusiego, który miał objąć władzę 2 września 1969 r. Jednakże dzień wcześniej – 1 września 1969 r., podczas pobytu króla na leczeniu w Turcji został on obalony w wyniku wojskowego puczu, pod przywództwem Mu'ammara al-Kaddafiego, który przedstawiał administrację Idrisa I jako nieudolną, skorumpowaną, anachroniczną i pozbawioną cech nacjonalistycznych. W listopadzie 1971 r. został skazany przez Libijski Sąd Ludowy na karę śmierci. Z Turcji udał się do Grecji, a następnie do Egiptu, gdzie przebywał aż do śmierci w 1983 r. R. Bruce St. John, *Libya: From Colony to Revolution*, Oxford: Oneworld 2012, s. 108.

² *Ibidem*, s. 134, 139–140.

³ Słowo dżamahirijja (jamāhīriyah) pochodzi od jumhūriyah, które w języku arabskim oznacza republikę. Zostało ono utworzone poprzez zmianę składnika jumhūr

łączącą tradycje islamskie z socjalizmem arabskim⁴. W oficjalnej filozofii politycznej system „Dżamahirijja” był unikalny dla tego kraju. Jego założenia oparto na Trzeciej Teorii Powszechnej, zainspirowanej islamskim socjalizmem, arabskim i afrykańskim nacjonalizmem, a także, częściowo, przez zasady demokracji bezpośredniej. Teoria ta została zaproponowana wszystkim krajom Trzeciego Świata jako alternatywa dla kapitalizmu i komunizmu, opierając się na przekonaniu, że obie te ideologie okazały się nieodpowiednie dla społeczeństw tych państw. Kluczowe idee Trzeciej Teorii Powszechnej zostały nakreślone w „Zielonej Książce”, opublikowanej w latach 1976–1979. Ukazuje ona system poglądów, który krytykuje zarówno demokrację w stylu europejskim, jak i marksizm sowiecki. Odrzuca tradycyjne formy demokracji, jak parlament, partie polityczne, referenda i ukazuje zarys podstawowych zasad demokracji bezpośredniej, opartych na kongresach ludowych i komitetach ludowych⁵.

W 1977 r. GPC stworzył również Sekretariat Generalny GPC, obejmujący pozostałych członków nieistniejącej Rady Dowódczej Rewolucji, z Al-Kaddafim jako sekretarzem generalnym, a także powołał Generalny Komitet Ludowy (*Al-lajna ash-sha'bēya al-'amma*; *General People's Committee – GPCO*). Komitet stał się najwyższym organem władzy wykonawczej w Libii. Liczył 22 członków, a na jego czele stał sekretarz, pełniący funkcję premiera, oraz trzech wicepremierów. W latach 1977–1979 Al-Kaddafi pełnił urząd sekretarza generalnego Powszechnego Kongresu Ludowego. Jednakże w marcu 1979 r. zrezygnował ze wszystkich pełnionych funkcji państwowych, w rzeczywistości sprawując dyktatorską władzę jako tzw. Przywódca Rewolucji 1 Września i zwierzchnik sił zbrojnych.

Rządzący w Libii od 1969 r. Mu'ammar al-Kaddafi współpracował z blokiem komunistycznym. Radykalizm przywódcy osłabł jednak w wyniku rozkładu światowego systemu komunistycznego. Państwa zachodnie zachęcane zmianą układu sił zdecydowały się rozprawić z reżimem Al-Kaddafiego. W 1992 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) nałożyła na Libię

– publiczny, na jego liczbę mnoga, jamāhir – masy. Z tego względu jest zbliżony do terminu Republika Ludowa, choć w wielu językach słowo to pozostaje nieprzetłumaczone, przez co oficjalną nazwę Libii w latach 1977–2011 tłumaczy się jako Wielką Arabską Libijską Dżamahirijję Ludowo-Socjalistyczną.

⁴ R. Bruce St. John, *Libya...*, *op. cit.*, s. 134, 139–140.

⁵ M. al-Kaddafi, *Zielona Książka*, Organizacja Czerwonej Gwardii 2011, pobrano z: <http://web.archive.org/web/20121102015616/trzeciswiat.files.wordpress.com/2011/12/muammar-al-kaddafi-zielona-ksiazka.pdf>; M. Bankowicz, *Muammar Kaddafi: arabski lider czarnej Afryki?*, „Forum Politologiczne” Tom 7, 2008, s. 215.

sankcje gospodarcze, co znacznie osłabiło gospodarkę tego państwa. W kraju znacząco zwiększyło się bezrobocie i inflacja, w związku z czym rosło niezadowolenie wśród obywateli. Wraz z pogorszeniem się stopy życiowej libijskiego społeczeństwa wzrosło również poparcie dla radykalnych islamskich ugrupowań, a autorytet dyktatora słabł⁶.

W 2003 r. Al-Kaddafi wyraźnie zmienił politykę międzynarodową, nie tracąc jednocześnie władzy. W wyniku amerykańskiej interwencji w Iraku zgodził się wypłacić odszkodowania rodzinom zabitych w wyniku rozbicia samolotu w Lockerbie, przyznając tym samym, że Libia była odpowiedzialna za zamach terrorystyczny⁷. W tym samym czasie ujawnił ONZ program budowy broni masowego rażenia. Libia zaczęła być traktowana jako państwo bardziej stabilne i przewidywalne, a kraje Unii Europejskiej – UE, zwłaszcza Włochy rozpoczęły w tym państwie liczne inwestycje. Tym samym Libia stała się znaczącym eksporterem ropy i gazu ziemnego do Europy. Wówczas wydawało się, że reżim Al-Kaddafiego w złagodzonej wersji zyskał zaufanie Zachodu i utrzyma się w niezmiennym stanie przez wiele kolejnych lat⁸.

2. AL-KADDAFI I MIĘDZYNARODOWY TERRORYZM

Po objęciu władzy absolutnej Al-Kaddafi zaczął wspierać terroryzm. Istotą terroryzmu sponsorowanego przez państwa jest intencjonalna pomoc dla organizacji terrorystycznych, która ma na celu umożliwienie realizacji celów politycznych, strategicznych i taktycznych. Już w połowie lat 70. Al-Kaddafi stworzył w Libii ostoję dla międzynarodowego terroryzmu. W państwie tym powstało wiele obozów szkoleniowych dla terrorystów z całego świata. Reżim Al-Kaddafiego wspierał finansowo terrorystów, a także dostarczał uzbrojenie, dążących do destabilizacji sytuacji wielu państw. Nie ograniczał się jednak jedynie do Bliskiego Wschodu, aktywnie wspierając IRA, ETA oraz lewackie grupy działające w Europie Zachodniej i w Ameryce Południowej⁹.

Wyrazem aktywnych działań libijskiego reżimu w sferze zwalczania swoich przeciwników były morderstwa kilkunastu libijskich emigrantów politycznych przez specjalnie przeszkolone grupy zabójców, do których doszło od lutego do

⁶ M. Bankowicz, *Muammar Kaddafi...*, *op. cit.*, s. 213–214; P. Turczyński, *Libijska wojna domowa i międzynarodowa interwencja 2011 roku – postawy społeczeństw Libii i Zachodu*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” nr 1 (163), 2012, s. 154.

⁷ Więcej na ten temat w kolejnym punkcie – Al-Kaddafi i międzynarodowy terroryzm.

⁸ P. Turczyński, *Libijska wojna domowa...*, *op. cit.*, s. 154.

⁹ M. Bankowicz, *Muammar Kaddafi...*, *op. cit.*, s. 210–211.

czerwca 1980 r. w Londynie, Mediolanie, Rzymie, Atenach i Bonn. Przywódca twierdził, że libijska rewolucja ma prawo likwidować swoich wrogów zarówno w kraju, jak i za granicą. Ponadto w 1981 r. Stany Zjednoczone ogłosiły, że Al-Kaddafi zlecił zamordowanie prezydenta Ronalda Reagana oraz kilku członków amerykańskiego rządu¹⁰.

W latach 1985–1986 libijski wywiad na zlecenie władz przeprowadził serię ataków terrorystycznych w Europie Zachodniej wymierzonych w amerykańskie siły zbrojne i obiekty wojskowe. Jednym z nich był zamach na Amerykanów w Berlinie Zachodnim z 5 kwietnia 1986 r. Amerykańskie władze nazwały wówczas Libię państwem terrorystycznym. W odwecie samoloty Stanów Zjednoczonych zbombardowały Trypolis i Bengazi. W nalocie zginęło 101 Libijczyków, głównie wojskowych. Po nalotach libijska agencja prasowa JANA wezwała muzułmanów do walki przeciwko Ameryce, Zachodowi i Izraelowi. W jej wyniku, 21 grudnia 1988 r. nad Szkocją eksplodował samolot amerykańskich linii Pan American, w wyniku czego śmierć poniosło 270 osób, w tym mieszkańcy miasteczka Lockerbie. W toku śledztwa udowodniono, że ładunek został podłożony przez funkcjonariuszy libijskich służb specjalnych. Kilka miesięcy później nad Nigrem eksplodował samolot francuskich linii lotniczych, co spowodowało śmierć 170 osób. W tym przypadku był to odwet za pomoc wojskową Francji dla Czadu¹¹.

3. GENEZA KONFLIKTU

Pogorszenie sytuacji wewnętrznej w Libii nastąpiło pod wpływem wystąpień w innych krajach arabskich, przede wszystkim w Tunezji i Egipcie, na przełomie lat 2010 i 2011 (tzw. Arabskiej Wiosny). Początkowo pokojowe protesty, 15 lutego 2011 r., a więc po obaleniu prezydenta Egiptu, Husniego Mubaraka, przerodziły się w masowe wystąpienia antyrządowe. 17 lutego 2011 r. zorganizowano tzw. Dzień Gniewu, a następnie protesty objęły cały kraj. To wówczas doszło do pierwszych walk zbrojnych rebeliantów z siłami Mu'ammara al-Kaddafiego, sprawującego władzę od 1969 r.¹²

21 lutego 2011 r., w Bengazi została powołana Narodowa Rada Tymczasowa (*National Transitional Council* – NTC). Tego samego dnia Rada

¹⁰ *Ibidem*, s. 211.

¹¹ *Ibidem*, s. 213.

¹² W 1969 r. Mu'ammara al-Kaddafi przeprowadził zamach stanu obalając monarchię. Proklamował jednocześnie utworzenie Libijskiej Republiki Arabskiej, w której władzę objęła Rada Dowódcza Rewolucji.

Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych wprowadziła rezolucję nr 1970, zamrażającą aktywa przywódcy Libii¹³. Podczas prowadzenia operacji militarnej przez siły rządowe, społeczność międzynarodowa debatowała nad możliwością interwencji wojskowej. W marcu 2011 r., gdy wojska rządowe stanęły u bram Bengazi, RB ONZ wprowadziła rezolucję nr 1973, zakazującą lotów libijskich samolotów bojowych bombardujących nie tylko pozycje rebeliantów, ale również cywilów¹⁴. Na podstawie tego dokumentu, 19 marca 2011 r., kilka państw rozpoczęło operację reagowania kryzysowego, w celu egzekucji zakazu lotów nad Libią. 31 marca, Sojusz Północnoatlantycki przejął dowództwo nad operacją od koalicji państw zachodnich. Siły NATO atakowały nie tylko wojska lojalistów, ale również rezydencje Al-Kaddafiego. Do pierwszego nalotu na budynki rządowe w Trypolisie doszło w kwietniu. W jednym z takich uderzeń, 30 kwietnia, zginął syn libijskiego przywódcy – Saif al-Arab al-Kaddafi. 27 czerwca 2011 r. Międzynarodowy Trybunał Karny w Hadze (MTK) wydał nakaz aresztowania Al-Kaddafiego oraz jego syna Saifa al-Islama, a także szefa libijskiego wywiadu Abdullaha al-Senusiego, na podstawie podejrzenia o popełnienie zbrodni przeciwko ludzkości¹⁵.

Ostatnim miastem odbitym przez rebeliantów była Syrta. Do jej odzyskania doszło 20 października 2011 r. Tego samego dnia, w wyniku ataku lotniczego sił NATO na konwój sił rządowych i późniejszym starciu pomiędzy rebeliantami a ocalałymi lojalistami, zabity został Mu'ammar al-Kaddafi¹⁶.

Oficjalnie nowe libijskie władze ogłosiły wyzwolenie Libii 23 października 2011 r., w Bengazi. Ten dzień uznaje się za zakończenie wojny domowej z 2011 r. Tym samym, przyjmuje się, że wojna domowa, która wybuchła w wyniku tzw. Arabskiej Wiosny, trwała od 15 lutego do 23 października 2011 r. Ponad ośmiomiesięczne starcia doprowadziły do destabilizacji państwa oraz śmierci tysięcy osób.

Od czasu porażki sił lojalistów Libia podzielona została pomiędzy liczne zbrojne bojówki, związane z różnymi regionami i plemionami, podczas gdy

¹³ *Security Council Resolution 1970 (2011)*, adopted by the Security Council at its 6491st meeting, on 26 February 2011, S/RES/1970 (2011), Pobrano z: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011)).

¹⁴ *Security Council Resolution 1973 (2011)*, adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011, S/RES/1973 (2011), Pobrano z: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011)).

¹⁵ *Gaddafi Case. The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi formerly The Prosecutor v. Muammar Mohammed Abuminyar Gaddafi, Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi*, ICC-01/11-01/11, <https://www.icc-cpi.int/libya/gaddafi> [dostęp: 10.02.2016].

¹⁶ N. MacFarquhar, *An Erratic Leader, Brutal and Defiant to the End*, „The New York Times”, October 21, 2011, s. A16.

rząd centralny okazał się zbyt słaby, aby skutecznie kontrolować całość terytorium.

Nadzieją na zmianę sytuacji w pogrążonej w chaosie Libii były wybory. Pierwsze parlamentarne wybory od czasu obalenia reżimu odbyły się 7 lipca 2012 r. Następnego dnia Narodowa Rada Tymczasowa oficjalnie przekazała władzę nowo wybranemu, jednoizbowemu parlamentowi, Powszechnemu Kongresowi Narodowemu (*General National Congress – GNC*)¹⁷, któremu powierzono utworzenie rządu i opracowanie nowej konstytucji, która miała zostać zatwierdzona w referendum.

7 października 2012 r. pierwszy premier po obaleniu reżimu Al-Kaddafiego, Mustafa Abu Szakur został usunięty ze stanowiska, w związku z niezatwierdzeniem sformułowanego przez niego rządu przez parlament. 14 października 2012 r. GNC wybrał Aliego Zajdana na premiera. Jednakże również on, 11 marca 2014 r. został usunięty z funkcji premiera przez Kongres. Zastąpił go Abd Allah as-Sani, zaprzysiężony na stanowisko przez parlament 8 kwietnia 2014 r.

4. WOJNA DOMOWA W LIBII – STRONY KONFLIKTU

Na początku 2014 r. w Libii władzę sprawowali islamiści, którzy zdobyli większość miejsc w GNC, w wyniku wyborów w 2012 r. W Kongresie najwięcej mandatów uzyskały Sojusz Siły Narodowej (*National Forces Alliance – NFA*) oraz Sprawiedliwość i Budowa (*Justice and Construction Party – JCP*). Do parlamentu weszli również przedstawiciele Partii Frontu Narodowego (*National Front Party – NFP*), Unii dla Ojczyzny (*Union for Homeland*), Narodowej Partii Centrum (*National Centrist Party – NCP*) oraz Partii na rzecz Demokracji i Rozwoju (*Wadi Al-Hayah Party for Democracy and Development*)¹⁸. W skład GNC wchodził zatem członkowie związani z konserwatywnymi grupami islamistycznymi oraz grupami rewolucyjnymi. Niektórzy członkowie GNC ze względu na konflikt interesów i powiązania z milicjami zostali oskarżeni o przekazywanie środków rządowych niektórym grupom zbrojnym, pozwalając na przeprowadzanie zabójstw i porwania.

¹⁷ Były jednoizbowy parlament Libii, powołany w 2012 r. po ukonstytuowaniu się nowych władz, po zakończeniu wojny domowej w 2011 r. W parlamencie 80 miejsc przeznaczonych było dla partii politycznych, 120 dla samodzielnych kandydatów.

¹⁸ *National Congress party results*, <http://www.libyaherald.com/2012/07/18/party-results/#axzz4cZRTVJtV> [dostęp: 03.03.2016].

Tabela 1

Skład libijskiego Powszechnego Kongresu Narodowego po wyborach z 2012 r.

Nazwa	Liczba mandatów
Sojusz Siły Narodowej (<i>National Forces Alliance – NFA</i>)	39
Sprawiedliwość i Budowa (<i>Justice and Construction Party – JCP</i>)	17
Partia Frontu Narodowego (<i>National Front Party – NFP</i>)	3
Unia dla Ojczyzny (<i>Union for Homeland</i>)	2
Narodowa Partia Centrum (<i>National Centrist Party – NCP</i>)	2
Partia na rzecz Demokracji i Rozwoju (<i>Wadi Al-Hayah Party for Democracy and Development</i>)	2
Inne partie/bloki	15
Niezależni przedstawiciele	120
Łącznie	200

Źródło: opracowanie własne.

NFP jest powiązany z Narodowym Frontem Zbawienia Libii (*National Front for the Salvation of Libya – NFSL*), dawną grupą oporu przeciw Al-Kaddafiemu, utworzoną w latach 80. XX w. Z kolei JCP jest ramieniem politycznym Bractwa Muzułmańskiego w Libii. Orientację islamistyczną reprezentuje również Unia dla Ojczyzny. NFA jest z kolei liberalną koalicją skoncentrowaną wokół rządu tymczasowego, powołanego przez Narodową Radę Tymczasową podczas wojny domowej w Libii w 2011 r. oraz byłego premiera Mahmuda Dżibrila, który sam nie ubiegał się o miejsce w GNC.

Ostatecznie NFA uzyskała 39 miejsc, JCP 17, NFP trzy, zaś UFH, NCP oraz Wadi al-Hayah po 2 mandaty. Dwie główne siły w parlamencie nie potrafiły osiągnąć kompromisów politycznych, pogłębiając podziały i ograniczając prawa polityczne. Niestabilna sytuacja w znacznym stopniu wpłynęła na to, że Kongres nie był w stanie pracować nad przyjęciem nowej konstytucji, co było głównym zadaniem tego organu. GNC, w którym większość miejsc zajęli islamisci, zaczął wykorzystywać większość mandatów do bojkotu różnego rodzaju inicjatyw, zwiększając tym samym podziały i tłumiąc debatę publiczną. W grudniu 2013 r. Libijskie Zgromadzenie Narodowe przegłosowało uznanie prawa szariatu jako podstawy prawodawstwa i działalności państwowych instytucji. W styczniu 2014 r. Kongres, gdy jego mandat wyborczy wygasł, odmówił przeprowadzenia nowych wyborów¹⁹.

¹⁹ *In standoff, Libyans protest over parliament extension*, <http://www.reuters.com/article/us-libya-crisis-idUSBREA161MH20140207> [dostęp: 03.05.2016].

Tabela 2

Premierzy Libii w latach 2011–2019

Premierzy Libii w latach 2011–2019	Czas sprawowania urzędu
Premierzy Narodowej Rady Tymczasowej	
1. Mahmud Dżibril	23 III – 23 X 2011 r.
– Ali at-Tarhuni (pełniący obowiązki premiera)	23 X – 24 XI 2011 r.
2. Abd ar-Rahim al-Kib	24 XI 2011 r. – 8 VIII 2012 r.
Premierzy Libii	
1. Abd ar-Rahim al-Kib	8 VIII 2012 r. – 14 XI 2012 r.
2. Ali Zajdan	14 XI 2012 r. – 11 III 2014 r.
3. Abd Allah as-Sani	11 III 2014 r. – nadal
– Umar al-Hasi (premier nieuznanego wówczas GNC)	25 VIII 2014 r. – 31 III 2015 r.
– Chalifa al-Ghuwajl (premier nieuznanego wówczas GNC)	31 III 2015 r. – 5 IV 2016 r.
4. Fajiz as-Sarradż	12 III 2016 r. – nadal
– Chalifa al-Ghuwajl (premier nieuznanego Rządu Zbawienia Narodowego)	1 XII 2016 r. – 16 III 2017 r.
– Umar al-Hasi (premier nieuznawanej Wysokiej Rady Rewolucji)	1 XII 2016 r. – nadal

Źródło: opracowanie własne.

Do pierwszych starć doszło 16 maja 2014 r., kiedy siły gen. Chalifa Bilkasima Haftara²⁰ zaatakowały bazy niektórych grup islamskich bojowników w Bengazi. Tę datę uznaje się za początek wojny domowej w Libii, zwanej drugą libijską wojną domową. W następstwie wyborów parlamentarnych z 25 czerwca 2014 r. sformowano nowy libijski parlament, Izbę Reprezentantów, który zastąpił GNC. Posiedzenie nowego organu odbyło się 5 sierpnia 2014 r. W wyniku wyborów rząd został podzielony na nowo wybraną Izbę Reprezentantów i Powszechny Kongres Narodowy. W listopadzie 2014 r. wybory parlamentarne zostały uznane za nieważne przez libijski Sąd Najwyższy.

²⁰ Dowódca libijskiej armii w 2011 r. wsparł powstanie przeciwko Mu'ammarowi al-Kaddafiemu. Dzięki swojej działalności podczas wojny domowej w 2011 r. gen. Haftar zdobył silną pozycję w państwie.

29 sierpnia 2014 r. Abd Allah as-Sani podał swój rząd do dymisji, jednak Izba Reprezentantów ponownie powierzyła mu sprawowanie funkcji premiera. Prawie rok później, 12 sierpnia 2015 r. As-Sani ponownie podał swój rząd do dymisji²¹.

W pierwszej fazie konfliktu zbrojnego w Libii władza była podzielona pomiędzy rywalizujące ze sobą parlamenty – Izbę Reprezentantów i Powszechny Kongres Narodowy. 5 kwietnia 2016 r. GNC uległ samorozwiązaniu. 18 grudnia 2015 r. członkowie Izby Reprezentantów i Powszechnego Kongresu Narodowego podpisali w Skhirat Libijskie Porozumienie Polityczne (*Libyan Political Agreement*). W wyniku tej umowy doszło do utworzenia Rady Prezydenckiej i Rządu Porozumienia Narodowego (*Government of National Accord – GNA*)²². Izba Reprezentantów nadal istnieje jako organ ustawodawczy i doradczy, znany jako Wysoka Rada Stanu (*High Council of State*). W rzeczywistości libijski rząd pozostaje podzielony pomiędzy Izbę Reprezentantów i Powszechny Kongres Narodowy.

Na podstawie ustaleń pokojowych z grudnia 2015 r. pomiędzy stronami walczącymi w libijskiej wojnie domowej na stanowisko premiera w Rządzie Jedności Narodowej desygnowany został Fajiz as-Sarradz. W styczniu 2016 r. premier zaprezentował nowy skład gabinetu. Jednak Izba Reprezentantów wyraziła wobec niego wotum nieufności, zrywając tym samym porozumienie pokojowe z Powszechnym Kongresem Narodowym²³. Ostatecznie rząd został sformowany 12 marca 2016 r. Jednak Izba Reprezentantów oraz rząd Abd Allaha as-Saniego wstrzymały się od głosowania nad wotum zaufania, co skutkowało wybuchem protestów przeciwko rządowi jedności narodowej.

Pod koniec listopada 2016 r. były premier Rządu Zbawienia Narodowego (*National Salvation Government – NSG*), Umar al-Hasi, ogłosił utworzenie Wysokiej Rady Rewolucji (*High Council of the Revolution*), która stwierdziła, że akceptuje konstytucję libijską z 1951 r. oraz cele Rewolucji 17 lutego²⁴.

²¹ *Libya PM Quits, Says He Was Targeted in Armed Attack*, <http://time.com/60814/libya-prime-minister-quits/> [dostęp: 10.07.2016].

²² Porozumienie zostało jednomyślnie zatwierdzone przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, która z zadowoleniem przyjęła utworzenie Rady Prezydencji i uznała, że GNA jest jedynym legalnym rządem Libii. 31 grudnia 2015 r. Przewodniczący Izby Reprezentantów Akila Salih Isa zadeklarował poparcie dla Libijskiego Porozumienia Politycznego.

²³ *Libyan unity government moves to take power, asserting sole authority to rule*, <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/13/libyan-unity-government-moves-to-take-power-as-sole-ruling-authority> [dostęp: 20.12.2016].

²⁴ *Former SG Prime Minister forms High Council of Revolution*, <https://www.libyaobserver.ly/news/former-sg-prime-minister-forms-high-council-revolution>.

NSG został oficjalnie rozwiązany 5 kwietnia 2016 r., przekazując swoje uprawnienia Powszechnemu Kongresowi Narodowemu, jednak wznowił swoją działalność w październiku 2016 r. Wtedy to siły lojalne wobec GNC przejęły budynek Wysokiej Rady Stanu i ogłosiły powrót gabinetu pod przewodnictwem Chalifa al-Ghuwajla – Rządu Zbawienia Narodowego (od 31 marca 2015 r. do 5 kwietnia 2016 r. Al-Ghuwajl był premierem nieuznanego wówczas GNC). Zapoczątkowało to starcia pomiędzy lojalistami Fajiza as-Sarradża a siłami Al-Ghuwajla²⁵.

Od tego czasu w Libii toczą się walki pomiędzy zwalczającymi się stronami. Głównymi stronami walki są w dużej mierze lokalne milicje, działające w dużej mierze niezależnie lub w większych koalicjach w zależności od lokalnych uwarunkowań. Większość milicji koncentruje się wzdłuż wybrzeża w rejonie Trypolisu. Dwie główne siły to milicje regionu Misraty, lojalne wobec GNA, oraz milicje z Az-Zintan, działające po stronie libijskich sił zbrojnych (*Libyan National Army* – LNA). Równolegle toczą się również rozmowy w sprawie porozumienia, w tym możliwości wznowienia dialogu między GNA a Izbą Reprezentantów. Premier As-Sarradż w lutym 2017 r. wyraził nadzieję, że to Rosja będzie mediatorem między GNA a rządem w Tobruku. Do pierwszego spotkania przedstawicieli tych dwóch podmiotów doszło 2 marca 2017 r. w Moskwie. Wówczas wicepremier GNA Ahmad Umar Ahmad Mu'ajtik i minister spraw zagranicznych Mohamed Taha Siala spotkali się z rosyjskim ministrem spraw zagranicznych Siergiejem Ławrowem. Rozmowy dotyczyły zażegnania libijskiej wojny domowej, w tym możliwości dialogu między GNA a Izbą Reprezentantów²⁶.

5. DZIAŁALNOŚĆ KOMÓREK PAŃSTWA ISLAMSKIEGO W LIBII

Od kilku lat za jeden z najważniejszych problemów globalnych współczesnego świata uznawana jest proliferacja ideologii dżihadystycznej oraz powiązany z nią terroryzm. Struktury dżihadystyczne takie jak Państwo Islamskie, wyrosłe z Al-Kaidy, w ciągu kilku lat osiągnęły sukces przerastający dorobek

²⁵ K. Mahmoud, *Sarraj Hints Using Force to End Ghawil's Tripoli-Based Government*, <https://english.aawsat.com/khalid-mahmoud/news-middle-east/sarraj-hints-using-force-end-ghawils-tripoli-based-government> [dostęp: 20.12.2016].

²⁶ J. Pearson, *Russia asserts growing ambitions in Middle East with Libya talks*, <https://www.thenational.ae/world/russia-asserts-growing-ambitions-in-middle-east-with-libya-talks-1.47200> [dostęp: 03.03.2017].

innych podobnych grup²⁷. Jedną z głównych cech odróżniających Państwo Islamskie od innych struktur dżihadystycznych jest to, że posiada bardzo rozwinięty aparat medialny, a w pewnym okresie było zdolne do utrzymania regularnej armii. Militarny potencjał sprawia, że wytrwale dąży do wyznaczonego celu jakim jest utworzenie własnego państwa²⁸. Istotnym aspektem działalności tej struktury jest również brutalność i bezkompromisowość²⁹.

Od 2011 r. Libia przeżywa trudny czas. Od obalenia reżimu Mu'ammara al-Kaddafiego toczony są ciągle spory, a nowe władze nie są w stanie opanować chaosu. Brak wewnętrznego zorganizowania w Libii skutkuje konfliktami pomiędzy plemionami, co pogrąża kraj w jeszcze większym kryzysie ekonomicznym i społecznym. Sytuacja wewnętrzna sprawiła, że Libią zaczęło interesować się Państwo Islamskie, które mogłoby czerpać bardzo duże korzyści z opanowania tego kraju, chociażby z eksploatacji złóż ropy naftowej, co może pomóc w dalszym finansowaniu działalności dżihadystów. Dżihadyści widzą również szansę w położeniu strategicznym Libii, które może posłużyć do przemylenia swoich zwolenników do Europy z państw Afryki Północnej oraz Bliskiego Wschodu. Kolejną zaletą opanowania Libii jest dla Państwa Islamskiego fakt, że w obliczu niepowodzeń w Syrii i Iraku, Libia zapewnia bojownikom niezbędne schronienie³⁰. Państwo Islamskie jest głównie kojarzone z działaniami zbrojnymi na terenie Syrii oraz Iraku. Jednak uwagę współczesnego świata powinien zaniepokoić fakt, że dżihadyści w związku z utratą obszarów w tych dwóch państwach coraz więcej uwagi poświęcają innym terenom, w tym również Libii. W 2015 r. IS utworzyło dwie komórki poza granicami Iraku i Syrii: pierwszą na półwyspie Synaj, gdzie toczy walkę z egipskimi siłami bezpieczeństwa. Druga znalazła swoje miejsce w libijskim mieście Syrta i jego okolicach. W założeniu Libia miała stać się przyczółkiem,

²⁷ Zob. M. Stempień, *Global encounter. Rivarly between Islamic State and Al-Qaeda over the supremacy of the global jihadist movement*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2015 nr 3(50), 198–218.

²⁸ Zob. M. Stempień, *Dżihadyzm a tworzenie quasi-państw. Funkcjonowanie „państw dżihadystycznych” w przestrzeni międzynarodowej – studium porównawcze*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności”, nr 1(3), 2017, s. 134–144.

²⁹ K. Strachota, *Bliski wschód w cieniu Państwa Islamskiego*, numer 52, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa 2015.

³⁰ B. Niedziński, *Teraz Daesh przejmuję Libię. Kolejny kraj pod panowanie Państwa Islamskiego?*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/512839,daesh-isis-libia-panstwo-islamskie-wybrzeze-morza-sroziemnego.html> [dostęp: 02.02.2017]; J. Kapiszewski, *Państwo Islamskie chce zrealizować syryjski scenariusz w Libii*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/514419,syria-libia-interwencja-w-libii-panstwo-islamskie-zachod-usa-wojska-specjalne.html> [dostęp: 02.02.2017].

z którego dżihadyści zaatakują kolejne państwa Afryki Północnej i subsaharyjskiej oraz południowej Europy. Solidna podstawa terytorialna zbudowana przez IS w Libii jest potencjalnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa całego regionu³¹.

Pierwsze działania Państwa Islamskiego w Libii rozpoczęły się w październiku 2014 r. od przejęcia kontroli nad Derna – miastem leżącym na zachód od Tobruku. Jednak świat o libijskich jednostkach Państwa Islamskiego dowiedział się w lutym 2015 r., kiedy to dżihadyści dokonali egzekucji 21 Koptów u brzegów Morza Śródziemnego, a następnie opanowali część Syrty. Sprawa ta szybko przycichła przyćmiona działaniami Państwa Islamskiego w Iraku i Syrii. Jednak doniesienia amerykańskiego wywiadu były niepokojące. Według statystyk liczba dżihadystów w Libii znacząco zwiększała się. O ile w 2015 r. według dziennika „New York Times” wynosiła ona około 2 tysięcy, zaś według dziennika „Wall Street Journal” około 5 tysięcy, tak w 2016 r. amerykański wywiad szacował tę liczbę na około 6 tysięcy uczestników. Co więcej, dżihadyści kontrolowali już nie tylko Syrtę, ale i 250-kilometrowy odcinek wybrzeża nad zatoką Wielka Syrta³².

Państwo Islamskie w swoim czasopiśmie „Dabiq” poinformowało, że na czele IS w Libii stoi Abu al-Mughirah al-Qahtani, jednak Organizacja Narodów Zjednoczonych nie jest w stanie wskazać prawdziwej tożsamości, a także miejsca, jakie zajmuje on w hierarchii struktury IS³³. Organizacja informowała również, że Państwo Islamskie w Libii nie posiada tak znacznych zasobów finansowych jak w Syrii czy Iraku. Doniesienia grupy zajmującej się monitorowaniem organizacji terrorystycznych pokazały, że IS planuje wprowadzić w Syrii nowy system podatkowy opierający się na mafijnych opłatach „za ochronę” miejscowej ludności, w tym przedsiębiorców³⁴.

Sytuacją w Libii bardziej zaniepokojone są Stany Zjednoczone niż Europa. Na początku 2016 r. Barack Obama zadeklarował, że USA wesprze walkę z IS w Libii. Miało to na celu osłabienie, a w dalszej kolejności zniszczenie

³¹ *ISIS in Libya: a Major Regional and International Threat*, http://www.terrorism-info.org.il/Data/articles/Art_20943/E_209_15_1076923854.pdf

³² M. Goral, *Państwo Islamskie w Libii coraz silniejsze. Co weźmie na cel?*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1329,title,Panstwo-Islamskie-w-Libii-coraz-silniejsze-Co-wezmie-na-cel,wid,18021673,wiadomosc.html?ticaid=1188de> [dostęp: 02.02.2017]; B. Niedziński, *Teraz Daesh...*, *op. cit.*, [dostęp: 02.02.2017]; J. Kłoszewski, *Dżihadyści chcą powiększyć kalifat. Upadłe państwo na celowniku?*, <http://www.tvn24.pl/magazyn-tvn24/dzihadysci-chca-powiekszy-c-kalifat-upadle-panstwo-na-celowniku,19,398> [dostęp: 02.02.2017].

³³ J. Kapiszewski, *Państwo Islamskie...*, *op. cit.*, [dostęp: 02.02.2017].

³⁴ B. Niedziński, *Teraz Daesh...*, *op. cit.*, [dostęp: 02.02.2017].

Państwa Islamskiego. Szef siedziby Departamentu Obrony Stanów Zjednoczonych poinformował również, że sytuacja w Libii zaostrzała się. Państwo Islamskie chcąc umocnić swoją pozycję tworzyło obozy szkoleniowe, a także starało się przejąć kontrolę nad gospodarką kraju³⁵.

Pod koniec 2016 r. libijskie siły zbrojne wspólnie z amerykańskim lotnictwem odzyskały Syrte. W maju 2016 r. wojsko libijskie rozpoczęło działania mające na celu odbicie miasta. Walka z dżihadystami podczas bitwy o Syrte (maj–listopad 2016 r.) okazała się bardzo ciężka. Zwolennicy Państwa Islamskiego stawiali opór poprzez samobójcze zamachy przy użyciu samochodów pułapek. W sierpniu 2016 r. do działań przyłączyły się siły powietrzne USA. Ostateczne starcie odbyło się w dzielnicy Ghiza Bahriya, gdzie dżihadyści z IS próbowali utrzymać swoje pozycje do samego końca walk. W grudniu 2017 r. doszło do ostatecznego starcia z dżihadystami w Bengazi. Już od maja 2016 r. LNA kontrolowało co najmniej 90% miasta, jednak dżihadyści z IS oraz Rady Szury Mudżahedinów w Darnie utrzymywali swoje pozycje aż do 30 grudnia³⁶. Fundamentalisci z IS po utracie Syrty i Bengazi, pozostawali wciąż aktywni w mieście Derna w północno-wschodniej części Libii³⁷, gdzie ścierali się nie tylko z siłami Haftara, ale również innymi grupami dżihadystycznymi, m.in. Radą Szury Mudżahedinów w Darnie. Bitwa pod Derna rozpoczęła się 7 maja 2018 r. i po ponad 7 tygodniach walk miasto uległo siłom gen. Haftara.

Pomimo odzyskania kontroli nad Syrta i Derna, sytuacja w Libii daleka jest od stabilizacji. Według szacunków amerykańskich władz na początku ubiegłego roku w Libii znajdowało się 5–7 tys. islamistycznych bojowników. Siły rządu jedności narodowej podjęły ofensywę mającą na celu wyparcie dżihadystów z – będącej ich głównym libijskim bastionem – Syrty na początku września³⁸. Obecnie liczba bojowników związanych z IS maleje, a struktury Państwa Islamskiego w Libii słabną. Dzieje się tak dzięki działaniom pro-rządowej milicji i rządu jedności, który ma poparcie ONZ. Znaczenie ma również ogólne osłabienie struktur Państwa Islamskiego, które w 2017 r.

³⁵ J. Kapiszewski, *Państwo Islamskie...*, *op. cit.*, [dostęp: 02.02.2017].

³⁶ Rada Szura Mudżahedinów w Darnie została utworzona przez byłego członka Libijskiej Islamskiej Grupy Bojowej (*Al-Dżama'a al-Islamijah al-Muqatilah bi-Libja*) Salim Derby 12 grudnia 2014 r.

³⁷ *Syrta jest wolna. Największy bastion IS poza Bliskim Wschodem zdobyty*, <http://www.tvn24.pl> [dostęp: 02.02.2017].

³⁸ „Niewidzialne” bombowce uderzyły w Libii. Bomby spadły na obozy islamistów, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/libia-bombowce-b-2-uzyte-do-ataku-na-islamistow,708538.html> [dostęp: 01.02.2017].

zostały właściwie wyparte z Iraku i Syrii. Należy jednak pamiętać, że pomimo utraty kontroli nad Syrą zwolennicy IS są nadal obecni w Libii, głównie na obszarach na południe od Syrty i Bani Walid³⁹.

6. SYTUACJA W LIBII W LATACH 2017 I 2018

W styczniu 2017 r. prezydenta Baracka Obamę zastąpił Donald Trump. Nowy przywódca USA zmienił priorytety amerykańskiej polityki wobec Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Zadeklarował, że będzie przedkładać współpracę państw regionu w walce z terroryzmem nad promowanie demokracji. Na szczycie państw muzułmańskich w Rijadzie (marzec 2017 r.) przedstawił „nowy początek” bardziej realistycznej polityki wobec regionu. Zapowiedzią takiej zmiany było wcześniejsze zaproszenie do Białego Domu prezydenta Egiptu Abd al-Fataha as-Sisiego i prezydenta Turcji Recepa Tayyipa Erdoğan, oskarżanych o dyktatorskie skłonności, w tym łamanie praw człowieka i obywatela. W obu przypadkach amerykański prezydent uzasadnił zaproszenie tych przywódców koniecznością budowania współpracy w celu walki z terroryzmem.

Na tej podstawie administracja Trumpa i prezydent Francji Emmanuel Macron, zaprzysiężony w maju 2017 r., podjęli ściślejszą współpracę z gen. Haftarem, dowódcą libijskich sił zbrojnych (LNA). Taki krok grozi jednak wzrostem poparcia dla grup salaficko-dżihadystycznych i nasilaniem wojny domowej. Od maja 2017 r. siły Haftara umacniają swoje pozycje, zarówno we wschodniej, jak i zachodniej części Libii. LNA ogłosiły zwycięstwo w Syrcie, Bengazi i Dernie. W lipcu 2017 r. odzyskały Bengazi, drugie co do wielkości miasto w Libii, zaś w czerwcu 2018 r. Dernę, kończąc trzyletnią kampanię i wypierając dżihadystów z kluczowych baz wojskowych w środkowej i południowo-zachodniej Libii⁴⁰.

Zwycięstwo militarne było przez wielu postrzegane jako wyraz rosnących ambicji wojskowych i politycznych gen. Haftara. Niektórzy z jego krytyków twierdzili, że celowo wciągnął swoje siły w wieloletnią walkę z różnymi grupami, które nazwał islamistycznymi, w celu utrwalenia swojej przyszłej pozycji politycznej, poprzez działania militarne. Ponadto zdolność Haftara

³⁹ *World Report 2018: Libya*, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/libya> [dostęp: 02.09.2018].

⁴⁰ *Libya strongman declares Benghazi victory*, *BBC News*, 6 July, 2017, <http://www.bbc.com/news/world-africa-40515325> [dostęp: 11.10.2017].

do zrozumienia powiązań plemiennym umożliwiła mu przejęcie kontroli nad większością libijskiej infrastruktury naftowej. Krytycy Haftara zastanawiają się, czy pozwoli on innemu, niż on sam, przywódcy politycznemu kierować armią lub rządem, gdyby zaistniała taka możliwość w wyniku nowych wyborów powszechnych.

Przeciwnicy Haftara wskazują również na zbrodnie popełniane przez podległe mu siły. Przykładem jest egzekucja 20 więźniów, podejrzanych o członkostwo w Państwie Islamskim. Czyn ten skłonił ONZ do wezwania LNA do zbadania zbiorowych egzekucji więźniów, biorąc pod uwagę, że na wielu obszarach dochodziło do nadużyć, represji i ograniczania wolności obywatelskich popełnianych przez libijskie siły zbrojne⁴¹.

PODSUMOWANIE

Libia była państwem o dużym znaczeniu międzynarodowym i gospodarczym. Przed rewoltą, która doprowadziła do obalenia Mu'ammara al-Kaddafiego w 2011 r., wydobywano w tym państwie 1,6 mln baryłek ropy dziennie. Niestety, konflikt zbrojny, spory polityczne i ekspansja dżihadystycznych struktur doprowadziły do załamania gospodarczego oraz politycznego. Ogólne zamieszanie, jakie powstało po obaleniu Al-Kaddafiego, zostało wykorzystane przez bojowników Państwa Islamskiego, którzy opanowali kluczowe libijskie ośrodki, tj. Syrte. Obecnie po długotrwałym konflikcie wewnętrznym władzę w Libii sprawuje rząd jedności narodowej. Siły rządowe powoli odzyskują kontrolę nad terenami uprzednio zajętymi przez różnorodne struktury terrorystyczne. Jest to jednak proces trudny i wymagający czasu, a sytuacja w państwie jest daleka od stabilności.

Proces odbudowy struktur państwowych Libii może zająć lata. Istotną będzie gotowość poszczególnych grup rebeliantów do zaangażowania się w proces rozbrojenia tak, aby ostatecznie doprowadzić do reintegracji narodu libijskiego. Libia jest obecnie rozdarta, a poszczególne strony walczą o rozszerzenie swoich wpływów. Rezultatem są dwa zwalczające się rządy, które pogrążają Libię w chaosie. Dodatkowo konflikt wpływa na destabilizację całego regionu i oddziałuje również na Europę.

⁴¹ *ISIL fighters executed by Haftar's forces in Libya*, 23 July 2017, <http://www.aljazeera.com/news/2017/07/isil-fighters-executed-haftar-forces-libya-170723180122413.html> [dostęp: 11.10.2017].

Wysiłki zmierzające do ujednoczenia dwóch nieuznawanych rządów nie zostały dotychczas zrealizowane. Na spotkaniu w Kairze w lutym 2017 r. gen. Haftar z rządu w Tobruku odmówił przeprowadzenia bezpośrednich rozmów z premierem As-Sarradżem z GNA. Tym samym wysiłki Egiptu zmierzające do ujednoczenia obu rządów zawiodły, a wobec braku wspólnego oświadczenia rozmowy w Kairze nie przyniosły wymiernych zmian w stanowiskach libańskich przywódców⁴². Do kolejnego spotkania pomiędzy przedstawicielami GNA i rządu w Tobruku doszło pod koniec kwietnia 2017 r. w Rzymie. Spotkanie zaowocowało jedynie oświadczeniem o próbie powstrzymania się od walk. 2 maja gen. Haftar spotkał się z premierem Sarradżem w Abu Dhabi. Dwugodzinne spotkanie określono jako rokujące. Podczas konferencji prasowej w Algierze, 8 maja 2017 r., libijski minister spraw zagranicznych Rady Prezydenckiej i Rządu Porozumienia Narodowego (GNA) Mohamed Taha Siala stwierdził, że Rada może uznać gen. Haftara za najwyższego dowódcę armii libijskiej, jeśli on uzna GNA zamiast Izby Reprezentantów. To stwierdzenie spowodowało falę krytyki i ponownie odsunęło strony od osiągnięcia porozumienia⁴³. Dodatkowo 17 grudnia 2017 r. generał Haftar uznał Libijskie Porozumienie Polityczne podpisane w Skhirat w grudniu 2015 r. za nieważne⁴⁴. Porozumienie zakładało m.in. przeprowadzenie wyborów, które w związku z taką deklaracją stanęły pod znakiem zapytania. Wprawdzie w maju 2018 r. na międzynarodowej konferencji pod auspicjami ONZ w Paryżu rywalizujące ze sobą libijskie frakcje zgodziły się na przeprowadzenie 10 grudnia wyborów prezydenckich i parlamentarnych. Jednak czterej przedstawiciele Libii, odczytaną w języku arabskim deklarację zaakceptowali jedynie ustnie, odmawiając przewidywanego wcześniej złożenia podpisów. Społeczność międzynarodowa ma nadzieję, że deklaracja okaże się krokiem w kierunku ustabilizowania pogrążonego w chaosie kraju. Jednak raporty lokalne i międzynarodowe pokazują, że obie strony nadal podejmują walkę, w tym wykorzystują ciężką broń w gęsto zaludnionych obszarach mieszkalnych.

⁴² A. Soliman, H. Bahgat, *Haftar and Sarraj in Cairo: The details of Egypt's partially successful Libyan summit*, <https://www.madamasr.com/en/2017/02/25/feature/politics/haftar-and-sarraj-in-cairo-the-details-of-egypts-partially-successful-libyan-summit/> [dostęp: 10.03.2017].

⁴³ *GNA Foreign Minister names Haftar army chief, receives wave of criticism*, „Libyan Express”, <http://www.libyanexpress.com/gna-foreign-minister-names-haftar-army-chief-receives-wave-of-criticism/> [dostęp: 20.05.2017].

⁴⁴ D. Child, *Q&A: What's happening in Libya?*, <https://www.aljazeera.com/news/2017/12/qa-happening-libya-171220114305008.html> [dostęp: 02.09.2018].

Najbardziej zagrożony eskalacją konfliktu jest Trypolis, w którym rywalizujące frakcje walczą o kontrolę nad strategicznymi punktami. Z chaosu korzystają również siły dżihadystów, które utrzymują rozproszoną obecność w różnych częściach kraju⁴⁵.

BIBLIOGRAFIA

- Al-Kaddafi M., *Zielona Książka*, Organizacja Czerwonej Gwardii 2011, Pobrano z: <http://web.archive.org/web/20121102015616/trzeciswiat.files.wordpress.com/2011/12/muammar-al-kaddafi-zielona-ksiazka.pdf>
- Bankowicz M., *Muammar Kaddafi: arabski lider czarnej Afryki?*, „Forum Politolologiczne” Tom 7, 2008.
- Bruce St. John R., *Libya: From Colony to Revolution*, Oxford: Oneworld 2012.
- Child D., *Q&A: What's happening in Libya?*, <https://www.aljazeera.com/news/2017/12/qa-happening-libya-171220114305008.html>
- Durden T., *Libya Erupting Into New Civil War As Rival Factions Battle On Streets Of Tripoli*, <https://www.zerohedge.com/news/2018-08-27/libya-erupting-new-civil-war-rival-factions-war-streets-tripoli>
- Former SG Prime Minister forms High Council of Revolution*, <https://www.libyaobserver.ly/news/former-sg-prime-minister-forms-high-council-revolution>
- Gaddafi Case. The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi formerly The Prosecutor v. Muammar Mohammed Abuminyar Gaddafi, Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi*, ICC-01/11-01/11, <https://www.icc-cpi.int/libya/gaddafi>
- GNA Foreign Minister names Haftar army chief, receives wave of criticism*, „Libyan Express”, <http://www.libyanexpress.com/gna-foreign-minister-names-haftar-army-chief-receives-wave-of-criticism/>
- Goral M., *Państwo Islamskie w Libii coraz silniejsze. Co weźmie na cel?*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1329,title,Panstwo-Islamskie-w-Libii-coraz-silniejsze-Co-wezmie-na-cel,wid,18021673,wiadomosc.html?ticaid=1188de>
- In standoff, Libyans protest over parliament extension*, <http://www.reuters.com/article/us-libya-crisis-idUSBREA161MH20140207>
- ISIL fighters executed by Haftar's forces in Libya*, 23 July 2017, <http://www.aljazeera.com/news/2017/07/isil-fighters-executed-haftar-forces-libya-170723180122413.html>

⁴⁵ T. Durden, *Libya Erupting into New Civil War as Rival Factions Battle on Streets of Tripoli*, <https://www.zerohedge.com/news/2018-08-27/libya-erupting-new-civil-war-rival-factions-war-streets-tripoli> [dostęp: 03.09.2018].

- ISIS in Libya: a Major Regional and International Threat*, http://www.terrorism-info.org.il/Data/articles/Art_20943/E_209_15_1076923854.pdf
- Kapiszewski J., *Państwo Islamskie chce zrealizować syryjski scenariusz w Libii*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/514419,syria-libia-interwencja-w-libii-panstwo-islamskie-zachod-usa-wojska-specjalne.html>
- Kłoszewski J., *Dżihadyści chcą powiększyć kalifat. Upadłe państwo na celowniku?*, <http://www.tvn24.pl/magazyn-tvn24/dzihadysci-chca-powiekszyckalifat-upadle-panstwo-na-celowniku,19,398>
- Libya strongman declares Benghazi victory*, BBC News, 6 July, 2017, <http://www.bbc.com/news/world-africa-40515325>
- Libya PM Quits, Says He Was Targeted in Armed Attack*, <http://time.com/60814/libya-prime-minister-quits/>
- Libyan unity government moves to take power, asserting sole authority to rule*, <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/13/libyan-unity-government-moves-to-take-power-as-sole-ruling-authority>
- MacFarquharoct N., *An Erratic Leader; Brutal and Defiant to the End*, “The New York Times”, October 21, 2011, s. A16.
- Mahmoud K., *Sarraj Hints Using Force to End Ghawil’s Tripoli-Based Government*, <https://english.aawsat.com/khalid-mahmoud/news-middle-east/sarraj-hints-using-force-end-ghawils-tripoli-based-government>
- National Congress party results*, <http://www.libyaherald.com/2012/07/18/party-results/#axzz4cZRTVJtV>
- Niedziński B., *Teraz Daesh przejmuje Libię. Kolejny kraj pod panowanie Państwa Islamskiego?*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/512839,-daesh-isis-libia-panstwo-islamskie-wybrzeze-morza-srodziemnego.html> [dostęp: 02.02.2017 r.].
- „Niewidzialne” bombowce uderzyły w Libii. Bomby spadły na obozy islamistów (<http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/libia-bombowce-b-2-uzyte-do-ataku-na-islamistow,708538.html>) [dostęp: 01.02.2017].
- Pearson J., *Russia asserts growing ambitions in Middle East with Libya talks*, <https://www.thenational.ae/world/russia-asserts-growing-ambitions-in-middle-east-with-libya-talks-1.47200> [dostęp: 03.03.2017].
- President Trump’s Speech to the Arab Islamic American Summit, May 21, 2017*, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/21/president-trumps-speech-arab-islamic-american-summit> [dostęp: 10.10.2017].
- Security Council Resolution 1970 (2011), adopted by the Security Council at its 6491st meeting, on 26 February 2011, S/RES/1970 (2011)*, pobrano z: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970(2011)).

- Security Council Resolution 1973 (2011)*, adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011, S/RES/1973 (2011), pobrano z: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011))
- Soliman A., Bahgat H., *Haftar and Sarraj in Cairo: The details of Egypt's partially successful Libyan summit*, <https://www.madamasr.com/en/2017/02/25/feature/politics/haftar-and-sarraj-in-cairo-the-details-of-egypts-partially-successful-libyan-summit/>
- Stempień M., *Dżihadyzm a tworzenie quasi-państw. Funkcjonowanie „państw dżihadystycznych” w przestrzeni międzynarodowej – studium porównawcze, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności”, nr 1(3), 2017.*
- Stempień M., *Global encounter. Rivarly between Islamic State and Al-Qaeda over the supremacy of the global jihadist movement*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2015 nr 3(50).
- Strachota K., *Bliski wschód w cieniu Państwa Islamskiego*, numer 52, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, Warszawa 2015.
- Syrta jest wolna. Największy bastion IS poza Bliskim Wschodem zdobyty*, <http://www.tvn24.pl>
- Turczyński P., *Libijska wojna domowa i międzynarodowa interwencja 2011 roku – postawy społeczeństw Libii i Zachodu*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” nr 1 (163), 2012.
- World Report 2018: Libya*, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/libya>

WOJNA DOMOWA W LIBII W LATACH 2014–2018

Streszczenie

Libia jest państwem pogrążonym w chaosie. W wielu regionach na północy toczą się walki. W północno-zachodniej części państwa silną pozycję ma koalicja islamistów. Sytuacja polityczna w Libii jest niezwykle skomplikowana. 18 grudnia 2015 r. członkowie Izby Reprezentantów i Powszechnego Kongresu Narodowego podpisali Libijskie Porozumienie Polityczne (*Libyan Political Agreement*). W wyniku tej umowy doszło do utworzenia Rady Prezydenckiej i Rządu Porozumienia Narodowego (*Government of National Accord – GNA*). Izba Reprezentantów nadal istnieje jako organ ustawodawczy i doradczy, znany jako Wysoka Rada Stanu (*High Council of State*). W rzeczywistości libijski rząd nadal pozostaje podzielony pomiędzy Izbę Reprezentantów

a Powszechny Kongres Narodowy, a więc dwa niezależne rządy. Jeden z nich – Izba Reprezentantów, ma swoją siedzibę w Trypolisie, stolicy kontrolowanej przez islamistów, zaś drugi – Powszechny Kongres Narodowy, w Tobruku.

Słowa kluczowe: wojna domowa w Libii, konflikt zbrojny, dżihadyzm, Al-Kaddafi, Libia

CIVIL WAR IN LIBYA IN YEARS 2014–2018

Abstract

Libya is a country plunged in chaos. Fighting is ongoing in many regions in the North. In the north-western part of the country a strong position is held by coalition of Islamists. The political situation in Libya is extremely complicated. On the 18th December 2015 the members of the House of Representatives and the General National Congress signed a Libyan Political Agreement. As a result a Presidential Council and the Government of National Accord (GNA) were created. The House of Representatives still exists as a legislative body and the Advisory Board, known as the High Council of State. In fact, the Libyan Government is still divided between the House of Representatives and a General National Congress (GNC), as two separate governments. One of them – the House of Representatives, has its headquarters in Tripoli, the capital that is controlled by the Islamists, while the second is a General National Congress, in Tobruk.

Key words: civil war in Libya, military conflict, jihadism, Gaddafi, Libya

ГРАЖДАНСКАЯ ВОЙНА В ЛИВИИ В 2014–2018 ГОДАХ

Резюме

Ливия – это государство, погруженное в хаос. Во многих регионах севера страны идут бои. В северо-западной части страны сильную позицию занимает исламская коалиция. Политическая ситуация в Ливии чрезвычайно сложна. 18 декабря 2015 года члены Палаты представителей и Всеобщего национального конгресса подписали Ливийское политическое соглашение (Libyan Political Agreement). В результате этого соглашения были сфор-

мированы Президентский совет и правительство Национального альянса (Government of National Accord – GNA). Палата представителей по-прежнему существует в качестве законодательного и консультативного органа, известного как Высший государственный совет (High Council of State). Фактически ливийское правительство по-прежнему разделено между Палатой представителей и Всеобщим национальным конгрессом, в результате чего мы имеем дело с двумя независимыми правительствами. Одно из них – это Палата представителей, которая имеет свою резиденцию в Триполи – столице, контролируемой исламистами, другое же – это Всеобщий национальный конгресс в Тобруке.

Ключевые слова: гражданская война в Ливии, вооружённый конфликт, джихадизм, Аль-Каддафи, Ливия

Cytuj jako:

Stempień M., *Wojna domowa w Libii w latach 2014-2018*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2019 nr 1(64), 294–315. DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.11/m.stempien

Cite as:

Stempień, M. (2019) ‘Wojna domowa w Libii w latach 2014-2018’, [‘Civil war in Libya in years 2014-2018’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(64), 294–315. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.11/m.stempien

R E C E N Z J E

Krzysztof Beck*

JOSEPH E. STIGLITZ

EURO. W JAKI SPOSÓB WSPÓLNA WALUTA ZAGRAŻA PRZYSZŁOŚCI EUROPY,
WYDAWNICTWO KRYTYKI POLITYCZNEJ,
WARSZAWA 2017, SS. 590

DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.12/k.beck

Publikacja J.E. Stiglitz, *Euro. W jaki sposób wspólna waluta zagraża przyszłości europy* jest kolejną z serii książek tego Autora podejmujących tematykę współczesnej globalnej gospodarki. Podobnie jak w przypadku *Globalizacji*¹, *Szalonych lat dziewięćdziesiątych*² czy *Freefallu*³ Autor odnosi się krytycznie do roli, jaką nadmierna „financjalizacja”, ideologia neoliberalna oraz korporacje międzynarodowe odgrywają we współczesnym świecie. Jako laureat ekonomicznej nagrody Nobla oraz były szef Rady Doradców Ekonomicznych Prezydenta USA i główny ekonomista Banku Światowego stara się przedstawić swoją wizję zarówno z perspektywy naukowca, jak i praktyka, który miał okazję bezpośrednio przyglądać się tworzeniu obecnego międzynarodowego ładu gospodarczego.

Książka składa się z czterech części oraz posłowania. W pierwszej Autor opisuje obecną sytuację strefy euro oraz drogę, która do niej doprowadziła. Dokładnie dokumentuje kryzys strefy euro skupiając swoją uwagę głównie na Grecji, choć odnosi się także do sytuacji w Hiszpanii czy Irlandii. Stara się zwrócić uwagę zarówno na źródła kryzysu, jak i stagnacji, która wystąpiła bezpośrednio po nim w samej konstrukcji strefy euro czy programach pomocowych Trojki – Komisji Europejskiej (KE), Europejskiego Banku Centralne-

* Krzysztof Beck – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie, beckkrzysztof@gmail.com

¹ J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

² J.E. Stiglitz, *Szalone lata dziewięćdziesiąte*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

³ J.E. Stiglitz, *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, W.W. Norton & Company, Nowy Jork 2010.

go (EBC) i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) – które były aplikowane w krajach najmocniej dotkniętych kryzysem.

Odnosnie do samej konstrukcji strefy euro, Autor uważa, że jest ona zbyt sztywna, by mogła zapewnić sprawne funkcjonowanie europejskiej unii walutowej. Bez płynnych kursów walutowych i niezależnej polityki monetarnej na poziomie krajowym, szoki nawiedzające poszczególne gospodarki długotrwale wytrącają je z równowagi makroekonomicznej, nie pozwalając im na powrót do stanu pełnego zatrudnienia oraz zachowanie równowagi w bilansie handlowym. Autor swój wywód podpira teorią optymalnych obszarów walutowych⁴, jego argumentacja jest jednak bardzo stronnica i zdecydowanie skupia się na kosztach opisując w sposób szczątkowy korzyści związane z członkostwem w unii walutowej. Zapomina także wspomnieć o tym, że koszty uczestnictwa w unii monetarnej mają charakter krótkookresowy, natomiast korzyści uwidaczniają się dopiero w długim okresie. Stiglitz podnosi także kwestię braku możliwości stosowania odpowiednich instrumentów polityki fiskalnej w sytuacji, gdy polityka monetarna skrojona dla wszystkich państw strefy euro nie może być odpowiednia dla każdego z osobna.

W pierwszej części książki Autor pokazuje także dane obrazujące fatalny stan europejskiej gospodarki. Nawet podawana za przykład gospodarka niemiecka charakteryzowała się w latach 2007–2015 średnim tempem wzrostu realnego PKB na poziomie 0,8%. Najbardziej dramatyczna sytuacja nastąpiła w Grecji, gdzie do dziś PKB nie osiągnął poziomu sprzed 2008 roku. W takiej sytuacji kraje pozostające poza strefą euro wydają się radzić sobie znacznie lepiej. Polska jest sztandarowym przykładem – przez cały okres kryzysu, jak i stagnacji w strefie euro PKB Polski wzrastało z roku na rok. Sytuacja po drugiej stronie Atlantyku również prezentuje się zgoła odmiennie. Pomimo że to właśnie w Stanach rozpoczął się kryzys finansowy, to gospodarka USA poradziła sobie ze skutkami kryzysu znacznie sprawniej niż Europa. W okresie 2007–2015, kiedy strefa euro była pogrążona w stagnacji, amerykańskie PKB wzrosło o 10%.

⁴ R. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, „American Economic Review”, Tom 51, Nr 4, 1961, s. 657–665; R. McKinnon, *Optimum Currency Areas*, „American Economic Review”, Tom 53, Nr 4, 1963, s. 717–725; P. Kenen, *The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View*, [w:] R. Mundell, A. Swoboda (red.), *Monetary Problems in the International Economy*, University of Chicago Press, Chicago–Londyn 1969, s. 41–60. Więcej na ten temat można znaleźć w: K. Beck, *Akcesja Polski do strefy euro w świetle teorii optymalnych obszarów walutowych – weryfikacja empiryczna*, [w:] S. Lis (red.), *Kontrowersje wokół akcesji Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011, s. 224–238.

Oprócz samej struktury strefy euro, Stiglitz za przedstawioną powyżej sytuację obwinia przede wszystkim działania Trojki oraz politykę cięć, która była warunkiem otrzymania pomocy przez kraje dotknięte kryzysem. W tym miejscu Autor miesza twarde argumenty, oparte na danych, z dywagacjami niepopartymi analizą empiryczną. W kilku momentach można odnieść wręcz wrażenie, że czyta się teorię spiskową opisującą historię tajemnego planu Niemiec, które postanowiły stworzyć wspólną europejską walutę w celu wyzyskiwania mniejszych gospodarek będących członkami unii walutowej. W szczególności należy tu zwrócić uwagę na fakt, że Stiglitz zdawkowo wspomina o malwersacjach greckiego rządu, konsumpcji na kredyt i zatajaniu prawdziwych wielkości deficytu i długu publicznego przed strukturami Europy. Czytelnik niezaznajomiony z sytuacją w Grecji przed wybuchem kryzysu może odnieść wrażenie, że Grecja w żadnym stopniu nie ponosi odpowiedzialności za kryzys. Natomiast greccy politycy (w szczególności Jorgos Papandreu) są przedstawiani jako bohaterowie broniący swojego narodu przed europejskim (niemieckim) najeźdźcą, który próbuje pozbawić ich środków do życia i godności.

Z drugiej strony, część argumentów, które podnosi Autor, znajduje odzwierciedlenie zarówno w danych, jak i wydarzeniach, których świadkiem była Europa w ciągu ostatniej dekady. Po pierwsze programy pomocowe dla Grecji były ściśle związane z neoliberalną wizją polityki gospodarczej. Szczególnie jeżeli popatrzymy na politykę cięć w trakcie trwania kryzysu, która jest w konflikcie nawet z tak zwanym konsensusem makroekonomicznym. Należy jednak pamiętać, że grecki kryzys miał charakter zadłużeniowy, dlatego skupienie się na redukcji wydatków połączone z podniesieniem podatków oraz zwiększeniem ich ściągalności miało uzasadnienie. Ten rodzaj polityki miał także wymiar symboliczny. Greckie społeczeństwo miało ponieść karę za rozrzutny styl życia. Kara miała dodatkowy wymiar polityczny – przekonanie obywateli innych państw do pomocy wymagało pokazania, że Grecy są ratowani ich kosztem z kłopotów, w które sami się wpędzili poprzez konsumpcyjny styl życia na kredyt. Stiglitz zwraca jednak uwagę, że tego typu polityka zawiodła wiele razy w przeszłości (co opisywał w *Globalizacji*⁵), ponieważ polityka cięć Międzynarodowego Funduszu Walutowego doprowadziła do pogłębiania się kryzysu. Z kolei przywoływany przez Autora przykład Argentyny, która zerwała z polityką cięć i weszła na ścieżkę pełnego zatrudnienia i wzrostu, pokazuje, że istnieje inna droga powrotu do równowagi makroekonomicznej.

⁵ J.E. Stiglitz, *Globalizacja...*, *op. cit.*

Ponadto, Autor podkreśla, że Trojka oraz Niemcy, które miały istotny wpływ na jej działania, nie pozwalały Grecji na restrukturyzację długu. Banki i inne instytucje finansowe, które pożyczają pieniądze Grecji, powinny mieć świadomość ryzyka, z jakim się to wiązało – każda pożyczka nierozzerwalnie wiąże się z możliwością tego, że nie zostanie spłacona, dlatego właśnie istnieje premia za ryzyko. Restrukturyzacja długu greckiego wiązałaby się z tym, że część zobowiązań nie zostałaby spłacona w całości, a niektóre nawet w ogóle. Jednak restrukturyzacja pozwoliłaby dość szybko stanąć Grecji na nogi oraz otworzyć linie kredytowe na nowych warunkach. Miało to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy dług narastał głównie w związku z rosnącymi kosztami jego obsługi oraz spadającym PKB. Stiglitz uzasadnia brak restrukturyzacji długu Grecji interesami niemieckich i francuskich banków. Skoro to właśnie banki w tych krajach skupowały greckie obligacje, niewypłacalność Grecji najmocniej uderzyłaby w ich interesy. Z kolei problemy finansowe tych banków prędzej czy później przełożyłyby się na sferę realną gospodarki i zaowocowały w postaci spadku PKB i wzrostu bezrobocia w tych krajach. W takiej sytuacji interesy Niemiec były bardzo jednoznacznie określone: należy za wszelką cenę utrzymać płynność Grecji. Tak długo jak Grecja była w stanie spłacać swoje zobowiązania, interesy banków niemieckich oraz stabilność niemieckiej gospodarki były nienaruszone. Autor idzie o jeszcze jeden krok dalej. Kolejne transze pomocowe nie tylko pozwalają na utrzymanie płynności Grecji, ale także generują ogromne zyski dla instytucji, które pożyczają pieniądze na bardzo wysoki procent. Za wszystko to jednak zmuszeni są płacić obywatele Grecji, pomimo że odrzucili oni politykę cięć w referendum. Zdaniem Autora bezpośrednim skutkiem zarówno samej konstrukcji strefy euro, jak i programów pomocowych, są pogłębiające się nierówności w dystrybucji dochodów tak w skali europejskiej, jak i wewnątrz krajów. Ich skutki są coraz mocniej odczuwalne także poza strefą ekonomiczną, przez co są klasyfikowane jako jedno z głównych powodów przejmowania władzy przez populistów.

W tym momencie książka pokazuje niespotykaną cechę. Potrafi ona łączyć skrajnie prawicowego czytelnika oraz skrajnie lewicowego. Skrajnie prawicowy czytelnik dostaje obraz Europy, w której Niemcy z tylnego siedzenia zarządzają strukturami unijnymi w taki sposób, by wyeksploatować ekonomicznie, a wręcz odbierając godność słabszym gospodarczo krajom. Lewicowi czytelnicy dostają obraz Europy, w której neoliberalna ideologia napędzana jest interesami banków, instytucji finansowych oraz wielkich korporacji międzynarodowych, które wykorzystują sytuację kryzysową w celu powiększania swoich i tak już niebotycznych zysków. Mało tego, pomnażanie zysków odbywa się kosztem zwykłych obywateli, którym odbiera się nie

tylko środki do życia, ale i godność. Zatem, niezależnie na którym końcu politycznego spektrum sytuuje się czytelnik, na pewno znajdzie u Stiglitz'a coś dla siebie. Paranaukowy charakter książki oraz wybiórczość w kwestiach teorii i empirii ekonomii może wręcz dawać nie zaznajomionemu z literaturą czytelnikowi intelektualne zaplecze dla prezentowanych przez niego poglądów. Jednak chyba nie to było zamiarem Autora, który wyraża przekonanie o ogromnym znaczeniu projektu europejskiego i w dalszej części książki stara się przedstawić pomysły na naprawę strefy euro, jak i całej Unii Europejskiej.

Stiglitz opisuje trzy plany naprawcze, które miałyby doprowadzić do sprawnego funkcjonowania wspólnej waluty (lub kilku walut) w Europie. Pierwszy z nich ma na celu poprawę funkcjonowania obecnej strefy euro. Wiele reform zaproponowanych przez Autora w tej części pracy wydaje się być bardzo dobrze przemyślanych, mają poparcie w teorii ekonomii (a w szczególności w teorii optymalnych obszarów walutowych), a niektóre z nich są nawet rozważane przez władze europejskie. Przede wszystkim Stiglitz proponuje stworzenie unii bankowej na poziomie europejskim, która poza ujednoczeniem nadzoru zakłada także wprowadzenie wspólnego ubezpieczenia dla depozytów oraz jednakowe zasady restrukturyzacji w sytuacji gdy banki stają się niewypłacalne. To rozwiązanie ma już poparcie wśród przywódców europejskich, jednak szczegółowe rozwiązania budzą wciąż wiele kontrowersji. Kilka kolejnych reform, które opisuje Autor, można umieścić pod jednym szyldem dążenia w stronę zwiększonego federalizmu fiskalnego. Ze wszystkich proponowanych przez Stiglitz'a rozwiązań jest to zbiór reform najsilniej zakorzeniony w teorii optymalnych obszarów walutowych⁶. Wiążą się one ze stworzeniem budżetu na poziomie europejskim, co jest rozwiązaniem podobnym do budżetu federalnego w USA, jeżeli poszczególne kraje traktowalibyśmy jak poszczególne stany. Jest to także równoznaczne z uwspólnianiem części długu publicznego i tworzy bardziej elastyczne ramy do działania w warunkach kryzysowych. By zapewnić sprawne funkcjonowanie budżetu federalnego, Autor proponuje także ujednoczenie części podatków i wydatków socjalnych związanych z ochroną bezrobotnych.

Pod warunkiem że federalizm fiskalny zostałby wprowadzony w strefie euro w dostatecznie szerokim zakresie, byłby on w stanie zrekomensować brak płynnego kursu walutowego wewnątrz strefy oraz jednolitą politykę pieniężną, które wiążą się z największymi kosztami uczestnictwa w unii walutowej. Jest tak w szczególności, gdy kraje przynależące do niej są bardzo

⁶ Choć rozważania na ten temat były prowadzone jeszcze na długo przed jej powstaniem. Np. A. Scott, *A Note on Grants in Federal Countries*, „Economica”, 17, 1950.

zdywersyfikowane gospodarczo i charakteryzują się niskim stopniem synchronizacji cykli koniunkturalnych – a tak właśnie jest w przypadku stery euro⁷. Gdy Europejski Bank Centralny nie może stosować polityki pieniężnej, w celu łagodzenia skutków kryzysu, gdy występuje on tylko w jednym państwie, mogą go zastąpić automatyczne stabilizatory wbudowane w strukturę gospodarek w ramach federalizmu fiskalnego. Schemat działania jest relatywnie prosty. Wpływy podatkowe w kraju dotkniętym kryzysem zmniejszają się, podczas gdy w pozostałych krajach wzrastają lub pozostają na takim samym poziomie. Nadwyżki zgromadzone w pozostałych państwach mogą zostać wydane na zasiłki dla bezrobotnych w państwie dotkniętym kryzysem, odbudowując tym samym zagregowany popyt i przyczyniając się do powrotu do dobrej koniunktury. Federalizm fiskalny jest uznawany za jeden z fundamentów efektywności działania jednej waluty na terenie Stanów Zjednoczonych⁸. Wielokrotnie wykazano to w pracach empirycznych. Sala-i-Martin i Sachs⁹ pokazali, że jednodolarowy szok dla stanowego dochodu powoduje spadek dochodów podatkowych o 34 centy oraz wzrost transferów federalnych o 6 centów, co oznacza, że dochód do dyspozycji spada jedynie o 60%. Natomiast Asdrubali *et al.*¹⁰ oszacowali, że federalizm fiskalny redukuje regionalne wahania dochodu o 13%.

Co ciekawe, ta idea też powoli zmierza ku rzeczywistości w Europie. Szczególnie forsuje ją prezydent Francji Emmanuel Macron, widząc w niej rzeczywistą szansę na wzmocnienie strefy euro. Ponadto, Stiglitz proponuje także zaostrzenie regulacji na rynkach finansowych, które pozwoliłyby unik-

⁷ K. Beck, *Determinants of Business Cycles Synchronization in the European Union and the Euro Area*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy”, Tom 8, Nr 4, 2013, s. 25–48; K. Beck, *Determinanty synchronizacji cykli koniunkturalnych w krajach Unii europejskiej w latach 1990–2007*, „Gospodarka w Teorii i Praktyce”, 1(34), 2014, s. 5–20; K. Beck, M. Grodzicki, *Konwergencja realna i synchronizacja cykli koniunkturalnych w Unii Europejskiej. Wymiar strukturalny*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2014.

⁸ Mobilność siły roboczej jest uznawana za drugi. Np. B. Eichengreen, *Is Europe an Optimum Currency Area?*, [w:] S. Borner, H. Grubel (red.), *The European Community after 1992*, Palgrave Macmillan, Londyn 1992, s. 138–161; T. Bayoumi, B. Eichengreen, *Shocking Aspects of European Monetary Integration*, [w:] F.S. Torres, F. Giavazzi (red.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press; Cambridge 1993, s. 192–229.

⁹ X. Sala-i-Martin, J. Sachs, *Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States*, „NBER Working Paper”, No. 3855, 1991.

¹⁰ P. Asdrubali, B.E., Sorensen, O. Yosha, *Channels of Interstate Risk Sharing: United States 1963–1990*, „The Quarterly Journal of Economics”, 111(4), 1996, s. 1081–1110.

nać destabilizacji finansowej, w szczególności związanej z podejmowaniem zbyt wysokiego ryzyka. Twierdzi także, że gwarantem postępującej konwergencji strukturalnej będzie bardziej efektywna polityka spójności, realizowana poprzez politykę przemysłową – pozwoli ona na szybsze skrócenie dystansu technologicznego pomiędzy biednymi a bogatymi krajami w Europie. Najbardziej kontrowersyjna wydaje się być propozycja ograniczania nadwyżek. Autor twierdzi, że deficyty budżetowe poszczególnych krajów strefy euro są wynikiem nadwyżki w bilansie obrotów handlowych Niemiec. Działa tu następujący mechanizm. Ze względu na wysoką konkurencyjność gospodarki oraz znaczne obroty handlowe z Chinami, Niemcy utrzymują trwałą nadwyżkę handlową. Trwała nadwyżka po stronie Niemiec musi być równoważona deficytami handlowymi innych członków strefy euro (w szczególności najmniej konkurencyjnych gospodarek) tak, by mogła zachodzić równowaga na rynku walutowym. Z kolei trwały deficyt na rachunku obrotów bieżących w krajach peryferyjnych prowadzi do napływu kapitału z zewnątrz w celu sfinansowania go (zgodnie z koncepcją bliźniaczych deficytów). Zapożyczanie się na zewnątrz przyczynia się do powstania deficytu budżetowego i stałego zadłużania się kraju za granicą. Stiglitz, za Keynesem, uważa, że wyeliminowanie tej sytuacji jest możliwe poprzez nałożenie podatku na nadwyżki handlowe. Ta reforma wydaje się być wysoce nierealna. Państwa musiałyby zgodzić się na to, że wzrost konkurencyjności, który jest jednym z celów Unii Europejskiej, nakładałby na nie kary w postaci podatku. Innymi słowy, oznaczałoby to wprowadzenie mechanizmu, który hamowałby innowacyjność, postęp technologiczny oraz zmiany strukturalne nakierowane na wzrost produktywności.

Najbardziej kontrowersyjne pomysły Autor zamieścił w dwóch ostatnich rozdziałach. Pierwszy z nich dotyczy kwestii „polubownego rozwodu” – możliwości wyjścia danego kraju lub grupy krajów ze strefy euro. W tej części proponowane rozwiązania powoli migrują ze sfery teorii ekonomii do sfery, którą bardziej można określić mianem science-fiction. Pierwsza propozycja Stiglitz’a mówi o przejściu do obrotu opartego na transakcjach bezgotówkowych – kompletne przejście do systemu rozliczeń opartego na pieniądzu elektronicznym. Takie rozwiązanie miałyby zmniejszyć bezpośrednie koszty wprowadzenia nowej waluty, poprawić ściągalność podatków oraz uwydatnić kontrolę krajowego banku centralnego nad podażą pieniądza, przez co mógłby on wręcz decydować o tym, na jakie cele przeznaczone są kredyty. Stiglitz proponuje, by to ostatnie rozwiązanie wdrożyć poprzez system aukcji, na których państwo sprzedawałoby prawa do tworzenia nowego kredytu. Te rozwiązania są bardzo nowatorskie, ale przy odpowiedniej woli politycznej wydają się możliwe do wdrożenia. Jednak realizacja tych

reform jest uzależniona od spełnienia bardzo rygorystycznych warunków. A mianowicie Autor zakłada, że wszystkie długi zdenominowane w euro będą mogły być spłacane w nowej walucie, której kurs konwersji będzie wynosić jeden do jeden. Ten warunek wydaje się być bardzo mało prawdopodobny do spełnienia – wszyscy wierzyciele musieliby się jednocześnie zgodzić na takie warunki, które w sytuacji spadku wartości nowej waluty oznaczałyby dla nich ogromne straty¹¹.

Najbardziej kontrowersyjne rozwiązanie dotyczy jednak sposobu, w jaki Stiglitz chciałby rozwiązać problem deficytów na rachunku obrotów bieżących, a ściślej pomysłu, który zaadaptował od Warrena Buffetta¹². Ogólny mechanizm działania tego rozwiązania opiera się na systemie żetonów, które otrzymują podmioty z krajów partnerskich w zamian za import towarów z kraju, który wprowadza te żetony. Następnie żetony mogą być wykorzystane w celu dopuszczenia do eksportu dóbr do krajów, w których działa ten system. Z jednej strony pomysł brzmi naprawdę dobrze. Taki system rzeczywiście zapewniłby utrzymanie bilansu handlowego na pożądanym poziomie, a jego dokładny stan byłby określany odgórnie za pomocą kursu wymiany żetonów. Jeżeli jedna jednostka rozliczeniowa importu dawałaby żeton na jedną jednostkę rozliczeniową eksportu, wtedy bilans handlowy byłby zawsze w równowadze. Z kolei, gdy np. jedna jednostka rozliczeniowa importu daje żeton na 0,8 jednostki rozliczeniowej eksportu kraj, który wprowadził takie rozwiązanie, byłby w stanie utrzymywać trwałą nadwyżkę w bilansie obrotów bieżących. Wprowadzenie systemu żetonów ma jednak wiele wad, o których Stiglitz nie wspomina w swojej książce. Po pierwsze, powodowałby on co do zasady presję na spadek obrotów handlowych między dwoma krajami – a to wiąże się także ze spadkiem możliwości specjalizacji zgodnie z układem przewagi komparatywnej. Po drugie, wprowadza to dodatkowe koszty dla państw chcących eksportować do kraju posługującego się żetonami. Po trzecie, te dwa czynniki z kolei będą się bezpośrednio przekładać na wzrost poziomu cen dla konsumentów w tym kraju. Ponadto, jeżeli kraj reeksportuje część towarów z importu, po ich obróbce, wzrost ich cen będzie się przekładać na spadek konkurencyjności oraz wzmacniać tendencje opisane w punktach 1–3. W końcu inne kraje będą próbowały zastosować metody, które będą niwe-

¹¹ Oczywiście istnieje możliwość wprowadzenie odpowiedniego systemu ubezpieczeń, jednak w tak niepewnych warunkach mógłby on się wiązać z większymi kosztami niż korzyściami.

¹² W. Buffett, C. Loomis, *America's Growing Trade Deficit Is Selling the Nation out from Under Us. Here's a Way to Fix the Problem – And We Need to Do It Now*, „Fortune“, 10 listopada 2003.

lować działanie systemu żetonów lub, co gorsza, będą zacieśniać współpracę handlową z innymi krajami, z wyłączeniem państwa prowadzącego politykę żetonów. Powyższe argumenty czynią rozwiązanie zaproponowane przez Autora szalenie nierealistyczne w realizacji, a wręcz szkodliwe dla globalnego ładu gospodarczego.

Poza opisanymi powyżej rozwiązaniami Autor proponuje także, aby to właśnie Niemcy opuściły strefę euro – nadwyżka w bilansie na rachunku obrotów bieżących nie tworzyłaby presji na aprecjację euro, co pozwoliłoby na deprecjację i przywrócenie konkurencyjności pozostałym krajom. Stiglitz skupia się także na możliwości podziału strefy euro na kilka mniejszych obszarów walutowych, w których wspólne waluty mogłyby dobrze funkcjonować.

Przed przejściem do podsumowania warto pochylić się nad tłumaczeniem książki, które pozostawia wiele do życzenia. Po pierwsze znajdujemy wiele literówek, a ich liczba rośnie wraz z czytaniem. Można odnieść wrażenie, że tłumacz lub korektor stawali się coraz mniej uważni. Dodatkowo znajdujemy w książce wiele błędów w tłumaczeniu, które świadczą o tym, że tłumacz nie rozumiał tekstu, nad którym pracował. Na przykład na stronie 334 znajdujemy nagłówek „Demotywuujące nadwyżki”. Jest to kalka językowa terminu *discouraging surpluses*, który jednak powinien być przetłumaczony jako „zniechęcanie nadwyżek”. Powinno to być jasne dla każdego, kto przeczytał krótki tekst pod tym tytułem. Ponadto, „poprawne politycznie” tłumaczenie także niepotrzebnie uprzykrza lekturę. Rodzajniki określające płeć, które nie występują w języku angielskim (np. Irish), są tłumaczone podwójnie (tu jako Irlandki i Irlandczycy), co czyni lekturę mniej przyjemną, często niepotrzebnie wydłużając zdania. Lekturę omawianej publikacji (czy nawet szerzej wszystkich książek Stiglitz) bardzo uprzykrzają przypisy umieszczone na końcu książki, których jest naprawdę dużo.

Podsumowując, książka Stiglitz jest bardzo ciekawą propozycją, ponieważ porusza tematy szalenie ważne z punktu widzenia procesów, które zachodzą w obecnej Europie. Autor proponuje kilka bardzo ciekawych i wnikliwych diagnoz tych problemów, jak i recept na reformy, które pomogłyby zaradzić tym problemom. Z drugiej strony, Autor bardzo daleko odchodzi od naukowego dyskursu, podając tylko te fakty, które przemawiają za jego tezami, a skrętnie maskując te, które im przeczą. Część rozwiązań, które proponuje, nie znajduje żadnego poparcia w teorii ekonomii czy wręcz wymaga niesamowitej woli politycznej i poświęcenia własnych interesów przez kraje europejskie na rzecz swoich sąsiadów. Szczególnie pierwsza część książki, opisująca drogę, która doprowadziła do obecnej sytuacji, zakrawa o teorię spiskową, w której znajdują coś dla siebie podmioty o poglądach skrajnie pra-

wicowych, jak i skrajnie lewicowych. Z tego względu może ona czytelnikowi niezaznajomionemu z teorią ekonomii pokazywać bardzo wypaczony obraz rzeczywistości.

Cytuj jako:

Beck K., recenzja książki: Joseph E. Stiglitz, Euro. W jaki sposób wspólna waluta zagraża przyszłości Europy, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017, ss. 590, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2019 nr 1(64), 319–328. DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.12/k.beck

Cite as:

Beck, K. (2019) book review (in *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(64), 319–328: Joseph E. Stiglitz, Euro. W jaki sposób wspólna waluta zagraża przyszłości Europy [‘The euro. The way in which the common currency poses a threat to the future of Europe’], Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017, 590 pp. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.12/k.beck

Stanisław Koziej*

MIRON LAKOMY,
CYBERPRZESTRZEŃ JAKO NOWY WYMIAR RYWALIZACJI I WSPÓŁPRACY PAŃSTW,
WYDAWNICTWO UNIwersYTETU ŚLĄSKIEGO,
KATOWICE 2015, ss. 488

DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.13/s.koziej

Doktor hab. Miron Lakomy jest adiunktem w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego. Ma bogaty dorobek w dziedzinie nauk o polityce, w tym w zakresie stosunków międzynarodowych. Należy do grona polskich specjalistów zajmujących się naukowo coraz bardziej dynamicznie rozwijającą się problematyką polityki, w tym polityki bezpieczeństwa, w cyberprzestrzeni. Odzwierciedleniem tego jest recenzowana praca poświęcona stosunkom międzynarodowym w cyberprzestrzeni, na podstawie której w 2016 roku uzyskał stopień doktora habilitowanego.

Praca została opublikowana w 2015 roku przez Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, w serii: Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Nr 3293 (ISBN 978-83-8012-357-1). Recenzentem wydawnictwem jest prof. dr hab. Michał Chorośnicki z Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Monografia liczy 488 stron. Składa się ze: wstępu, pięciu rozdziałów merytorycznych, zakończenia, bibliografii, indeksu osobowego oraz podsumowania w językach angielskim i francuskim.

Niewątpliwie cyberprzestrzeń to najnowsza sfera ludzkiej aktywności. Często wymienia się ją jako piątą przestrzeń po: lądowej, morskiej, powietrznej i kosmicznej. Nie jest to w pełni uprawnione. Jest to w istocie zupełnie nowa jakość, odmienna od tradycyjnych kategorii geoprzestrzennych lub kosmicznej. Jeśli już porównywać z nimi cyberprzestrzeń, to stanowi ona raczej odpowiednik ich wszystkich razem wziętych, a nie dodatek „równoprawny” z każdą z nich z osobna.

* Stanisław Koziej – prof. dr hab., Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, Wydział Ekonomii i Zarządzania, stanislaw.koziej@lazarski.pl

Dziś już nie ulega wątpliwości, że człowiek coraz bardziej przenosi się ze swoim życiem do cyberprzestrzeni. Stopniowo realizuje w niej już nie tylko zwykłe funkcje informacyjne (komunikacyjne, dydaktyczne, naukowe itp.), ale także służy ona do świadczenia i korzystania z wszelkich usług (finanse, handel, ochrona itd.), a ostatnio także wprost produkcji (w technologii 3D). Co oczywiste: w cyberprzestrzeni pojawiły się natychmiast wszelkie problemy związane z bezpieczeństwem, z zagrożeniami dla ludzi, społeczności, państw i ze sposobami radzenia sobie z tymi zagrożeniami.

Innymi słowy – nie ma już dziedziny ludzkiej aktywności, która nie byłaby lub nie mogłaby być realizowana w cyberprzestrzeni. Jeśli już w cyberprzestrzeni ludzie mogą także kochać się, to znaczy, że nie ma granic i że wszystko, co dotychczas działo się w geoprzestrzeni, może i musi dziać się także w cyberprzestrzeni. Choć już wiele rzeczy się w tym zakresie wydarzyło, to wciąż jesteśmy, jako ludzkość, na początku drogi uczenia się życia w cyberprzestrzeni.

W tej sytuacji nikogo nie dziwi, że także polityka, w tym międzynarodowa, wchodzi do cyberprzestrzeni, a sprawy cyberbezpieczeństwa stają się priorytetowe. Dlatego wszelkie poszukiwania badawcze, mogące podpowiadać, jak radzić sobie w cyberprzestrzeni, są ze wszech miar pożyteczne. W tym też kontekście postrzegam znaczenie problemu podjętego w recenzowanej pracy. Problematyka cyber- w różnych aspektach ma już oczywiście bogatą literaturę. Ale stosunkowo niewiele jest jej analiz w kontekście stosunków międzynarodowych, a w tym polityki zagranicznej państw. Studia w tym zakresie nie przekraczały w zasadzie kwestii cyberzagrożeń, w tym cyberwojny. Z pewnością na gruncie polskim jest to w ogóle pierwsza praca podejmująca w tak kompleksowy sposób rolę cyberprzestrzeni w stosunkach międzynarodowych.

Dlatego należy bardzo wysoko ocenić znaczenie podjętego problemu. Wychodzi ono dużo dalej niż podjęte już i realizowane – wciąż bardzo wolno i słabo – w Polsce sprawy samego cyberbezpieczeństwa jako coraz ważniejszego transsektorowego obszaru (dziedziny) bezpieczeństwa narodowego. Problematyka ta została podjęta i szeroko przeanalizowana w ramach przeprowadzonego w latach 2011–2012 pierwszego w Polsce Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, którego rezultaty zostały zawarte w przyjętym przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego raporcie, a jego jawna wersja ujęta w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego z 2013 roku (*Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, ss. 263).

Można oczekiwać, że recenzowana praca stanie się w Polsce kolejnym impulsem do jeszcze szerszego niż tylko sprawy cyberbezpieczeństwa i pogłę-

bionego zajmowania się zarówno teoretycznego, badawczego, jak i praktycznego funkcjonowaniem państwa w cyberprzestrzeni. Wydaje się wręcz, że może ona zainspirować podjęcie jeszcze szerszej problematyki: roli cyberprzestrzeni nie tylko w kontekście polityki zagranicznej, ale także wewnętrznej, czyli w ogóle „cyberpolityki” państwa.

Temat pracy został dobrze ustawiony w kontekście badawczym. Autor zidentyfikował trafnie pewne luki w teorii stosunków międzynarodowych, dotyczące kompleksowej roli cyberprzestrzeni w praktyce tych stosunków na poziomie głównych ich podmiotów, tj. państw i organizacji międzynarodowych. Identyfikacja owych luk posłużyła do postawienia problemu i celu badawczego oraz rozbicia go na szczegółowe pytania badawcze, a także wysunięcia stosownych hipotez odpowiadających wstępnie na pytania badawcze. Można mieć tylko wątpliwości co do sposobu przedstawienia tych kwestii we wstępie pracy, gdzie najpierw omówione zostały hipotezy, a potem dopiero problem i pytania badawcze. Jeśli przyjmiemy, że hipotezy są wstępną, próbną („przedbadawczą”) odpowiedzią na postawione problemy badawcze, która to odpowiedź będzie metodycznie weryfikowana w badaniach, to powinny być także umieszczone w pracy w takiej właśnie kolejności: najpierw problem, potem hipoteza.

Zastrzeżenia może również budzić sposób potraktowania we wstępie pracy relacji między celem i problemem badawczym, a mianowicie stawianie celu badań przed problemem badawczym. Wszakże celem badań jest pewien stan „pobadawczy” będący rozwiązaniem problemu. Najpierw więc należy zdefiniować problem, by wiedzieć, co chcemy rozwiązać, jak uzupełnić lukę, jak usunąć przeszkodę itp., i dopiero wtedy możemy opisać, scharakteryzować cel. Szczegółowe metody i techniki badawcze stosowane w pracy są właściwe dla nauk o polityce: analiza krytyczna i porównawcza literatury, dokumentów, praktyki instytucjonalnej, metody statystyczne, synteza, opis itp. Na podkreślenie zasługuje doskonałe wykorzystanie bardzo bogatej krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu. W sumie warstwa metodologiczna recenzowanej pracy, mimo drobnych uwag, świadczy o dobrze przeprowadzonych badaniach i uwiarygadnia prezentowane w niej wnioski.

Struktura wykładu – od wstępu z omówieniem procedury badań, poprzez poszczególne problemy merytoryczne przedstawione metodą „od istoty danego zjawiska do jego praktyki” – daje możliwość dobrego zapoznania się z problematyką i prezentowanymi rozwiązaniami oraz wnioskami. Praca składa się z pięciu rozdziałów merytorycznych: 1) Rewolucja informatyczna, 2) Cyberprzestrzeń jako źródło nowych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa państw, 3) Formy zagrożeń teleinformatycznych dla bezpieczeństwa państw,

4) Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji państw, 5) Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar współpracy państw. Rozdziały podsumowuje syntetyczne zakończenie.

Dwa pierwsze rozdziały mają charakter wprowadzający w zasadniczą problematykę badawczą. Zawierają w istocie charakterystykę procesu rewolucji informatycznej oraz samej cyberprzestrzeni jako nowej domeny aktywności człowieka. Rewolucja informatyczna została przedstawiona m.in. w kontekście koncepcji tzw. trzeciej fali cywilizacyjnej Alвина Tofflera oraz koncepcji społeczeństwa informacyjnego. Słusznie podkreśla się rosnące znaczenie cyberprzestrzeni, z uwzględnieniem zarówno pozytywnych, jak i negatywnych konsekwencji tego procesu. Na dziś niewątpliwie, co trafnie odnotowuje się w recenzowanej pracy, istotniejsze są negatywne aspekty rewolucji informatycznej, przejawiające się w ujawnianiu się coraz to nowych rodzajów i form zagrożeń, w tym dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.

Charakterystykę cyberprzestrzeni rozpoczyna się od analitycznego przeglądu jej definicji, jako podstawowej dla całej pracy kategorii. W rezultacie analiz przyjęto własne rozumienie tego pojęcia, traktujące cyberprzestrzeń jako:

„domenę przetwarzania, przechowywania i przesyłania informacji w formie cyfrowej, funkcjonującą w oparciu o transmisję sygnałów cyfrowych oraz promieniowanie elektromagnetyczne” (s. 83).

Z punktu widzenia głównego celu badawczego zidentyfikowano podstawowe właściwości cyberprzestrzeni, jak aterytorialność, anonimowość, niskie koszty operowania w niej, trudności współpracy międzynarodowej, faworyzowanie działań ofensywnych nad defensywnymi, trudności odstraszenia w niej potencjalnego przeciwnika.

Taka charakterystyka procesu rewolucji informatycznej, jak i samej cyberprzestrzeni stanowi punkt wyjścia do trzech kolejnych rozdziałów poświęconych już działaniom państw i organizacji międzynarodowych w cyberprzestrzeni.

Trzeci rozdział pracy zawiera analizę zagrożeń dla bezpieczeństwa państw w cyberprzestrzeni. Co do podmiotów mogących stwarzać takie zagrożenia wyróżnia się: a) państwa i ich organizacje, b) wysoce zorganizowane nielegalne podmioty pozapaństwowe (organizacje terrorystyczne, przestępcze, grupy rebelianckie), c) wysoce zorganizowane legalne podmioty pozapaństwowe (korporacje transnarodowe), a także tzw. podmioty nieustrukturalizowane (przestępcy, hakerzy, aktywiści, „cyberwojownicy”, amatorzy). Zaproponowana została tutaj także typologia cyberzagrożeń obejmująca: haking, hakytywizm, hakytywizm patriotyczny, cyberprzestępczość, cyberterrorizm, cyberszpiegostwo oraz operacje zbrojne w cyberprzestrzeni, w tym

cyberwojnę. Każda z tych form przemocy w cyberprzestrzeni została poddana szczegółowej analizie, w tym zwłaszcza jako potencjalny instrument polityki zagranicznej w konfrontacji z innymi państwami.

Rozdział czwarty to studia konkretnych przypadków konfliktów i incydentów międzypaństwowych w cyberprzestrzeni, mających istotne znaczenie z punktu widzenia praktyki stosunków międzynarodowych w XXI wieku. Są to zdarzenia cyberprzestrzenne w stosunkach estońsko-rosyjskich, litewsko-rosyjskich, gruzińsko-rosyjskich, kirgisko-rosyjskich, izraelsko-syryjskich, izraelsko-amerykańsko-irańskich, międzykoreańskich (Korea Płn. – Korea Płd.) oraz amerykańsko-chińskich. Przedstawiona tu została dość szczegółowa analiza każdego przypadku cyberataków na tle i w kontekście relacji politycznych między danymi państwami oraz charakteru konkretnego konfliktu lub kryzysu międzynarodowego. Pozwoliło to na zbadanie możliwości użycia i scharakteryzowanie cyberataków jako instrumentów polityki zagranicznej państw w sytuacjach konfliktowych i kryzysowych we współczesnych stosunkach międzynarodowych.

W rozdziale piątym, podobnie jak w rozdziale czwartym, poddane zostały analizie praktyczne przypadki uwzględniania i wykorzystywania działań w cyberprzestrzeni we współpracy państw w ramach różnych organizacji międzynarodowych. Dotyczy to dziewięciu organizacji, jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny, NATO, Unia Europejska, Rada Europy, Szanghajska Organizacja Współpracy, Organizacja Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Unia Afrykańska.

Są to najważniejsze rozdziały pracy ukazujące praktyczne i rosnące bezustannie znaczenie we współczesnych stosunkach międzynarodowych aktywności w cyberprzestrzeni. Badania te uzmysławiają, na jak znaczną już skalę upowszechnia się praktyka stosowania instrumentów cyberprzestrzennych w polityce międzynarodowej, zwłaszcza w sytuacjach konfliktowych i kryzysowych. Pokazują też, jak w istocie zapóźniona wobec tej praktyki jest teoria w zakresie stosunków międzynarodowych.

Praca stanowi istotny krok w badaniu szerokiego obszaru aktywności państw i organizacji międzynarodowych, który można byłoby określić „polityka w cyberprzestrzeni (cyberpolityka)”. Koncentruje się zwłaszcza na polityce zagranicznej państw i polityce bezpieczeństwa. Wykazuje dobitnie, że cyberprzestrzeń jest nowym, coraz ważniejszym wymiarem tej polityki w praktyce i że jest ona, jak dotąd, wykorzystywana przede wszystkim w celach rywalizacyjnych, w ramach konfrontacji, jako nowy, dodatkowy instrument stosowania przemocy i generowania zagrożeń, zwłaszcza w formie cybersz-

piegostwa, cyberdywersji, a przez podmioty niepaństwowe – cyberterroryzmu. Autor zasadnie wykazuje przyczynę takiego stanu rzeczy: przewagę działań ofensywnych i skrytych nad defensywnymi oraz brak międzynarodowego ustanowienia regulacji prawnych w tym zakresie. To ostatnie jest podstawowym wyzwaniem, jakie stoi przed społecznością międzynarodową.

Recenzowana praca wnosi niewątpliwie istotny wkład w rozwój nauki o stosunkach międzynarodowych. Dodaje do niej coś, co mógłbym określić jako „elementy wprowadzenia do teorii cyberpolityki międzynarodowej, w tym cyberpolityki zagranicznej państw”. Rozważania, analizy, hipotezy, propozycje w niej zawarte mogą być istotnym impulsem do kolejnych badań, a tym samym do rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych.

Cytuj jako:

Koziej S., recenzja książki: Miron Lakomy, *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji i współpracy państw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, ss. 488, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2019 nr 1(64), 329–334. DOI: 10.26399/meip.1(64).2019.13/s.koziej

Cite as:

Koziej, S. (2019) book review (in *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(64), 329–334: Miron Lakomy, *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji i współpracy państw* [*Cyberspace as a new dimension of competition and cooperation between states*], Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, 488 pp. DOI:10.26399/meip.1(64).2019.13/s.koziej

NOTY O AUTORACH

Tomasz Tulejski – dr hab., profesor Uniwersytetu Łódzkiego

Justyna Bokajło – dr, adiunkt Uniwersytetu Wrocławskiego

Martin Dahl – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Jacek Brdulak – dr hab., profesor Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

Ewelina Florczak – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Tomasz Gardziński – mgr, doktorant Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

Izabela Bludnik – dr hab., profesor Uniwersytetu Szczecińskiego

Ewa Radomska – dr, adiunkt Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji
Narodowej w Krakowie

Michał Kruszka – dr hab., profesor Akademii Finansów i Bankowości Vistula
w Warszawie

Marcin Wroński – mgr, doktorant Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

Marcin Łupiński – dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Alicja Ewa Wasilewska – mgr, doktorantka Uniwersytetu Marii Curie-Skłodow-
skiej w Lublinie

Irena Pańków – dr hab., profesor Instytutu Studiów Politycznych PAN w War-
szawie

Józef M. Fiszer – profesor dr hab., Instytut Studiów Politycznych PAN w War-
szawie

Marta Stempień – dr, adiunkt Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego
w Siedlcach

Krzysztof Beck – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Stanisław Koziej – profesor dr hab., Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

NOTES ON THE AUTHORS

Tomasz Tulejski – PhD, University of Łódź Professor

Justyna Bokajło – PhD, Assistant Professor of the University of Wrocław

Martin Dahl – PhD, Assistant Professor of Lazarski University in Warsaw

Jacek Brdulak – PhD, Warsaw School of Economics Professor

Ewelina Florczak – PhD, Assistant Professor of Lazarski University in Warsaw

Tomasz Gardziński – MA, doctoral student at Warsaw University of Economics

Izabela Bludnik – PhD, University of Szczecin Professor

Ewa Radomska – PhD, Assistant Professor of the Pedagogical University of Cracow

Michał Kruszka – PhD, the Vistula University Professor

Marcin Wroński – MA, doctoral student at Warsaw University of Economics

Marcin Łupiński – PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw

Alicja Ewa Wasilewska – MA, doctoral student at Maria Curie-Skłodowska University in Lublin

Irena Pańków – PhD, Professor of the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

Józef M. Fiszer – Professor, PhD, Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

Marta Stempień – PhD, Assistant Professor of Siedlce University of Natural Sciences and Humanities

Krzysztof Beck – PhD, Assistant Professor of Lazarski University in Warsaw

Stanisław Koziej – Professor, PhD, Lazarski University in Warsaw

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Томаш Тулейски – доктор наук, профессор Лодзинского университета

Юстына Бокайло – кандидат наук, адъюнкт Вроцлавского университета

Мартин Даль – кандидат наук, адъюнкт Университета Лазарского в Варшаве

Яцек Брдуляк – доктор наук, профессор Главной коммерческой школы в Варшаве

Эвелина Флёрчак – кандидат наук, адъюнкт Университета Лазарского в Варшаве

Томаш Гардзиньски – магистр, аспирант Главной коммерческой школы в Варшаве

Изабэля Блюдник – доктор наук, профессор Щецинского университета

Эва Радомска – кандидат наук, адъюнкт Педагогического университета имени Комиссии национального образования в Кракове

Михал Крушка – доктор наук, профессор Академии финансов и бизнеса Вистула в Варшаве

Марцин Вроньски – магистр, аспирант Главной коммерческой школы в Варшаве

Марцин Лупиньски – доктор наук, профессор Университета Лазарского в Варшаве

Алиция Эва Василевска – магистр, аспирант Университета Марии Кюри-Склодовской в Люблине

Ирэна Паньков – доктор наук, профессор Института Политологии ПАН в Варшаве

Юзеф М. Фишер – профессор, доктор наук, Институт Политологии ПАН в Варшаве

Марта Стэмпень – кандидат наук, адъюнкт Естественно-гуманитарного университета в Седльце

Кшиштоф Бэк – кандидат наук, адъюнкт Университета Лазарского в Варшаве

Станислав Козей – профессор, доктор наук, Университет Лазарского в Варшаве

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 stosowne zasady. 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, bądź 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/guestautorship

Ghostwriting/guestautorship są przejawem nierzetelności naukowej i wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane. Autor/ka składa oświadczenie, którego celem jest zapobieganie praktykom ghostwriting/guestautorship.

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 rzetelnie.

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.

‘Economic and Political Thought’ Editorial Board strives to ensure high ethical standards. Articles submitted for publication in *Ius Novum* 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, 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, faksu, e-mail, stopień lub tytuł naukowy, nazwę instytucji naukowej, w której autor jest zatrudniony.

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 wyżej 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.

Powyższe procedury i zasady recenzowania są zgodne z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Redaktor Naczelny
prof. dr hab. Józef M. Fiszer

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-uczelni-lazarskiego/dla-autorow/> (We encourage you to read the English version).
4. Photographs and drawings can be submitted in the original version (for scanning) or saved in TIFF, GIF and BMP formats.
5. An article should be accompanied by references 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
Prof. dr hab. Józef M. Fiszer

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego
oferuje następujące publikacje:

1. Krystyna Regina Bąk (red.), *Statystyka wspomagana Excelem 2007*, Warszawa 2010.
2. Maria Biegiewicz-Steyer, *O powstańczych dniach trochę inaczej*, Warszawa 2018.
3. Wojciech Bieńkowski, Krzysztof Szczygielski, *Rozważania o rozwoju gospodarczym Polski*, Warszawa 2009.
4. Wojciech Bieńkowski, Adam K. Prokopowicz, Anna Dąbrowska, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership. The 21st Century Agreement*, Warsaw 2015.
5. Remigiusz Bierzanek, *Przez wiek XX. Wspomnienia i refleksje*, Warszawa 2006.
6. Jacek Brdulak, Ewelina Florczak, *Uwarunkowania działalności przedsiębiorstw społecznych w Polsce*, Warszawa 2016.
7. Piotr Brzeziński, Zbigniew Czarnik, Zuzanna Łaganowska, Arwid Mednis, Stanisław Piątek, Maciej Rogalski, Marlena Wach, *Nowela listopadowa prawa telekomunikacyjnego*, Warszawa 2014.
8. Hans Ephraïmson-Abt, Anna Konert, *New Progress and Challenges in The Air Law*, Warszawa 2014.
9. Janusz Filipczuk, *Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej*, wyd. II, Warszawa 2007.
10. Jerzy A. Gawinecki (red. nauk.), *Ekonometria w zadaniach*, praca zbiorowa, Warszawa 2008.
11. Jerzy A. Gawinecki, *Matematyka dla ekonomistów*, Warszawa 2010.
12. Grażyna Gierszewska, Jerzy Kisielnicki (red. nauk.), *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
13. Tomasz G. Grosse (red. nauk.), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, praca zbiorowa, Warszawa 2013.
14. Jan Grzymiski, *Powrót do Europy – polski dyskurs. Wyznaczanie perspektywy krytycznej*, Warszawa 2016.
15. Marian Guzek, *Makroekonomia i polityka po neoliberalizmie. Eseje i polemiki*, Warszawa 2011.
16. Marian Guzek (red. nauk.), *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, praca zbiorowa, Warszawa 2012.
17. Marian Guzek, *Teorie ekonomii a instrumenty antykryzysowe*, Warszawa 2013.
18. Marian Guzek, *Kapitalizm na krawędzi*, Warszawa 2014.
19. Marian Guzek, *Doktryny ustrojowe. Od liberalizmu do libertarianizmu*, Warszawa 2015.
20. Marian Guzek, *Przyszłość kapitalizmu – cesjonalizm?*, Warszawa 2016.
21. Marian Guzek, *Świat zachodu po nieudanym wejściu w erę postindustrialną*, Warszawa 2018.
22. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
23. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
24. Dominika E. Harasimiuk, Marcin Olszówka, Andrzej Zinkiewicz (red. nauk.), *Prawo UE i porządek konstytucyjny państw członkowskich. Problem konkurencji i wzajemnych relacji*, Warszawa 2014.
25. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
26. „Jus Novum”, Ryszard A. Stefański (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1/2007, 2–3/2007, 4/2007, 1/2008, 2/2008, 3/2008, 4/2008, 1/2009, 2/2009, 3/2009, 4/2009,

- 1/2010, 2/2010, 3/2010, 4/2010, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 4/2011, 1/2012, 2/2012, 3/2012, 4/2012, 1/2013, 2/2013, 3/2013, 4/2013, Numer specjalny 2014, 1/2014, 2/2014, 3/2014, 4/2014, 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015, 1/2016, 2/2016, 3/2016, 4/2016, 1/2017, 2/2017, 3/2017, 4/2017, 1/2018, 2/2018, 3/2018, 4/2018.
27. Andrzej Jagiełło, *Polityka akcyzowa w odniesieniu do wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2000–2010 i jej skutki ekonomiczne*, Warszawa 2012.
 28. Sylwia Kaczyńska, Anna Konert, Katarzyna Łuczak, *Regulacje hiszpańskie na tle obowiązujących przepisów międzynarodowego i europejskiego prawa lotniczego*, Warszawa 2016.
 29. Anna Konert (red.), *Aspekty prawne badania zdarzeń lotniczych w świetle Rozporządzenia 996/2010*, Warszawa 2013.
 30. Anna Konert, *A European Vision for Air Passengers*, Warszawa 2014.
 31. Anna Konert (red.), *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Marka Żylicza*, Warszawa 2015.
 32. Łukasz Konopiello, Michał Wołoszyn, Jacek Wytrębowski, *Handel elektroniczny. Ewolucja i perspektywy*, Warszawa 2016
 33. Dariusz A. Kosior, Marek Postuła, Marek Rosiak (red.), *Doustne leki przeciwkrzepliwne. Od badań klinicznych do praktyki*, Warszawa 2013.
 34. Dariusz A. Kosior, Marek Rosiak, Marek Postuła (red.), *Doustne leki przeciwplytkowe w leczeniu chorób układu sercowo-naczyniowego. Okiem kardiologa i farmakologa*, Warszawa 2014.
 35. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
 36. Stanisław Koziej, *Rozmowy o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym Polski w latach 2010–2015 w wywiadach i komentarzach Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2016.
 37. Stanisław Koziej, *Rozważania o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym Polski w latach 2010–2015 w wystąpieniach i referatach Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2016.
 38. Stanisław Koziej, *Studia o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym i międzynarodowym w latach 2010–2015 w publikacjach i analizach Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2017.
 39. Rafał Krawczyk, *Islam jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2013.
 40. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
 41. Rafał Krawczyk, *Zachód jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2016.
 42. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.
 43. Maciej Krzak, *Kontrowersje wokół antycyklicznej polityki fiskalnej a niedawny kryzys globalny*, Warszawa 2012.
 44. Michał Kuź, *Alexis de Tocqueville's Theory of Democracy and Revolutions*, Warsaw 2016.
 45. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
 46. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
 47. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kasusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.
 48. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.

49. Mariusz Muszyński (red. nauk.), Dominika E. Harasimiuk, Małgorzata Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012.
50. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Józef M. Fiszer (red. naczej.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1(28)2010, 2(29)2010, 3(30)2010, 4(31)2010, 1–2(32–33)2011, 3(34)2011, 4(35)2011, 1(36)2012, 2(37)2012, 3(38)2012, 4(39)2012, 1(40)2013, 2(41)2013, 3(42)2013, 4(43)2013, 1(44)2014, 2(45)2014, 3(46)2014, 4(47)2014, 1(48)2015, 2(49)2015, 3(50)2015, 4(51)2015, 1(52)2016, 2(53)2016, 3(54)2016, 4(55)2016, 1(56)2017, 2(57)2017, 3(58)2017, 4(59)2017, 1(60)2018, 2(61)2018, 3(62)2018, 4(63)2018.
51. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
52. Marcin Olszówka, *Konstytucja PRL a system źródeł prawa wyznaniowego do roku 1989*, Warszawa 2016.
53. Marcin Olszówka, *Wpływ Konstytucji RP z 1997 roku na system źródeł prawa wyznaniowego*, Warszawa 2016.
54. Bartłomiej Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.
55. Bartłomiej Opaliński (red. nauk.), *Prawo administracyjne w ujęciu interdyscyplinarnym*, Warszawa 2014.
56. Bartłomiej Opaliński, Maciej Rogalski (red. nauk.), *Kontrola korespondencji. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2018.
57. Bartłomiej Opaliński, Maciej Rogalski, Przemysław Szustakiewicz, *Służby specjalne w systemie administracyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016.
58. Bartłomiej Opaliński, Przemysław Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
59. Bartłomiej Opaliński, Przemysław Szustakiewicz (red. nauk.), *Funkcjonowanie służb mundurowych i żołnierzy zawodowych w polskim systemie prawnym. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2015.
60. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
61. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
62. Leokadia Oręziak, Dariusz K. Rosati (red. nauk.), *Kryzys finansów publicznych*, Warszawa 2013.
63. Iryna Polets, *Merlin's Faces. From Medieval Literature to Film*, Warsaw 2018.
64. Maciej Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna w prawie telekomunikacyjnym, pocztowym i konkurencji*, Warszawa 2015.
65. Maciej Rogalski, *Świadczenie usług telekomunikacyjnych*, Warszawa 2014.
66. Maciej Rogalski (red. nauk.), *Wymiar wolności w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
67. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
68. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
69. Grzegorz Rydlewski, Przemysław Szustakiewicz, Katarzyna Golać, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną – teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
70. Jacek Szymanderski, *Schyłek komunizmu i polskie przemiany w odbiorze społecznym*, Warszawa 2011.
71. Jacek Sierak, Kamila Lubańska, Paweł Wielądek, Marcin Sienicki, Tetiana Kononenko, Ryma Alsharabi, Malwina Kupska, Bartłomiej Rutkowski, Bogdan Olesiński, Remigiusz

- Górniak, *Efekty wykorzystania dotacji unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2007–2013. Cz. 1: Województwa Polski Północnej, Zachodniej i Południowej*, Warszawa 2016.
72. Jacek Sierak, Anna Karasek, Angelika Kucyk, Oleksandr Kornijenko, Marcin Sienicki, Anna Godlewska, Agnieszka Boczkowska, Albina Łubian, *Efekty wykorzystania dotacji unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2007–2013. Cz. 2: Województwa Polski Wschodniej i Centralnej*, Warszawa 2016.
73. Karol Sławik, *Zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego w Polsce. Aspekty prawno-kryminologiczne i medyczne*, Warszawa 2015.
74. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres* (tłum. z jęz. łac.), Warszawa 2009.
75. Janusz Żarnowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys problematyki*, Warszawa 2012.

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

