

# MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

---



# MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

4(63) 2018

DOI: 10.26399/meip.4(63).2018



Uczelnia Łazarzkiego

#### 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 Copsey (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 Nałęcz, 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 Muniaín (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. zw. 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), Maria Furman – 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 Najchalski

#### 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 (Germany), Nathaniel Copsey, Wielka Brytania (Great Britain)  
Natalia V. Kulikova, Federacja Rosyjska (Russian Federation)  
Douglas E. Selvage, Stany Zjednoczone (United States of America)

#### REDAKTOR PROWADZĄCY / EXECUTIVE EDITOR

Urszula Kułakowska-Kuś

#### TŁUMACZENIE I WERYFIKACJA JĘZYKOWA/ TRANSLATION AND COPY EDITING

Grzegorz Butrym, Elwira Stefańska

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](http://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 2018

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](http://www.lazarski.pl)

[wydawnictwo@lazarski.edu.pl](mailto: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](mailto:elipsa@elipsa.pl)

# SPIS TREŚCI

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

## **ARTYKUŁY I STUDIA**

### **Oleksandra Stoykova**

Optimum Currency Areas: Theory and Applications .....	17
---	----

### **Justyna Łupińska**

Podatek bankowy jako narzędzie internalizacji generowanych przez banki negatywnych efektów zewnętrznych. Analiza reakcji krajowych banków na wprowadzoną daninę .....	54
---	----

### **Paweł Antoszak**

Struktura wynagrodzeń według zawodów w województwie kujawsko-pomorskim .....	80
--	----

### **Alexander Gniffke**

(Wann) Kommt die Finanzkrise wieder? .....	104
--	-----

### **Stanisław Koziej**

Refleksje na 100-lecie niepodległości: transformacja strategiczna obronności III RP .....	124
---	-----

### **Krzysztof Żęgota**

Relacje z Federacją Rosyjską w programach wybranych polskich ugrupowań politycznych – zarys analizy ilościowej i jakościowej ...	157
--	-----

### **Tomasz Stępniewski**

„Do Europy razem z Rosją”: polityka zagraniczna Ukrainy w czasie prezydentury Leonida Kuczmy .....	184
--	-----

### **Józef M. Fiszer**

Pozytywne i negatywne aspekty działalności państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1991–2018 .....	208
---	-----

**Tadeusz Płusa**

Zagrożenie bezpieczeństwa zdrowotnego a problem uchodźców . . . . 235

**Adam Rogala-Lewicki**

Kształtowanie „dobrej” imigracji do Polski współcześnie.

Zarys prawno-społeczny wyzwań . . . . . 254

**Alicja Ewa Wasilewska**

Współczesne treści praw człowieka w perspektywie jego potrzeb . . . . 285

**RECENZJE**

Józef M. Fiszer (red.), *Unia Europejska – Chiny w XXI wieku*,

Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2018, ss. 277

(Spasimir Domaradzki) . . . . . 315

Tadeusz Gruzewski, *Polska i Rosja. Wybór pism*, wyboru dokonał

i wstępem opatrzył Przemysław Dąbrowski, t. LVIII w serii

*Biblioteka Klasyki Polskiej Myśli Politycznej*, Ośrodek Myśli

Politycznej, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych

Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, ss. 493 + LIII

(Marek Gałęzowski) . . . . . 322

Noty o Autorach . . . . . 331

# CONTENTS

Editorial ..... 11

## ARTICLES AND STUDIES

**Oleksandra Stoykova**

Optimum Currency Areas: Theory and application ..... 17

**Justyna Łupińska**

Bank levy as a tool of internalisation of externalities generated  
by banks: Analysis of the domestic banks' response  
to the introduced tax ..... 54

**Paweł Antoszak**

Remuneration structure by occupation in the Kuyavian-Pomeranian  
Voivodeship ..... 80

**Alexander Gniffke**

(When) will the next crisis start? ..... 104

**Stanisław Koziej**

Reflections on the centenary of independence: strategic  
transformation of the Third Polish Republic's defence ..... 124

**Krzysztof Żęgota**

Relations with the Russian Federation in the programmes  
of selected Polish political parties: an outline of quantitative  
and qualitative analysis ..... 157

**Tomasz Stępniewski**

"To Europe together with Russia": Ukrainian foreign policy  
during Leonid Kuchma's presidency ..... 184

**Józef M. Fiszer**

Positive and negative aspects of the Visegrad Group states'  
activities in the period 1991–2018 ..... 208

<b>Tadeusz Płusa</b>	
Threats to health security vs. the issue of refugees . . . . .	235
<b>Adam Rogala-Lewicki</b>	
Development of contemporary “good” immigration to Poland: Outline of legal and social challenges . . . . .	254
<b>Alicja Ewa Wasilewska</b>	
Contemporary content of human rights from the perspective of man's needs . . . . .	285
 <b>REVIEWS</b>	
Józef M. Fiszer (ed.), <i>Unia Europejska – Chiny w XXI wieku</i> [ <i>European Union – China in the 21st century</i> ], Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2018, 277 pages (Spasimir Domaradzki) . . . . .	315
Tadeusz Gruzewski, <i>Polska i Rosja. Wybór pism</i> [ <i>Poland and Russia.</i> <i>Selected works</i> ], selection and introduction by Przemysław Dąbrowski, vol. LVIII of the series <i>Biblioteka Klasyki Polskiej</i> <i>Myśli Politycznej</i> [ <i>Library of the Classical Polish Political Thought</i> ], Ośrodek Myśli Politycznej, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, 493 pages + LIII (Marek Gałęzowski) . . . . .	322
Notes on the authors . . . . .	332



## СОДЕРЖАНИЕ

От редакции ..... 11

### **СТАТЬИ И ИССЛЕДОВАНИЯ**

**Александра Стойкова**

Optimum Currency Areas: Theory and Applications  
(Оптимальные валютные зоны: теория и эмпирика) ..... 17

**Юстына Липиньска**

Банковский налог как инструмент интернализации негативных  
внешних факторов, связанных с банками. Анализ реакции  
отечественных банков на введенный налог. .... 54

**Павел Антошак**

Структура уровней заработной платы в зависимости  
от профессиональной деятельности в Куявско-Поморском  
воеводстве ..... 80

**Александр Гниффке**

(Wann) Kommt die Finanzkrise wieder? ((Когда) возобновится  
финансовый кризис?) ..... 104

**Станислав Козей**

Размышления по случаю 100-й годовщины независимости:  
стратегическая трансформация обороны Третьей  
Республики Польша. .... 124

**Кшиштоф Женгота**

Отношения с Российской Федерацией в программах отдельных  
польских политических групп – зарисовка количественного  
и качественного анализа ..... 157

**Томаш Стэмповски**

„В Европу вместе с Россией”: внешняя политика Украины  
во время президентства Леонида Кучмы. .... 184

## **Юзеф М. Фишер**

Положительные и отрицательные аспекты деятельности  
государств-участников Вышеградской группы  
в 1991–2018 годах ..... 208

## **Тадеуш Плуca**

Угроза для безопасности в сфере здравоохранения и проблема  
беженцев ..... 235

## **Адам Рогалья-Левицки**

Формирование «хорошей» иммиграции в Польшу на сегодняшний день.  
Правовые и социальные зарисовки проблем ..... 254

## **Алиция Эва Василевска**

Современное содержание прав человека с точки зрения  
его потребностей ..... 285

## **РЕЦЕНЗИИ**

Юзеф М. Фишер (ред.), *Европейский Союз – Китай в XXI веке*,  
Институт политологии ПАН, Варшава 2018, стр. 277  
(Спасимир Домарадзки ..... 315

Тадеуш Гружевски, *Польша и Россия. Избранные труды*, подборка  
и предисловие Пшемислава Домбровского, т. LVIII в серии  
*Библиотека классики польской политической мысли*,  
Центр политической мысли, Факультет международных  
и политических отношений Ягеллонского университета,  
Краков 2013, стр. 493 + LIII (Марек Галэнзовски) ..... 322

Сведения об Авторах ..... 333

## OD REDAKCJI

Oddajemy do rąk Czytelników już czwarty w 2018 roku numer naszego kwartalnika naukowego, który tradycyjnie składa się z dwóch części, czyli ekonomicznej i politologicznej. Także i ten numer „Myśli Ekonomicznej i Politycznej” zasługuje na uwagę. Na jego łamach publikujemy jedenaście oryginalnych artykułów z dziedziny nauk społecznych, a zwłaszcza z zakresu ekonomii, nauk o polityce i stosunków międzynarodowych. Publikujemy artykuły, które są efektem badań naukowych prowadzonych przez poszczególnych autorów w ramach różnych projektów badawczych (grantów) lub są fragmentami rozpraw naukowych – doktorskich i habilitacyjnych czy profesorskich.

Prezentowany numer adresujemy szczególnie do ekonomistów, politologów i ekspertów od współczesnych stosunków międzynarodowych, a także nauczycieli, doktorantów i studentów. Polecamy go też uwadze polityków i publicystów. Zwiera on wiele ciekawych tez i hipotez dotyczących aktualnych problemów gospodarczych, finansowych, społecznych, politycznych i międzynarodowych. Sporo miejsca zajmują także problemy dotyczące Polski. Mamy nadzieję, że tak jak wszystkie opublikowane do tej pory tomy „Myśli Ekonomicznej i Politycznej”, również ten zainteresuje szerokie grono czytelników w kraju i zagranicą oraz będzie przyjęty z dużą uwagą i wykorzystany w praktyce.

W części pierwszej prezentowanego kwartalnika publikujemy cztery artykuły. Otwiera ją anglojęzyczny artykuł Oleksandry Stoykovej pt. „Optimum Currency Areas: Theory and Applications”, w którym autorka dokonuje obszernej analizy teorii optymalnego obszaru walutowego, jednego z najbardziej kontrowersyjnego i wciąż otwartego tematu w ekonomii.

W kolejnym tutaj artykule, pt. „Podatek bankowy jako narzędzie internalizacji generowanych przez banki negatywnych efektów zewnętrznych. Analiza reakcji krajowych banków na wprowadzoną daninę”, Justyna Łupińska pisze o możliwościach internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych, generowanych przez banki za pośrednictwem wprowadzonego w Polsce na począt-

ku 2016 roku tzw. podatku bankowego. Autorka zaznacza, że empiryczna ocena skutków wprowadzenia owego podatku bankowego oraz ewaluacja jego potencjału do internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych została dokonana na podstawie danych statystycznych z lat 2015–2016.

Następny, trzeci w tej części kwartalnika to artykuł Pawła Antoszaka pt. „Struktura wynagrodzeń według zawodów w województwie kujawsko-pomorskim”. Celem artykułu jest przeprowadzenie oceny różnic w poziomach wynagrodzeń na terenie tego województwa z uwzględnieniem różnych czynników, które miały wpływ na zróżnicowanie tych wynagrodzeń w latach 2007–2016. Autor dochodzi tutaj do ciekawych wniosków. Stwierdza, że w analizowanym regionie istnieją grupy zawodowe i społeczne, które w ciągu jednego miesiąca zarabiają więcej niż inni przez całe życie. Różne są tego przyczyny, m.in. atrakcyjność i konkurencyjność danej firmy, jej położenie geograficzne oraz wykształcenie danego pracownika, jego doświadczenie zawodowe, zajmowane stanowisko i zakres obowiązków.

Z kolei czwarty tutaj artykuł, pt. „(Wann) Kommt die Finanzkrise wieder?“, którego autorem jest Alexander Gniffke, poświęcony jest perspektywom nowego światowego kryzysu finansowego. Autor twierdzi, że takie zagrożenie istnieje oraz analizuje faktyczne i potencjalne przesłanki tego nowego światowego kryzysu finansowego. Odwołując się do dzisiejszej sytuacji gospodarczej w Niemczech, autor stwierdza, że można spodziewać się powrotu kryzysu finansowego lub początku nowego kryzysu finansowego w ciągu najbliższych sześciu lat. Oby nie, gdyż będzie on miał katastrofalne skutki dla całej Europy, także dla Polski.

Część druga, politologiczna, prezentowanego kwartalnika zawiera siedem interesujących tekstów. Otwiera ją artykuł Stanisława Kozieja pt. „Refleksje na 100-lecie niepodległości: transformacja strategiczna obronności III RP”. Autor opisuje proces transformacji w polityce bezpieczeństwa (obronności) Polski po 1989 roku. Ukazuje kolejne etapy (fazy) budowy suwerennej polityki obronnej III RP, jej sukcesy i porażki. Swoje rozważania konkluduje stwierdzeniem, że Polska obecnie stoi w obliczu konieczności strategicznej odbudowy bezpieczeństwa narodowego, zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym

Kolejny artykuł to tekst Krzysztofa Żęgoty pt. „Relacje z Federacją Rosyjską w programach najważniejszych polskich ugrupowań politycznych – zarys analizy ilościowej i jakościowej”. Jak wskazuje tytuł, jego celem jest próba pokazania stosunku poszczególnych (wybranych) polskich partii politycznych do współpracy z Rosją w świetle ich różnych programów, m.in. wyborczych. Autor dokonuje przeglądu owych programów pod kątem ich specyfiki oraz

wewnętrznej struktury i charakteru postulatów w nich zawartych. Podkreśla, że relacje z Rosją stanowią istotny element programów większości liczących się w Polsce partii politycznych. Wyróżnia partie, które postulują zdecydowaną i asertywną politykę wobec Rosji, partie wypowiadające się o Rosji w sposób neutralny oraz partie postulujące poprawę i pragmatyzację dwustronnych relacji.

Tomasz Stępniewski w artykule pt. „Do Europy razem z Rosją’: polityka zagraniczna Ukrainy w czasie prezydentury Leonida Kuczmy”, stara się odpowiedzieć na kilka pytań dotyczących Ukrainy pod rządami prezydenta Leonida Kuczmy. Na ile błędy popełnione przez prezydenta Leonida Kuczmy w okresie jego ostatniej kadencji prezydenckiej spowodowały, że Ukrainie nie udało się wejść na drogę reform systemowych? Autor stawia tutaj hipotezę, że brak radykalnych reform i błędy w polityce zagranicznej Ukrainy w dobie prezydentury L. Kuczmy nie tylko przyczyniły się do „pomarańczowej rewolucji”, ale w konsekwencji doprowadziły do przejścia władzy przez Wiktora Janukowycza i *de facto* do „Euromajdanu”.

Józef M. Fiszer pt. „Pozytywne negatywne aspekty działalności państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1991–2018”, ukazuje genezę oraz kolejne etapy rozwoju współpracy państw należących do utworzonej w 1991 roku tzw. grupy Wyszehradzkiej, autor podejmuje próbę pokazania aspektów integracyjnych i dezintegracyjnych w polityce unijnej Polski, Czech, Słowacji i Węgier. Tezą główną jest konstatacja, że Grupa Wyszehradzka wbrew propagandowemu wizerunkowi, lansowanemu dziś w mediach, nie stanowi jednak monolitu, gdyż jej państwa członkowskie w praktyce – zgodnie z teorią realizmu klasycznego – mają własne, często partykularne cele i interesy, które starają się osiągnąć w stosunkach międzynarodowych, w tym także na forum Unii Europejskiej.

Interesujący w tej części naszego kwartalnika jest artykuł Tadeusza Płusy pt. „Zagrożenie bezpieczeństwa zdrowotnego a problem uchodźców”, w którym autor weryfikuje hipotezy występujące na ten temat w literaturze przedmiotu. Stwierdza m.in., że szeroko zakrojone w ostatnich latach ruchy migracyjne, mimo wprowadzonych regulacji prawnych i nadzoru medycznego, niosą ze sobą zagrożenie chorobami, które od dawna nie występują już w Europie, na przykład lekooporna gruźlica, cholera, czerwonka czy denga.

Z powyższym tekstem w pewnym zakresie koresponduje kolejny tutaj artykuł pióra Adama Rogala-Lewickiego na temat: „Kształtowanie ‘dobrej’ imigracji do Polski współcześnie. Zarys prawno-społeczny wyzwań”. Autor pokazuje, że wraz z procesami migracyjnymi występują jednocześnie złe i dobre zjawiska społeczno-gospodarcze, i próbuje odpowiedzieć na pytanie

ze sfery inżynierii społecznej, czy możliwe jest zaprojektowanie procesów migracyjnych tak, by generowały tylko pozytywne skutki. Podkreśla, że wszystkie kraje wysoko rozwinięte to kraje imigracyjne. Natomiast polskie społeczeństwo nadal charakteryzuje się niskim poziomem rozumienia kontekstów interkulturowych. W związku z tym – zdaniem autora – dziś w Polsce są niezbędne działania, wychodzące naprzeciw potrzebom polityki imigracyjnej, która sprawi, że będziemy mieli do czynienia tylko z „dobrą” imigracją.

Ostatnim tutaj tekstem jest artykuł Alicji E. Wasilewskiej pt. „Współczesne treści praw człowieka w perspektywie jego potrzeb”, w którym autorka ukazuje wartości determinujące współczesne treści praw człowieka. Wskazuje na nierozzerwalny związek współczesnych treści praw i swobód z żądaniem sprawiedliwego zaspokajania potrzeb człowieka, godziwej jakości jego egzystencji i zrównoważonych szans rozwoju w różnych sferach życia społecznego, politycznego i gospodarczego, który urzeczywistnia się w obszarze legitymizacji praw wszystkich generacji.

Numer zamykają – jak zawsze – dwie recenzje z najnowszych publikacji, poświęconych relacjom między Unią Europejską i Chinami oraz stosunkom polsko-rosyjskim w polskiej myśli politycznej.

Życzymy wszystkim Czytelnikom interesującej lektury oraz zachęcamy do współpracy z naszą Redakcją i z Uczelnią Łazarskiego w Warszawie, jedną z najlepszych szkół wyższych w Polsce, która w tym roku obchodzi jubileusz 25-lecia swojej działalności.

*prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer*

A R T Y K U Ł Y I S T U D I A

---





Oleksandra Stoykova\*

## OPTIMUM CURRENCY AREAS: THEORY AND APPLICATIONS

DOI: 10.26399/meip.4(63).2018.43/o.stoykova

### INTRODUCTION

*“...the issue of optimum currency areas, or, more broadly, that of choosing an exchange rate regime, should be regarded as the central intellectual question of international monetary economics”.*

Paul Krugman

As it was stated by Bayoumi and Eichengreen<sup>1</sup>:

“... the theory of optimum currency areas remains the workhorse for analyses of monetary unification”.

Without doubt, OCA theory developed significantly since then. Nonetheless, words of these scientists are still true. There exists neither a measure which will definitely indicate whether countries should or should not form a monetary union nor even a unique definition for the concept of the Optimum Currency Area. Nonetheless, the interest in this branch of the economy has been continuously increasing, especially since the Eurozone creation. Furthermore, globalization and technological progress is making countries across the globe more and more integrated: bivariate trade, capital flows and migration has

---

\* Bachelor degree, Lazarski university, Faculty of Economics and Management Master degree (in progress, expected – January 2019), Warsaw School of Economics (SGH), Faculty of Economics. e-mail: oleksandrastoykova@gmail.com

<sup>1</sup> T. Bayoumi, B. Eichengreen, *Shocking Aspects of Monetary Unification*. Cambridge: NBER, 1992.

increased significantly. This prompted the reevaluation of the importance of the currency's strength. Therefore, a number of regions (African Community, Asian Monetary Union etc.) have started to consider monetary union formation. Most empirical studies indicate that members of almost all of the potential currency unions are not sufficiently synchronized yet in order to fix their exchange rates<sup>2</sup>. Thus, understanding of the economic factors which can increase the synchronization is crucial for the policy makers.

The empirical part of the present study is mainly aimed to test the number of Optimum Currency Area determinants appearing in the literature, namely, bivariate trade, openness, size, asymmetric movement of output, GDP per capita distance, and gravity variables. Given the substantial critique of each of the known methodologies, the paper presents several techniques for analytical work on exchange rate regimes which should complement each other, namely, Bayoumi and Eichengreen's OCA indexes, correlation analysis, and gravity model of trade.

The second goal of the work is to find country pairs which could form a potential optimum currency area. Two out of three methodologies mentioned above are used for this purpose as well. The rest of the paper is organized as follows.

## 1. THE OCA THEORY

Before any research takes place, it is necessary to present theoretical background and existing literature in the discussed field. In case of the Optimum Currency Area Theory, these two notions are strongly linked to each other. The main objective of this literature review is to figure out the most essential determinants of the OCA.

### 1.1. Traditional Optimum Currency Area Theory

In the past the notion of the currency area was strongly linked to state borders and such approach was considered as the only correct one. The first who referred to question the idea of "one country, one currency" was Robert Mundell<sup>3</sup> in his *A Theory of Optimum Currency Area*. Despite the fact that

---

<sup>2</sup> H.K. Chow, K. Yoobai, A Common Currency Peg in East Asia? Perspectives from Western Europe, *Journal of Macroeconomics* 2003, vol 25, pp. 331–350.

<sup>3</sup> R.A. Mundell, A Theory of Optimum Currency Areas, *American Economic Review* 1961, vol. 51, pp. 657–665.

some papers about exchange rate regimes existed even earlier<sup>4</sup>, R. Mundell<sup>5</sup> was the first to use the Optimum Currency Area (OCA) term, and, eventually, was named the father of the idea. From Mundell's definition, the Optimum Currency Area is a region where no fiscal or monetary intervention is needed to bring the economy back to its equilibrium. He tried to find an answer to the question of whether economies should have their own currencies or whether a monetary union would be more beneficial to the regions. This was the main difference to literature developed earlier in so far as previous researchers mostly debated on the exchange rate regimes.

Mundell introduced a simple example of two regions facing exogenous country-specific shocks and illustrated that flexible exchange rate regimes, which allow for different monetary policies in these regions, are effective tools which are used to restore the equilibrium in both of them in such case. However, he noticed that "another adjustment mechanism" should be developed for the same regions provided that they use a single currency. It should be noticed that this theory was developed in the world not only under Bretton Woods system of fixed, explicitly adjusted exchange rates, but also with restricted capital mobility. Consequently, economic shocks were one of the core topics disputed in academic papers.

Mundell believed that a currency area cannot be optimal if high unemployment or inflation is the result of a fixed exchange rate. Because of this, Mundell suggested that labour mobility across the region is one of the most essential factors for currency area to be optimal. He argued that in order to provide external and internal adjustment labour mobility is an effective substitute for a flexible exchange rate. In other words, high labour mobility allows two regions to be economically efficient under the common monetary policy. Thus, it is considered by Mundell that two regions with high labour mobility should have a fixed exchange rate. The second criterion highlighted by Mundell is price and wage flexibility. Mundell believed it will help to allocate financial flows where they are needed most.

Finally, Mundell emphasized that in the absence of the two above-mentioned criteria, two regions should form one currency area if they do not suffer from asymmetric shocks. The explanation lies in the fact that two regions with asymmetric demand shocks experience the inverse problem of unemployment and inflation under both fixed and flexible exchange rates.

---

<sup>4</sup> See also: M. Friedman, *The Case for Flexible Exchange Rates*. Chicago: University of Chicago Press, 1953.

<sup>5</sup> R.A. Mundell, *A Theory...*, *op. cit.*

Mundell also provided several valuable arguments for large currency areas. Firstly, transaction and information costs increase with a number of currencies; therefore:

“...money in its role of medium of exchange is less useful if there are many currencies”<sup>6</sup>.

Secondly, a huge number of small currency areas makes foreign exchange market too thin, which, in turn, allows to speculate on the market and makes it easier to affect the prices on the foreign exchange. Hence, it becomes more difficult to conduct monetary policy.

Another pioneering contributor to the optimum currency area theory was Ronald McKinnon<sup>7</sup>. He has complemented Mundell’s theory with dividing factors, such as capital and labour mobility. The latter was presented in two distinct senses: geographical factor mobility among regions and factor mobility among industries. McKinnon mentioned that in the presence of the second one, there would not be much need for the first factor. However, he agreed with Mundell’s assumption that two regions with high mobility of factors should form a currency union.

McKinnon also mentioned the openness of the economy, defined as a ratio of tradable and non-tradable goods, as a key economic criterion to assess optimality. He argued that it is more beneficial for the country to join a monetary union if the degree of openness is high, since:

“... if we move across the spectrum from closed to open economies flexible exchange rate became both less effective as a control device for external balance and more damaging for internal price level stability”<sup>8</sup>.

The size of the economy also plays an important role in the McKinnon’s theory. He stressed that small economies are more suitable for currency union than large ones.

Peter Kenen<sup>9</sup> further broadened the theory by putting emphasis on the importance of the diversified economy. His argumentation starts from the belief that: “... perfect labour mobility rarely exists”<sup>10</sup>. Thus, a new criterion

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> R.I. McKinnon, *Optimum Currency Areas. American Economic Review* 1963, vol. 53, pp. 717–725.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> P. Kenen, *Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View*, R. Mundell, A. Swoboda (eds.), Chicago: University of Chicago Press, 1969.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

for determination of optimality should be developed. He stated that product diversification may be more valid for this purpose and explained it as follows.

Assume that a country produces only one good which is also its export. Then, if negative demand shock affects the latter, it leads to a fall in export revenue. This, in turn, decreases demand for the domestic currency and causes depreciation. In case of fixed exchange rate regime, adjustment should be achieved by the decrease in price level and wages. As a result, the unemployment rate in the region increases. Thus, such an area cannot be considered an optimum. In addition, a highly diversified economy with highly diversified exports is less likely to suffer from shocks, since the shock in one industry tends to be compensated by the opposite in another. Therefore, a well-diversified economy will rarely experience changes in trade patterns in comparison to single-product one. Kenen mentioned, however, that product differentiation may not help in case of macroeconomic disturbances, since its export sector will be affected as a whole. Additionally, he admitted that diversified economies are likely to have relatively small marginal propensity to import. Furthermore, Kenen highlighted the importance of a similar production structure explaining it by the high probability of the sector-specific shocks symmetrically affecting the mentioned regions.

The author has also introduced the idea of regional fiscal integration as a crucial condition for a monetary union. Kenen argued that fiscal integration can work as an efficient tool to decrease the asymmetry of the shocks. Therefore, fiscally integrated regions are highly suitable for a fixed exchange rate regime or a monetary union.

Three authors mentioned above are usually considered as most crucial and cited. However, there is a number of other researchers who also deserve to be mentioned. The new “generation” of the OCA theory was inspired by the contradictions and lack of practical implementation of the traditional theory. A lot of debates were held on Kenen’s diversification criteria. On the one hand, two single-product economies should keep their exchange rate flexible. On the other, these two economies combined in a monetary union will be more diversified. As a result, they will become more suitable for adoption of the fixed exchange rate.

One can say that McKinnon’s product diversification criterion contradicts Kenen’s openness criteria to some extent. In general, large economies are more likely to be well diversified and more independent in trade. Therefore, their export sector is relatively small and only a small part of the economy is affected by changes in the exchange rates. It can be concluded that, from Kenen’s point of view, such (large) economies are suitable for

a fixed exchange rate. McKinnon, however, argued that it is beneficial for rather small economies. Mundell's point of view does, indeed, contradict itself. He believed that "The Optimum Currency Area is not the world"<sup>11</sup>. Giercsh<sup>12</sup>, however, proved that Mundell's labour mobility means that, in the long run, the optimal currency area is the world.

A number of inconsistencies were found in factor mobility criteria. Corden<sup>13</sup> does not agree that labour mobility can deal with asymmetric shocks, especially in the long run. In his own words:

"...labor mobility is an inadequate substitute for exchange-rate flexibility, though it certainly reduces the costs, possibly substantially so, of exchange-rate inflexibility, and even yields gains of its own"<sup>14</sup>.

At the same time, labour mobility is likely to be lower in small countries, while McKinnon highlighted that large countries are less suitable for pegged exchange rates.

To sum up, seminal literature on the topic states that each group of countries could be at the same time considered feasible and not to form the OCA<sup>15</sup>. Tavlas<sup>16</sup> termed this as a 'problem of inconclusiveness'. As a result, a "new wave" of OCA researches started with the aim to deal with existing contradictions and paradoxes.

Corden<sup>17</sup> came up with obvious, to some extent, conclusion that a monetary union eliminates region's direct ability to influence monetary policy and exchange rate's fluctuations. This made him agree with Mundell's argument that price and wage flexibility are the most essential criteria, since they are responsible for the adjustment in absence of monetary policy.

<sup>11</sup> R.A. Mundell, *A Theory...*, *op. cit.*

<sup>12</sup> H. Giersch, On the Desirable Degree of Flexibility of Exchange Rates. *Weltwirtschaftliches Archiv* 1973, vol. 109, pp. 191–213

<sup>13</sup> W. Corden, *The adjustment problem*. L. Krause & W. Salant (Eds). Washington, DC: Brookings, 1973.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> P. Krugman, *Lessons of Massachusetts for EMU*, F. Torres, F. Giavazzi (eds.), New York: Cambridge University Press, 1993.

<sup>16</sup> G.S. Tavlas, The New Theory of Optimum Currency Areas. *The World Economy* 1993, vol. 16, pp. 663–685.

<sup>17</sup> W. Corden, *Monetary Integration, Essays in International Finance*, Princeton: Princeton University, 1972.

Besides, Corden<sup>18</sup> considered that countries which want to fix their exchange rate should also have a similar inflation level. In other case, a lot of additional funds would be required for this purpose of the OCA creation. This finding was mentioned by Fleming<sup>19</sup> as well.

In addition, Fleming concluded that the currency peg will be costly in case of different growth rates of productivity. De Grauwe<sup>20</sup> initially agreed with this, but changed his mind in later paper. Importance of inflation was also mentioned by Magnifico<sup>21</sup>. He introduced a new economic concept of “national propensity to inflation” (NPI). This variable is a function of inflation-unemployment trade-off in each economy. The author argued that NPI should be similar in both regions. Otherwise, both countries would have to choose the less-advantageous point on their Phillips curves. This concept, however, is rarely mentioned in the OCA literature. Gandolfo<sup>22</sup> pointed that similarities in the rates of inflation can be obtained *after* countries will form a monetary union.

Mundell<sup>23</sup> in his second paper on the Optimum Currency Area known as Mundell II or new Mundell, advocated the importance of assets’ differentiation as another adjustment mechanism to be used for international risk sharing. A similar criterion was stressed by Obstfeld and Rogoff<sup>24</sup>.

Also, early Mundell<sup>25</sup>, as almost all economists at that time, believed that a flexible exchange rate is a good instrument for stabilizing economy after asymmetric shocks. New

Mundell’s paper, however, was written at the time when the capital mobility was observed. Therefore, he changed his view to considering the exchange rate a source of large asymmetric shocks. In other words, new Mundell’s view proposes that the consequence of monetary union (loss

---

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> J.M. Fleming, On exchange rate unification. *The Economic Journal* 1971, vol. 81, no. 323, pp. 467–488.

<sup>20</sup> P. De Grauwe, The interaction of monetary policies in a group of European countries, *Journal of International Economics* 1975, vol. 5, no. 3, pp. 207–228.

<sup>21</sup> G. Magnifico, European Monetary Unification for Balanced Growth: A New Approach, Princeton: Princeton University Press, 1971.

<sup>22</sup> G. Gandolfo, *Monetary unions*, P. Newman, M. Milgate, J. Eatwell (eds), London: MacMillan, 1992.

<sup>23</sup> R. Mundell, *Uncommon Arguments for Common Currencies*, H.G. Johnson, A.K. Swoboda (eds.), London: George Allen and Unwin Ltd., 1973.

<sup>24</sup> M. Obstfeld, K. Roggoff, *Foundations of International Macroeconomics*, Cambridge: MIT Press 1996.

<sup>25</sup> R. Mundell, *Uncommon...*, *op. cit.*

of exchange rate as an effective adjustment tool) is no more the cost, but rather a benefit to regions, since the probability of asymmetric shocks in the economy is reduced. This Mundell's finding is one of the examples of what will be later named by Frankel and Rose<sup>26</sup>.

The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. This theory implies that regions which form a monetary union without **prior fulfillment of** criteria proposed by the theory can meet them **after** they will peg their currency. In Frankel and Rose's<sup>27</sup> words:

“Countries which join EMU, no matter what their motivation may be, may satisfy the OCA properties ex-post even if they do not ex-ante”.

This, however, works in the opposite direction as well. One of the examples for the reverse situation is Krugman's specialization effect, which is going to be discussed later. Vaubel<sup>28</sup> stressed that a real exchange rate is one of the most appropriate OCA criteria.

As stated in his paper:

“real exchange rate changes are clearly measurable and automatically give the appropriate weights to the economic forces of which they are the result”.<sup>29</sup>

Later, Gros and Hobza<sup>30</sup> agreed with the statement. Mintz<sup>31</sup> listed political factors among other conditions for the monetary union. Additionally, Haberler<sup>32</sup> emphasized that similar attitude to the policies among regions

<sup>26</sup> J. Frankel, A. Rose, A Panel Project on Purchasing Power Parity: Mean Reversion Within and Between Countries, *Journal of International Economics* 1996, vol. 40, pp. 209–224.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> R. Vaubel, Real Exchange Rate Changes in the European Community – The Empirical Evidence and its Implications for European Currency Unification, *Review of World Economics* 1976, vol. 112, no. 3, pp. 429–470.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> D. Gros, A. Hobza, *Exchange Rate Variability as an OCA Criterion: Are the Candidates Ripe for the Euro?*, Brighton: International Center for Economic Growth European Center, 2003.

<sup>31</sup> N. Mintz, *Monetary union and economic integration*, New York: New York University Press, 1970.

<sup>32</sup> G. Haberler, *The international monetary system: Some recent developments and discussions*, G.N. Halm (ed.), Princeton, NJ: Princeton University Press, 1970.



should be a criterion. Tower and Willett<sup>33</sup> noticed that preferences towards growth, inflation, and unemployment should be on the same level to form a flourishing currency area. Furthermore, policy makers should have a noteworthy capacity for trade-off among targets.

The significant part of Tower and Willett's paper was devoted to the factors influencing relative costs and benefits of the OCA. They argued that an individual approach to each country, rather than single criterion for all, will help to assess optimality.

However, the first to introduce the idea of measuring the cost and benefit of the currency area and noticed that each region should estimate cost and benefit from its own perspective was Ishayama<sup>34</sup>. Moreover, Ishayama highlighted that differences in social preferences may cause "harm" for currency area in the form of different inflation rates and wage increases.

## 1.2. New theory of optimum currency areas

The fact that optimum currency area theory was not complete, alongside with a number of new macroeconomic developments, gave the birth to "new theory of Optimum Currency Areas"<sup>35</sup>. One modern OCA researcher, Tavlas<sup>36</sup>, wrote the following in the first sentence of his paper:

"The theory of optimum currency area is back. Once dismissed as 'something of a dead-end problem'<sup>37</sup>, and derided it as 'primarily a scholastic discussion which contributes little to practical problems of exchange rate policy and monetary reform'<sup>38</sup>.

Other authors, Emerson et al.<sup>39</sup>, mentioned that:

---

<sup>33</sup> E. Tower, T. Willett, *The Theory of Optimum Currency Areas and Exchange Rate Flexibility. A More General Framework*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

<sup>34</sup> Y. Ishiyama, The Theory of Optimum Currency Areaspp. A Survey. *IMF Staff Papers* 1975, vol. 22, pp. 344–383.

<sup>35</sup> P. De Grauwe, German Monetary Unification. *European Economic Review* 1992, vol. 36, pp. 445–453.

<sup>36</sup> G.S. Tavlas, The New Theory..., *op. cit.*, pp. 663–685.

<sup>37</sup> H.G. Johnson, The case for flexible exchange rates. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* 1969, vol. 51, no. 6, pp. 12–24.

<sup>38</sup> Y. Ishiyama, *The theory...*, *op. cit.*

<sup>39</sup> M. Emerson, D. Gros, A. Italianer, G. Pisani-Ferry, H. Reichenbach, *One Market, One Money. An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming Economic and Monetary Union*, Oxford–New York: Oxford University Press, 1992.

“...there is still no ready-to-use theory for assessing the costs and benefits of economic and monetary union”.

Furthermore, a slowdown in the optimum currency area research was commonly explained by the lack of real world examples. With the appearance of European Monetary Union, however, more and more researchers became interested in the topic. The “new” Optimum Currency Area theory took into consideration recent (for that time) macroeconomic findings such as expectation formulation, the ineffectiveness of monetary policy, time inconsistency, credibility, the character of shocks, business cycle synchronization, specialization issues etc.<sup>40</sup>. In general, a shift from more economic criteria to more policy-oriented ones has been seen in the OCA theory papers since 1990s. Political reasons have been also mentioned among important issues in the modern optimum currency area theory. Another difference between traditional and new theories is that the new theory focuses more on benefits, while the traditional one mostly highlights costs of a fixed exchange rate regime.

First of all, modern authors in the OCA field argued about the loss of monetary policy as a huge cost for individual country. Unlike Corden<sup>41</sup>, Alesina, Barro and Tenreyero<sup>42</sup>, who believed that:

“The costs of giving up monetary independence are lower the higher the association of shocks between the client and the anchor”.

Méltiz<sup>43</sup> stressed **that** economies may need a different monetary policy even in case of symmetric shocks if their starting economic positions are different. Calvo and Reinhart<sup>44</sup> in *Fear of Floating* emphasized that in case of inadequate usage of monetary policy, the cost of monetary independence loss will not be substantial. This founding is known as rules vs. discretion literature. The pioneering literature in rules vs. discretion topic was written

---

<sup>40</sup> For more on the subject see: 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, pp. 224–238.

<sup>41</sup> W. Corden, *Monetary Integration*, *op. cit.*, 1972.

<sup>42</sup> A. Alesina, R. Barro, S. Tenreyero, *Optimal currency areas*, Cambridge: NBER, 2002.

<sup>43</sup> J. Méltiz, Brussels on a Single Money, *Open Economies Review* 1991, vol. 2, pp. 323–336.

<sup>44</sup> G. Calvo, C. Reinhart, Fear of Floating, *The Quarterly Journal of Economics* 2002, vol. 117, no. 2, pp. 379–408.

earlier<sup>45</sup>. The literature pointed to the following idea: Policy makers may offer prospects of low inflation in the next period in order to manipulate private agent's expectations and force them to conduct wage contracts under wrong expectations. This will allow to increase inflation unexpectedly and, therefore, to lower unemployment along a short-run Philips curve. However, this can happen only once, because cheated agents will distrust promises and adjust their expectations. As a result, such an economy will receive higher inflation alongside with the same level of unemployment. In this situation the government will need to find a way of dealing with continuously increasing inflation. Alesina, Barro and Tenreyero<sup>46</sup> proposed adopting credible currency as a solution.

Already mentioned endogeneity of the optimum currency area criteria, firstly intuitively created by Mundell<sup>47</sup>, was a hot issue for discussion in the new theory. It is commonly said that a currency union eliminates "borders" between participating regions. It means that countries within a monetary union experience a decrease in transaction costs, and, therefore, they are forced to increase trade volumes between each other<sup>48</sup>. Since single currency also leads to the absence of market segmentation and exchange rate volatility, trade between countries increases even further. This allowed De Grauwe and Mongelli<sup>49</sup> to make a general conclusion that a currency union forces trade in regions to increase significantly. The presence of high trade between countries leads to two possible outcomes: either an increased specialization in the industry with the comparative advantage or rise in business cycle correlation in case of common demand shock's predominance. Frankel and Rose<sup>50</sup> believed that the second is true. Based on this finding, Frankel and Rose<sup>51</sup> have explicitly introduced the concept of endogeneity of the optimum currency area criteria. This idea contradicts the traditional theory, which states that symmetric shocks are precondition for a currency union. The new

---

<sup>45</sup> F. Kydland, E. Prescott, Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, *Journal of Political Economy* 1977, vol. 85, pp. 473–491.

<sup>46</sup> A. Alesina, R. Barro, S. Tenreyero, *Optimal currency...*, *op. cit.*

<sup>47</sup> R.A. Mundell, *A Theory...*, *op. cit.*

<sup>48</sup> J. McCallum, National borders matter: Canada-US regional trade Patterns, *American Economic Review* 1995, vol. 85, no. 3, pp. 615–623.

<sup>49</sup> P. De Grauwe, F. Mongelli, *Endogeneities of Optimum Currency Areas*, Frankfurt am Main: European Central Bank, 2004.

<sup>50</sup> J. Frankel, A. Rose, Is EMU More Justifiable Ex Post Than Ex Ante?, *European Economic Review* 1997, vol. 41, pp. 753–760.

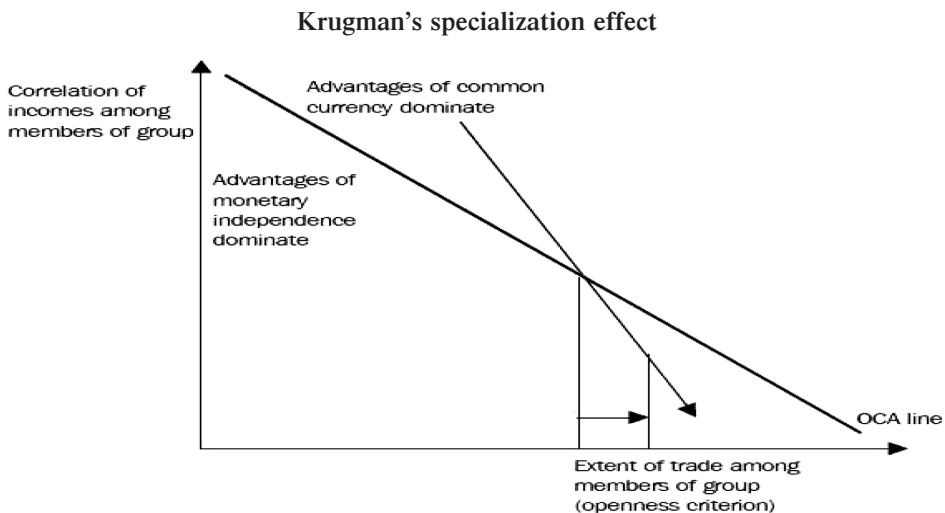
<sup>51</sup> *Ibidem.*

theory emphasizes that the criterion will be fulfilled ex-post. However, the opposite direction of the endogeneity should be considered as well.

The reverse situation, that is one when countries are not fulfilling the OCA after the creation of the monetary union, is clearly illustrated using the OCA line by Broz<sup>52</sup>. Figure 1 illustrates a positive correlation between benefits of monetary union for regions and both correlation of incomes and openness of the economies. Countries for which it is beneficial to form monetary union will be placed above the line on Figure 1. Countries which will found it costly will be placed below it.

The notion shown on the graph is known as Krugman's specialization effect<sup>53</sup>. He considers that countries experiencing the increase in trade are more likely to specialize in production. Therefore, their income correlation decreases. The final result is shown in the figure: Region will move down and to the right, shifting from the advantageous to the disadvantageous position on the diagram.

Figure 1



Source: T. Broz, *The theory...*, *op. cit.*

One of the leading roles in the modern OCA theory is devoted to business cycles synchronization (BCS) criterion. It is commonly believed that the higher correlation of business cycles, the lower the cost of leaving off the

<sup>52</sup> T. Broz, *The theory of optimum currency areas: A literature review*, *Privredna Kretanja I Ekonomska Politika*, 2005, vol. 104, pp. 53–78.

<sup>53</sup> P. Krugman, *Lessons of...*, *op. cit.*

independent monetary policy. Frankel and Rose<sup>54</sup> stressed that business cycle correlation is likely to be endogenous. This was also proved empirically. Frankel and Rose<sup>55</sup> also argued that there is a significant impact of trade on business cycles synchronization. The former, as it was mentioned, is affected by monetary union membership. Additionally, Frankel and Rose<sup>56</sup> highlighted gravity variables among other determinants of BSC. Imbs<sup>57</sup> tested the influence of intra-industry trade on BSC and showed the existence of a positive relationship among them.

Frankel<sup>58</sup> highlighted the importance of dominated trading partners and income convergence between potential currency union members. He emphasized that the correlation of income might cause similarities in production and consumption as well as reduction of the possibility of asymmetric shocks.

De Grauwe<sup>59</sup> indicated that different labour market institutions may cause difficulties for currency area members. Dellas and Tavlas<sup>60</sup> pointed out to the importance of countries' real convergence for the OCA theory. They considered two countries at a different level of economic development. The first one is a developed country with a relatively high income, while the second one is a developing country with the low level of income. The authors have predicted possible outcomes for the developing country in case of common monetary policy with the price stability as an objective. These were low interest rate, too optimistic income expectations, "wrong" incentive structure of investment, and excessive domestic demand. As a result:

"...the economy concerned may eventually be faced with the need to undergo a prolonged deflation in order to regain competitiveness"<sup>61</sup>.

---

<sup>54</sup> J. Frankel, A. Rose, A Panel Project on Purchasing Power Parity: Mean Reversion Within and Between Countries, *Journal of International Economics* 1996, vol. 40, pp. 209–224.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> J. Imbs, *Trade, Finance, Specialization and Synchronization*, London: CERP, 2003.

<sup>58</sup> J. Frankel, *No Single Currency Regime is Right for All Countries or at All Times*, Cambridge: NBER, 1999.

<sup>59</sup> P. De Grauwe, The euro at stake? The monetary union in an enlarged Europe, *CEifo Economic Studies* 2003, vol. 49, no. 1, pp. 103–121.

<sup>60</sup> H. Dellas, G.S. Tavlas, An optimum-currency-area odyssey, *Journal of International Money and Finance* 2009, vol. 28, no. 7, pp. 1117–1137.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

### 1.3. How to test the OCA criteria. Evidence from the literature

Indeed, empirical research in the Optimum Currency Area theory is a very complicated issue. There exists no mechanism accounting for all potential cost and benefits. That is why researchers use approaches that analyse the OCA criteria through measurements which are strongly linked to the OCA theory (Exchange Rate, Business Cycles, Economic Shocks etc.).

There are several key methods used in literature for “operationalizing” the OCA theory. The first, developed by Bayoumi and Eichengreen<sup>62</sup>, is responsible for a significant progress in the empirical OCA methodology. This technique tries to relate the variability of exchange rates with the main OCA criteria highlighted in the literature. In more formal way, Bayoumi and Eichengreen propose to construct a so-called OCA index based on the estimation of the following equation:

$$SD(e_{ij}) = \alpha + \beta_1 SD(\Delta y_i + \Delta y_j) + \beta_2 DISSIM_{ij} + \beta_3 TRADE_{ij} + \beta_4 SIZE_{ij} \quad (1)$$

$SD(e_{ij})$  – the standard deviation of the change in the logarithm of the end-year bilateral exchange rate between countries  $i$  and  $j$ ,

$SD(\Delta y_i + \Delta y_j)$  – the standard deviation of the difference in the logarithm of real output between  $i$  and  $j$ ,

$DISSIM_{ij}$  – the sum of the absolute differences in the shares of agricultural, mineral, and manufacturing trade in total merchandize trade,

$TRADE_{ij}$  – the mean off the ratio of bilateral exports to domestic GDP for the two countries,

$SIZE_{ij}$  – the mean of the logarithm of the two GDPs measured in U.S. dollars  
 $\alpha$  is an intercept term.

On the basis of the result, the dependent variable, which is named Optimum Currency Area index, is estimated for pairs of countries. Low OCA index indicates that countries will find it beneficial to create a monetary union.

The second method, which is sometimes called correlation and cluster analysis, is aimed to find regions with similarities in OCA criteria. The degree of business cycles synchronization has proven to be a useful measure for this purpose. The most common method employs pairwise correlation coefficient of detrended GDP, also known as Business Cycle Synchronization Index (Rose, 1998) as a measure of BSC.

<sup>62</sup> T. Bayoumi, B. Eichengreen, *Shocking...*, *op. cit.*

$$cor_{ij} = cor(y_i, y_j) = \frac{cov(y_i, y_j)}{\sqrt{var(y_i) \times var(y_j)}} \quad (2)$$

$y_i, y_j$  – cyclical components of real GDPs measured in US \$ for countries  $i$  and  $j$  respectively

In order to obtain cyclical component of GDP, different filters (Hodrick – Prescott, Baxter – King band – pass etc.) are used<sup>63</sup>.

Another technique is called Generalized Purchasing Power Parity (G-PPP) theory. The approach was introduced by Enders and Hurn<sup>64</sup>. The general concept is based on the following fact.

It can happen that macroeconomic determinants of real exchange rate for a group of countries are non-stationary. It causes real exchange rate for these economies to be non-stationary as well. However, if the determinants are sufficiently integrated, the real exchange rate will present similar trends. Mundell<sup>65</sup> argued that such economies (which share common real disturbances) form an optimum currency area.

G-PPP method can be presented in the form of the following regression:

$$r_{12t} = \beta_0 + \beta_{13t} r_{13t} + \beta_{14t} r_{14t} + \dots + \beta_{1mt} r_{1mt} + \varepsilon_t \quad (3)$$

$r$  – the bilateral real exchange rates between country 1 (the base country) and country  $i$  in the time period of  $t$ .  $\beta$  is an intercept term.

$\beta$  – the parameters of the co-integrating vector, and

$\varepsilon$  – a stationary stochastic disturbance term.

The higher cointegration between real exchange rate, the lower the cost of monetary union's creation for these economies. This method, nonetheless, is the least commonly used among introduced.

Despite the fact that the next approach analyses the OCA criteria indirectly, it is very often met in the related literature. This approach is

<sup>63</sup> For details see: K. Beck, *Spectral Analysis and Application of filters in the examination of business cycles*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 3(58), 2017, pp. 40–65 and K. Beck, *Zastosowanie filtrów do analizy cykli koniunkturalnych i synchronizacji cyklu koniunkturalnego Polski z krajami europejskimi*, „Wiadomości Statystyczne”, 10(677), 2017, pp. 5–18.

<sup>64</sup> W. Enders, S. Hurn, Theory and tests of generalized purchasing-power parity. Common trends and real exchange rates in the Pacific Rim. *Review of International Economics* 1994, vol. 2, pp. 179–190.

<sup>65</sup> R. Mundell, *A Theory...*, *op. cit.*

based on the classical and developed gravity models of trade. The main idea is to separate trade creation effect of a monetary union from other macroeconomic variables that may have an effect on bilateral trade. This method is mainly used by the supporters of The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria theory. While analyzing monetary union effect on trade, researchers believe that regions may fulfil OCA criteria ex-post. Rose (2002) was the first who introduced monetary union dummy to the classical gravity model. His regression (below) is one of the possible ways to follow this technique.

$$\begin{aligned} \ln(x_{ijt}) = & \beta_0 + \beta_1 \ln(y_i y_j)_t + \beta_2 \ln\left(\frac{y_i y_j}{Pop_i Pop_j}\right)_t + \beta_3 \ln D_{ij} + \\ & + \beta_4 cont_{ij} + \beta_5 lang_{ij} + \beta_6 FTA_{ij} + \beta_7 ComNat_{ij} + \\ & + \beta_8 ComCol_{ij} + \beta_9 Colony_{ij} + \gamma CU_{ijt} + \delta V(e_{ij})_t + \varepsilon_{ijt} \end{aligned} \quad (4)$$

$x_{ij}$  – value of bilateral trade between  $i$  and  $j$ ,

$y_i y_j$  – real GDP for county  $i$  and  $j$ ,

$Pop$  – population for county  $i$  and  $j$ ,

$D_{ij}$  – the distance between countries,

$cont_{ij}$  – a common border dummy,

$lang_{ij}$  – a common official language dummy,

$FTA_{ij}$  – a dummy variable for shared regional trade agreement,

$ComNat_{ij}$  – a dummy variable for shared nationality,

$ComCol_{ij}$  – a dummy variable for shared colonizer,

$Colony_{ij}$  – a dummy variable for colonial relation,

$CU_{ijt}$  – a dummy for shared currency at time  $t$ ,

$V(e_{ij})_t$  – the volatility of the nominal exchange rate in the period before  $t$ .

Obviously, a CU dummy, variable of main interest, is expected to have positive sign.

This paper is going to employ all, but G-PPP methodology. The G-PPP technique can be used, however, for further research.



## 2. DATA AND METHODOLOGY

### 2.1. Bayoumi and Eichengreen's model

Initially, the data for 173 countries was collected. However, part of these were dropped due to the lack of some bivariate data (trade mainly). Moreover, the model employed is not able to conduct a valid estimation for the countries with exchange rates are already pegged to any other currency (the variation of exchange rate equals to zero), since the exchange rate of this countries is not determined by themselves. Such countries were excluded from the observations as well. Finally, the sample was reduced to 3187 observations. The aim followed during construction of such a sample was to keep the balance between number of variables and a number of observations in order to obtain the highest possible combination of both.

The model constructed to calculate an OCA index is a developed version of Bayoumi and Eichengreen's (1997) equation (see previous chapter). The dependable variable, variation of exchange rate, is measured as a standard deviation of log for the bivariate exchange rate for 21 years analogically to how it is done in the pioneering work.

An asymmetric movement of output is determined as a pair-wise correlation coefficient of detrended GDP.

$$cor_{ij} = cor(y_i, y_j) = \frac{cov(y_i, y_j)}{\sqrt{var(y_i) \times var(y_j)}} \quad (5)$$

$y_i, y_j$  – cyclical components of real GDPs, obtained with Hodrick-Prescott filter ( $\lambda = 6.25$ ), and measured in US \$ for countries  $i$  and  $j$  respectively. The low value of the coefficient indicates divergent business cycles. The trade relation is measured by the ratio of bilateral trade to real GDP.

$$Trade(i, j) = \frac{X_{ij}}{Y_i} + \frac{M_{ij}}{Y_j} \quad (6)$$

$x_{ij}$  – an average of bilateral export between country  $i$  and country  $j$ .

$M_{ij}$  – an average of bilateral import between country  $i$  and country  $j$ .

$Y_i$  – an average of real GDP of country  $i$ .

$Y_j$  – an average of real GDP of country  $j$ .

The variable which is called SIZE in the pioneering regression was calculated by summarizing GDPs of two countries.

The classical regression also includes the variable which measures trade composition (DISSIM). Because of the lack of data for major part of the studied sample, it was decided to eliminate this variable from the regression. Otherwise, it would dramatically reduce the number of observations. Additionally, it was decided to include openness, measured as a sum of trade value to GDP ratios, GDP per capita distance, which is the difference between natural logarithms of countries GDPs per capita, as well as gravity variables.

Table 1. presents all variables included in regression as well as their sources and brief explanation.

Table 1

## Definitions and sources of data

Abbreviation	Explanation	Source
Cor	Pair-wise correlation coefficient	Penn World Table, version 8.0, July 2013
E	Exchange rate	Euromonitor Passport Database, 2017
Trade	Bivariate trade	IMF from IMF Direction of Trade data set, 2017
SameCountry	Dummy which indicates whether countries were part of one country or a common colonial system	CEPII from CEPII gravity data set, February 2017
Size	Sum of GDPs of two countries	Penn World Table, version 8.0, July 2013
Openness	Openness for trade	Penn World Table, version 8.0, July 2013
ComLang	Dummy for shared language	CEPII GRAVITY data set, February 2017
Borders	Dummy for shared borders	CEPII GRAVITY data set, February 2017
Dist	Physical distance	CEPII GRAVITY data set, February 2017
GDPpercapdist	GDP per capita distance	World Bank from World Bank Development Indicators data set, 2017

Source: own elaborations.

Finally, the estimated equation is as follows:

$$SD(e_{ij}) = \alpha + \beta_1 COR_{ij} + \beta_2 TRADE_{ij} + \beta_3 SIZE_{ij} + \\ + \beta_4 OPENNESS_{ij} + \beta_5 BORDERS_{ij} + \beta_6 SAMECOUNTRY_{ij} + \\ + \beta_7 COMLANG_{ij} + \beta_8 DISTANCE_{ij} + \beta_9 GDPERCAPDIST_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

The estimation was performed using the simple OLS method.

## 2.2. Correlation analysis and trade model

The data for the following models was calculated and collected in the same way as in the previous case.

Additionally, fixed exchange rate, or currency union dummy, was personally constructed based on the data from Euromonitor Database. The sample, however, is somewhat larger in this case, since there is no need to exclude already existing monetary unions. Thus, these regressions were run for 5782 country pairs. The variables used in the model were taken from the past research into the determinants of business cycle synchronization<sup>66</sup>.

The estimated equation for correlation analysis takes the following form.

$$COR_{ij} = \beta_1 + \beta_2 TRADE_{ij} + \beta_3 SIZE_{ij} + \beta_4 OPENNESS_{ij} + \\ + \beta_5 BORDERS_{ij} + \beta_6 SAMECOUNTRY_{ij} + \beta_7 COMLANG_{ij} + \\ + \beta_8 DISTANCE_{ij} + \beta_9 GDPERCAPDIST_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

<sup>66</sup> K. Beck, *Determinants of Business Cycles Synchronization in the European Union and the Euro Area*, "Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy", vol. 8, No. 4, 2013, pp. 25–48; K. Beck, *Structural Similarity as a Determinant of Business Cycles Synchronization in the European Union: a Robust Analysis*, "Research in Economics and Business: Central and Eastern Europe", vol. 5, No. 2, 2013, pp. 31–54; K. Beck, *Determinanty synchronizacji cykli koniunkturalnych w krajach Unii Europejskiej w latach 1990–2007*, „Gospodarka w Teorii i Praktyce”, 1(34), 2014, pp. 5–20; K. Beck, M. Grodzicki, *Konwergencja realna i synchronizacja cykli koniunkturalnych w Unii Europejskiej. Wymiar strukturalny*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2014; K. Beck, *Model dwóch gospodarek a wyniki badań nad synchronizacją cykli koniunkturalnych. Weryfikacja teoretyczna i empiryczna*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 3(46), 2014, pp. 17–47; K. Beck, *Determinanty synchronizacji cykli koniunkturalnych: analiza z wykorzystaniem BMA i miar łączności. Część 1, Metodyka badania*,

The trade model employed in the paper is presented below<sup>67</sup>.

$$\begin{aligned} TRADE_{ij} = & \beta_0 + \beta_1 FIXEDEXRATEORCU + \beta_2 COR_{ij} + \beta_3 SIZE_{ij} + \\ & + \beta_4 OPENNESS_{ij} + \beta_5 BORDERS_{ij} + \beta_6 SAMECOUNTRY_{ij} + \\ & + \beta_7 COMLANG_{ij} + \beta_8 DISTANCE_{ij} + \beta_9 GDPERCAPDIST_{ij} + \varepsilon_{ij} \end{aligned}$$

The OLS method was employed for both regressions.

### 3. RESULTS

This section describes the empirical results that have been obtained using the approaches discussed in the previous section.

#### 3.1. Bayoumi and Eichengreen's model

As it can be seen from the results presented in Table 2, not all of the newly added to the classical regression variables coincide with the theoretical hypothesis. Common language, GDP per capita distance, borders and same country variables came out with expected sign the last two, however, are not significant. The positive sign of openness variable contradicts McKinnon's openness criteria, but to some extent confirms Kenen's diversification hypothesis. Surprisingly, the result indicates the negative relationship between distance and exchange rate deviation. The explanation or proof of such a relation, unsurprisingly, was not found in the literature. At the same time, Bayoumi and Eichengreen's outcome is similar with the one received here. Only size appeared to be insignificant and with different from Bayoumi and Eichengreen's sign. However, the Optimum Currency Area theory admits that both a positive and negative relationship between size and exchange rate variation are possible.

Rather low  $R^2$  indicates low consistency in the predictive power of the model, as pioneering work has reported 51% of explanatory power. This can

---

„Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 4(59), 2017, pp. 19–46; K. Beck, *Determinanty synchronizacji cykli koniunkturalnych: analiza z wykorzystaniem BMA i miar łączności. Część 1, Wyniki estymacji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 1(60), 2018, pp. 19–46;

<sup>67</sup> More on gravity model of trade can be found in: K. Beck, *Bayesian Model Averaging and Jointness Measures: Theoretical Framework and Application to the Gravity Model of Trade*, “Statistics in Transition”, vol. 18, No. 3, 2017, pp. 393–412.

be explained by the highly heterogeneous sample, compared to Bayoumi and Eichengreen's and other similar models

presented in the literature. Another reason can lie in the fact that most of the research in this

area was conducted for Europe, with Bayoumi and Eichengreen's model being no exception. In the used sample, most of the European countries are excluded, since the variation of their exchange rates is equal to zero. Following the results, one can say that the traditional OCA theory is applicable to the lower extent on the different than European sample.

Table 2

## Regression results. Bayoumi and Eichengreen's model

Dependent variable	Standard deviation of exchange rate	Consistent with theory
Independent variables:		
Borders dummy	-0.028118 (0.0433831)	+
Log of distance	-0.0592108*** (0.0008967)	-
Openness	0.4833699*** (0.0741683)	+/-
Size	-0.0061971 (0.0049037)	+/-
GDP per capita distance	6.77e-07* (4.39e-07)	+
Common language dummy	-0.059365*** (0.016492)	+
Same country	-0.0121666 (0.0209529)	+
Correlation coefficient	-0.1490031*** (0.0173251)	+
Trade	-3.555345* (2.234632)	+
Adjusted R <sup>2</sup>	0.0457	
Number of observations	3187	

Standard errors are given in parentheses.

\*\*\* – indicates significance at the 1% level, \*\* – at the 5% level, \* – at the 10%.

Source: own elaborations based on World Bank, n.d.; Penn World Table 8.0, n.d.; IMF, n.d., Euromonitor, n.d., CEPII, n.d.. Performed in Stata/MP.

### 3.2. The correlation analysis

The result of the correlation analysis was depicted in Table 3. Given relatively high  $R^2$  of the model, one can say that the correlation analysis is more suitable for the countries under inquiry. The fact that this model was regressed for the larger sample due to the shortcomings of the previous model makes such a conclusion even more notional. Nonetheless, significance of variables indicates roughly the same explanatory power of the models.

Table 3

#### Regression results. Business cycles synchronization

Dependent variable	Pair-wise correlation coefficient of detrended GDP	Consistent with theory
Independent variables:		
Borders dummy	0.0274294 (0.0374294)	+
Log of distance	-0.0131299**	+
Openness	0.4627889*** (0.0512742)	+/-
Size	0.0119655*** (0.0032159)	+/-
GDP per capita distance	1.75e-07*** (3.08e-07)	-
Common language dummy	-0.0563661 (0.0118117)	-
Same country	0.0107888 (0.0136923)	+
Trade	5.270093*** (1.273145)	+
Adjusted $R^2$	0.0952	
Number of observations	5782	

Standard errors are given in parentheses.

\*\*\* – indicates significance at the 1% level, \*\* – at the 5% level, \* – at the 10%.

Source: own elaborations based on World Bank, n.d.; Penn World Table 8.0, n.d.; IMF, n.d., Euromonitor, n.d., CEPII, n.d.. Performed in Stata/MP.

Three out of eight variables appear to be insignificant, namely, the same country, borders and common language dummy. All variables except for the common language were also insignificant in the Bayoumi and Eichengreen’s model. Nowadays, it is common to hear that the world has turned out to be smaller and more open due to the continuously increasing integration and globalization. This can be one of the reasons for insignificance of borders dummy. One can say that different trade and economic agreements have made a border effect almost negligible. The low significance of common language dummy can be as well explained by the increasing level of education and globalization. The effect of one country dummy can be offset by the gravity variables included in the model. In addition, manual inspection of the data for the mentioned dummies indicated that these variables rarely take on the value of 1. This can be considered as a statistical reason for such result. The sign of the GDP per capita distance, in fact, defies logic and contradicts the result obtained in the previous model as well. However, the coefficient of the mentioned regressor can be roughly considered a zero. Therefore, one can say that GDP per capita distance has no effect on business cycles synchronization and variation of exchange rates for the analyzed sample.

### 3.3. Potential OCA of the world

In so far as most of the variable in Bayoumi and Eichengreen’s model are significant, it still makes sense to calculate the Optimum Currency Area indexes, even though some variables showed unexpected signs. The indexes were constructed based on all significant variables in the model. Table 4. presents top 5 countries with lowest OCA indexes.

**Table 4**

**Top 5 countries with lowest Optimum Currency Area indices**

<b>Country pair</b>	<b>OCA index</b>
Ghana and Pakistan	0,792996666
Ghana and India	0,814221011
Gambia and Kenya	0,850011842
Kenya and Zimbabwe	0,894306889
Sudan and Yemen	0,894335551

Source: based on World Bank, n.d.; Penn World Table 8.0, n.d.; IMF, n.d., CEPII, n.d.. Euromonitor, n.d.. Performed in Stata/MP.

One can say that these counties can create a monetary union with minimum loses.

Another way to find the most suitable countries for OCA is to employ Business Cycles Synchronization Index. Table 5. Illustrates top 5 (excluding countries which are already in the MU) of the highest correlation coefficient of GDP.

Table 5

**Top 5 countries with highest correlation coefficients**

<b>Country pair</b>	<b>Correlation coefficient</b>
Armenia and Lithuania	0,924924944
Honduras and Lithuania	0,914918610
Armenia and Latvia	0,907679563
Canada and Sweden	0,897141486
Cambodia and Nicaragua	0,896540816

Source: based on World Bank, n.d; Penn World Table 8.0, n.d.; IMF, n.d., CEPII, n.d., Euromonitor, n.d.. Performed in Stata/MP.

The historical, political and geographical reasons most probably will overpower pure statistical results in both cases. The most likely integration seems to be between Lithuania, Latvia and Albania. However, since Lithuania and Latvia are newcomers in the Eurozone and their target is to converge with the rest of Europe, this correlation result may be spoiled. As far as Albania is the official candidate for accession to the European Union since 2014, and, perhaps, in the future, it may also join the Eurozone, it can make sense to take obtained results into account for policy making.

According to Spearman rank, correlation coefficient value between OCA and BCS indexes equals  $-0.19$ . Considering low  $R^2$  of both models, the negative correlation is a kind of expected result. Considering this, it was decided to find out county pairs which have appeared in top 10% of both measures, since such a methodology will provide a more accurate result. Outcomes are presented in the table below. The last column of the table roughly indicates the possibility of common currency in the states. The decision was mainly made based on geographical location and historical reasons. In other words, closed location, and/or existing plans for monetary unification alongside with a good historical relation between countries allowed to say that there is high possibility of the OCA in countries.



What is interesting is that one of presented country pairs (Ghana and Guinea) already tried to form currency union together with Mali. The co-called Union of African States was created in 1958, but was disbanded in 1963. The main target of the Union was to form the currency area and develop a common foreign policy.

Some countries are part of the planned African monetary union (Ghana and Guinea, Kenya and Mauritania). Cambodia, Laos and Bangladesh seem to be good candidates for the currency area as well. Indeed, there are some ideas about a so-called Asian Monetary Union and these countries are potential members (Malone, 2002). Another extremely possible trio is

Argentina, Chile and Uruguay. Deeper analysis concerning the mentioned countries and Latin American countries in total, however, indicates that "...union in Latin America should stay as a long-term project" (Hallwood at al. 2004)

Table 6

**Coincidences in top 10% of Optimum Currency Area  
and Business Cycles Synchronization indices**

<b>Country pair</b>	<b>OCA index</b>	<b>BCS index</b>
Sudan and Yemen	0,894335551	0,58719406
Bolivia and Honduras	0,90851844	0,584991094
Bangladesh and Cambodia	1,07694961	0,818981436
Bangladesh and Benin	1,163726657	0,573661527
Honduras and Philippines	1,387660586	0,660459135
Malawi and Rwanda	1,449025446	0,658075009
Honduras and Sri Lanka	1,461904537	0,590243703
Mauritania and Pakistan	1,475226421	0,704917782
Cambodia and Laos	1,491314084	0,584994751
Australia and United Kingdom	1,504531703	0,607154522
Bangladesh and Laos	1,547371959	0,619702071
Costa Rica and Grenada	1,898498186	0,608946954
Bangladesh and Madagascar	2,037965871	0,67872679
Malaysia and Russia	2,062759786	0,58335814

Table 6 (cont.)

Country pair	OCA index	BCS index
Cambodia and Madagascar	2,12091212	0,613942533
Myanmar and Yemen	2,131963324	0,701804125
Moldova and Uzbekistan	2,137460896	0,589701908
Kenya and Mauritania	2,139831003	0,624814511
Cambodia and Pakistan	2,161610052	0,695764434
Honduras and Nicaragua	2,304641024	0,731007745
Argentina and Chile	2,323362989	0,590602126
Argentina and Uruguay	2,340555471	0,840756128
Kyrgyzstan and Uzbekistan	2,465480716	0,773480559
Tanzania and Vietnam	2,687301498	0,612775096
Nicaragua and Philippines	2,699375721	0,594857105
Ghana and Guinea	2,751678742	0,646829897
Nicaragua and Sri Lanka	2,79694081	0,680210747
Costa Rica and Panama	2,923853828	0,800812493
Bolivia and Côte d'Ivoire	3,063383423	0,625053019
Iceland and USA	3,228514399	0,62594657
Bangladesh and Cameroon	3,45527242	0,631364941

Source: own elaborations based on World Bank, n.d.; Penn World Table 8.0, n.d.; IMF, n.d., Euromonitor, n.d., CEPII, n.d.. Performed in Stata/MP.

### 3.4. Gravity model

This section is going to check the effect of monetary union on trade. A huge number of theoretical and empirical studies have shown that trade is one of the main driving forces for countries' economic integration. The previous section also proved these results. Therefore, the positive sign of currency union or fixed exchange rate dummy will indicate that countries can satisfy OCA requirements ex-post.

As it can be observed from Table 7., all significant control variables appeared to be with expected signs. The dummy variable which indicates

whether countries were part of the same country or the colonial system is insignificant. One can say that distance, borders and common language dummy may offset the effect of the mentioned variable. The results confirm the theoretical assumption of the positive effect of the monetary union on trade. This means that the endogeneity of OCA criteria appears to take place in the real life.

Table 7

## Regression results. Gravity model of trade

Dependent variable	Trade	Consistent with theory
Independent variables:		
Borders dummy	0.0004996* (0.0002802)	+
Log of distance	-0.0005717*** (000000589)	+
Openness	0.007606*** (0.0004831)	+
Size	0.0001469*** (0.0000315)	+
GDP per capita distance	-1.33e-09 (2.94e-09)	+
Common language dummy	0.0005667*** (0.00001128)	+
Same country	-0.0000494 (0.0001308)	-
Correlation coefficient	0.0004795*** (0.0001245)	+
Fixed exchange rate or currency union dummy	0.0015726*** (0.0002301)	+
Adjusted R <sup>2</sup>	0.0904	
Number of observation	5782	

Standard errors are given in parentheses.

\*\*\* – indicates significance at the 1% level, \*\* – at the 5% level, \* – at the 10%.

Source: own elaborations based on World Bank, n.d.; Penn World Table 8.0, n.d.; IMF, n.d., Euromonitor, n.d., CEPII, n.d.. Performed in Stata/MP.

## CONCLUSION

This study has aimed to test the hypothesis of OCA theory on a quite broad sample of countries, which can roughly be considered as a whole world. Generally, the paper is divided into two parts. Part 1 presents an analysis of existing literature in the field. The OCA literature is commonly divided into two sections. The first one is a traditional OCA theory, which is mainly discussed by Mundell<sup>68</sup>, McKinnon<sup>69</sup> and Kenen<sup>70</sup>. Despite the fact that these three papers gave birth to a number of paradoxes, one can say that these studies developed the most essential insights that remain as such up until now. The second which is the 'new' OCA theory, was fuelled by the creation of the European Monetary Union and inconsistency in the previous findings. Compared with the earlier literature, the modern one is mostly concentrated on the endogeneity, specialization, and business cycles synchronization issues. Furthermore, new contributions shifted the OCA criteria from purely economic towards more policy oriented one. The complexity and ambiguity of the theory, however, makes it more difficult to apply the criteria developed during more than half of a century in practice. Several tools used for empirical analysis in this branch of economics are also presented in this section. Three of them were used in the second empirical part of the paper.

The obtained results do not always coincide with existing research. It was concluded that Bayoumi and Eichengreen's method is less applicable on the scope of the whole world. The correlation analysis appears to be more suitable, even though the predictable power of the model is still low. Trade, GDP per capita distance, openness, and physical distance have the significant effect on dependent variables in both regressions. However, the signs of the variables are not always in line with theoretical assumptions and previous empirical results. The significance of monetary union dummy in gravity trade model proved the existence of endogeneity of the OCA criteria. The positive sign of the variable is consistent with the theory and previously conducted empirical studies. However, the possible Krugman's specialization effect should be taken into account while considering this result. The most promising country pairs out of those discovered as potential monetary union members are as follows: Sudan and Yemen, Bolivia and Honduras, Uzbekistan

---

<sup>68</sup> R.A. Mundell, *A Theory...*, *op. cit.*

<sup>69</sup> R.I. McKinnon, *Optimum...*, *op. cit.*

<sup>70</sup> P. Kenen, *Theory of...*, *op. cit.*

and Kyrgyzstan, Argentina and Uruguay, Ghana and Guinea, Bangladesh and Laos, Bangladesh and Cambodia, Cambodia and Laos,

Argentina and Chile as well as Argentina and Uruguay. In addition, it was determined that Albania is ready for monetary integration with Lithuania and Latvia.

To sum up, this research together with other existing works indicate that it is not easy to establish effects of macroeconomic factors on variables which are used to determine exchange rate regimes. Furthermore, the theory itself contains a lot of paradoxes and contradictory hypotheses. For this reason, it can be concluded that the OCA theory is still “a workhorse for analysis”, as more extensive theoretical development as well as further research are required.

## REFERENCES

- Alesina A., Barro R., Tenreyero S., *Optimal currency areas*, Cambridge: NBER, 2002.
- Barro R., Gordon D., Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy, *Journal of Monetary Economics* 1983, vol. 12.
- Bayoumi T., Eichengreen B., *Shocking Aspects of Monetary Unification*. Cambridge: NBER, 1992.
- Bayoumi T., Eichengreen B., Ever Closer to Heaven? An Optimum-Currency-Area Index for European Countries. *European Economic Review* 1998, vol. 41.
- Beck K., *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.
- Beck K., *Determinants of Business Cycles Synchronization in the European Union and the Euro Area*, “Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy”, vol. 8, no. 4, 2013.
- Beck K., *Structural Similarity as a Determinant of Business Cycles Synchronization in the European Union: a Robust Analysis*, “Research in Economics and Business: Central and Eastern Europe”, vol. 5, no. 2, 2013.
- Beck K., *Determinanty synchronizacji cykli koniunkturalnych w krajach Unii Europejskiej w latach 1990–2007*, „Gospodarka w Teorii i Praktyce”, 1(34), 2014.

- Beck K., *Model dwóch gospodarek a wyniki badań nad synchronizacją cykli koniunkturalnych. Weryfikacja teoretyczna i empiryczna*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 3(46), 2014.
- Beck K., *Spectral Analysis and Application of filters in the examination of business cycles*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 3(58), 2017.
- Beck K., *Zastosowanie filtrów do analizy cykli koniunkturalnych I synchronizacji cyklu koniunkturalnego Polski z krajami europejskimi*, „Wiadomości Statystyczne”, 10(677), 2017.
- Beck K., *Bayesian Model Averaging and Jointness Measures: Theoretical Framework and Application to the Gravity Model of Trade*, “Statistics in Transition”, vol. 18, no. 3, 2017.
- Beck K., *Determinanty synchronizacji cykli koniunkturalnych: analiza z wykorzystaniem BMA i miar łączności. Część 1, Metodyka badania*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 4(59), 2017.
- Beck K., *Determinanty synchronizacji cykli koniunkturalnych: analiza z wykorzystaniem BMA i miar łączności. Część 1, Wyniki estymacji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 1(60), 2018.
- Beck K., Grodzicki M., *Konwergencja realna i synchronizacja cykli koniunkturalnych w Unii Europejskiej. Wymiar strukturalny*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2014.
- Berger H., Jensen H., Schjelderup G., To peg or not to peg? A simple model of exchange rate choice in small economies, *Economic Letters* 2001, vol. 73.
- Broz T., The theory of optimum currency areas: A literature review. *Privredna Kretanja i Ekonomska Politika* 2005, vol. 104, pp. 53–78.
- Buiter W.H., Optimal currency areas: why does the exchange rate regime matter? With an application to UK membership in EMU. *Scottish Journal of Political Economy* 2000, vol. 47, no. 3.
- Calvo G., Reinhart, C., Fear of Floating. *The Quarterly Journal of Economics* 2002, vol. 117, no. 2.
- CEPII, n.d. Gravity. CEPII, viewed 29 March 2018, <[http://www.cepii.fr/CEPII/en/bdd\\_modele/presentation.asp?id=8](http://www.cepii.fr/CEPII/en/bdd_modele/presentation.asp?id=8)>.
- Chow H.K., Yoobai K., A Common Currency Peg in East Asia? Perspectives from Western Europe, *Journal of Macroeconomics* 2003, vol. 25.
- Corden W., *Monetary Integration, Essays in International Finance*, Princeton: Princeton University, 1972.
- Corden W., *The adjustment problem*. L. Krause, W. Salant (Eds). Washington, DC: Brookings, 1973.

- Corsetti G., Pesenti P., *Self-Validating Optimum Currency Areas*, New York: Federal Reserve Bank of New York 2002.
- De Grauwe P., The interaction of monetary policies in a group of European countries. *Journal of International Economics* 1975, vol. 5, no. 3.
- De Grauwe P., German Monetary Unification, *European Economic Review* 1992, vol. 36.
- De Grauwe P., The euro at stake? The monetary union in an enlarged Europe, *CESifo Economic Studies* 2003, vol. 49, no. 1.
- De Grauwe P., Mongelli, F., *Endogeneities of Optimum Currency Areas*, Frankfurt am Main: European Central Bank, 2004.
- Dellas H., Tavlas G.S., An optimum-currency-area odyssey, *Journal of International Money and Finance* 2009, vol. 28, no. 7.
- Emerson M., Gros D., Italianer A., Pisani-Ferry G., Reichenbach H., *One Market, One Money. An Evaluation of the Potential Bene-fits and Costs of Forming Economic and Monetary Union*, Oxford–New York: Oxford University Press, 1992.
- Enders W., Hurn S., Theory and tests of generalized purchasing-power parity. Common trends and real exchange rates in the Pacific Rim, *Review of International Economics* 1994, vol. 2.
- Euromonitor International, n. d. *Passport database*. Euromonitor International, viewed 18 March 2018 , < <http://go.euromonitor.com/passport.html>>.
- Feenstra R.C., Inklaar R., Timmer M.P., The Next Generation of the Penn World Table, *American Economic Review* 2015, vol. 105, no. 10, viewed 8 February 2018, <[www.ggdc.net/pwt](http://www.ggdc.net/pwt) – <http://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>>.
- Fleming J.M., On exchange rate unification, *The Economic Journal* 1971, vol. 81, no. 323.
- Frankel J., *No Single Currency Regime is Right for All Countries or at All Times*, Cambridge: NBER, 1999.
- Frankel J., Rose A., A Panel Project on Purchasing Power Parity: Mean Reversion Within and Between Countries, *Journal of International Economics* 1996, vol. 40.
- Frankel J., Rose A., Is EMU More Justifiable Ex Post Than Ex Ante?, *European Economic Review* 1997, vol. 41.
- Frankel J., Rose A., Endogeneity of the Optimum Currency Criteria. *Economic Journal* 1998., vol. 108.
- Friedman M., *The Case for Flexible Exchange Rates*, Chicago: University of Chicago Press, 1953.

- Gandolfo G., *Monetary unions*, Newman P., Milgate M., Eatwell J. (eds), London: MacMillan, 1992.
- Giersch H., On the Desirable Degree of Flexibility of Exchange Rates, *Weltwirtschaftliches Archiv* 1973, vol. 109.
- Gros D., Hobza A., *Exchange Rate Variability as an OCA Criterion: Are the Candidates Ripe for the Euro?*, Brighton: International Center for Economic Growth European Center 2003.
- Haberler G., *The international monetary system: Some recent developments and discussions*, Halm G.N. (ed.), Princeton, NJ: Princeton University Press, 1970.
- Imbs J., *Trade, Finance, Specialization and Synchronization*, London: CERP 2003.
- International Monetary Fund, n.d. *Direction of Trade Statistics*. International Monetary Fund, viewed 21 March 2018, <<http://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>>
- Ishiyama Y., The Theory of Optimum Currency Areas. A Survey, *IMF Staff Papers* 1975, vol. 22.
- Johnson H.G., The case for flexible exchange rates, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* 1969, vol. 51, no. 6.
- Kenen P., *Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View*, Mundell R., Swoboda A. (eds.), Chicago: University of Chicago Press, 1969.
- Kiyotaka S., Zhaoyong Z., McAleer M., *Shocking Aspects of East Asian Monetary Integration: An Optimum Currency Area Approach*, Yokohama: Central for International Trade Studies, Faculty of Economics, Yokohama National University, 2003.
- Krugman P., *Lessons of Massachusetts for EMU*. Torres F., Giavazzi F. (eds.), New York: Cambridge University Press, 1993.
- Kydland F., Prescott E., Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, *Journal of Political Economy* 1977, vol. 85.
- McCallum J., National borders matter: Canada-US regional trade Patterns, *American Economic Review* 1995, vol. 85, no. 3.
- Magnifico G., *European Monetary Unification for Balanced Growth: A New Approach*, Princeton: Princeton University Press, 1971.
- McKinnon R.I., Optimum Currency Areas, *American Economic Review* 1963, vol. 53.
- Meade J., The Balance of Payments Problems of a European Free Trade Area, *The Economic Journal* 1957, vol. 67.
- Mélitz J., Brussels on a Single Money, *Open Economies Review* 1991, vol. 2.



- Mintz N., *Monetary union and economic integration*, New York: New York University Press, 1970.
- Mongelli F., *New Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling Us*, Frankfurt am Main: European Central Bank, 2002.
- Mundell R.A., A Theory of Optimum Currency Areas, *American Economic Review* 1961, vol. 51.
- Mundell R., *Uncommon Arguments for Common Currencie*, H.G. Johnson and A.K. Swoboda (eds.), London: George Allen and Unwin Ltd. 1973.
- Obstfeld M., Roggoff K., *Foundations of International Macroeconomics*, Cambridge: MIT Press, 1996.
- Scitovsky T., *Economic theory and western European integration*, London: Allen and Unwin, 1958.
- Tavlas G.S., The New Theory of Optimum Currency Areas, *The World Economy*, vol. 16, 1993.
- Tower E., Willett T., *The Theory of Optimum Currency Areas and Exchange Rate Flexibility. A More General Framework*, Princeton: Princeton University Press, 1976.
- Vaubel R., Real Exchange Rate Changes in the European Community – The Empirical Evidence and its Implications for European Currency Unification. *Review of World Economics*, 1976, vol. 112, no. 3.
- World Bank, n.d. *World Development Indicators*, viewed 15th March 2018, <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>>.

## OPTIMUM CURRENCY AREAS: THEORY AND APPLICATION

### Summary

The paper is aimed at providing an extensive analysis of the theory of an optimum currency area (OCA), one of the most controversial and incomplete topics in economics. Nonetheless, high possibility of practical implementation alongside with real world examples made it a popular topic for discussions among researchers and policy makers. Although early literature in the field was written in the 1950s, Robert Mundell was the first to use the term of an optimum currency area. Other pioneering authors who are considered to be founders of the theory are Peter Kenen and Robert McKinnon. Their works, however, have also established a number of paradoxes. This, in turn, gave birth to the “new OCA generation”. The main contributions to the

OCA theory at this stage were made by Giercsh, Corden, Magnifico. The previously mentioned authors belong to the traditional OCA researchers. The modern theory, which emerged after the eurozone creation, broadened classical literature by considering the recent macroeconomic developments of the times. The literature, which is discussed in the first chapter of the paper, highlights the following key determinants of the OCA: similarities in shocks, inflation, business cycles, attitudes to policy, high factors' mobility, trade integration, price and wage flexibility, openness, and political and historical reasons. Due to limited data availability, the empirical part of this paper tests only a portion of these factors. It is performed with the use of econometric techniques and in accordance with the methodology discussed in Chapters 2 and 3, respectively. Generally, the findings indicate that, although theoretical hypothesis and methodologies are true and applicable to European countries, to some extent unexpectedly, the results are obtained in a broader scope. This finding confirms the assumption of Tower and Willett, and Ishayama, who stressed that the OCA criteria are individual for each region. The empirical part also presents potential currency areas, which were determined with the use of OCA and BCS indexes. Although some of the currency areas seem to be achievable, low predictable power of the models should be taken into account while considering the findings.

Key words: optimum currency area, business cycles synchronization, bilateral trade, exchange rate volatility, Krugman specialization effect, optimum currency area index, correlation analysis, asymmetric shock, monetary union, exchange rate regime

## OPTYMALNY OBSZAR WALUTOWY. TEORIA I ZASTOSOWANIE

### Streszczenie

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie obszernej analizy teorii optymalnego obszaru walutowego (OOW), jednego z najbardziej kontrowersyjnego i niekompletnego tematu w ekonomii. Niemniej jednak, duża możliwość praktycznej implementacji wraz z przykładami z rzeczywistości sprawiła, że był to popularny temat dyskusji wśród badaczy i decydentów. Pierwsza literatura w tej dziedzinie została napisana w latach 50. XX w., ale Robert Mundell był pierwszym, który użył terminu Optymalny Obszar Walutowy. Inni pionierscy autorzy, którzy są uważani za założycieli tej teorii to Peter

Kenen i Robert McKinnon. Prace wcześniej wspomnianych autorów ustaliły jednak dużo paradoksów. To z kolei dało początek „nowej generacji OCA”. Główny wkład w teorię Optymalnego Obszaru Walutowego na tym etapie złożyli: Giercsch, Corden, Magnifico, De Grauwe. Wszyscy wcześniej wspomniani autorzy należą do tradycyjnych badaczy Optimum Currency Area. Nowoczesna teoria, która powstała po stworzeniu strefy euro, poszerzyła literaturę klasyczną, biorąc pod uwagę ostatnie wydarzenia makroekonomiczne tych czasów. Literatura, która jest omówiona w pierwszym rozdziale pracy, podkreśla następujące kluczowe determinanty OOW: podobieństwa w szokach, inflacji, instytucjach rynku pracy, cyklach koniunkturalnych; wysoka mobilność czynników, integracja handlu, elastyczność cen i płac; polityczne i historyczne powody. Biorąc pod uwagę ograniczoną dostępność danych, część empiryczna tego artykułu testuje tylko część tych czynników. Odbывается to za pomocą technik ekonometrycznych i zgodnie z metodologią omówioną w rozdziałach 2 i 3. Wyniki pracy wskazują, że chociaż teoria i metodologia są prawdziwe i mają zastosowanie do krajów europejskich, nieoczekiwane do pewnego stopnia wyniki uzyskane są w szerszym zakresie. To odkrycie potwierdza założenie Tower and Willett i Ishayama, którzy podkreślili, że kryteria OCA są indywidualne dla różnych regionów. Część empiryczna przedstawia również potencjalne obszary walutowe, które zostały określone za pomocą teorii OOW i indeksów BCS. Chociaż niektóre obszary walutowe wydają się osiągalne, niska przewidywana moc modeli ekonometrycznej powinna być brana pod uwagę przy rozważaniu wyników.

Słowa kluczowe: optymalny obszar walutowy, synchronizacja cykli koniunkturalnych, handel dwustronny, zmienność kursu walutowego, efekt specjalizacji Krugmana, indeks optymalnych obszarów walutowych, analiza korelacji, szok asymetryczny, unia walutowa, reżim kursu walutowego

## ОПТИМАЛЬНЫЕ ВАЛЮТНЫЕ ЗОНЫ: ТЕОРИЯ И ЭМПИРИКА

### Резюме

Целью настоящей статьи является обширный анализ *Теории Оптимальных Валютных Зон (ОВЗ)*, одной из самых противоречивых и недостаточно исследованных в экономике. Тем не менее, большие возможности практического использования, эмпирически подкрепленные рядом фактов, имеющих место в действительности, стали причиной того, что *Теория Оптимальных*

*Валютных Зон* стала объектом пристального внимания со стороны специалистов и предметом многочисленных исследований и дискуссий. Несмотря на то, что данная проблематика освещалась в предметной литературе еще в 1950-х годах, Роберт Манделл первым использовал термин *Оптимальная Валютная Зона*. К другим авторам данной теории, которые считаются ее основоположниками, можно отнести Питера Кенена и Роберта Маккиннона. Работы вышеупомянутых авторов вызвали многочисленные споры в предметной литературе, что в свою очередь, стало причиной появления «нового поколения ОВЗ». Значительная роль в развитии *Теории Оптимальных Валютных Зон* на данном этапе принадлежит Гиршу, Кордену, Магнифико, Де Грауву. Упомянутые авторы относятся к числу традиционных исследователей *Теории Оптимальных Валютных Зон*. Современная теория, формирование которой происходило после образования Еврозоны, обогатила и углубила классические исследования в данной области, с учетом последних событий макроэкономических событий указанного периода. В предметной литературе, рассмотренной в первой главе настоящего исследования, освещены следующие ключевые детерминанты *Теории Оптимальных Валютных Зон*: сходства в сфере макроэкономических шоков, инфляции, институтов рынка занятости, бизнес-циклов, отношения к политике; высокая мобильность факторов, интеграция торговли, гибкость цен и заработной платы, открытость к торговле; обусловленности политического и исторического характера. В связи с отсутствием достаточного количества данных, эмпирический раздел настоящего исследования содержит попытку верификации только части вышеупомянутых факторов, что было достигнуто благодаря использованию эконометрических методов, описанных в главах 2 и 3. В целом, результаты статьи позволяют сформулировать вывод о том, что, хотя теоретические гипотезы и методологии достоверны и могут быть применимы в отношении европейских государств, неожиданные результаты, полученные уже на первом этапе, достигают более широкого диапазона значимости. Данный вывод подтверждает предположения Таувера и Уиллетта и Ишаямы, которые подчеркивали, что критерии ОСА являются индивидуальными для каждого отдельного региона. В эмпирической части исследования также представлены потенциальные валютные зоны, которые были определены благодаря использованию теории ОВЗ и индексов синхронизации бизнес-циклов. Следует, однако, учитывать низкую прогнозируемую мощность эконометрических моделей при использовании результатов работы.

Ключевые слова: оптимальная валютная зона, синхронизация бизнес-циклов, двусторонняя торговля, волатильность обменного курса, эффект специализации Кругмана, индекс оптимальных валютных зон, анализ корреляции, асимметричный шок, монетарный союз, режим обменного курса.

**Cite as:**

Stoykova, O. (2018) 'Optymalny obszar walutowy. Teoria i zastosowanie' ['Optimum Currency Areas: Theory and application']. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 4(63), 17–53. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.43/o.stoykova

**Cytuj jako:**

Stoykova O., *Optimum Currency Areas: Theory and Applications*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 4(63), 17–53 DOI:10.26399/meip.4(63).2018.43/o.stoykova

Justyna Łupińska\*

PODATEK BANKOWY  
JAKO NARZĘDZIE INTERNALIZACJI  
GENEROWANYCH PRZEZ BANKI  
NEGATYWNYCH EFEKTÓW ZEWNĘTRZNYCH.  
ANALIZA REAKCJI KRAJOWYCH BANKÓW  
NA WPROWADZONĄ DANINĘ

DOI: 10.26399/meip.4(63).2018.44/j.lupinska

## WPROWADZENIE

Banki, postrzegane pierwotnie jako instytucje ograniczające skutki nieefektywności rynków finansowych, stały się przed blisko 10 laty istotnym źródłem negatywnych efektów zewnętrznych, których materializacja jest postrzegana jako jedna z głównych przesłanek wybuchu drugiego największego kryzysu finansowego ostatniego stulecia. Poprzez globalne rynki finansowe, interakcje z realną sferą gospodarki oraz poprzez kanał deficytu finansów publicznych kryzys ten uzyskał głęboki wymiar społeczny dotykając również mieszkańców krajów, których gospodarki posiadały pierwotnie zdrowe fundamenty finansowe i makroekonomiczne. W tym kontekście na forum międzynarodowym (m.in. w ramach grupy G20 oraz w otoczeniu instytucjonalnym Wspólnoty Europejskiej), a także na poziomie poszczególnych krajów zaczęto rozważać, a następnie przyjmować rozwiązania legislacyjne pozwalające na silniejsze, bezpośrednie oddziaływanie państwa na podmioty sektora bankowego. Jednym z takich rozwiązań stał się podatek bankowy, który na początku 2016 roku został wprowadzony również w Polsce.

Mając na uwadze prawie dwa lata, które upłynęły od wprowadzenia przedmiotowego podatku w Polsce, autorka niniejszego artykułu stara się

---

\* Justyna Łupińska – mgr, Szkoła Główna Handlowa, j175768@doktorant.sgh.waw.pl

na podstawie analizy danych empirycznych odpowiedzieć na pytanie, na ile we wdrożonym w kraju wariantcie ma on wyłącznie charakter fiskalny, a na ile z jego pomocą możliwa jest moderacja skali negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez krajowy sektor bankowy w sytuacji, w której podatnicy tej daniny przyjmą wiele rozwiązań optymalizujących wysokość zobowiązań oraz będą dążyć do przerzucenia (części) jego kosztu na swoich klientów. Postawiona hipoteza badawcza brzmi więc następująco: wprowadzona w Polsce charakterystyka i konstrukcja podatku bankowego powoduje, że danina ta ma przede wszystkim wymiar fiskalny, jednocześnie jednak sposób określenia podstawy opodatkowania opartej na wartości aktywów banków (z możliwością odliczania wybranych pozycji aktywów i pasywów) umożliwi częściową internalizację negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez banki. Jako hipotezę pomocniczą przyjęto, że działania banków z zakresu optymalizacji podatkowej prowadzą do ograniczenia skali internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych, a w niektórych przypadkach mogą wręcz prowadzić do powstania samoistnych negatywnych efektów zewnętrznych.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie możliwości internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez banki za pośrednictwem wprowadzonego w Polsce na początku 2016 roku podatku bankowego. Przeprowadzone na potrzeby niniejszej pracy badania uwzględniają adaptacyjną odpowiedź banków na wprowadzoną daninę (optymalizacja podatkowa) oraz łączne skutki tejże odpowiedzi poprzez grupową aktywność m.in. na rynku międzybankowym oraz rynku krajowego długu skarbowego. Empiryczna ocena skutków wprowadzenia podatku bankowego oraz ewaluacja jego potencjału do internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych została dokonana na podstawie danych statystycznych z lat 2015–2017.

Artykuł składa się z 8 części: po wprowadzeniu w drugiej jego sekcji przedstawiono rolę nieefektywności rynków finansowych i negatywnych efektów zewnętrznych jako źródeł kryzysu finansowego 2007+, w części trzeciej dokonano przeglądu literatury dotyczącej podatku bankowego i skutków jego wprowadzenia, część czwarta prezentuje ogólną ideę podatku bankowego, piąta została poświęcona omówieniu rozwiązania legislacyjnego wprowadzającego podatek bankowy w Polsce, w tym analizie konstrukcji tego podatku. Część szósta artykułu omawia możliwości optymalizacji podatkowej realizowanej przez banki, siódma prezentuje natomiast wyniki empirycznej analizy skutków wprowadzenia podatku bankowego w ostatnich dwóch latach. W podsumowaniu (część ósma) została zawarta synteza uzyskanych wyników oraz ich interpretacja w kontekście postawionej na wstępie hipotezy badawczej.

## 1. NIEEFEKTYWNOŚCI RYNKÓW FINANSOWYCH I NEGATYWNE EFEKTY ZEWNĘTRZNE JAKO PRZYCZYNY KRYZYSU FINANSOWEGO 2007+

Zgodnie z teoriami opracowanymi w latach 70. XX wieku, m.in. przez Rothshilda i Stiglitz'a oraz Leland i Pyle, jedną z głównych przesłanek powstania instytucji finansowych, w szczególności banków, była chęć ograniczenia niedoskonałości rynku wynikających z asymetrii informacji oraz nadmiernych kosztów transakcyjnych<sup>1</sup>. Efektem pracy zatrudnionych w bankach profesjonalistów (m.in. kadry zarządczej i analityków kredytowych) jest obniżenie w ramach tych instytucji kosztu oceny wypłacalności potencjalnych kredytobiorców, a tym samym znaczące ograniczenie kosztów zawarcia kontraktu kredytowego, zapewniające efektywne pośrednictwo finansowe pomiędzy wierzycielami banku a podmiotami poszukującymi źródeł zewnętrznego finansowania zdolnymi do spłaty zaciągniętych zobowiązań<sup>2</sup>.

Dwa największe kryzysy finansowe ostatnich 100 lat (1929–1933 oraz 2007+) wskazały jednak, że sektor bankowy zamiast ograniczania może samodzielnie generować i wzmacniać negatywne efekty zewnętrzne m.in. poprzez znaczącą amplifikację cyklicznego charakteru akcji kredytowej prowadzącą do destabilizacji systemu finansowego. Wśród głównych przyczyn opisanego stanu rzeczy została wskazana skłonność kadry zarządczej banków do podejmowania nadmiernego ryzyka wynikającą z realizacji własnych, zwykle krótkoterminowych celów, sprzecznych z celami pozostałych interesariuszy banku, co można uznać za ucieleśnienie problemu agencji i materializację hazardu moralnego<sup>3</sup>.

Opisane powyżej przejawiające się w aktywności banków niedoskonałości rynkowe prowadzą do materializacji różnorodnych rodzajów ryzyka (m.in. kredytowego, płynności, rynkowego), które propagowane jest na zewnątrz instytucji stanowiąc zewnętrzny koszt ich funkcjonowania. W przypadku jednoczesnego wystąpienia negatywnych efektów zewnętrznych w wielu bankach rynki finansowe stają się środowiskiem transmisji ryzyka do pozostałych, początkowo „zdrowych” instytucji, co staje się zarzewiem ryzyka systemowego prowadzącego do destabilizacji systemu finansowego (MFW, 2008). Jeśli do ratowania instytucji finansowych o znaczącej wartości „toksycznych” akty-

<sup>1</sup> M. Rothschild, J.E. Stiglitz, *Equilibrium in competitive insurance markets: an essay on the economics of imperfect information*, „Quarterly Journal of Economics” 1976, 95, s. 629–649.

<sup>2</sup> G. Gorton, A. Winton, *Financial Intermediation*, NBER Working Paper 2002, 8928, Cambridge, MA.

<sup>3</sup> R. Demsetz, M. Saldenberg, P. Strahan, *Agency problems and risk taking at banks*. Staff Reports: Federal Reserve Bank of New York, 1997.



wów na szeroką skalę wykorzystywane są środki podatników, jako następstwo kryzysu finansowego pojawia się kryzys finansów publicznych<sup>4</sup>, a spowodowane nim cięcia bieżących wydatków budżetowych, przy jednoczesnym wzroście obciążeń podatkowych, powodują daleko idące implikacje społeczne i polityczne<sup>5</sup>.

Specyfika rozprzestrzeniania się ryzyka w sektorze bankowym oraz przyczynowo-skutkowy charakter relacji pomiędzy kryzysami finansowymi oraz kryzysami finansów publicznych stał się przesłanką do wprowadzania przez poszczególne państwa regulacji i polityk składających się na instytucjonalny system zakazów oraz bodźców bezpośrednio oddziałujących na sposób funkcjonowania banków. Pierwsza fala interwencjonizmu państwowego w odniesieniu do sektora bankowego była odpowiedzią na jego destabilizację podczas Wielkiego Kryzysu 1929–1933<sup>6</sup>. Analogiczną reakcją państw, podjętą jednak na szerszą skalę i znacznie szybciej od zaobserwowania negatywnych szoków dostrzec można również w ostatniej dekadzie (MFW, 2015). Wśród rozważanych instrumentów realizacji polityk oddziaływania przez państwo na sektor bankowy, które miałyby stanowić narzędzie internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych, znalazł się podatek bankowy (*bank levy*)<sup>7</sup>. Niniejsze opracowanie ma na celu zbadanie, na ile wariant podatku bankowego wprowadzonego w Polsce może zostać uznany jako środek internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez instytucje finansowe, a na ile jest to narzędzie służące do powiększania fiskalnych przychodów państwa.

## 2. PRZEGLĄD LITERATURY

Kontrybucja na rzecz stabilności finansowej (*financial stability contribution*) uzależniona od wartości sumy bilansowej banków (aktywów, bądź pasywów) została zaproponowana po raz pierwszy w raporcie MFW z 2010 roku (MFW, 2010) jako sposób na stworzenie zharmonizowanego funduszu sanacji niewypłacalnych instytucji w przypadku wystąpienia przyszłych kryzysów finansowych. Kilka miesięcy po poddaniu przedmiotowego raportu dyskusji podczas

<sup>4</sup> P.R. Lane, *The European sovereign debt crisis*, „Journal of Economic Perspectives” 2012, 26(3), s. 49–68.

<sup>5</sup> S. Owsiak, *Społeczny wymiar kryzysu – lekcja dla przyszłości*, Biuletyn PTE nr 2 (2012).

<sup>6</sup> Ch.W. Calomiris, J.R. Mason, *Fundamentals, panics, and bank distress during the depression*, „American Economic Review” 2003, 93 (5), s. 1615–1647.

<sup>7</sup> F.A. Schweikhard, M. Wahrenburg, *The internalization of systemic risk: An analysis of bank levy schemes*, Working Paper 2013.

czerwcowego szczytu grupy G20 w Toronto, opcja wprowadzenia jednolitego podatku bankowego w krajach należących do tej grupy przestała być przedmiotem rozważań. Jednocześnie poszczególne kraje G20 nie zarzuciły prac nad wprowadzeniem tego rodzaju daniny. Równolegle wprowadzenie podatku bankowego stało się przedmiotem analiz instytucji Wspólnoty Europejskiej, przede wszystkim Komisji Europejskiej (KE 2010a, KE 2010b, KE 2010c).

Idea podatku bankowego zaczęła przykuwać uwagę również środowisk akademickich. Przedmiotem analiz stały się zarówno dostępne opcje opodatkowania banków i pozostałych instytucji finansowych<sup>8</sup>, skutki implementacji tego rodzaju podatku<sup>9</sup> oraz możliwość jego wykorzystania jako instrumentu wspierającego stabilność finansową<sup>10</sup>.

Na gruncie krajowym jedne z pierwszych analiz dotyczących zasadności wprowadzenia podatku bankowego przeprowadził Narodowy Bank Polski oraz Forum Obywatelskiego Rozwoju. Możliwe warianty potencjalnego wprowadzenia podatku bankowego w Polsce przedstawili Juszczyk i Snarski. Implementacja podatku bankowego w krajowym ustawodawstwie otworzyła możliwość empirycznej analizy skutków oddziaływania przedmiotowej daniny na sektor bankowy. Ciekawym przyczynkiem do dyskusji na ostatni ze wskazanych tematów są prace Gajewskiego, opierające się w znacznej mierze na krytycznej analizie źródłowego aktu prawnego uchwalonego przez Sejm oraz opracowanie Malinowskiego<sup>11</sup>. Opinie dotyczące wad i zalet krajowej implementacji podatku bankowego przedstawił Furman<sup>12</sup>. Podejście oparte na analizie ilościowej, odnoszącej się do wpływu podatku bankowego na akcję kredytową krajowych banków, przedstawili Borowski, Jaworski i Tymoczko<sup>13</sup>. Warto również zwrócić uwagę na publikowany cyklicznie przez Komisję Nad-

---

<sup>8</sup> T. Hemmelgarn, N. Gaetan, *The 2008 Financial Crisis and Taxation Policy*, Taxation Papers. Bruss: Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission, 2010.

<sup>9</sup> M. Devereux, N. Johannesen, J. Vella, „Can Taxes Tame the Banks? Capital Structure Responses to the Post-Crisis Bank Levies”, materiał przedstawiony podczas konferencji CESifo w Monachium, marzec 2013.

<sup>10</sup> B. Coulter, C. Mayer, J. Vickers, *Taxation and regulation of banks to manage systemic risk*, Taxation and Regulation of the Financial Sector, MIT Press, 2014.

<sup>11</sup> D.M. Malinowski, *Podatek bankowy – podstawowe założenia, instytucje i skutki jego wprowadzenia*, „Przegląd Podatkowy” 2016, nr 2 (298), s. 3–4.

<sup>12</sup> Ł. Furman, *Podatek od aktywów instytucji finansowych: zagrożenia czy korzyści*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, 2017, nr 33 (1).

<sup>13</sup> J. Borowski, K. Jaworski, D. Tymoczko, *Wpływ podatku bankowego w Polsce na kredyt dla sektora niefinansowego*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 287.

zoru Finansowego materiał oceniający podstawowe skutki wpływu podatku bankowego na sytuację krajowych banków komercyjnych. Materiał ten stanowi punkt wyjścia do analiz przeprowadzonych przez autorkę niniejszej pracy.

### 3. OGÓLNA IDEA PODATKU BANKOWEGO

Weryfikacja hipotezy badawczej postawionej przez autorkę pracy wymaga rozważenia, jakie są pożądane cechy i konstrukcja podatku bankowego (podstawa opodatkowania i podlegający daninie podatnicy) pozwalające na internalizację i ograniczenie negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez instytucje sektora bankowego poprzez ograniczenie skłonności banków do podejmowania nadmiernego ryzyka przerzucanego następnie na podmioty zewnętrzne, przy jednoczesnym zachowaniu przez banki zdolności do zyskowej realizacji usług pośrednictwa finansowego oraz utrzymaniu na rozsądnym poziomie kosztów tychże usług dla klientów końcowych. Innymi słowy, wprowadzone rozwiązanie prawne w tym zakresie powinno się charakteryzować:

1. Możliwością ograniczenia negatywnych efektów zewnętrznych, m.in. asymetrii informacji, problemu agencji, hazardu moralnego, negatywnej selekcji, a także generowania ryzyka wynikającego z konstrukcji schematów wynagradzania kadry menedżerskiej oraz proliferacji ryzyka systemowego, przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości generowania dodatkowych zniekształceń spowodowanych wprowadzeniem podatku.
2. Brakiem zniekształceń oddziałujących na banki bodźców rynkowych pozwalających na efektywną alokację środków finansowych pozyskanych od deponentów.
3. Odpornością na agresywne metody optymalizacji podatkowej prowadzące do materializacji niestabilności systemu finansowego.
4. Możliwością jednoczesnej realizacji funkcji opisanej w pkt. 1, przy zachowaniu warunku opisanego w pkt. 2, przy jednoczesnym wypełnieniu spodziewanych fiskalnych efektów wprowadzonej daniny.

Ostateczna charakterystyka podatku bankowego w dużej mierze zależy od konstrukcji przyjętej przez ustawodawcę. Analizując rozwiązania proponowane w odpowiedzi na kryzysy finansowe, począwszy od II połowy ubiegłego wieku w zakresie podstawy opodatkowania, można wyróżnić w tym zakresie trzy podstawowe warianty:

1. Tobinowski podatek od transakcji realizowanych na rynkach finansowych (*Financial Transactions Tax, FTT*).

2. Podatek od efektów aktywności finansowej (*Financial Activity Effects Tax*, FAET), gdzie najistotniejszą kategorią podlegającą opodatkowaniu jest zysk wypracowany przez instytucje finansowe.
3. Podatek od skali aktywności finansowej (*Financial Activity Scale Tax*, FAST), w ramach którego danina wnoszona przez instytucje finansowe zależy głównie od wartości ich aktywów, bądź pasywów.

Podatek w wariantach FAT jest *de facto* podatkiem obrotowym. W swoim podstawowym zakresie dotyczy on wyłącznie operacji kupna/sprzedaży akcji i obligacji i jest mało przydatny z punktu widzenia możliwości eliminacji negatywnych efektów zewnętrznych. Przyjęcie szerokiego katalogu transakcji podlegających opodatkowaniu (m.in. aktywność banków na rynkach walutowych i/lub instrumentów pochodnych) prowadzi do zwiększenia kosztów transakcyjnych często zawieranych operacji spekulacyjnych, a tym samym powinno ograniczać zmienność cen instrumentów będących przedmiotem obrotu, zwiększać stabilność tych rynków i przyczyniać się do ograniczenia ekspozycji instytucji finansowych na ryzyko związanych z uczestnictwem w tych rynkach.

W przypadku drugiego rodzaju konstrukcji podstawy opodatkowania (wyrażonych w pieniądzu efektów działalności finansowej) rozważane są trzy możliwe rozwiązania:

1. Opodatkowanie wartości wypracowanego przez instytucję finansową zysku powiększonej o sumę wynagrodzeń kadry menedżerskiej banku przekraczających przyjęty przez ustawodawcę pułap.
2. Opodatkowanie wartości wypracowanego przez instytucję finansową zysku przekraczającego określony pułap powiększone o sumę wynagrodzeń kadry menedżerskiej również przekraczających określoną wartość progową.
3. Opodatkowanie podstawy określonej jak w pkt 1 lub 2 jednak pomniejszonej o wartość wydatków instytucji finansowej na inwestycje.

Zaprezentowane propozycje są ukierunkowane na „karami” instytucji finansowych za podejmowanie nadmiernego ryzyka oraz budowanie schematów wynagradzania pozwalających kadrze menedżerskiej na uzyskiwanie ponadprzeciętnych przychodów w efekcie agresywnego inwestowania środków powierzonych przez klientów, ograniczając tym samym ryzyko wystąpienia hazardu moralnego i efektu domina.

W świetle opisanych tu zalet i wad dwóch pierwszych rozwiązań w zakresie konstrukcji podstawy opodatkowania warto przyjrzeć się rozwiązaniu polegającemu na opodatkowaniu skali działalności instytucji finansowych. Wśród

wielu możliwych rozwiązań praktycznych rozważmy trzy warianty oparte na raportowanych przez banki kategoriach bilansowych:

1. Opodatkowanie sumy aktywów, bądź pasywów instytucji finansowych.
2. Opodatkowanie zobowiązań instytucji finansowych.
3. Opodatkowanie sumy aktywów/pasywów pomniejszonych o wysokość kapitału własnego, depozytów oraz należności z tytułu nabycia skarbowych papierów wartościowych.

Niewątpliwą zaletą wymienionych powyżej sposobów obliczenia podstawy opodatkowania jest relatywna łatwość zdefiniowania kategorii objętych daniną. Ponadto pozwalają one na ograniczenie czynników bezpośrednio składających się na skalę efektów zewnętrznych oddziałujących na otoczenie instytucji finansowych (ograniczenie wpływu reguły *too-big-too fail*). Z wprowadzeniem tego rodzaju rozwiązań związane są jednak znaczące ograniczenia i potencjalne negatywne skutki. W pierwszym i drugim z rozważanych wariantów, w przypadku opodatkowania całkowitej kwoty pasywów podatek powoduje podwójne obciążenie finansowe instytucji finansowej z tytułu zebranych depozytów (obciążonych również opłatą na fundusz gwarancyjny). W przypadku przyjęcia jako podstawy opodatkowania sumy aktywów podatek obejmuje swoim zakresem obarczone relatywnie niewielkim ryzykiem takie pozycje, jak należności z tytułu zakupionych krótko i długoterminowych papierów skarbowych. Ponadto może prowadzić do ograniczenia skali akcji kredytowej. Choć trzeci ze sposobów opodatkowania skali działalności jest wolny od opisanych powyżej wad, to jednak, podobnie jak poprzednio opisane podejścia nie uwzględnia sytuacji instytucji finansowych (m.in. ich zyskowności) oraz wydaje się być mało odporny na podejmowane przez banki działania zmierzające do przerzucania kosztów wprowadzonych obciążeń na klientów.

Podsumowując, trudno jest znaleźć rozwiązanie w zakresie konstrukcji podatku bankowego, które mogłoby jednoznacznie stanowić optymalny sposób internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych, a z drugiej strony być odpornym na unikanie przez instytucje płacenia tej daniny poprzez kreatywny sposób prowadzenia księgowości lub też przerzucanie jej kosztu na klientów. W dalszej części pracy analizie zostanie poddane rozwiązanie przyjęte w Polsce bazujące na podejściu FAST w wariantcie dotyczącym wartości aktywów instytucji podatkowych uwzględniającym liczne odliczenia od podstawy opodatkowania (m.in. wartość funduszy własnych i należności wynikających z zakupu obligacji skarbowych).

#### 4. PODATEK BANKOWY W POLSCE

Podatek od niektórych instytucji finansowych, zwany potocznie podatkiem bankowym, został wprowadzony w Polsce ustawą z dnia 15 stycznia 2016 roku, która weszła w życie z ponad dwutygodniowym *vacatio legis*<sup>14</sup>. Pierwszy projekt ustawy wprowadzającej tego rodzaju daninę obciążającą banki proporcjonalnie do wartości ich aktywów (stawka w wysokości 0,39%) został złożony w sejmie już w 2010 roku, a kolejną analogiczną inicjatywę (ze stawką 0,25% liczoną również od wartości aktywów podmiotów objętych podatkiem) podjęto rok później<sup>15</sup>. W obu przypadkach wpływy z podatku miały w całości trafić do budżetu państwa.

Konstrukcja wprowadzonego ustawą ze stycznia 2016 roku podatku przedstawia się następująco:

1. W zakresie podmiotowym podatnikami tego podatku są:
  - a) krajowe banki (z wyłączeniem Banku Gospodarstwa Krajowego S.A.), oddziały banków zagranicznych oraz oddziały instytucji kredytowych, których wartość aktywów przekracza 4 mld zł,
  - b) spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, których wartość aktywów przekracza 4 mld zł,
  - c) krajowe zakłady ubezpieczeń, reasekuracji oraz oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i reasekuracji, których wartość aktywów przekracza 2 mld zł,
  - d) instytucje pożyczkowe o wartości aktywów przekraczających 200 mln zł.
2. W zakresie przedmiotowym opodatkowaniu podlega nadwyżka sumy wartości aktywów podatnika, wynikająca z zestawienia obrotów i sald, określona na ostatni dzień miesiąca według zapisów na kontach księgi głównej, przy czym w przypadku banków oraz oddziałów banków zagranicznych i oddziałów instytucji kredytowych podstawa opodatkowania pomniejszana jest o wartość:
  - a) funduszy własnych,
  - b) skarbowych papierów wartościowych,
  - c) aktywów stanowiących zabezpieczenie kredytu refinansowego udzielonego przez NBP,
  - d) środków zgromadzonych przez bank zrzeszający na rachunkach zrzeszonych banków spółdzielczych.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 roku o podatku od niektórych instytucji finansowych, Dz.U. 2016, poz. 68.

<sup>15</sup> Sejm, Proces legislacyjny Sejmu VI kadencji (<http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf> [dostęp: 04.04.2018]).

3. Stawka podatku wynosi 0,44% podstawy opodatkowania w skali roku (odpowiednio 0,0366% miesięcznie), podatek nie stanowi kosztu uzyskania przychodu w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), w związku z czym stawka efektywna wynosi 0,54% w skali roku.
4. Obowiązuje samookreślenie zobowiązania podatkowego: podmioty podlegające opodatkowaniu zobowiązane są do samodzielnego obliczenia i złożenia do naczelnika właściwego urzędu skarbowego deklaracji wskazującej wysokość tego zobowiązania, a ponadto odpowiedniej jego kwoty do uiszczenia na rachunek wspomnianego urzędu skarbowego do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego podatek dotyczy.

Z punktu widzenia rozważań dotyczących możliwości internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych za pomocą podatku bankowego należy jednocześnie dodać, że w zaimplementowanej postaci przychody państwa z daniny wniesionej przez określone powyżej instytucje finansowe trafiają w pełnej wysokości do budżetu państwa. Mogą więc one jedynie pośrednio rekompensować straty podmiotów dotkniętych ewentualnym ryzykiem generowanym przez instytucje finansowe i to przy założeniu, że środki finansowe trafiające do budżetu zostaną przeznaczone na znaczące i długoterminowe ograniczenie jego deficytu, pozostawiając jednocześnie większy margines dla działań państwa w przypadku wybuchu kolejnego kryzysu.

## 5. INTERNALIZACJA NEGATYWNYCH EFEKTÓW ZEWNĘTRZNYCH A PRZERZUCALNOŚĆ ZOBOWIĄZAŃ WYNIKAJĄCYCH Z WPROWADZENIA PODATKU BANKOWEGO

Istotnym warunkiem możliwości internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych za pośrednictwem danego instrumentu polityki państwa jest ograniczona możliwość uchylania się adresatów instrumentu od ponoszenia konsekwencji związanych z jego wprowadzeniem. Tymczasem instytucje finansowe, działając od wielu lat w środowisku podlegającym jednym z najdalej idących regulacji, potrafią skutecznie unikać skutków ich wprowadzenia poprzez liczne „innowacje” dotyczące modelu prowadzenia działalności gospodarczej. W przypadku rozważanego instrumentu, podatku skonstruowanego zgodnie z opisanym powyżej katalogiem zasad, jednym ze sposobów na ograniczenie wysokości zobowiązań instytucji finansowych jest przesunięcie wynikających z jego wprowadzenia obciążeń na inne podmioty, co w literaturze nosi miano przierzucalności podatku<sup>16</sup>. Tęgo rodzaju zachowania są przeciwne inten-

<sup>16</sup> D.J. Gajewski, *Podatek bankowy w Polsce – wady i zalety*, Analizy i Studia CASP 2016b, 1 (1), s. 1–24.

ojom ustawodawcy, wprowadzającego do obrotu prawnego dane rozwiązanie prawne, a jednocześnie ograniczają możliwość oddziaływania instrumentu na objęte nim podmioty. Poniżej zostaną przedstawione najczęściej opisane w literaturze teoretyczne sposoby ograniczenia wysokości zobowiązań wynikających z wprowadzenia podatku bankowego.

### 5.1. Optymalizacja struktury i wartości aktywów banków

Jednym z prostszych sposobów na ograniczenie wysokości zobowiązania banku wynikającego z analizowanego podatku jest możliwość zmniejszenia podstawy opodatkowania poprzez wykazanie na ostatni dzień miesiąca na kontach księgi głównej skarbowych papierów wartościowych o wartości możliwie wysokiej w stosunku do całkowitej wartości aktywów, na które w pozostałej części składają się głównie kredyty. Można jedynie domniemywać, że wśród intencji ustawodawcy wprowadzającego możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania wartości papierów skarbowych było obniżenie ekspozycji banków na ryzyko (alokacja środków pozyskanych od deponentów w relatywnie bezpieczne instrumenty finansowe) oraz zapewnienie bardziej stabilnego sposobu finansowania długu publicznego (zakup długu przez przewidywanych inwestorów będących krajowymi rezydentami). Przyjmując tę perspektywę, należy stwierdzić, że podatek bankowy może mieć wpływ na ograniczenie skali efektów zewnętrznych.

Jednocześnie należy jednak zwrócić uwagę, że sposób obliczania podstawy opodatkowania (na ostatni dzień miesiąca) daje podstawę do podejmowania przez banki intensywnych działań o charakterze krótkoterminowej optymalizacji. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której banki kupują w ciągu kilku ostatnich dni poprzedzających ostatni dzień miesiąca skarbowe papiery wartościowe o znaczącej wartości, by je następnie sprzedać bezpośrednio po określeniu podstawy opodatkowania. Tego rodzaju działania bez wątpienia mogą destabilizująco oddziaływać na wysokość długu publicznego. Warto również zwrócić uwagę, że ustawodawca miał możliwość wprowadzenia relatywnie prostego zabezpieczenia przed tego rodzaju praktykami, określając chociażby wartość papierów wartościowych na podstawie ich średniego stanu z referencyjnego miesiąca. Jednocześnie długoterminowe inwestowanie banków w papiery wartościowe, w sytuacji gdy oprocentowanie tych instrumentów jest korzystne, może na zasadzie substytucji oddziaływać na wysokości udzielonych kredytów, a tym samym wzmacniać cykliczność akcji kredytowej.

Rozwiązaniem pozwalającym na kształtowanie do celów podatkowych wartości aktywów krajowych banków posiadających za granicą oddziały, bądź



spółki powiązane kapitałowo (np. spółki-matki) jest możliwość realokacji części portfela kredytowego poza obszar lokalnej jurysdykcji. Zasadność finansowa tego rodzaju operacji występuje w przypadku umów kredytowych znacznej wartości, można się więc spodziewać, że rozwiązanie to będzie dotyczyło kontraktów zawieranych przez banki ze średnimi i dużymi podmiotami, jedynie w wyjątkowych sytuacjach dotyczyć może ono umów, których stroną są osoby fizyczne. Niemniej jednak tego typu działania pozwalają na wyłączenie z podstawy opodatkowania części najbardziej lukratywnych (przynoszących najwyższą pod względem marży odsetkowej) należności banków, przyczyniając się dodatkowo do obniżenia ich wyniku odsetkowego, a tym samym do obniżenia podstawy podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Dodatkowo jako pochodną praktycznego wykorzystania powyższego rozwiązania należy rozważyć:

- ograniczenie akcji kredytowej krajowych banków, w szczególności w zakresie umów zawieranych z klientami korporacyjnymi,
- w przypadku udzielania kredytów indeksowanych walutami obcymi krajowym podmiotom gospodarczym uzyskującym większość przychodów w krajowej walucie narażenie tych podmiotów na dodatkowe ryzyko finansowe związane z wahaniami wartości kredytu uzależnionej od charakteryzującego się znaczną zmiennością kursu walutowego oraz wynikające z uzależnienia tych podmiotów od finansowania przez krajowe instytucje o niekiedy znacznie niższej efektywnej wypłacalności.

Ponadto opisane rozwiązanie może prowadzić do powstania swoistej przewagi konkurencyjnej w zakresie możliwości prowadzenia akcji kredytowej obciążonej niższym narzutem podatkowym przez podmioty posiadające za granicą spółki powiązane kapitałowo, bądź oddziały. Występowanie podobnego zjawiska można było zaobserwować na początku obecnego wieku w zakresie udzielanych przez krajowe banki kredytów denominowanych w walutach obcych, które zabezpieczane były przez zagraniczne spółki-matki na znacznie korzystniejszych zasadach niż mogły to uczynić podmioty działające wyłącznie w Polsce.

## 5.2. Optymalizacja struktury pasywów banków

Depozyty zebrane przez banki na rynku międzybankowym stanowią dodatkową pulę płynnych środków. Mogą one zostać przez bank zagospodarowane na cztery główne sposoby: poprzez udzielenie kredytu, poprzez złożenie depozytu w innym banku lub w NBP, poprzez zakup papierów wartościowych lub też poprzez zakup innych instrumentów finansowych. W przypadku przyjęcia w ostatnim dniu miesiąca depozytu typu *overnight*, rzeczywisty jego koszt

dla banku rośnie o 0,0366 punktu procentowego, co w większości przypadków czyni tego rodzaju operację nieopłacalną dla banku. Instytucje te w ostatnim dniu miesiąca (i bezpośrednio przed tym terminem) mają więc silny bodziec do oferowania znacznie niższych stawek oprocentowania depozytów, bądź wręcz wstrzymywać się z ich przyjmowaniem. Jednocześnie spłaszczeniu ulega pozostała część krzywej rentowności depozytów (przede wszystkim w jej środkowym segmencie), a obroty na rynku międzybankowym mogą się cyklicznie wahać w rytm miesięcznego cyklu określenia podstawy podatku bankowego, prowadząc do jego destabilizacji.

## 6. EFEKTY WPROWADZENIA PODATKU BANKOWEGO W POLSCE W KONTEKŚCIE INTERNALIZACJI NEGATYWNYCH EFEKTÓW ZEWNĘTRZNYCH

Po analizie konstrukcji podatku bankowego wprowadzonego w Polsce oraz teoretycznych aspektów jego oddziaływania na krajowy sektor bankowy, w tym po rozważeniu jego potencjału w zakresie internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych autorka opracowania chciałaby przedstawić wyniki analizy empirycznej dotyczącej praktycznych skutków wdrożenia przedmiotowego podatku. W ramach podjętego badania zostały rozważone dwa zasadnicze aspekty implementacji podatku bankowego w horyzoncie czasowym obejmującym ostatnie 3 lata:

- Efektywność poboru podatku bankowego oraz zdolność do pokrycia ewentualnych kosztów interwencji państwa w odpowiedzi na materializację kryzysu sektora bankowego odpowiadającego siłą kryzysowi 2007+.
- Zdolność banków do ograniczenia wpływu wprowadzenia podatku bankowego na realizowany przez nie model biznesowy w zakresie:
  - możliwości bezpośredniego przerzucenia kosztu podatku na klientów banku,
  - optymalizacji wartości i struktury aktywów, pasywów oraz pozycji pozabilansowych,
  - realizacji programów naprawczych.

### 6.1. Efektywność poboru podatku bankowego oraz zdolność do pokrycia ewentualnych kosztów interwencji państwa

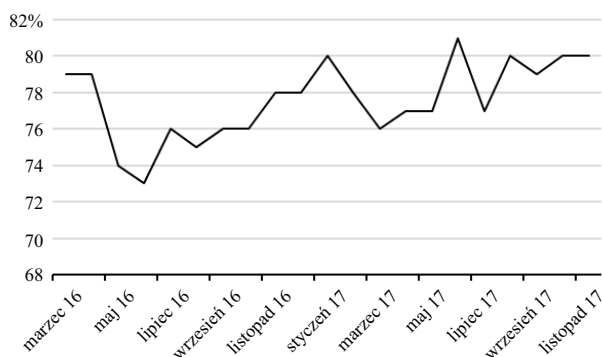
Przechodząc do opisu empirycznej części analizy, raz jeszcze należy podkreślić, że konstrukcja podatku bankowego (uzyskane z jego tytułu wpływy zasilają bezpośrednio budżet państwa) jednoznacznie wskazuje, że bezpo-

średnią przesłanką do jego wprowadzenia było osiągnięcie celu fiskalnego poprzez redystrybucję przychodów uzyskiwanych przez banki do adresatów wprowadzanych rozwiązań związanych z realizacją nowej polityki społecznej. Warto jednak sprawdzić, w jaki sposób w dwuletniej perspektywie obowiązywania podatku bankowego kształtowała się efektywność jego poboru, a ewentualne przychody mogłyby zrównoważyć ewentualne wydatki związane z kosztem stabilizacji sektora bankowego, pozwalając na pośrednią (przy udziale państwa) internalizację negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez sektor bankowy.

W dalszej analizie posłużono się danymi pochodzącymi z Ministerstwa Finansów (MF, 2016, 2017). Wskaźnik efektywności poboru podatku został określony jako relacja spodziewanych wpływów z podatku bankowego w poszczególnych miesiącach założona pierwotnie przez ustawodawcę (w 2016 r.) w stosunku do rzeczywistych wpływów. Z kolei na potrzeby zbadania możliwości pokrycia przychodami z podatku bankowego ewentualnych kosztów sanacji sektora bankowego przyjęto za Amaglobeli i in. na poziomie 25% PKB<sup>17</sup>.

Rysunek 1

Wskaźnik efektywności poboru podatku w latach 2016–2017



Źródło danych: MF.

Jak wynika z rysunku 1 w ciągu ostatnich 2 lat efektywność poboru podatku bankowego kształtowała się na poziomie 75–80% wartości założonej pierwotnie w ustawie wprowadzającej tę daninę w 2016 r. Zauważyć

<sup>17</sup> D. Amaglobeli, N. End, M. Jarmuzek, G. Palomba, *From systemic banking crises to fiscal costs: risk factors*, IMF Working Paper 2015, no. 166.

można rosnący trend tego wskaźnika, jednocześnie należy zwrócić uwagę na równoczesny wzrost nominalnej wartości całkowitej sumy bilansowej podmiotów podlegających opodatkowaniu. W związku z powyższym można założyć, że proces poboru podatku bankowego tylko w części odpowiadał przewidywaniom ustawodawcy. Ponadto należy zwrócić uwagę, że łączne kwota podatku wpłaconego w 2016 r. (począwszy od marca przedmiotowego roku) przez instytucje finansowe nim objęte wynosiła ok. 3,5 mld zł, co w porównaniu z potencjalnymi kosztami kryzysu kształtującymi się na poziomie ok. 450 mld zł stanowi jedynie ok. 0,75% niezbędnej potencjalnie kwoty. Trudno więc obronić twierdzenie, że podatek bankowy może być skutecznym pośrednim instrumentem internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez system finansowy.

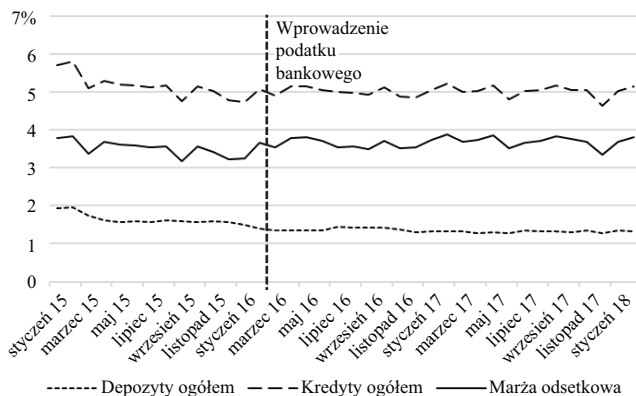
## 6.2. Przerzucalność podatku bankowego i jego wpływ na wynik finansowy banków

Perspektywa wprowadzenie podatku bankowego stała się dla banków niewątpliwie bodźcem do poszukiwania sposobu przerzucenia kosztów jego wprowadzenia na ich klientów. Jak wynika z danych publikowanych przez NBP w ramach statystyki stóp procentowych (rysunek 2) pomiędzy styczniem 2015 r. a styczniem 2018 r. średnie oprocentowanie nowych i renegotjowanych umów depozytowych spadło ok. 30% a średnie oprocentowanie nowych i renegotjowanych umów kredytowych o ok. 12%, jednocześnie średnia marża odsetkowa pozostała na niemal niezmiennym poziomie (spadek o 3%). Można więc wnioskować, że bankom, zachowując dochód odsetkowy w teoretycznie niesprzyjającym otoczeniu konkurencyjnym oraz przy niskich stopach procentowych banku centralnego na niemal niezmiennym, poziomie udało się przerzucić przynajmniej w część koszty wprowadzenia podatku na swoich klientów.

Wskazaną powyżej zdolność banków do ograniczenia wpływu skutków wprowadzenia podatkowego na rentowność prowadzonej przez nie działalności potwierdza również analiza wyników sektora bankowego przeprowadzona na podstawie danych publikowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego (rysunek 3). W ciągu całego 2017 roku działającym w Polsce bankom komercyjnym udało się uzyskać wynik z podstawowej działalności na poziomie o ok. 10% wyższym niż w 2015 roku, co pozwoliło na wygenerowanie ostatecznego zysku netto w 2017 r. na poziomie o ok. 10% niższym niż dwa lata wstecz.

Rysunek 2

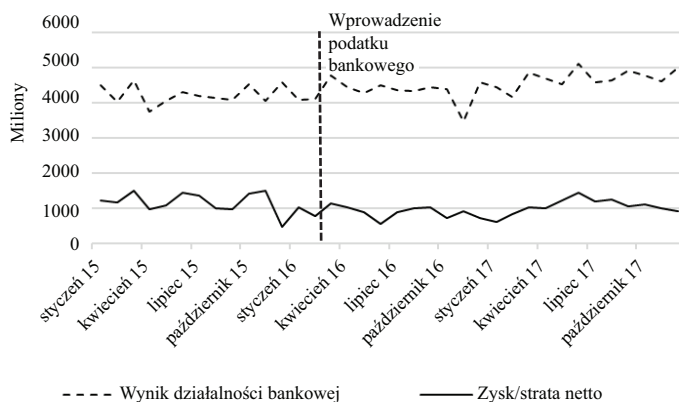
Średnie oprocentowanie nowych i renegotjowanych umów zlotowych (depozytowych i kredytowych) od stycznia 2015 r. do lutego 2018 r.



Źródło danych: NBP.

Rysunek 3

Miesięczne wyniki finansowe krajowych banków komercyjnych działających z oddziałami zagranicznymi za lata 2015–2017 (z wyłączeniem zdarzeń nadzwyczajnych)



Źródło danych: KNF.

Podsumowując tę część analizy empirycznej skutków wprowadzenia podatku bankowego w Polsce, należy stwierdzić, że bankom relatywnie skutecznie udało się w ciągu dwóch lat ograniczyć siłę oddziaływania tego instrumentu

na wynik bilansowy. Biorąc pod uwagę jednocześnie sposób w jaki dokonały korekty swoich modeli biznesowych (znaczące obniżenie oprocentowania depozytów oraz relatywnie niewielki spadek oprocentowania kredytów), można przyjąć, że analizowana danina nie umożliwiła znaczącej internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych.

### 6.3. Optymalizacja wartości i struktury aktywów, pasywów oraz pozycji pozabilansowych banków

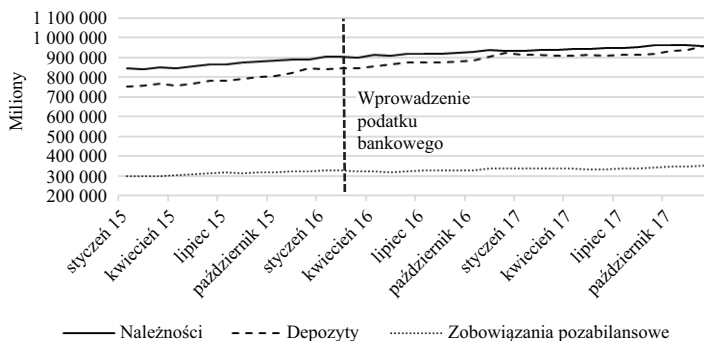
Analizując sposób oddziaływania wprowadzenia podatku bankowego na wartość i strukturę bilansu i pozycji pozabilansowych banków, warto przede wszystkim przyjrzeć się dynamice głównych składników wpływających na aktywa oraz pasywa banków czyli odpowiednio kredytom, zakupionym skarbowym papierom wartościowym oraz depozytom. Jak wynika z rysunku 4 wprowadzenie analizowanej daniny nie wpłynęło w znaczący sposób na dynamikę akcji kredytowej realizowanej przez banki. Wydaje się, że wiodącym czynnikiem generującym popyt na nowe umowy kredytowe był obserwowany w Polsce w latach 2016–2017 pozytywny trend wzrostu gospodarczego, a banki starały się odpowiadać zarówno na zapotrzebowanie osób fizycznych, jak również podmiotów gospodarczych, moderując ewentualnie zaangażowanie w poszczególne linie biznesowe (np. przesunięcie zaangażowania w bardziej dochodowe kredyty konsumpcyjne kosztem niskomarzowych kredytów hipotecznych). W badanej perspektywie czasowej brak jest więc podstaw do stwierdzenia, że wprowadzenie podatku bankowego w istotny sposób wpłynęło na „spłaszczenie” tempa krajowej akcji kredytowej, a tym samym przyczyniło się do znaczącego ograniczenia jej cykliczności.

Jednocześnie w analogicznym okresie można było zaobserwować malejącą dynamikę wzrostu depozytów. Wydaje się, że znacząca obniżka oprocentowania tej grupy produktów spowodowała ograniczenie zainteresowania klientów detalicznych oszczędzaniem w bankach. Zasadne jest więc rozważenie, czy zniechęceni niskim oprocentowaniem klienci nie ulokują swoich oszczędności w bardziej ryzykownych produktach, np. funduszach inwestujących w instrumenty pochodne, bądź też w kryptowalutach.

Warto także zwrócić uwagę, że I kwartał 2016 roku nie stał się cezurą, od której banki zaczęły prowadzić agresywną konwersję aktywów, bądź pasywów na stosowne pozycje pozabilansowe. Być może zbyt krótka jest perspektywa czasowa analizy, nie należy się jednak niepokoić rosnącym zaangażowaniem krajowych banków komercyjnych w obciążone większym ryzykiem instrumenty nie zaliczane bezpośrednio do ich bilansu.

Rysunek 4

Należności i zobowiązania banków względem przedsiębiorstw niefinansowych oraz pozycja pozabilansowa krajowych banków komercyjnych w latach 2015–2017

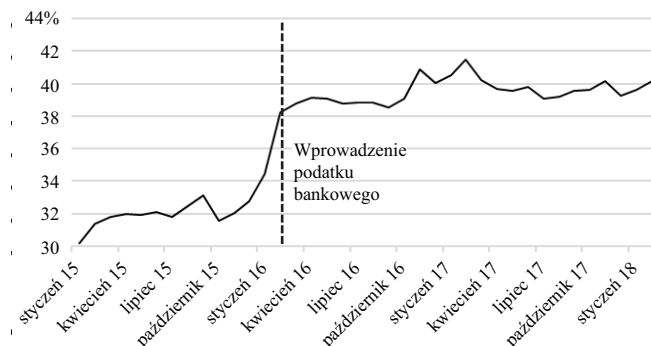


Źródło danych: NBP.

Znacząco odmienny charakter oddziaływania podatku bankowego można było natomiast zaobserwować w zakresie dynamiki należności banków wynikających z nabycia przez nie obligacji skarbowych (rysunek 5). Antycypując niejako wprowadzenie zobowiązania w przyjętym ostatecznie przez ustawodawcę kształcie, krajowe banki już na początku 2016 r. rozpoczęły intensywny zakup rządowych papierów wartościowych, głównie dwuletnich. Udział krajowych banków wśród nabywców tego rodzaju instrumentów wzrósł o blisko 10 punktów procentowych, stabilizując się w 2017 roku na poziomie ok 40%.

Rysunek 5

Udział krajowych banków komercyjnych w rynku krajowych obligacji skarbowych w latach 2015–2017

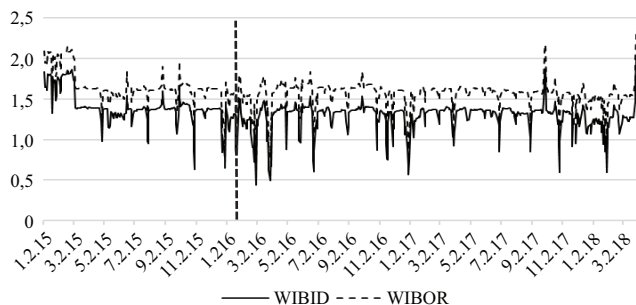


Źródło danych: NBP.

Warto dodać, że wzrost popytu na papiery skarbowe odbywał się drogą substytucji zainteresowania bonami pieniężnymi NBP oraz stopnia zaangażowania na rynku międzybankowym. Jeśli chodzi o rynek międzybankowy to wprowadzenie podatku bankowego miało znaczący wpływ na obroty i kwotowania na tym rynku, szczególnie jeśli chodzi o najkrótszą stawkę *overnight* (rysunek 6). Największą zmienność w tym segmencie rynku pieniężnego można było zaobserwować na początku 2016 r. kiedy to banki, drastycznie obniżając stawkę WIBID i WIBOR w dniu rozliczenia podatku, starały się zniechęcić swoich kontrahentów do wprowadzania do ich bilansów dodatkowej daniny będącej podstawą do opodatkowania nową daniną. Po adaptacji banków do nowej sytuacji w 2017 roku można mówić o pewnej stabilizacji notowań, jakkolwiek nadal na koniec miesiąca można zaobserwować istotne obniżki rentowności kredytów i depozytów *overnight*, co prowadzi do znaczących zmian krótkiego końca krzywej dochodowości wykorzystywanej do wyceny większości produktów oferowanych przez banki.

Rysunek 6

Dzienne notowania stawki WIBOR i WIBID O/N  
od stycznia 2015 r. do kwietnia 2018 r.



Źródło danych: stooq.pl

Z punktu widzenia możliwości internalizacji efektów zewnętrznych można więc ocenić, że większe zaangażowanie banków w krajowe papiery wartościowe pozytywnie wpłynęło na ograniczenie ekspozycji banków na ryzyko, nie ograniczając w znaczący sposób dynamiki akcji kredytowej. Pozwoliło jednocześnie na wykształcenie się bardziej stabilnej struktury podmiotów inwestujących w średnio- i długoterminowe skarbowe papiery dłużne, ograniczając możliwość nagłej materializacji ryzyka kursowego oraz ryzyka reputacji/politycznego.



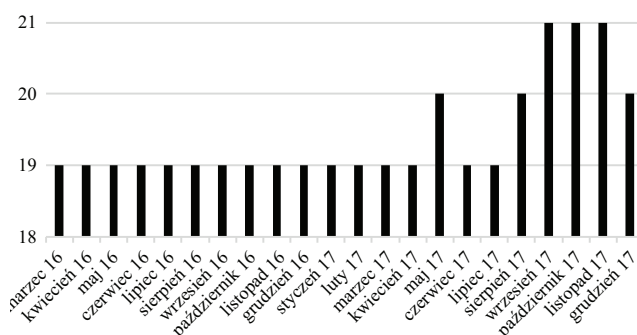
Niepokojący, szczególnie w dłuższej perspektywie, może okazać się wpływ obniżonego oprocentowania depozytów na skłonność klientów, szczególnie osoby fizyczne, do ograniczenia awersji do ryzyka i alokacji posiadanych przez nie środków w objętych znacznie luźniejszymi regulacjami i ochroną finansową podmiotach pozabankowych. Jako dodatkowy negatywny efekt wprowadzenia podatku bankowego można również potraktować destabilizację krótkoterminowego rynku międzybankowego. Trudno obecnie przewidzieć, na ile zdolność do adaptacji krajowych banków pozwoli na minimalizację wpływu tego zjawiska na cały rynek pieniężny.

#### 6.4. Realizacja planów naprawczych

Ostatnim problemem poddanym analizie była potencjalna skłonność banków do kreowania swojego wyniku finansowego w sposób upoważniający je do inicjacji procesu wdrożenia planu naprawczego. Zgodnie z rysunkiem 7, stworzonym na podstawie danych KNF po wprowadzeniu podatku bankowego, nie można było zaobserwować tendencji banków do podejmowania tego rodzaju działań. Wręcz przeciwnie, przez część 2017 roku podatkiem bankowym zostały objęte dwa nowe podmioty. Instrumenty optymalizacji podstawy opodatkowania podatkiem bankowym przynoszą bankom wystarczające oszczędności, z związku z czym nie uciekają się one do rozwiązań drastycznych (rozpoznanie możliwości wystąpienia lub wystąpienie straty bilansowej w danym okresie rozliczeniowym) mogących mieć istotny wpływ na postrzeganie ich jako wiarygodnych instytucji zaufania publicznego.

Rysunek 7

Liczba krajowych banków komercyjnych i oddziałów banków zagranicznych będących płatnikami podatku bankowego w latach 2016–2017



Źródło danych: KNF.

## PODSUMOWANIE

Wprowadzenie w Polsce w 2016 roku podatku bankowego spowodowane było niewątpliwie przede wszystkim przesłankami fiskalnymi. Środki uzyskane z tej daniny zasilają bezpośrednio budżet państwa, przy czym wartość zgromadzonych w ten sposób środków jest znikoma w relacji do potencjalnych budżetowych kosztów kryzysu wygenerowanego przez sektor bankowy. Łącznie ze środkami uzyskanymi z procesu uszczelniania poboru pozostałych podatków, obejmującego przede wszystkim poprawę efektywności poboru podatku od towarów i usług, uzyskane przez państwo fundusze pozwalają na większą swobodę w zakresie kształtowania polityki społecznej i socjalnej.

Konstrukcja krajowego podatku bankowego zawiera również rozwiązania, które potencjalnie mogłyby służyć do internalizacji efektów zewnętrznych generowanych przez sektor bankowy. Mowa tu między innymi o możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania należności banków stanowiących równowartość środków zainwestowanych w krajowe papiery skarbowe. Analiza danych empirycznych z ostatnich dwóch lat wskazuje, że tego typu rozwiązanie spowodowało istotne zwiększenie zaangażowania krajowych banków w relatywnie bezpieczne instrumenty finansowe, ograniczając tym samym ich ekspozycje na ryzyko kredytowe. Jednocześnie obserwacja danych raportowanych przez banki nie daje podstaw do stwierdzenia, że realokacja części aktywów banków spowodowała znaczące ograniczenie akcji kredytowej. Wręcz przeciwnie, ze względu na ogólną bardzo dobrą koniunkturę gospodarczą wartość kredytów udzielonych przez krajowe banki systematycznie rosła, podatek bankowy może się ewentualnie przyczynić do pewnego ograniczenia tej tendencji, co można również uznać za zjawisko korzystne jako pewnego rodzaju stabilizator cyklicznych wahań akcji kredytowej. Nie zaobserwowano również przewidywanego przez niektórych analityków gwałtownego wzrostu wartości zobowiązań pozabilansowych, które ze względu na charakterystykę używanych w tym zakresie instrumentów finansowych mogłyby w dłuższej perspektywie przyczynić do destabilizacji sytuacji banków.

Ocena możliwości pośredniej internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych za pomocą podatku bankowego nie jest, niestety, tak oczywista jeśli uwzględni się adaptacyjną odpowiedź banków, czyli podjęte przez nie działania z zakresu optymalizacji bankowej. Choć banki nie zdecydowały się na generalne unikanie płacenia daniny, chociażby poprzez księgowo kreowanie wyniku finansowego umożliwiającego wprowadzenie programów naprawczych, to jednak ich znacząca aktywność w zakresie zmiany struktury aktywów oraz pasywów ma swoje konsekwencje w możliwości potencjalnej

materializacji ryzyk, oddziałujących na pozostałe sektory systemu finansowego oraz na strefę realną. Mowa tu głównie o dwóch efektach: przerzucaniu na klientów kosztów wprowadzonej daniny poprzez zwiększenie marży odsetkowej wynikające z proporcjonalnie większej obniżki odsetek płaconych deponentom oszczędności w stosunku do ceny podstawienia do dyspozycji klientów środków w ramach nowo zawieranych umowach kredytowych oraz o okresowej destabilizacji krajowego rynku międzybankowego w odniesieniu do krótkoterminowych depozytów i pożyczek. Wskazane skutki podejmowanej przez banki optymalizacji podatkowej nie pozwalają na jednoznaczną weryfikację w dostępnej perspektywie czasowej postawionej przez autorkę badania hipotezy badawczej. Niewątpliwie są jednak przesłanką do rekomendowania decydom stałego monitorowania efektów wprowadzenia analizowanej daniny i wprowadzenia do jej konstrukcji korekt pozwalających na ograniczenie możliwości generowania przez banki negatywnych szoków rodzących ryzyko systemowe.

## BIBLIOGRAFIA

- Amaglobeli D., End N., Jarmuzek M., Palomba G. , *From systemic banking crises to fiscal costs: risk factors*, IMF Working Paper, 2015, no. 166.
- Barrell R., Davis P.E. , *The evolution of the financial crisis of 2007–8*, National Institute Economic Review, 2008, 206 (5).
- Berger A.N., Kick T., Schaeck K., *Executive board composition and bank risk taking*, „Journal of Corporate Finance”, 2014, 28: 48–65.
- Borowski J., Jaworski K., Tymoczko D. , *Wpływ podatku bankowego w Polsce na kredyt dla sektora niefinansowego*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2016, nr 287.
- Buch C.M., Hilberg B., Tonzer L., *Taxing banks: An evaluation of the Germany bank levy*, CESifo Working Paper, 2013, nr 4704.
- Calomiris Ch.W., Mason J.R., *Fundamentals, panics, and bank distress during the depression*, American Economic Review, 2003, 93 (5).
- Chari A., *Boom-bust cycles and financial liberalization*, „Journal of Economic Literature” 45 (4).
- Coulter B., Mayer C., Vickers J., *Taxation and regulation of banks to manage systemic risk*, Taxation and Regulation of the Financial Sector, MIT Press, 2014.
- Demsetz R., Saidenberg M., Strahan P., *Agency problems and risk taking at banks*, Staff Reports: Federal Reserve Bank of New York, 1997.

- Devereux M., Johannesen N., Vella J., „Can Taxes Tame the Banks? Capital Structure Responses to the Post-Crisis Bank Levies”, materiał przedstawiony podczas konferencji CESifo w Monachium, marzec 2013.
- FOR, Dlaczego nie należy nakładać podatku na aktywa banków?, Analiza FOR nr 5/2010 (<https://for.org.pl/pl/a/1438,Analiza-52010-Dlaczego-nie-należy-nakladac-podatku-na-aktywa-bankow> [dostęp: 29.03.2018]).
- Furman Ł., *Podatek od aktywów instytucji finansowych: zagrożenia czy korzyści*, [w:] Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, 2017, nr 33 (1).
- Gajewski D.J., *Podatek bankowy a zjawisko unikania opodatkowania*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, 2016a, 6 (816).
- Gajewski D.J., *Podatek bankowy w Polsce – wady i zalety*, Analizy i Studia CASP, 2016b, 1 (1).
- Gorton G., Winton A., *Financial Intermediation*, NBER Working Paper 8928, Cambridge, 2002, MA.
- Hemmelgarn T., Gaetan N., *The 2008 Financial Crisis and Taxation Policy*, Taxation Papers. Bruss: Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission, 2010.
- Juszczyk S., Snarski P., *Przegląd potencjalnych podatków i opłat nakładanych na banki w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego*, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej nr 93, 2011.
- Komisja Europejska (2010a), Commission outlines vision for taxing the financial sector, ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1298\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1298_en.htm?locale=en) [dostęp: 28.03.2018]).
- KE, (2010b), *Taxation of the financial sector*, Commission Staff Working Documents.
- KE, (2010c), *Communication on taxation of the financial sector*, Communications of the European Commission.
- KNF, (2017), *Syntetyczna informacja na temat wpływu podatku od niektórych instytucji finansowych na sytuację banków komercyjnych* ([https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Opracowanie\\_podatek\\_bankowy\\_17-08-2017\\_58323.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Opracowanie_podatek_bankowy_17-08-2017_58323.pdf) [dostęp: 28.03.2018]).
- Lane P.R., *The European sovereign debt crisis*, Journal of Economic Perspectives, 2012, 26(3).
- Leland H.E., Pyle D.H., *Informational asymmetries, financial structure, and financial intermediation*, The Journal of Finance 32, 1977.
- Malinowski D.M., *Podatek bankowy – podstawowe założenia, instytucje i skutki jego wprowadzenia*, „Przegląd Podatkowy”, 2016, nr 2 (298).

- Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *Containing systemic risks and restoring Financial soundness*, Global Financial stability Report, kwiecień 2008.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *A Fair and substantial contribution by the financial sector*. Interim Report for the G20, kwiecień 2010.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *Now is the time for fiscal policies for sustainable growth*”, Fiscal Monitor, kwiecień 2015.
- Ministerstwo Finansów (2016), *Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za styczeń–grudzień 2016 r.*
- Ministerstwo Finansów (2017), *Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za styczeń–grudzień 2016 r.*
- Narodowy Bank Polski (2010), *Wybrane aspekty dodatkowego opodatkowania banków w kontekście debaty na forum Unii Europejskiej* ([https://www.nbp.pl/systemfinansowy/banki\\_aspekty\\_opodatkowania.pdf](https://www.nbp.pl/systemfinansowy/banki_aspekty_opodatkowania.pdf) [dostęp: 29.03.2018]).
- Owsiak S., *Spółeczny wymiar kryzysu – lekcja dla przyszłości*, Biuletyn PTE nr 2 (2012).
- Rannenbergh A., *Asymmetric information in credit markets, bank leverage cycles and macroeconomic dynamics*, Working Paper Research No. 224 April 2012, National Bank of Belgium.
- Rothschild M., Stiglitz J.E., *Equilibrium in competitive insurance markets: an essay on the economics of imperfect information*, Quarterly Journal of Economics 95, 1976.
- Schweikhard F.A., Wahrenburg M., *The internalization of systemic risk: An analysis of bank levy schemes*, Working Paper, 2013.
- Sejm, *Proces legislacyjny Sejmu VI kadencji* (<http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf> [dostęp: 4.04.2018]).
- Srivastav A., Hagendorff J., *Corporate Governance and Bank Risk-taking*, „Corporate Governance: An International Review” 2016, nr 24.
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 roku o podatku od niektórych instytucji finansowych, Dz.U. 2016, poz. 68.

PODATEK BANKOWY JAKO NARZĘDZIE INTERNALIZACJI  
GENEROWANYCH PRZEZ BANKI NEGATYWNYCH EFEKTÓW  
ZEWNĘTRZNYCH. ANALIZA REAKCJI KRAJOWYCH BANKÓW  
NA WPROWADZONĄ DANINĘ

Streszczenie

Głównym celem artykułu jest przedstawienie możliwości internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez banki za pośrednictwem wprowadzonego w Polsce na początku 2016 roku podatku bankowego. Przeprowadzone na potrzeby niniejszej pracy badania uwzględniają adaptacyjną odpowiedź banków na wprowadzoną daninę (optymalizacja podatkowa) oraz łączne skutki tejże odpowiedzi poprzez grupową aktywność, m.in. na rynku międzybankowym oraz rynku krajowego długu skarbowego. Empiryczna ocena skutków wprowadzenia podatku bankowego oraz ewaluacja jego potencjału do internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych została dokonana na podstawie danych statystycznych z lat 2015–2017.

Słowa kluczowe: internalizacja efektów zewnętrznych, podatek bankowy, optymalizacja podatkowa

BANK LEVY AS A TOOL OF INTERNALISATION OF EXTERNALITIES  
GENERATED BY BANKS: ANALYSIS OF THE DOMESTIC BANKS'  
RESPONSE TO THE INTRODUCED TAX

Abstract

The main aim of this article is to present the possibility of internalisation of negative externalities generated by banks with the use of a bank levy introduced in Poland at the beginning of 2016. The conducted survey takes into account Polish banks' adaptive response to newly implemented tax (tax optimisation) and co-effects of the group response materialised in local interbank and sovereign debt markets. Empirical assessment of the bank levy introduction and evaluation of its externalities internalisation potential is based on statistical data gathered in 2015–2017.

Key words: negative externalities internalisation, bank levy, tax optimisation

## БАНКОВСКИЙ НАЛОГ КАК ИНСТРУМЕНТ ИНТЕРНАЛИЗАЦИИ НЕГАТИВНЫХ ВНЕШНИХ ФАКТОРОВ, СВЯЗАННЫХ С БАНКАМИ. АНАЛИЗ РЕАКЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ БАНКОВ НА ВВЕДЕННЫЙ НАЛОГ

### Резюме

Главной целью настоящей статьи является презентация возможностей интернализации негативных внешних факторов, создаваемых банками, посредством введенного в Польше в начале 2016 года банковского налога. В исследовании, проведенном для целей настоящей работы, учтены адаптивная реакция банков на введенную дань (оптимизация налогообложения) и кумулятивные последствия этой реакции посредством групповой активности, в том числе на межбанковском рынке и рынке внутреннего государственного долга. Эмпирическая оценка последствий введения банковского налога и оценка его потенциала для интернализации негативных внешних эффектов были проведены на основе статистических данных от 2015–2017 годов.

Ключевые слова: интернализации внешних факторов, банковский налог, оптимизация налогообложения

#### Cytuj jako:

Łupińska J., *Podatek bankowy jako narzędzie internalizacji generowanych przez banki negatywnych efektów zewnętrznych. Analiza reakcji krajowych banków na wprowadzoną daninę*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 4(63), 54–79. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.44/j.lupinska

#### Cite as:

Łupińska, J. (2018) ‘Podatek bankowy jako narzędzie internalizacji generowanych przez banki negatywnych efektów zewnętrznych. Analiza reakcji krajowych banków na wprowadzoną daninę’ [‘Bank levy as a tool of internalisation of externalities generated by banks: Analysis of the domestic banks’ response to the introduced tax’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 4(63), 54–79. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.44/j.lupinska

**Paweł Antoszak\***

## STRUKTURA WYNAGRODZEŃ WEDŁUG ZAWODÓW W WOJEWÓDZTWIE KUJAWSKO-POMORSKIM

DOI: 10.26399/meip.4(63).2018.45/p.antoszak

### WPROWADZENIE

Problemy wynagradzania pracowników należą do podstawowych oraz istotnych zagadnień współczesnej gospodarki i ekonomii. Dotyczą one bowiem czynnika ludzkiego i świadczonej przez niego pracy oraz oczekiwań pracowników z tą pracą związanych w postaci płacy. Postawy i zachowania zaś ludzi angażujących swoje działania, umiejętności i wiedzę „przekładają” się zarazem na określone nakłady i wymierne efekty tak w gospodarce jako całości systemowej, jak i w poszczególnych jej działach czy też organizacjach gospodarczych.

Wśród różnych aspektów kształtowania się płac w gospodarce rynkowej na szczególną uwagę zasługuje zróżnicowanie płac w grupach zawodów. Jest ono przy tym skutkiem działania różnych czynników: demograficzno-społecznych (w tym: wieku, płci i wykształcenia) oraz ekonomicznych (poziomu rozwoju gospodarczego, sytuacji na rynku pracy, atrakcyjności gospodarczej). Wiedza zaś o poziomie oraz zróżnicowaniu wynagrodzeń za pracę może być wykorzystywana w polskiej gospodarce (i to w skali mikro-, jak i makroekonomicznej) do działań na rzecz wzrostu efektywności pracy i poprawy pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw oraz do bardziej racjonalnego gospodarowania zasobami ludzkimi w regionie i kraju<sup>1</sup>. Poziom, dynamika i relacje płac w organizacjach

---

\* Paweł Antoszak – dr, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, e-mail: pawel.antoszak@ukw.edu.pl

<sup>1</sup> H. Karaszewska, *Ewolucja wynagrodzeń w Polsce w okresie zmian systemu ekonomicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2003, s. 169.



gospodarczych uzależnione są od sytuacji na rynku pracy, wymagają więc też szczególnego i stałego monitorowania oraz analizy i oceny. Zróżnicowanie płac wskazuje bowiem między innymi na to, ile powinno się płacić na różnych stanowiskach po to, aby pozyskać m.in. pracowników o pożądanych kwalifikacjach<sup>2</sup>. Płace kształtują się pod wpływem wielu makro i mikroekonomicznych czynników, które określa się mianem determinant płacowych. Czynniki te można podzielić na te, które wpływają na poziom i dynamikę oraz relacje płac w całej gospodarce, jak i też na te, które wpływają na poziom i dynamikę oraz strukturę płac w elementach składowych gospodarki rynkowej (w regionach, przedsiębiorstwach, instytucjach)<sup>3</sup>. W analizie systemu płac działającego w całej gospodarce rynkowej na szczególną uwagę zdaje się zasługiwać wpływ następujących determinant: poziom rozwoju gospodarczego określony być może przy tym poprzez adekwatnie mierzony poziom produktu krajowego brutto. W gospodarce rynkowej pracownicy oczekują zwykle polityki zapewniającej zbliżone tempo rzeczywistego wzrostu produktu krajowego brutto oraz wzrostu przeciętnych miesięcznych płac. Polityka taka powinna zapewnić wyższy stopień korelacji w formie przyrostu przeciętnych miesięcznych płac<sup>4</sup>, nakłady i efekty pracy w przekroju wyodrębnionych segmentów gospodarki rynkowej (sfery, działy, gałęzie). W sferze gospodarki narodowej chodzi tu właśnie o ukształtowanie się racjonalnych relacji płac w „dużych układach” (międzygałęziowych, międzyregionalnych itp.), które byłyby zgodne z osiągnięciami i kwalifikacjami zatrudnionych, a także sprzyjały właściwej (optymalnej) alokacji zasobów pracy. Ponadto chodzi tu także o to, żeby w dziedzinach nowoczesnych, mających szanse ekspansji na rynku wewnętrznym i światowym, wynagrodzenia były relatywnie wyższe, przyciągające najcenniejsze kadry, stwarzające konkurencję o atrakcyjne miejsca pracy<sup>5</sup>. Koszty utrzymania i tzw. płaca minimalna są istotnymi wyznacznikami poziomu płac najniższych oraz wzrostu płac. W gospodarce rynkowej nie można wysuwać rygorystycznych żądań, aby każdy ruch kosztów utrzymania był automatycznie rekompensowany wzrostem płac i żeby żadna płaca nie spadała poniżej poziomu minimum socjalnego. Należy uznać, że możliwości gospodarki narodowej, zagrożenie inflacją, niebezpieczeństwo utraty nisko opłacalnych

<sup>2</sup> Z. Jacukowicz, *Zróżnicowanie płac w Polsce, w krajach Unii Europejskiej i w USA*, IPiSS, Warszawa 2000, s. 40–44.

<sup>3</sup> Z. Jacukowicz, *Zasady kształtowania właściwego poziomu i prawidłowych rozpiętości płac*, Referat na seminarium w IPiSS, 12.11.1998 r., s. 4.

<sup>4</sup> M. Olędzki, *Zatrudnianie społecznie racjonalne*, PWN, Warszawa 1995, s. 82.

<sup>5</sup> M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000, s. 21.

miejsc pracy i inne ważne względy uniemożliwiają realizację daleko idących oczekiwań. Najważniejsze, aby *a priori* nie odrzucać tych ważnych parametrów polityki płacowej i socjalnej, jakimi są koszty utrzymania i płaca minimalna. Płaca minimalna jest najniższą „ceną pracy”, mającą na celu zaspokojenie najbardziej podstawowych potrzeb pracowniczych<sup>6</sup>. Na ogólny poziom wynagrodzeń, a szczególnie jego wzrost, istotny wpływ może wywierać sytuacja na rynku pracy. W szczególności w warunkach znacznego bezrobocia firmy starają się ograniczać podwyżki, odkładać je i minimalizować. Odwrotnie, gdy występuje deficyt kandydatów do pracy i firmy konkurują o ich zatrudnienie lub starają się zatrzymać u siebie już pracujących, są bardziej gotowe do zwiększania zarobków. Na relacje płac w układzie kwalifikacyjnym i zawodowym sytuacja na rynku pracy wywiera szczególny wpływ. Wynika to z faktu, że w rzeczywistości rynek pracy jest bardzo podzielony i w tym samym czasie stosunek pomiędzy zapotrzebowaniem na pracowników określonej kategorii, a ich „podażą” może być diametralnie różny<sup>7</sup>. W związku z tym rynek pracy stwarza szanse uzyskania relatywnie wyższych płac dla przedstawicieli deficytowych, rzadkich i najbardziej poszukiwanych zawodów. Odwrotna jest sytuacja tych kategorii pracowników, którzy występują w nadmiarze i konkurują pomiędzy sobą o szanse zatrudnienia. Sytuacja na rynku pracy może wpływać korygująco na płace w przekroju regionalnym. Zwykle rynki pracy nie tworzą homogenicznego krajowego obszaru. W regionach o dużym popycie na pracowników, przewyższającym miejscowe zasoby, powstają sprzyjające warunki wzrostu wynagrodzeń. W wielu regionach o stosunkowo intensywnym zagospodarowaniu bezrobocie jest umiarkowane, a płace są relatywnie wyższe<sup>8</sup>.

Zdaniem S. Borkowskiej, wysokość płac ograniczona jest od góry przez możliwości finansowe firmy i państwa, a od dołu przez poziom kosztów utrzymania. Są to zatem warunki brzegowe dla wyznaczenia poziomu i różnicowania płac, stosownie zarazem do trudności i efektów pracy<sup>9</sup>. Autorka ta podkreśla również, że płace mogą być istotnym narzędziem motywowania do efektywnej pracy poprzez modelowanie tempa wzrostu płac oraz różnicowanie płac w proporcjach właściwych gospodarce rynkowej. S. Borkowska wskazuje ponadto na trzy cechy polityki płac w samym przedsiębiorstwie. Pierwsza pole-

<sup>6</sup> S. Borkowska, *Sprawiedliwość i płaca sprawiedliwa*, [w:] *Wynagrodzenie godziwe. koncepcja i pomiar*, pod red. nauk. S. Borkowskiej, IPiSS, Warszawa 1999, s. 26.

<sup>7</sup> J. Meller, *Płaca godziwa i jej determinanty*, [w:] *Prawo do płacy godziwej*, IPiSS, Warszawa 1994, zeszyt 8, s. 114.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 114.

<sup>9</sup> S. Borkowska, *Prawo do wynagrodzenia godziwego a negocjowanie*, [w:] *Prawo do płacy...*, *op. cit.*, s. 70.

ga na tym, że płaca jest wynagrodzeniem za wykonaną pracę proporcjonalnie do jej ilości i jakości. Ilość i jakość jest tu mierzona za pomocą specjalnych technik wykorzystywanych na poziomie przedsiębiorstwa (w tym związanych z wartościowaniem i oceną efektów pracy). Jest to zarazem druga cecha. Trzecia natomiast to fakt, że determinantami poziomu i zróżnicowania płac, oprócz wyżej wymienionej ilości i jakości pracy, są: możliwości finansowe firmy i jej strategia rozwojowa, sytuacja na rynku pracy, koszty utrzymania, rola i współdziałanie partnerów społecznych<sup>10</sup>. Wśród bardziej współczesnych poglądów na problematykę wynagrodzeń nie brak jednak i takich, które głoszą, że wynagrodzenie pracownika zostało w zasadzie już oderwane od pracy, ze względu na brak elastyczności i efektywności systemów płac<sup>11</sup>. Wskazując tu na najogólniej ujmowane pojęcie płac oraz czynników określających ich wysokość, relacje i strukturę, podkreślmy ponadto, zgodnie z przytaczanymi zazwyczaj w literaturze klasyfikacjami, rozumienie jej podstawowych składników. Płaca zasadnicza to zatem główny i stały składnik płacy, której wysokość powiązana jest najczęściej ze standaryzowaną, ilością i jakością pracy wykonywanej na danym stanowisku pracy oraz z kwalifikacjami wykonującego tę pracę pracownika. Płaca zasadnicza, uzupełniona o względnie stałe dodatki (np. za pracę w godzinach nadliczbowych), to tzw. płaca stała, natomiast premie i nagrody z tytułu wykonania tych dodatkowych zadań to tzw. płaca zmienna.

W regionie obecnie zauważymy i taką sytuację, w której występują grupy zawodowe i społeczne, które osiągają stosunkowo zróżnicowany i wysoki poziom dochodów. Są np. osoby, które w ciągu miesiąca, są w stanie zarobić więcej niż inni przez całe życie. Sytuacja taka wzbudza określone dyskusje i emocje w różnych środowiskach pracy. Tym bardziej, że jeszcze kilkanaście lat temu różnice dochodowe, w tym i płacowe, były niewielkie<sup>12</sup>. Również poziom, relacje i dynamika płac w poszczególnych grupach zawodów różnią się dziś także znacząco. Dotyczy to osób zatrudnionych na zbliżonych rangą stanowiskach, jak również wykonujących podobne czynności. Dążąc do bliższego poznania skali rzeczywistego zróżnicowania płac w działach gospodarki narodowej, ich przyczyn oraz skutków, podjęto się przygotowania prezentowanego artykułu.

<sup>10</sup> Jarmołowicz W., Knapieńska M., *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2005, s. 38.

<sup>11</sup> Z. Jacukowicz, *Makroekonomiczne konsekwencje udziału w zyskach*, „Wynagrodzenia” 1999, nr 24, s. 11.

<sup>12</sup> W. Jarmołowicz, A. Strużyńska, *Regionalne zróżnicowanie płac*, [w:] *Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych*, red. nauk. W. Jarmołowicz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003, s. 147.

## 1. WYNAGRODZENIA W GRUPACH ZAWODÓW W WOJEWÓDZTWIE KUJAWSKO-POMORSKIM

Wykonywanie określonego zawodu jest istotnym kryterium stanowiącym o wysokości wynagrodzeń<sup>13</sup>. Za decydujący czynnik w kształtowaniu się poziomu wynagrodzeń uznać właśnie należy stanowisko pracy rozumiane jako wyznaczona pracownikowi funkcja wraz z zakresem czynności, zadaniami, obowiązkami składającymi się na wykonywaną pracę<sup>14</sup>. Stosownie do wykonywanych czynności na danym stanowisku pracownik musi też mieć odpowiednią wiedzę teoretyczną, doświadczenie, umiejętności. Z pracą wiąże się różny zakres i rodzaj odpowiedzialności, uciążliwości i efektywności<sup>15</sup>.

Do przeprowadzenia analizy zróżnicowania wynagrodzeń w przedsiębiorstwach w grupach zawodów pracy w latach 2007–2016 zostaną wykorzystane najpierw dane o przeciętnych miesięcznych nominalnych wynagrodzeniach brutto. Rezultaty przeprowadzonych badań wskazują, że w latach 2007–2016 występowało istotne zróżnicowanie przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w przedsiębiorstwach wśród różnych grup zawodów (tabela 1). Najwyższe wynagrodzenia w 2007 roku odnotowano w grupie przedstawicieli władzy publicznej, wyższych urzędników i kierowników. W 2007 roku kształtowały się na poziomie 6005,38 zł, w 2012 roku 6773,26 zł i wzrosły w 2016 roku do 7230,06 zł. Wysokie wykształcenie oraz duża specjalistyczna wiedza, a także odpowiedzialność wpływały na to, że wynagrodzenia w tej grupie zawodowej były tak wysokie. Również wysokie wynagrodzenia zaobserwowano w grupie specjalistów z dziedziny prawa, dziedzin społecznych i kultury. Wynagrodzenia w grupie specjalistów z dziedziny prawa, dziedzin społecznych i kultury w 2007 roku kształtowały się na poziomie 4511,65 zł, w 2012 roku 5343,61 zł i wzrosły do 6130,37 zł w 2016 roku. Wysokie wynagrodzenia zanotowano także w grupie specjalistów nauk fizycznych, matematycznych i technicznych oraz do spraw technologii informacyjno-komunikacyjnych. W 2007 roku kształtowały się na poziomie 3934,72 zł, w 2012 roku 4388,20 zł i wzrosły w 2016 roku do 5125,98 zł. Nowoczesny rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz specjalistyczna wiedza matematyczna skutkowały tym, że w gospodarce i w przedsiębiorstwach było zapotrzebowanie na takich specjalistów.

<sup>13</sup> A. Poczowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod*, Antykwa, Kraków 1998, s. 31.

<sup>14</sup> Z. Sekuła, *Motywowanie ekonomiczne w przedsiębiorstwie w warunkach gospodarki rynkowej*, Ossolineum, Wrocław 1999, s. 49.

<sup>15</sup> T. Listwan, *Zarządzanie kadrami*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 58.

Tabela 1

Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w grupach zawodów wykonywanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2007–2016 (w zł)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>OGÓŁEM</b>	<b>2765,32</b>	<b>2852,57</b>	<b>2996,32</b>	<b>3121,01</b>	<b>3248,23</b>	<b>3370,50</b>	<b>3486,62</b>	<b>3611,52</b>	<b>3684,73</b>	<b>3746,86</b>
Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy	6005,38	6147,93	6267,21	6380,60	6537,69	6773,26	6915,35	7114,91	7167,64	7230,06
Specjaliści	3236,51	3469,40	3753,48	4003,22	4197,34	4268,06	4379,17	4485,19	4513,32	4605,48
specjaliści nauk fizycznych, matematycznych i technicznych	3874,69	4080,22	4236,61	4478,37	4558,98	4626,59	4702,32	4799,81	4901,46	5155,55
specjaliści do spraw zdrowia	3323,11	3471,80	3503,41	3589,69	3621,32	3658,70	3714,33	3773,79	3934,12	4297,74
specjaliści nauczania i wychowania	3003,63	3224,05	3641,74	3900,99	4196,85	4322,69	4398,54	4436,27	4497,35	4516,06
specjaliści do spraw ekonomicznych i zarządzania	3026,85	3241,76	3451,23	3614,09	3845,23	4065,00	4204,86	4366,75	4461,77	4550,83
specjaliści do spraw technologii informacyjno-komunikacyjnych	3934,72	4012,31	4137,65	4228,49	4314,21	4388,20	4403,11	4497,59	4738,81	5125,98
specjaliści z dziedziny prawa, dziedziny sportowych i kultury	4511,65	4604,11	4785,27	4942,75	5287,63	5343,61	5463,57	5525,43	5836,44	6130,37
Technicy i inny średni personel	2923,83	3017,23	3153,68	3260,11	3375,47	3532,76	3546,18	3553,49	3705,32	3849,22
średni personel nauk fizycznych, chemicznych i technicznych	3016,52	3139,44	3346,72	3519,31	3656,34	3791,45	3803,21	3825,25	4006,85	4287,72

Tabela 1 (cd.)

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
średni personel do spraw zdrowia	2256,34	2313,96	2486,32	2654,71	2698,22	2711,84	2726,53	2741,23	2905,62	3114,06
średni personel do spraw biznesu i administracji	2061,83	2493,24	2805,36	3308,90	3511,24	3699,07	3723,16	3781,05	3802,11	3965,78
średni personel z dziedziny prawa, spraw społecznych, kultury i pokrewny	1974,17	2140,78	2308,47	2518,47	2623,16	2741,73	2765,13	2798,03	2924,64	3126,57
technicy informatycy	2723,45	2803,62	2964,53	3159,38	3342,75	3422,89	3431,32	3446,67	3785,24	4071,11
Pracownicy biurowi	2314,94	2429,73	2538,14	2619,02	2765,71	2858,49	2904,65	2974,87	3005,62	3185,49
sekretarki, operatorzy urządzeń biurowych i pokrewni	2232,63	2414,58	2637,41	2781,22	2804,63	2898,65	3005,62	3033,48	3104,98	3174,57
pracownicy obsługi klienta	2426,54	2533,86	2645,62	2736,90	2869,65	3021,69	3068,77	3100,52	3165,45	3242,48
pracownicy do spraw finansowo-statystycznych i ewidencji materiałowej	2112,36	2265,74	2324,32	2460,64	2523,41	2745,04	2803,18	2880,04	2974,22	3178,93
pozostali pracownicy obsługi biura	2365,41	2438,23	2548,61	2634,29	2878,96	3086,57	3126,52	3188,34	3214,63	3389,22
Pracownicy usług i sprzedawcy	1714,85	1785,63	1835,75	1916,07	2046,33	2176,57	2025,43	2274,38	2398,75	2514,40
pracownicy usług osobistych	1768,93	1852,41	1946,85	2000,99	2086,97	2126,17	2236,86	2338,75	2396,83	2429,74
sprzedawcy i pokrewni	1745,52	1824,36	1905,23	1986,32	2135,46	2224,01	2296,32	2381,33	2506,24	2609,69

pracownicy opieki osobistej i pokrewni	1463,56	1542,71	1689,64	1741,30	1965,88	2037,51	2014,55	2131,34	2309,74	2432,76
pracownicy usług ochrony	1423,91	1511,43	1604,11	1668,22	1742,11	1844,34	1899,67	1995,39	2105,44	2229,49
Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	1812,32	1905,67	2002,33	2118,61	2418,62	2687,61	2743,11	2851,10	2907,32	2995,06
Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	2206,17	2301,16	2435,68	2569,85	2753,44	2823,47	2998,73	3123,40	3194,68	3231,41
robotnicy budowlani i pokrewni	2276,44	2325,46	2396,47	2438,50	2486,77	2527,99	2604,82	2663,61	2759,11	2853,07
robotnicy obróbki metali i mechanicy maszyn i urządzeń i pokrewni	2436,85	2502,32	2624,35	2756,23	2963,21	3123,00	3325,54	3475,42	3513,54	3518,62
robotnicy w przetwórstwie spożywczym, obróbce drewna, produkcji wyrobów tekstylnych i pokrewni	1558,62	1627,54	1757,63	1836,72	1964,85	2107,82	2306,12	2459,74	2563,13	2641,14
Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	2413,53	2483,67	2576,89	2622,75	2695,32	2710,57	2824,33	2926,09	2993,41	3084,70
kierowcy i operatorzy pojazdów	2524,39	2574,35	2608,21	2622,47	2685,33	2702,91	2789,45	2877,78	2931,35	3075,25
Pracownicy przy pracach prostych	1837,16	1876,31	1906,54	1992,88	2063,18	2175,00	2224,11	2342,98	2406,46	2551,17

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Zatrudnieni oraz przeciętne wynagrodzenia brutto według grup zawodów*. Rocznik Statystyczny Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, wyd. US w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2008 s. 183–184, 2009, s. 271, 2010, s. 180–181, 2011, s. 180–181, 2012, s. 262; 2013, s. 172–173, 2014, s. 273, 2015, s. 167–168, 2016, s. 275, 2017, s. 167–168.

Istotne było to, że również wysokie były wynagrodzenia specjalistów do spraw ekonomicznych i zarządzania. Rozwój gospodarki w województwie, a w tym powstawanie wielu firm krajowych i zagranicznych, przyczynił się do wzrostu zapotrzebowania na takich specjalistów, a ich fachowa i specjalistyczna wiedza była odpowiednio wynagradzana. Wyższe wynagradzania przekładały się natomiast na większe efekty. Najniższe wynagrodzenia natomiast otrzymywali pracownicy usług ochrony. W 2007 roku kształtowały się na poziomie 1423,91 zł, w 2012 roku 1844,34 zł i wzrosły w 2016 roku tylko do 2229,49 zł. Mała odpowiedzialność oraz stosunkowo niska fachowa wiedza przyczyniały się do tak niskiego poziomu płac. W pozostałych grupach zawodów w województwie wynagrodzenia utrzymywały się na zbliżonym poziomie.

Tabela 2

Wskaźniki statystyczne przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń brutto w grupach zawodów w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2007–2016

Wyszczególnienie	Średnie wynagrodzenie (w zł)	Odchylenie standardowe (w zł)	Współczynnik zmienności (w %)
<b>2007</b>	2765,32	952,63	36,95
<b>2008</b>	2852,57	969,52	35,93
<b>2009</b>	2996,32	993,11	34,99
<b>2010</b>	3121,01	1022,51	34,42
<b>2011</b>	3248,23	1045,02	33,57
<b>2012</b>	3370,50	1056,97	32,77
<b>2013</b>	3486,62	1073,64	32,60
<b>2014</b>	3611,52	1076,76	31,86
<b>2015</b>	3684,73	1089,61	31,23
<b>2016</b>	3746,86	1117,71	30,74

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 1.

Średnie wynagrodzenie w 2007 roku wynosiło 2765,32 zł, w 2012 roku 3486,62 zł i wzrosło w 2016 roku do 3746,86 zł. Natomiast odchylenie standardowe od średniej w 2007 roku wynosiło 952,63 zł, w 2012 roku 1056,97 zł, a w 2016 roku 1117,71 zł. Współczynnik zmienności w 2007 roku wyniósł 36,95%, w 2008 roku spadł do 35,93%, w 2009 roku wynosił 34,99% i w 2010 roku wskaźnik ten spadł do 34,42%. W 2011 roku spadł do 33,57%, w 2012 roku spadł do 32,77% i w 2013 roku spadł do poziomu 32,60%, w 2014 roku wyniósł 31,86%, w 2015 roku 31,23%. Na koniec 2016 roku wynosił 30,74% i charakteryzował się przeciętną zmiennością. Charakterystyczne było to, że w całym badanym okresie wskaźnik ten spadał.



## 2. ODCHYLENIA OD PRZECIĘTNEGO MIESIĘCZNEGO NOMINALNEGO WYNAGRODZENIA BRUTTO WEDŁUG GRUP ZAWODÓW

Przeprowadzone analizy i badania dowodzą, że w latach 2007–2016 występowało istotne zróżnicowanie przeciętnych wynagrodzeń w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w regionie kujawsko-pomorskim (tabela 3).

Na przykład w 2007 roku najwyższe przeciętne wynagrodzenia odnotowano w grupie przedstawicieli władz publicznych, wyższych urzędników i kierowników. Wynagrodzenia w tej grupie w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w województwie były wyższe o 3240,07 zł. Również duże różnice zaobserwowano w grupie specjalistów z dziedziny prawa, dziedzin społecznych i kultury, gdzie wynagrodzenia były wyższe o 1746,33 zł od przeciętnego wynagrodzenia oraz w grupie specjalistów do spraw technologii informacyjno-komunikacyjnych (wynagrodzenia wyższe o 1169,40 zł). Natomiast w grupie pracowników usług ochrony wystąpiły najniższe przeciętne wynagrodzenia w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w województwie, przy czym różnica wynosiła tu 1341,41 zł. W pozostałych grupach przeciętne wynagrodzenia w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w regionie kujawsko-pomorskim kształtowały się na zbliżonym poziomie. Taka sytuacja w przeciętnych wynagrodzeniach w grupach zawodów w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w tym regionie utrzymywała się do końca 2009 roku.

Istotne zmiany w przeciętnych wynagrodzeniach w grupach zawodów w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w regionie kujawsko-pomorskim zaszły natomiast w 2010 roku. Od tego roku w grupie przedstawicieli władzy publicznej, wyższych urzędników i kierowników zanotowano najwyższe przeciętne wynagrodzenia w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia. Wynagrodzenia w tym dziale były wyższe o 3259,59 zł. Również duże różnice zaobserwowano w grupie specjalistów z dziedziny prawa, dziedzin społecznych i kultury, gdzie wynagrodzenia były wyższe o 1821,74 zł., a także w grupie specjalistów nauk fizycznych, matematycznych i technicznych (różnice wynosiły 1357,36 zł). Natomiast w grupie pracowników usług ochrony zanotowano najniższe wynagrodzenia i były niższe od przeciętnego wynagrodzenia o 1379,71 zł. W pozostałych grupach zawodów przeciętne wynagrodzenia w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w tym regionie utrzymywały się na zbliżonym poziomie. Do końca 2016 roku w przeciętnych wynagrodzeniach w grupach zawodów w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w regionie kujawsko-pomorskim nie zaszły ważniejsze zmiany.

Tabela 3

Odchylenia od przeciętnego miesięcznego nominalnego wynagrodzenia brutto według grup zawodów w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2007–2016 (Ogółem = 100)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>OGÓLEM</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy	+3240,06	+3295,36	+3270,89	+3259,59	+3289,46	+3402,76	+3428,73	+3503,39	+3482,91	+3483,20
Specjaliści	+471,19	+616,38	+757,16	+882,21	+949,11	+897,56	+892,55	+873,67	+828,59	+858,62
specjaliści nauk fizycznych, matematycznych i technicznych	+1109,37	+1227,65	+1240,19	+1357,36	+1310,75	+1256,09	+1215,70	+1188,29	+1216,73	+1408,69
specjaliści do spraw zdrowia	+557,79	+619,23	+507,09	+468,68	+373,09	+288,20	+227,71	+162,27	+249,39	+550,88
specjaliści nauczania i wychowania	+238,31	+371,48	+645,42	+779,98	+948,62	+952,19	+911,92	+824,57	+812,62	+769,20
specjaliści do spraw ekonomicznych i zarządzania	+261,53	+389,19	+454,91	+493,08	+597,00	+694,50	+718,24	+755,23	+777,04	+803,97
specjaliści do spraw technologii informacyjno-komunikacyjnych	+1169,40	+1159,74	+1141,33	+1107,48	+1065,98	+1017,70	+916,49	+886,07	+1054,08	+1379,12
specjaliści z dziedziny prawa, dziedziny społecznych i kultury	+1746,33	+1751,54	+1788,95	+1821,74	+2039,40	+1973,11	+1976,95	+1913,91	+2151,71	+2383,51
Technicy i inny średni personel	+158,51	+164,66	+157,36	+139,10	+127,24	+162,26	+59,56	-58,03	+20,59	+102,36

średni personel nauk fizycznych, chemicznych i technicznych	+251,20	+286,87	+350,40	+398,30	+408,11	+420,95	+316,59	+213,73	+322,12	+540,86
średni personel do spraw zdrowia	-508,98	-538,61	-510,00	-466,30	-550,01	-658,66	-760,09	-870,29	-779,11	-632,80
średni personel do spraw biznesu i administracji	-703,49	-359,33	-190,96	+187,89	+263,01	+328,57	+236,54	+169,53	+117,38	+218,92
średni personel z dziedziny prawa, spraw społecznych, kultury i pokrewny	-791,15	-711,79	-687,85	-602,54	-625,07	-628,77	-721,49	-813,49	-760,09	-620,29
technicy informatycy	-41,87	-48,95	-31,79	+38,37	+94,52	+52,39	-55,30	-164,85	+100,51	+324,25
Pracownicy biurowi	-450,38	-422,84	-458,18	-501,99	-482,52	-512,01	-581,97	-636,65	-679,11	-561,37
sekreтари, operatorzy urządzeń biurowych i pokrewni	-532,96	-437,99	-358,91	-339,79	-443,60	-471,85	-481,00	-578,04	-579,75	-572,29
pracownicy obsługi klienta	-338,78	-318,71	-350,70	-384,11	-378,58	-348,81	-417,85	-511,00	-519,28	-504,38
pracownicy do spraw finansowo-statystycznych i ewidencji materiałowej	-652,79	-586,83	-672,00	-660,37	-724,82	-625,46	-683,44	-731,48	-710,51	-567,93
pozostali pracownicy obsługi biura	-399,91	-414,34	-447,71	-486,72	-369,27	-283,93	-360,10	-423,18	-470,10	-357,64
Pracownicy usług i sprzedawcy	-1050,47	-1066,94	-1160,57	-1204,94	-1201,90	-1193,93	-1461,19	-1337,14	-1285,98	-1232,46
pracownicy usług osobistych	-996,39	-1000,16	-1049,47	-1120,02	-1161,26	-1244,33	-1249,76	-1272,77	1287,90	-1317,12

Tabela 3 (cd.)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
sprzedawcy i pokrewni	-1019,80	-1028,21	-1091,09	-1134,69	-1112,77	-1146,49	-1190,30	-1230,19	-1178,49	-1137,17
pracownicy opieki osobistej i pokrewni	-1301,76	-1309,86	-1306,68	-1379,71	-1282,35	-1332,99	-1472,07	-1480,18	-1374,99	-1314,10
pracownicy usług ochrony	-1341,41	-1341,14	-1392,21	-1452,79	-1506,12	-1526,16	-1586,95	-1616,13	-1579,29	-1517,37
Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	-953,00	-946,90	-993,99	-1002,40	-829,61	-682,89	-743,51	-760,42	-777,41	-751,80
Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	-559,15	-551,41	-560,64	-551,16	-494,79	-547,03	-487,89	-488,12	-490,05	-515,45
robotnicy budowlani i pokrewni	-488,88	-527,11	-599,85	-682,51	-761,46	-842,51	-881,80	-947,91	-925,62	-893,79
robotnicy obróbki metali i mechanicy maszyn i urządzeń i pokrewni	-328,47	-350,25	-371,97	-364,78	-285,02	-247,50	-161,08	-136,10	-171,19	-228,24
robotnicy w przetwórstwie spożywczym, obróbce drewna, produkcji wyrobów tekstylnych i pokrewni	-1206,70	-1225,03	-1238,69	-1284,29	-1283,38	-1262,68	-1180,50	-1151,78	-1121,60	-1105,72
Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	-351,79	-368,90	-419,43	-498,26	-552,91	-659,93	-662,29	-685,43	-691,32	-662,16
kierownicy i operatorzy pojazdów	-240,93	-278,22	-388,11	-498,54	-562,90	-667,59	-697,17	-733,74	-753,38	-671,16
Pracownicy przy pracach prostych	-928,16	-976,26	-1098,78	-1128,13	-1185,05	-1195,50	-1262,51	-1268,54	-1278,27	-1195,69

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 1.

### 3. RELACJE PRZECIĘTNYCH MIESIĘCZNYCH NOMINALNYCH WYNAGRODZEŃ BRUTTO WEDŁUG GRUP ZAWODÓW

Przeprowadzone analizy dowodzą również, że w latach 2007–2016 występowało istotne zróżnicowanie przeciętnych wynagrodzeń w układzie grup zawodów w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w województwie kujawsko-pomorskim (tabela 3). W 2007 roku najwyższe przeciętne wynagrodzenia zaobserwowano w grupie przedstawicieli władz publicznych, wyższych urzędników i kierowników. Wynagrodzenia w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia były w 2007 roku wyższe o 217,17%, w 2012 roku o 200,96%, a w 2016 roku o 192,96%. Również duże różnice zanotowano w grupie specjalistów z dziedziny prawa, dziedzin społecznych i kultury oraz specjalistów do spraw technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Najniższe wynagrodzenia wystąpiły u pracowników usług ochrony i stanowiły w 2007 roku 51,49% przeciętnego wynagrodzenia w województwie. W pozostałych grupach zawodowych wynagrodzenia w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia krajowego kształtowały się na zbliżonym poziomie. Dość istotne zmiany w przeciętnych wynagrodzeniach ujętych według grup zawodów w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w województwie zaszły natomiast w 2008 roku. Od 2008 roku w grupie parlamentarzystów, wyższych urzędników i kierowników odnotowano najwyższe przeciętne wynagrodzenia w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia. Wynagrodzenia na tych stanowiskach pracy były wyższe w 2012 roku o 200,96%, a w 2016 roku o 192,96%. Również duże różnice zaobserwowano na stanowiskach specjaliści z dziedziny prawa, dziedzin społecznych i kultury oraz w grupie specjalistów nauk fizycznych, matematycznych i technicznych. Natomiast u pracowników usług ochrony wystąpiły najniższe przeciętne wynagrodzenia w relacji do przeciętnego wynagrodzenia krajowego. Wynagrodzenia na tych stanowiskach pracy stanowiły w 2012 roku tylko 55,67% przeciętnego wynagrodzenia, a w 2016 roku 59,50%. Na pozostałych stanowiskach pracy przeciętne wynagrodzenia w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w województwie utrzymywały się na zbliżonym poziomie.

Tabela 4

Relacje przeciętnych miesięcznych nominalnych wynagrodzeń brutto według grup zawodów w porównaniu do przeciętnego miesięcznego nominalnego wynagrodzenia brutto w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2007–2016 (Ogółem = 100)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>OGÓŁEM</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy	217,17	215,52	209,16	204,44	201,27	200,96	198,34	197,01	194,52	192,96
Specjaliści	117,04	121,62	125,27	128,27	129,22	126,63	125,60	124,19	122,49	122,92
specjaliści nauk fizycznych, matematycznych i technicznych	140,12	143,04	141,39	143,49	140,35	137,27	134,87	132,90	133,02	137,60
specjaliści do spraw zdrowia	120,17	121,71	116,92	115,02	111,49	108,55	106,53	104,49	106,77	114,70
specjaliści nauczania i wychowania	108,62	113,02	121,54	124,99	129,20	128,25	126,15	122,84	122,05	120,53
specjaliści do spraw ekonomicznych i zarządzania	109,46	113,64	115,18	115,80	118,38	120,61	120,60	120,91	121,09	121,46
specjaliści do spraw technologii informacyjno-komunikacyjnych	142,29	140,66	138,09	135,48	132,82	130,19	126,29	124,53	128,61	136,81
specjaliści z dziedziny prawa, dziedziny społecznych i kultury	163,15	161,40	159,70	158,37	162,78	158,54	156,70	152,99	158,40	163,61
Technicy i inny średni personel	105,73	105,77	105,25	104,46	103,92	104,81	101,71	98,39	100,56	102,73
średni personel nauk fizycznych, chemicznych i technicznych	109,08	110,06	111,69	112,76	112,56	112,49	109,08	105,92	108,74	114,44
średni personel do spraw zdrowia	81,59	81,12	82,98	85,06	83,07	80,46	78,20	75,90	78,86	83,11
średni personel do spraw biznesu i administracji	74,56	87,40	93,63	106,02	108,10	109,75	106,78	104,69	103,19	105,84
średni personel z dziedziny prawa, spraw społecznych, kultury i pokrewne	71,39	75,05	77,04	80,69	80,76	81,34	79,31	77,48	79,37	83,45
technicy informatycy	98,49	98,28	98,94	101,23	102,91	101,55	98,41	95,44	102,73	108,65

Pracownicy biurowi	83,71	85,18	84,71	83,92	85,15	84,81	83,31	82,37	81,57	85,02
sekretarki, operatorzy urzędzeń biurowych i pokrewni	80,74	84,65	88,02	89,11	86,34	86,00	86,20	83,99	84,27	84,73
pracownicy obsługi klienta	87,75	88,83	88,30	87,69	88,35	89,65	88,02	85,85	85,91	86,54
pracownicy do spraw finansowo-statystycznych i ewidencji materiałowej	76,39	79,43	77,57	78,84	77,69	81,44	80,40	79,75	80,72	84,84
pozostali pracownicy obsługi biura	85,54	85,47	85,06	84,41	88,63	91,58	89,67	88,28	87,24	90,45
Pracownicy usług i sprzedawcy	62,01	62,60	61,27	61,39	63,00	64,58	58,09	62,98	65,10	67,11
pracownicy usług osobistych	63,97	64,94	64,97	64,11	64,25	63,08	64,16	64,76	65,05	64,85
sprzedawcy i pokrewni	63,12	63,95	63,59	63,64	65,74	65,98	65,86	65,94	68,02	69,65
pracownicy opieki osobistej i pokrewni	52,93	54,08	56,39	55,79	60,52	60,45	57,78	59,02	62,68	64,93
pracownicy usług ochrony	51,49	52,98	53,54	53,45	53,63	54,72	54,48	55,25	57,14	59,50
Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	65,54	66,81	66,83	67,88	74,46	79,74	78,68	78,94	78,90	79,94
Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	79,78	80,67	81,29	82,34	84,77	83,77	86,01	86,48	86,70	86,24
robotnicy budowlani i pokrewni	82,32	81,52	79,98	78,13	76,56	75,00	74,71	73,75	74,88	76,15
robotnicy obróbki metali i mechanicy maszyn i urzędzeń i pokrewni	88,12	87,72	87,59	88,31	91,23	92,66	95,38	96,23	95,35	93,91
robotnicy w przetwórstwie spożywczym, obróbce drewna, produkcji	56,36	57,06	58,66	58,85	60,49	62,54	66,14	68,11	69,56	70,49
wyrobów tekstylnych i pokrewni	87,28	87,07	86,00	84,04	82,98	80,42	81,00	81,02	81,24	82,33
Operatorzy i monterzy maszyn i urzędzeń	91,29	90,25	87,05	84,03	82,67	80,16	80,00	79,68	79,55	82,08
kierownicy i operatorzy pojazdów	66,44	65,78	63,63	63,85	63,52	64,53	63,79	64,88	65,31	68,09
Pracownicy przy pracach prostych										

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 1.

#### 4. DYNAMIKA WZROSTU PRZECIĘTNYCH MIESIĘCZNYCH WYNAGRODZEŃ BRUTTO W GRUPACH ZAWODÓW WYKONYWANYCH

Kolejnym elementem prowadzonych analiz stała się dynamika wzrostu przeciętnych miesięcznych nominalnych wynagrodzeń brutto w województwie kujawsko-pomorskim według grup zawodów w latach 2007–2016, przyjmując rok poprzedni = 100 (tabela 5). Z danych tych wynika, że w analizowanych latach wystąpiło dość istotne zróżnicowanie tempa wzrostu przeciętnych miesięcznych nominalnych wynagrodzeń brutto. W 2007 roku przeciętne miesięczne nominalne wynagrodzenia brutto według grup zawodów w województwie wzrosły o 2,52%, w niektórych grupach wzrosły tylko o 1,36% (kierowcy i operatorzy pojazdów), w innych wzrosły aż o 21,04% (średni personel do spraw biznesu i administracji). W 2009 roku natomiast wystąpiły nieco większe różnice przy wzroście przeciętnych miesięcznych nominalnych wynagrodzeń brutto według grup zawodów w województwie o 5,04%, w grupie specjalistów do spraw zdrowia nastąpił wzrost tylko o 0,91%, a w grupie specjalistów nauczania i wychowania nastąpił wzrost aż o 12,96%.

Zdecydowanie mniejsze różnice notowano w 2013 roku. Mimo że przeciętne wynagrodzenia według grup ujętych zawodowo w województwie wzrosły w 2013 roku o 3,45%, to w niektórych grupach zawodowych osiągnięto wzrost o 9,41% (pracownicy produkcji wyrobów tekstylnych i pokrewni), a w innych spadek płac o 6,94% (pracownicy usług i sprzedaży). Porównując dynamikę wzrostu przeciętnych miesięcznych nominalnych wynagrodzeń brutto według grup zawodów w województwie w latach 2007–2016, nietrudno zauważyć, że w wielu grupach zawodów osiągniany wzrost wynagrodzeń w latach 2007–2011 był wyższy niż w latach 2012–2016. O skali spowolnienia tempa wzrostu przeciętnych wynagrodzeń świadczył fakt, że w 2015 roku we wszystkich grupach zawodowych osiągnięto niższą dynamikę wzrostu przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń. Zmienność tempa wzrostu wynagrodzeń powodowała, że w dłuższym okresie dynamika wzrostu wynagrodzeń między grupami zawodowymi w województwie w wielu przypadkach się wyrównywała.



Tabela 5

Dynamika wzrostu przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń brutto w grupach zawodów wykonywanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2007–2016 (w %)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>OGÓŁEM</b>	<b>102,52</b>	<b>103,16</b>	<b>105,04</b>	<b>104,16</b>	<b>104,08</b>	<b>103,76</b>	<b>103,45</b>	<b>103,58</b>	<b>102,03</b>	<b>101,69</b>
Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy	102,65	102,37	101,94	101,81	102,46	103,60	102,10	102,89	100,74	100,87
Specjaliści	107,34	107,20	108,19	106,65	104,85	101,68	102,60	102,42	100,63	102,04
specjaliści nauk fizycznych, matematycznych i technicznych	105,82	105,30	103,83	105,71	101,80	101,48	101,64	102,07	102,12	105,18
specjaliści do spraw zdrowia	103,16	104,47	100,91	102,46	100,88	101,03	101,52	101,60	104,25	109,24
specjaliści nauczania i wychowania	105,72	107,34	112,96	107,12	107,58	103,00	101,75	100,86	101,38	100,42
specjaliści do spraw ekonomicznych i zarządzania	107,45	107,10	106,46	104,72	106,40	105,72	103,44	103,85	102,18	102,00
specjaliści do spraw technologii informacyjno-komunikacyjnych	101,36	101,97	103,12	102,20	102,03	101,72	100,34	102,15	105,36	108,17
specjaliści z dziedziny prawa, dziedzin społecznych i kultury	101,98	102,05	103,93	103,29	106,98	101,06	102,24	101,13	105,63	105,04
Technicy i inny średni personel	102,73	103,19	104,52	103,37	103,54	104,66	100,38	100,21	104,27	103,88

Tabela 5 (cd.)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Wyszczególnienie</b>										
średni personel nauk fizycznych, chemicznych i technicznych	103,82	104,07	106,60	105,16	103,89	103,70	100,31	100,58	104,75	107,01
średni personel do spraw zdrowia	104,16	102,55	107,45	106,77	101,64	100,50	100,54	100,54	106,00	107,17
średni personel do spraw biznesu i administracji	121,04	120,92	112,52	117,95	106,12	105,35	100,65	101,55	100,56	104,30
średni personel z dziedziny prawa, spraw społecznych, kultury i pokrewny	108,63	108,44	107,83	109,10	104,16	104,52	100,85	101,19	104,52	106,90
technicy informatycy	102,32	102,94	105,74	106,57	105,80	102,40	100,25	100,45	109,82	107,55
Pracownicy biurowi	105,02	104,96	104,46	103,19	105,60	103,35	101,61	102,42	101,03	105,98
sekretarki, operatorzy urzędzeń biurowych i pokrewni	107,57	108,15	109,23	105,45	100,84	103,35	103,69	100,93	102,36	102,24
pracownicy obsługi klienta	104,66	104,42	104,41	103,45	104,85	105,30	101,56	101,03	102,09	102,43
pracownicy do spraw finansowo-statystycznych i ewidencji materiałowej	107,53	107,26	102,59	105,86	102,55	108,78	102,12	102,74	103,27	106,88
pozostali pracownicy obsługi biura	102,97	103,08	104,53	103,36	109,29	107,21	101,29	101,98	100,82	105,43
Pracownicy usług i sprzedawcy	104,82	104,13	102,81	104,38	106,80	106,36	93,06	112,29	105,47	104,82

pracownicy usług osobistych	104,33	104,72	105,10	102,78	104,30	101,88	105,21	104,56	102,48	101,37
sprzedawcy i pokrewni	104,61	104,52	104,43	104,26	107,51	104,15	103,25	103,70	105,25	104,13
pracownicy opieki osobistej i pokrewni	105,66	105,41	109,52	103,06	112,90	103,64	9 8,87	105,80	108,37	105,33
pracownicy usług ochrony	106,24	106,15	106,13	104,00	104,43	105,87	103,00	105,04	105,52	105,89
Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	105,82	105,15	105,07	105,81	114,16	111,12	102,07	103,94	101,97	103,02
Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	104,12	104,31	105,85	105,51	107,14	102,54	106,21	104,16	102,28	101,15
robotnicy budowlani i pokrewni	102,06	102,15	103,05	101,75	101,98	101,66	103,04	102,26	103,59	103,41
robotnicy obróbki metali i mechanicy maszyn i urządzeń i pokrewni	102,13	102,69	104,88	105,03	107,51	105,39	106,49	104,51	101,10	100,14
robotnicy w przetwórstwie spożywczym, obróbce drewna, produkcji wyrobów tekstylnych i pokrewni	105,16	104,42	107,99	104,50	106,98	107,28	109,41	106,66	104,20	103,04
Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	103,75	102,91	103,75	101,78	102,77	100,57	104,20	103,60	102,30	103,05
kierownicy i operatorzy pojazdów	101,36	101,98	101,32	100,55	102,40	100,65	103,20	103,17	101,86	104,91
Pracownicy przy pracach prostych	102,29	102,13	101,61	104,53	103,53	105,42	102,26	105,34	102,71	106,01

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 1.

## PODSUMOWANIE

Kształtowanie się wynagrodzeń jest uzasadnione w dużej mierze autonomicznym funkcjonowaniem przedsiębiorstw. Płace są zależne od sytuacji jaka występuje w przedsiębiorstwach oraz poziomu konkurencyjności. Atrakcyjność przedsiębiorstw jest podyktowana często walorami wynikającymi z położenia geograficznego. W grupach wykonywanych zawodów występowało duże zróżnicowanie wynagrodzeń. Liczyła się fachowa wiedza, wykształcenie, zakres obowiązków oraz zakres odpowiedzialności. Wysokość płac w poszczególnych grupach zawodów w województwie różniła się dość znacznie. Najwyższe wynagrodzenia odnotowano w grupie przedstawicieli władzy publicznej, wyższych urzędników i kierowników. Również wysokie wynagrodzenia zaobserwowano w grupie specjalistów do spraw technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz w grupie specjalistów z dziedziny prawa, dziedzin społecznych i kultury. Najniższe wynagrodzenia natomiast otrzymywali pracownicy usług ochrony. Odnosiło się to zarówno do osób na zbliżonych stanowiskach, jak i wykonujących podobne czynności.

Reasumując, należy wskazać na malejącą dyspersję płacową w województwie, co oznacza, że z roku na rok występowały coraz mniejsze różnice w zakresie wynagrodzeń. Ogólne tendencje, występujące na rynku pracy w całym kraju, to zmniejszający się udział zawodów nadwyżkowych, pogłębiający się problem pracodawców związany z poszukiwaniem odpowiednich kandydatów na wolne stanowiska, konieczność poszukiwania pracowników spoza granic kraju oraz nieatrakcyjne wynagrodzenia w stosunku do warunków pracy. W układzie grup zawodów w regionie kujawsko-pomorskim najwyższe przeciętne wynagrodzenia brutto, a w związku z tym największe różnice w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w tym regionie, oraz wysoką dynamikę wzrostu przeciętnych wynagrodzeń w latach 2007–2016 zanotowano w grupie parlamentarzystów, wyższych urzędników i kierowników. Wysokie również przeciętne wynagrodzenia brutto, a w konsekwencji tego duże relacje w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w tym regionie oraz wysokie tempo wzrostu przeciętnych wynagrodzeń odnotowano w grupie specjalistów nauk fizycznych, matematycznych i technicznych. Natomiast najniższe przeciętne wynagrodzenia brutto, a w związku z tym najmniejsze relacje w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w regionie oraz niską dynamikę wzrostu przeciętnych wynagrodzeń zaobserwowano w grupie pracowników usług ochrony. Porównując dynamikę wzrostu przeciętnych miesięcznych nominalnych wynagrodzeń brutto w regionie kujawsko-pomorskim w latach 2007–2016, zaobserwowano, że w latach 2007–2011 dynamika wzrostu przeciętnych wynagrodzeń była wyższa niż w latach 2012–2016. W latach

2007–2016 w grupach zawodów w regionie kujawsko-pomorskim w miastach wynagrodzenia wzrastały rocznie w tempie średnio 3–5%, natomiast w latach 2012–2016 wzrost wynagrodzeń w regionie kujawsko-pomorskim wynosił zaledwie 1–3%. Ustalając przyczyny i powody zmian relacji wynagrodzeń w grupach zawodów w regionie kujawsko-pomorskim w latach 2007–2016 ustalono, że głównymi czynnikami wpływającymi na zmiany w kształtowaniu się płac w grupach zawodów były: wykształcenie, specjalistyczna wiedza, doświadczenie, a także zakres odpowiedzialności.

## BIBLIOGRAFIA

- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000.
- Borkowska S., *Prawo do wynagrodzenia godziwego a negocjowanie*, [w:] *Prawo do płacy godziwej*, IPiSS, Warszawa 1994.
- Borkowska S., *Sprawiedliwość i płaca sprawiedliwa*, [w:] *Wynagrodzenie godziwe. Koncepcja i pomiar*, pod red. nauk. S. Borkowskiej, IPiSS, Warszawa 1999.
- Jacukowicz Z., *Zasady kształtowania właściwego poziomu i prawidłowych rozpiętości płac*. Referat na seminarium w IPiSS, 12.11.1998 r.
- Jacukowicz Z., *Makroekonomiczne konsekwencje udziału w zyskach*, „Wynagrodzenia” 1999, nr 24.
- Jacukowicz Z., *Zróżnicowanie płac w Polsce, w krajach Unii Europejskiej i w USA*, IPiSS, Warszawa 2000.
- Jarmołowicz W., Knapińska M., *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2005.
- Jarmołowicz W., Strużyńska A., *Regionalne zróżnicowanie płac*, [w:] *Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych*, red. nauk. W. Jarmołowicz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.
- Jarmołowicz W., Knapińska M., *Wynagradzanie za pracę i ich rola w motywowaniu do pracy*, [w:] *Gospodarowanie pracą we współczesnym przedsiębiorstwie. Teoria i praktyka*, red. nauk. W. Jarmołowicz, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 2007.
- Karaszevska H., *Ewolucja wynagrodzeń w Polsce w okresie zmian systemu ekonomicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2003.
- Listwan T., *Zarządzanie kadrami*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Meller J., *Płaca godziwa i jej determinanty*, [w:] *Prawo do płacy godziwej*, IPiSS, Warszawa 1994, zeszyt 8.

- Oleđzki M., *Zatrudnianie społecznie racjonalne*, PWN, Warszawa 1995.
- Pocztowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod*, Antykwa, Kraków 1998.
- Roczniki Statystyczne Województwa Kujawsko-Pomorskiego*, Wydawnictwo US w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017.
- Sekuła Z., *Motywowanie ekonomiczne w przedsiębiorstwie w warunkach gospodarki rynkowej*, Ossolineum, Wrocław 1999.

## STRUKTURA WYNAGRODZEŃ WEDŁUG ZAWODÓW W WOJEWÓDZTWIE KUJAWSKO-POMORSKIM

### Streszczenie

Celem artykułu jest przeprowadzenie oceny różnic w poziomach wynagrodzeń oraz identyfikacja czynników, które miały wpływ na to zróżnicowanie w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2007–2016. Analiza dotyczy zróżnicowania wynagrodzeń w wykonywanych grupach zawodów. Wykorzystane zostały przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w województwie, odchylenia od przeciętnego wynagrodzenia w regionie, relacje przeciętnych wynagrodzeń oraz dynamika wzrostu. Na podstawie tych danych obliczono wskaźniki statystyczne, jak średnia, odchylenie standardowe oraz wskaźnik zmienności. Analizę i ocenę opracowano na podstawie danych statystycznych publikowanych w Rocznikach Statystycznych Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy za lata 2007–2016.

Słowa kluczowe: wynagrodzenia, płace, zawody, pracownik

## REMUNERATION STRUCTURE ACCORDING TO THE COMPETITIONS IN KUJAWSKO-POMORSKIE REGION

### Abstract

The article aims to assess the differences in the level of remuneration and identify factors that influence this differentiation in the Kuyavian-Pomeranian Voivodeship in the period of 2007–2016. The analysis covers the differences in remuneration in different occupational groups. The average gross monthly remuneration in the voidodeship, standard deviations in the region and the relation between the average remuneration and the dynamics of increase

are used. Based on the data, statistical data such as the average, standard deviations and the variation index are calculated. Statistical data published in the 2007–2016 Statistical Yearbooks of the Statistical Office in Bydgoszcz are used for the analysis and assessment.

Key words: remuneration, pay, occupations, employee

## СТРУКТУРА УРОВНЕЙ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КУЯВСКО-ПОМОРСКОМ ВОЕВОДСТВЕ

### Резюме

Цель статьи – характеристика различий в уровнях заработной платы и определение факторов, обуславливающих данную дифференциацию в Куявско-Поморском воеводстве в 2007–2016 годах. Анализу подвергнуты дифференцированные вознаграждения в различных группах профессиональной деятельности. С этой целью будут использованы среднемесячные показатели вознаграждения брутто в воеводстве, отклонений от уровня средней заработной платы в регионе, соотношений показателей средней заработной платы, а также динамики роста. На основе этих данных будут вычислены статистические показатели, такие, как средняя заработная плата, стандартное отклонение и индекс волатильности. С целью проведения статистического анализа и оценки будут использованы статистические данные, опубликованные в Статистических ежегодниках Статистического управления в Быдгоще за 2007–2016 годы.

Ключевые слова: вознаграждение, заработная плата, профессии, работник

#### Cytuj jako:

Antoszak P., *Struktura wynagrodzeń według zawodów w województwie kujawsko-pomorskim*, „Mysł Ekonomiczna i Polityczna” 2018, nr 4(63), 80–103. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.45/p.antoszak

#### Cite as:

Antoszak, P. (2018) ‘Struktura wynagrodzeń według zawodów w województwie kujawsko-pomorskim’ [‘Remuneration structure by occupation in the Kuyavian-Pomeranian Voivodeship’] *Mysł Ekonomiczna i Polityczna* 4(63), 80–103. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.45/p.antoszak

## (WANN) KOMMT DIE FINANZKRISE WIEDER?

DOI: 10.26399/meip.4(63).2018.46/a.gniffke

### EINLEITUNG

1. Die Finanzkrise ab 2007 fand ihre Ursache vor allem in Spekulationen mit Finanztiteln und Immobilien. Sie war die Folge von verantwortungslosen Spekulieren mit Immobilien bzw. mit Darlehensforderungen im großem und – wie sich gezeigt hat – unbeherrschbaren Stil, die Finanzierungen von Immobilien zum Gegenstand hatten. Die Finanzkrise ab 2007 hat eine globale Banken- und Wirtschaftskrise ausgelöst. Sie begann im Sommer 2007 als US-Immobilienkrise und wurde verursacht unter anderem durch einen spekulativ aufgeblähten Immobilienmarkt in den USA<sup>1</sup>. Die im Sommer 2007 beginnende Finanzkrise ist die schwerste seit der Weltwirtschaftskrise 1929. Auslöser der Krise war eine Blasenbildung des Immobiliensektors in den USA in Verbindung mit einer massiven De- und Nichtregulierung des Finanzsektors. Anders als 1929 sind die Ursachen der Finanzkrise tiefgreifender, weil die weltweiten Finanz- und Kapitalmärkte wesentlich stärker vernetzt und hochproblematische Finanzprodukte mit ungeheurem Volumen im Umlauf sind. Die Jagd nach Höchstrenditen, unverantwortliches Managerverhalten, leichtfertige Vergabe von Krediten, extreme Aufblähung des Kreditvolumens, Auslagerung von Kreditrisiken aus Bankbilanzen, undurchsichtige Umwandlung von Kreditrisiken in breit gestreute Wertpapiere sowie

---

\* Alexander Gniffke – mgr, Rechtsanwalt, Mitglied der Rechtsanwaltskammer Stuttgart, [www.rechtsanwalt-gniffke.de](http://www.rechtsanwalt-gniffke.de), [gniffke@rechtsanwalt-gniffke.de](mailto:gniffke@rechtsanwalt-gniffke.de).

<sup>1</sup> Kamp Lothar, Finanzkrise – Ursachen, Wirkungen, Rettungspakete und Regulierungen – Langfassung, Hans-Böckler-Stiftung, September 2009 [https://www.boeckler.de/pdf/bb\\_folien\\_finanzmarktkrise.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/bb_folien_finanzmarktkrise.pdf), Vorbemerkun (alle Links zuletzt aufgerufen am 16.05.2018).



aggressives Investorenverhalten wirkten in der Krisenentstehung ineinander. Die Finanzkrise erfasste nacheinander alle Segmente der Finanz- und Kapitalmärkte und steht nun in einem engen Wechselverhältnis mit einer sich seinerzeit immer weiter verschlechternden Realwirtschaft. Mit Finanz- und Konjunkturpaketen beispiellosen Ausmaßes<sup>2</sup> reagierten Regierungen und Zentralbanken auf die Krise. Die Pakete haben sicherlich eine Kernschmelze<sup>3</sup> des internationalen Finanzsystems verhindert, jedoch wesentliche Risiken bestehen lassen. Als Beginn der Finanzkrise wird der 09.08.2007 bezeichnet<sup>4</sup>. An diesem Tag stiegen die Zinsen für Interbankfinanzkredite sprunghaft an. Die Immobilienblase platzte<sup>5</sup>. Ihren vorläufigen Höhepunkt hat die Krise im Zusammenbruch der US-amerikanischen Großbank Lehman Brothers im September 2008 erfahren<sup>6</sup>. Aufgrund durch diese Krise ausgelöster Produktionssenkungen brachen Unternehmen zusammen, die Krise übertrug sich auf die Realwirtschaft. Infolgedessen mussten viele Unternehmen Insolvenz anmelden und entließen Mitarbeiter. Die ohnehin hohe Staatsverschuldung vieler Staaten steigt krisenbedingt stark an, teilweise drohte sogar die Staatspleite. Im April 2009 schätzte der internationale Währungsfonds (IWF) die weltweiten Wertpapierverluste infolge der Krise auf 4 Billionen US-Dollar<sup>7</sup>. Infolge dieser Krise wurde ab Oktober 2009 auch die sogenannte Staatsschuldenkrise im Europaraum offenkundig, beginnend mit dem Zeitpunkt, als Griechenland seine wahre Finanzlage offenbarte<sup>8</sup> und Hilfspakete von IWF und EU erbat, um die Staatsinsolvenz zu vermeiden.

<sup>2</sup> A. Hassel und S. Lütz, Der Staat in der Krise in *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Heft 2/2010, S. 251–271, S. 257 ff.

<sup>3</sup> [https://www.boeckler.de/pdf/bb\\_folien\\_finanzmarktkrise.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/bb_folien_finanzmarktkrise.pdf), Vorbemerkung.

<sup>4</sup> M. Hock in der Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) v. 05.06.2014, <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/aktien/dax-geschichte-2007-2009-die-weltfinanzkrise-12972316.html> mit einer Chronologie der Finanzkrise

<sup>5</sup> Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Verlauf der Finanzkrise, Berlin 2009 <https://www.bundestag.de/blob/409652/69ed4dc7fa37c7fa3158d8b5ce274584/wd-4-075-09-pdf-data.pdf> (alle Links zuletzt aufgerufen am 16.05.2018).

<sup>6</sup> Manager Magazin v. 16.05.2018, Die Chronik der Lehman-Krise, <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/banken/chronik-der-boersencrash-2008-und-die-krise-um-die-pleitebank-lehman-a-919564.html> (alle Links zuletzt aufgerufen am 11.05.2018).

<sup>7</sup> FAZ.NET v. 21.04.2009 <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/finanzkrise-iwf-schaetzt-verluste-auf-4-billionen-dollar-1784272.html>

<sup>8</sup> C. Schönemann-Finck in Focus-Online v. 09.12.2012 [https://www.focus.de/finanzen/news/staatsverschuldung/trauriger-geburtstag-drei-jahre-eurokrise-und-kein-ende-in-sicht\\_aid\\_842343.html](https://www.focus.de/finanzen/news/staatsverschuldung/trauriger-geburtstag-drei-jahre-eurokrise-und-kein-ende-in-sicht_aid_842343.html)

2. Die Bundeszentrale für politische Bildung<sup>9</sup> sieht als Nährboden für die Wirtschafts- und Finanzkrise 2007 zwei Faktoren: Die expansive Geldpolitik der Federal Reserve und die hohen Kapitalzuflüsse in die USA. Nach dem Platzen der New Economy Blase 2000 und den Terroranschlägen des 11. Septembers 2001 betrieb die US-amerikanische Notenbank Federal Reserve (FED) auch dann noch eine expansive Geldpolitik, als die US-Wirtschaft bereits wieder wuchs. Der Grund hierfür lag nicht zuletzt im Jobless Recovery: Trotz Erholung der Wirtschaft blieb die Arbeitslosigkeit vergleichsweise hoch. Da die FED, anders als die Europäische Zentralbank, ein doppeltes Mandat hat – Preisstabilität und Vollbeschäftigung – begann sie erst Ende 2004, zunächst sehr zögerlich, die Zinsen wieder anzuheben. Gleichwohl war die hohe Arbeitslosigkeit nicht der einzige Grund für die laxe Geldpolitik. Die FED unterschätzte lange Zeit die Preisblase am US-Immobilienmarkt, wie aus den Sitzungsprotokollen der betreffenden Jahre hervorgeht. Weder der damalige Vorsitzende der FED, ALAN GREENSPAN, noch sein Nachfolger BEN BERNANKE deuteten die Zeichen richtig. BERNANKE rechnete noch im Mai 2006 im schlimmsten Fall mit einem „planmäßigen Rückgang am Häusermarkt“<sup>10</sup>. Für viel Liquidität im US-Markt sorgten zudem die exportstarken Länger wie China oder auch die Ölproduzenten des Nahen und Mittleren Ostens, die ihre Exporteinnahmen in den USA anlegten. China allein hielt im September 2008 US-Treasuries im Wert von 618 Milliarden Dollar, seit Anfang 2000 hatte sich dieser Wert somit rund verachtfacht<sup>11</sup>.

3. Niedrige Zinsen zusammen mit der Möglichkeit, Hypothekenrisiken durch Verbriefung (Securitization) und den Handel von strukturierten Wertpapieren (Asset-backed Securities, ABS, forderungsbesicherte Anleihen) weiterzureichen, beförderten nicht nur die Entstehung einer Immobilienblase in den USA, sondern auch eine Lockerung von Kreditvergabestandards und die Vergabe von Hypotheken an Kreditnehmer geringer Bonität (Subprime Loans). Bei manchen dieser zweitklassigen Darlehen bestand die Sicherheit allein darin, dass die Kreditnehmer ihre Schulden mit dem Hauswert

<sup>9</sup> Mildner Stormy-Annika in Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) v. 08.05.2012, <http://www.bpb.de/politik/wirtschaft/finanzmaerkte/135463/ursachen-der-finanzkrise?p=all>

<sup>10</sup> WELT in welt.de v. 14.01.2012, [https://www.welt.de/print/die\\_welt/wirtschaft/article13814709/Wirtschaft-Kompakt-II.html](https://www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article13814709/Wirtschaft-Kompakt-II.html) (alle Links zuletzt aufgerufen am 16.05.2018).

<sup>11</sup> Mildner Stormy-Annika in Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) v. 08.05.2012, <http://www.bpb.de/politik/wirtschaft/finanzmaerkte/135463/ursachen-der-finanzkrise?p=all>

würden refinanzieren können, jedoch nicht in einer davon unabhängigen Rückzahlungsfähigkeit. Zudem konnten Finanzinstitute dank der niedrigen Zinsen immer größere Geschäfte mit immer geringerem Eigenkapitaleinsatz tätigen, es kam zu einem Leverage-Effekt (Hebelwirkung). Gleichzeitig wurde für breite Schichten der Bevölkerung sowohl der kurzfristige Konsum „auf Pump“ als auch der Kauf bzw. die Beleihung von Eigenheimen überaus attraktiv. Mit dem Immobilienboom ging eine gefühlte Vermögenssteigerung der privaten Haushalte einher, was den privaten Konsum und das Wirtschaftswachstum förderte. Zu mehr als 70 Prozent basierte die Wirtschaftsleistung in den USA vor der Krise auf dem Binnenkonsum. Die Schattenseite war eine enorme private Verschuldung. 2007 lag die Verschuldung der privaten Haushalte im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen bei 137 Prozent<sup>12</sup>. Dieses Modell konnte nur so lange funktionieren, wie die Immobilienpreise stiegen und Zinsen niedrig blieben. Diese Tatsache wurde von fast allen Marktteilnehmern ignoriert. Rückblickend überraschte es kaum, dass viele Haushalte in Zahlungsschwierigkeiten gerieten, als die Fed die Zinsschraube ab 2006 deutlich anzog, insbesondere da viele der von ihnen gehaltenen Kredite flexible Zinssätze hatten, also analog zum Leitzins stiegen.

4. Weitere Ursachen war die Deregulierungspolitik der 1990er Jahre, durch welche der Finanzsektor immer neue Finanzprodukte entwickeln konnte. Neben den Asset-backed Securities vor allem die Kreditausfallversicherungen (Credit Default Swaps, CDS), mit denen Kreditrisiken abgesichert werden konnten. Der Sekundärmarkt für Hypothekenkredite sorgte im Finanzsektor für hohe Erträge, beförderte zugleich aber auch eine Entkopplung von Kreditgebern und Kreditnehmern. In der Konsequenz wurden Risiken entweder ignoriert oder verschleiert.

Hochkomplizierte mathematische Optimierungsverfahren der Investmentbanker, mit welchen diese das Risiko der neuen Anlageinstrumente beseitigt zu haben glaubten, taten ihr übriges<sup>13</sup>. Diese Berechnungsmodelle berücksichtigten zwar den möglichen Einbruch der Immobilienpreise, doch basierten die Berechnungen auf historischen Erfahrungswerten. Mit einem Wertverlust auf den Immobilienmärkten, wie er letztendlich eintrat, hatte

---

<sup>12</sup> Mildner Stormy-Annika in Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) v. 08.05.2012, <http://www.bpb.de/politik/wirtschaft/finanzmaerkte/135463/ursachen-der-finanzkrise?p=all>

<sup>13</sup> Mildner Stormy-Annika und Howald Julia in Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) v. 20.03.2014, <http://www.bpb.de/izpb/181041/die-us-amerikanische-wirtschaft?p=all> (alle Links zuletzt aufgerufen am 16.05.2018).

kaum jemand gerechnet. Zudem kam, dass jahrelang hohe Wachstumsraten und Wertsteigerungen ein trügerisches Gefühl von Sicherheit vermittelten und nur wenige Ökonome vor den Risiken des Finanzsystems warnten.

Ratingagenturen leisteten ebenfalls einen nicht zu unterschätzenden Beitrag. Sie gaben den neuen Finanzinstrumenten Bestnoten, wobei diese Noten nicht immer gerechtfertigt waren. Der Markt wurden von den drei großen Unternehmen Standard & Poor's, Moody's und Fitch dominiert. Fehlerhafte Ratingurteile führten nicht zur Haftung der Agenturen, weil es solche Haftungsinstrumente nicht gab. Das enge Verhältnis zwischen Ratingagenturen und den Kunden schuf schwerwiegende Interessenkonflikte, die lange Zeit völlig unbeachtet blieben. Falsche bzw. unterlassene Marktinformationen<sup>14</sup> waren u.a. das Ergebnis dieser falschen Benotungen.

Dies alles und der unerschütterliche Glaube der Regulierungsbehörden an die Marktkräfte, was dazu führte, dass weder die Fed noch die Finanzaufsicht in den USA früher in die Märkte korrigierend eingriffen, taten ihr Übriges.

5. Schließlich lösten die steigenden Zinsen auf dem US-Markt, die im Juni 2006 bis auf 5,25 Prozent angehoben wurden<sup>15</sup>, eine Kettenreaktion aus. Einkommensschwache Schuldner konnten die gestiegenen Raten für die variabel verzinslichen Kredite nicht mehr bezahlen und mussten ihr Haus verkaufen. Wegen der zunehmenden Immobilienverkäufe brachen die Hauspreise ein und durch den fallenden Wert der Immobilien hatten die Banken und Investoren zunehmend ungesicherte Kreditforderungen, da der Verkauf nicht mehr zum Abdecken der vorhandenen Schulden reichte. Die Zahlungsunfähigkeit der Schuldner bescherte den Banken und Investoren Verluste. Im Frühjahr 2007 erreichten in den Vereinigten Staaten die Zahlungsausfälle auf Subprime-Kredite den höchsten Stand der letzten Jahre. Der IWF

<sup>14</sup> So musste beispielsweise die Investmentbank Goldman Sachs 2010 eine Strafe in der Höhe von rund 550 Millionen Dollar dafür zahlen, dass sie ihren Kunden wichtige Informationen verschwiegen hatte. Goldman Sachs hatte 2007 ein hochriskantes Hypothekenderivat auf den Markt gebracht (Abacus 2007-AC1), als der Markt gerade abzustürzen begann. Dabei verschwieg man den Abnehmern dieser CDOs, dass der Hedgefonds Paulson & Co, ein wichtiger Kunde von Goldman Sachs, an der Auswahl der zweitklassigen Hypothekenkredite des CDO beteiligt war und gleichzeitig auf den Werteverlust des Finanzprodukts auf den Finanzmärkten wettete.

<sup>15</sup> Köchling Christopher in Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität, Ursachen und Verlauf der Finanz- und Weltwirtschaftskrise – Versuch einer Beschreibung und Analyse, 2010, [http://essay.utwente.nl/60348/1/BSc\\_C\\_K%C3%B6chling.pdf](http://essay.utwente.nl/60348/1/BSc_C_K%C3%B6chling.pdf) S. 7ff. (alle Links zuletzt aufgerufen am 16.05.2018)

schätzte im Oktober 2008 den Wertverfall von Subprime-Hypotheken allein auf ca. 500 Milliarden US-Dollar und den von Prime-Hypotheken auf weitere 80 Milliarden Dollar<sup>16</sup>.

## 1. RISIKEN AUS DER KRISE

Die HANS BÖCKLER-Stiftung<sup>17</sup> beschreibt als mögliche Risiken der Finanzkrise bspw. folgende:

1. Vollständige Umkehr der bisherigen wirtschaftlichen Entwicklung, aufgrund von Verschärfung des Kreditvergabestandards. Rapider Rückgang schuldenfinanzierten Konsums. Abzug von Mitteln aus der Konsumverwendung. Massive Erhöhung der Risikoprämien.
2. Als mittelfristige Risiken werden bezeichnet<sup>18</sup> die Gefahr des massiven Anstiegs der Rohstoffpreise, insbesondere des Ölpreises. Die Gefahr von hohen Inflationsraten von massiver Liquidität der Märkte. Die Gefahr der Inflation, vor allem aufgrund der Tatsache, dass Güter billiger werden.
3. Als „Sprengsatz“ wird bezeichnet vor allem der Bankensektor. Hier insbesondere ein hohes „systemisches“ Risiko, da 67 Prozent der laufenden Kreditderivate Mitte 2009 auf die 10 größten Banken konzentriert sind. Außerdem müssen ca. 4 Billionen US-Dollar in den USA, Eurozone und Japan wertberichtigt werden. Die HANS BÖCKLER-Stiftung<sup>19</sup> weist weiter auf die Tatsache hin, dass das Halten der toxischen Papiere der Banken zum Eigenkapital mit 800 Milliarden (Risiken) zu 300 Milliarden (Eigenkapital) völlig ungenügend sei. Mögliche notwendige Abschreibungen könnten das Eigenkapital komplett auffressen. Hinzu kommen immer noch faule Kreditforderungen in einer Größenordnung von mehreren 100 Milliarden Dollar, die unter Umständen auch noch abgeschrieben werden müssten.

<sup>16</sup> Academic dictionaries and encyclopedias, <http://deacademic.com/dic.nsf/dewiki/1343931>

<sup>17</sup> L. Kamp, Finanzkrise – Ursachen, Wirkungen, Rettungspakete und Regulierungen – Langfassung, Hans-Böckler-Stiftung, September 2009 [https://www.boeckler.de/pdf/bb\\_folien\\_finanzmarktkrise.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/bb_folien_finanzmarktkrise.pdf), S. 278 ff.

<sup>18</sup> L. Kamp, Finanzkrise – Ursachen, Wirkungen, Rettungspakete und Regulierungen – Langfassung, Hans-Böckler-Stiftung, September 2009, [https://www.boeckler.de/pdf/bb\\_folien\\_finanzmarktkrise.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/bb_folien_finanzmarktkrise.pdf), S. 279 (alle Links zuletzt aufgerufen am 16.05.2018).

<sup>19</sup> Wie oben.

4. Weiter besteht die Gefahr, dass die Kreditvergabe der Banken weiter reduziert wird, auch weil die Gesetzeslage hinsichtlich der der Kreditvergabe zugrundeliegenden Bonitätsprüfung wesentlich strenger wurde<sup>20</sup>. Diese Richtlinie wurde erlassen als Reaktion auf

„das unverantwortliche Handeln von Marktteilnehmern, welches die Grundlagen des Finanzsystems untergraben und zu mangelndem Vertrauen bei sämtlichen Beteiligten, insbesondere bei den Verbrauchern, geführt hat“<sup>21</sup>.

Durch diese Richtlinien soll die Kreditvergabe an Verbraucher rechtlich höher abgesichert werden, die internationalen Regelungen sollen harmonisiert werden. Allerdings wurden auch Voraussetzungen zur Kreditvergabe eingeführt, die sich künftig noch als „Hemmschuh“ entwickeln könnten, wie bspw. Verpflichtung zur Prüfung der Kreditwürdigkeit des Verbrauchers in Art. 18 der Richtlinie (sog. Kreditwürdigkeitsprüfung), welcher in Teilen strengere Inhalte als bisherige Bonitätsprüfungen hat und somit dazu führen kann, dass Darlehen möglicherweise nicht mehr ausgegeben bzw. verlängert werden können.

### 3. GEFAHR EINER ERNEUTEN KRISE

1. 18 Wirtschaftsnobelpreisträger, die im August 2017 in Lindau am Bodensee tagten, sind hinsichtlich der Frage, ob die Finanzkrise endgültig überwunden ist, skeptisch<sup>22</sup>. Der Finne BENGT HOLNSTRÖM, der den Wirtschaftsnobelpreis 2016 gewann, sagte

„Jedesmal, wenn wir denken, dass es schon keinen Bankrun mehr geben wird, hat sich das Risiko dafür erhöht“.

Sein amerikanischer Kollege ERIC MASKIN, der den Preis 2007 gewann, sieht die Verantwortung für diese Risikoerhöhung auch in Washington. Er ist

<sup>20</sup> Richtlinie 2014/2017/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04.11.2014 über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher und zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (Wohnimmobilienrichtlinie) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0017&from=DE>

<sup>21</sup> ebenda Vorbemerkung (3) (alle Links zuletzt aufgerufen am 16.05.2018).

<sup>22</sup> P. Mühlbauer in [heise-online.de](https://www.heise-online.de) v. 23.08.2017, Wirtschaftswissenschaftler warnen vor neuer Finanzkrise, <https://www.heise.de/tp/features/Wirtschaftswissenschaftler-warnen-vor-neuer-Finanzkrise-3810170.html> (alle Links zuletzt aufgerufen am 16.05.2018).

der Ansicht, dass das Lockern der Zügel in den USA die Krise wahrscheinlicher mache. Der Makroökonom EDWARD C. PRESCOTT, der Nobelpreisträger 2004, meint sogar, eine Krise komme mit großer Sicherheit in nicht mehr allzu ferner Zukunft. Der Ökonometriker DANIEL MCFADDEN sieht eine solche Krise als systembedingt unausweichlich an. MCFADDEN macht die Zukunft des Euro und damit auch die Gefahr der Rückkehr der Krise unter anderem davon abhängig, ob es den EU-Ländern gelingt, in ausreichendem Umfang die Arbeitsproduktivität zu steigern. Die ultralockere Geldpolitik der EZB führe seiner Wahrnehmung nach nicht zu den gewünschten Effekten, denn weder die Kosteneinsparungen für laufende Kredite noch die niedrigen Zinsen auf Neukredite machten den Unternehmen seines Erachtens Appetit auf mehr Investitionen. Deswegen ist es seiner Meinung nach höchste Zeit, die Krisenbewältigungsstrategien grundsätzlich zu hinterfragen und sich der Tatsache zu stellen, dass die auf Stabilisierung der Wirtschaft ausgerichtete Politik der letzten Jahrzehnte den werteeerzeugenden Wirtschaftsbereichen unter dem Strich mehr geschadet als geholfen hat<sup>23</sup>.

2. Auch die Versprechungen des amerikanischen Präsidenten TRUMP, die Steuern zu senken, die Finanzmärkte zu entfesseln und die US-Wirtschaft anzukurbeln, steigern die Gefahr der Wiederkehr einer Krise. National wurden solche Versprechungen zwar gefeiert, doch besteht die Gefahr, dass sich erneut Panik breit macht, wenn Anleger feststellen, dass TRUMPS Protektionismus zur Handels- und Währungskriegen führt<sup>24</sup>. TRUMPS Bestrebungen, Gesetzesreformen zurückzudrehen, mit welchen nach der Krise verhindert werden sollten, dass Fehlspekulationen von Banken am Ende den Steuerzahlern zur Last fallen, erhöhen diese Gefahr. Hierbei darf nicht übersehen werden, dass der amerikanische Präsident in Wirtschaftsfragen seinem Finanzminister STEVEN MNUCHIN und Spitzenberater GARY COHN vertraut. Bei diesen beiden handelt es sich um ehemalige Banker des Investmenthauses Goldman Sachs.

3. BECK<sup>25</sup> weist darauf hin, dass speziell die Europäische Notenbank mit ihrer sehr laxen Geldpolitik möglicherweise schon wieder den Keim für die

<sup>23</sup> Wie FN 22.

<sup>24</sup> Breustedt Hannes in ZDF Nachrichten v. 20.04.2017, <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/vor-zehn-jahren-begann-die-grosse-finanzkrise-jetzt-warnen-100.html>

<sup>25</sup> H. Keller und S. Heinz in swr.de v. 11.09.2017, <https://www.swr.de/marktcheck/zehn-jahre-finanzkrise-welche-gefahren-uns-weiterhin-drohen/-/id=100834/did=20236250/nid=100834/11yfasw/index.html>

nächste Krise legt und dies tut sie paradoxerweise um noch die Auswirkungen der vergangenen Krise zu bekämpfen. Er verweist weiter auch darauf hin, dass das Zurückdrehen der Bankenregulierung, welche OBAMA 2010 mit dem DODD-FRANK-ACT eingeführt hat und welche die Rettung von Banken mit Steuergeld vermeiden sollte, sich völlig kontraproduktiv auswirken kann. BECK ist weiter der Ansicht, das Entscheidende sei, wie viel Eigenkapital die Banken vorhalten müssen, denn nur bei entsprechend hohem Eigenkapital könnten eventuelle Verluste zu Lasten der Eigentümer der Bank und nicht zu Lasten der Steuerzahler abgewickelt werden. Im Fokus<sup>26</sup> *schlagen die Experten Alarm*. Hier wird beschrieben, dass TRUMP ein Machtvakuum geschaffen habe, in das jetzt China mit umso größerer Kraft vordringe. Chinas wachsender Einfluss für das laufende Jahr ein großes Risiko. China habe bei seinen Entscheidungen zu Finanzmarktfragen nicht dieselbe Intention wie die USA, was zu erheblichen Nachteilen im europäischen Raum führen könne. Der Verfasser ist sich allerdings nicht ganz sicher, ob die amerikanischen (Wirtschafts-) Interessen tatsächlich auch den europäischen dienen.

4. Der Bundesbank-Vorstand DOMBRET<sup>27</sup> warnt aktuell in den Stuttgarter Nachrichten trotz der guten Weltkonjunktur vor Selbstzufriedenheit. Er kritisiert, dass einige Eurostaaten in ihren Sparbemühungen nachlassen. Sie sollten den Aufschwung und die Niedrigzinsphase zum Schuldenabbau nutzen, was er nicht in dem erforderlichen Umfang beobachten könne. Er verweist darauf, dass die hohen Bestände notleidender Kredite aus der vergangenen Krise in einigen Ländern der Eurozone immer noch erheblichen Einfluss auf die finanzielle Situation hätten. Er appelliert dafür, die Staatsfinanzen solider aufzustellen und die günstige Konjunktur und die derzeitigen Zinsen zu nutzen, um die Schuldenquote der einzelnen Länder stärker zu senken.

5. Nach Ansicht des Verfassers deuten diese Faktoren deutlich auf ein erhöhtes Risiko der Rückkehr der Finanzkrise bzw. auf eine neue Finanzkrise hin. US Firmen waren noch nie so hoch verschuldet wie heute, die

<sup>26</sup> Focus-online v. 11.02.2018, Experten schlagen Alarm: „Jetzt droht Finanzkrise wie 2008“, [https://www.focus.de/finanzen/boerse/china-auf-dem-vormarsch-experten-schlagen-alarm-2018-droht-krise-vom-ausmass-der-2008er-finanzkrise\\_id\\_8284706.html](https://www.focus.de/finanzen/boerse/china-auf-dem-vormarsch-experten-schlagen-alarm-2018-droht-krise-vom-ausmass-der-2008er-finanzkrise_id_8284706.html)

<sup>27</sup> R. Pichler in Stuttgarter Nachrichten StN.de v. 10.10.2017, <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.bundesbank-vorstand-dombret-die-folgen-der-finanzkrise-sind-nicht-ueberwunden.9b71a43c-f392-491b-ac3f-e00178e3d875.html> (alle Links zuletzt aufgerufen am 16.05.2018).



Verschuldung der EU Länder befinden sich ebenfalls auf Rekordhöhe. Hierdurch befürchtet der Verfasser, kehrt das Kreditrisiko zurück, vor allem dann, wenn die Niedrigzinsphase zu Ende geht und die Zinsen wieder steigen. Ein Ansteigen des Zinses würde sich überproportional im Markt für Unternehmensanleihen niederschlagen, wodurch das Kreditausfallrisiko deutlich zunehmen würde. Der „Spread“ (Zinsdifferenz) würde schnell und deutlich steigen, was zu einer erheblichen Verteuerung der Unternehmensfinanzierung und möglicherweise zugleich zu erheblichen Verlusten für die Anleger führen kann. Stellten sich dann erste Pleiten ein, würde der Prozess sich weiter beschleunigen.

Mit erheblicher Sorge blickt der Verfasser allerdings vor allem auf den sehr niederen Zins im Immobiliensektor und die blasenartig gestiegenen Preise der Immobilien, was seiner Beobachtung nach bei seiner täglichen Arbeit in vielen Fällen dazu geführt hat, dass viele Immobilien aufgrund des niederen Zinses angeschafft werden und dies zu weit überhöhten Preisen<sup>28</sup>. In den 7 Top-Städten in Deutschland (Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Köln, Berlin, Stuttgart und München) wird von einer Preisübertreibung zwischen ca. 40% (Frankfurt, Hamburg bis 75% (München) ausgegangen<sup>29</sup>. Der Verfasser beobachtet in vielen Fällen, dass „gute“ Immobilien heute in Euro Preise erwirtschaften, die sie noch vor ca. 8 bis 10 Jahren in Deutsche Mark gekostet haben, also eine Verteuerung um rund das Doppelte. Dieser enormen Wertsteigerung liegt nach Ansicht des Verfassers aber kein tatsächlicher – nachhaltiger – Wertzuwachs der Immobilie zugrunde. Es ist in Ballungsgebiete primär die Knappheit an verfügbaren Immobilien und der Wunsch des Einzelnen sich Eigentum zu anzuschaffen, was aufgrund des niederen Zinses auf einmal möglich erscheint. Der Verfasser beobachtet in vielen Fällen, dass allein der niedrige Zins einen vorhandenen Kaufwunsch des Verbrauchers stützt und hierbei in vielen Fällen der weit überzogene Preis und damit die nachhaltige Bezahlbarkeit der Immobilie komplett ausgeblendet werden.

Steigt der Zins aber eines Tages wieder an, was nach Ansicht des Verfassers in den nächsten ca. 4–6 Jahren um ca. 2% zu erwarten steht, ist der Verbraucher nicht nur mit einer damit einhergehenden, u.U. erheblich gestiegenen Darlehensrate konfrontiert. Er wird auch damit konfrontiert sein, dass

<sup>28</sup> A. Schulten und M. Jahn im Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2017 des Rates der Immobilienweisen [https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Pressemitteilungen/ Downloads/Fruerjahrsgutachten\\_2017\\_Zusammenfassung.pdf](https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Pressemitteilungen/Downloads/Fruerjahrsgutachten_2017_Zusammenfassung.pdf) S. 13ff. (alle Links zuletzt aufgerufen am 16.05.2018).

<sup>29</sup> Wie FN 28. S. 13ff.

eine eventuell anstehende Darlehensverlängerung aufgrund der geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen<sup>30</sup> dazu führen wird, dass die Bewertung der Immobilie wertberichtigt werden muss und aber auch die anzustellende Prognose, ob der Verbraucher in tolerabler Zeit das Darlehen zurückführen kann, negativ ausfallen kann. Dies kann dazu führen, dass eine Weiterführung des Darlehens nur unter Beibringung weiterer Sicherheiten akzeptiert werden kann, vor allem dann, wenn die Immobilie in der Niederrzinsphase nicht ausreichend hoch getilgt wurde und diese Immobilie selbst deswegen nicht mehr als ausreichende Sicherheit angesehen werden kann. In der Regel können weitere Sicherheiten nicht beigebracht werden, was im schlimmsten Fall zu einer Kündigung des Darlehens führen kann. Werden Darlehen infolge des Zinsanstiegs notleidend, ist damit in letzter Konsequenz der Verkauf der Immobilie (bzw. aber die völlige Überschuldung des Verbrauchers) verbunden. Sind durch solche Verkäufe dann wieder mehr Immobilien am Markt verfügbar, kann dies wiederum zu einem Nachlassen der Immobilienpreise führen, wodurch erneut eine Kettenreaktion einsetzen kann, die im Ergebnis erneut zu notwendigen Wertberichtigungen von Immobilienkrediten führen kann. Wenn sich dann noch ausländische Investoren aus dem europäischen Markt zurückziehen, was bei nachlassender Rendite aus Vermietung oder Verkauf der Immobilie zu erwarten steht, ist der Weg für neue Verwerfungen auf dem Darlehensmarkt geebnet.

Die ehemalige Präsidentin der amerikanischen Notenbank JANET YELLEN ist hinsichtlich der Frage, ob eine neue Finanzkrise bevorsteht, sehr zuversichtlich<sup>31</sup>. Sie sagte, dass sie zu ihren Lebzeiten keine neue Finanzkrise mehr erwartet. Der Verfasser kann diese – aus seiner Sicht sehr amerikanische – Sicht nicht teilen. Seines Erachtens wird hierbei übersehen, dass die Altlasten der vergangenen Krise noch nicht beseitigt sind. Auch die USA sind eklatant verschuldet. Das geforderte höhere Eigenkapital von Banken bzw. die Einführung spezieller Abwicklungsregeln für Banken sind noch nicht vollständig umgesetzt, vor allem sind Banken immer noch nicht hinreichend

<sup>30</sup> Vergleiche bspw. die Richtlinien 2014/2017/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04.11.2014 über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher und zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010. Umfang der Kreditprüfung durch die finanzierende Bank gemäß der Wohnimmobilienrichtlinie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0017&from=EN> (alle Links zuletzt aufgerufen am 16.05.2018).

<sup>31</sup> M. Brankovic und M. Frühauf, 28.07.2017 in der FAZ.net v. 28.07.2017, <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/finanzkrise-wiederholung-in-den-naechsten-jahren-wahrscheinlich-15123582.html>

kapitalisiert um einen Schock, wie in der letzten Krise erlebt, tatsächlich standhalten zu können. In der letzten Krise musste der Steuerzahler für die Verluste aufkommen, während Investmentbanker, die in den Jahren vor den Krisen große exorbitante Boni kassiert hatten, nicht dafür haften mussten.

Allein für den deutschen Staat belaufen sich die Verluste aus der Krise auf mindestens 50 Milliarden Euro, wobei sich dieser Betrag in einer entsprechenden Verschuldung niedergeschlagen hat<sup>32</sup>. Auch sind die Bad Banks durchaus noch nicht komplett abgewickelt, sondern bergen nach wie vor enorme finanzielle Risiken. Allein die vom Bund 2010 gegründete FMS Wertmanagement AöR (Anstalt öffentlichen Rechts)<sup>33</sup>, die den HRE<sup>34</sup>-Altlastenberg abwickelt, hat noch rd. 75 Milliarden Euro<sup>35</sup> Altlasten im Bestand, der nach der geplanten Selbstaflösung der FMS der Bund und damit wieder der Steuerzahler zu tragen haben wird.

Ebenfalls sieht der Verfasser hohe Risiken in den seit Jahren vorherrschenden sehr niedrigen Zinsen und in der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank. Diese niederen Zinsen mögen zwar einerseits von Verbrauchern als vorteilhaft angesehen werden, wenn beispielsweise eine seriöse Immobilie günstig bzw. weiter finanziert werden kann bzw. wenn notwendige Wirtschaftsgüter zu einem niederen Zins eingekauft und finanziert werden können. Doch auf der anderen Seite darf nicht übersehen werden, dass das gesamte Lebensversicherungsgeschäft sowie sämtliche Spareinlagen des Einzelnen durch niedere Zinsen gefährdet sind und kaum mehr Rendite abwerfen, was nachhaltige Folgen beispielsweise auf die Altersversorgung des privat Vorsorgenden haben kann und wird. Auch befürchtet der Verfasser, dass die sehr niederen Rendite der Banken und Versicherungen zum Aufbau neuer Risiken im Finanzsystem beitragen können, da Banken und Versicherungen nun gezwungen sind, sich anderen und damit meist risikohafteren Geschäftsmodellen zuzuwenden, um überhaupt noch ausreichend Gewinn erwirtschaften zu können.

Auch beobachtet der Verfasser in seiner geschäftlichen Tätigkeit zwar durchgehend eine Freude von Menschen über die niederen Zinsen, da nun Vieles finanziert werden kann, was vorher nicht möglich war. Doch beobachtet der Verfasser mit Sorge, dass die Verschuldung des Einzelnen stets

<sup>32</sup> Wie oben.

<sup>33</sup> Homepage der FMS <https://www.fms-wm.de/de/>

<sup>34</sup> Hypo Real Estate.

<sup>35</sup> T. Magenheim in Badische Zeitung vom 11.04.2018, <http://www.badische-zeitung.de/wirtschaft-3/deutschlands-groesster-bad-bank-drohen-roete-zahlen--151411782.html> (alle Links zuletzt aufgerufen am 16.05.2018).

ansteigt und oftmals, vor allem im Immobiliensektor, Verbindlichkeiten nicht hinreichend getilgt werden, weil die Schuldner die Erwartung haben, ihre Schulden allein durch den weiter steigenden „Wert“ ihrer Immobilie bezahlen zu können, was auch in der letzten Finanzkrise bei dem einsetzenden Zinsanstieg nicht funktioniert hat sondern mit Hauptauslöser der Krise wurde. Hinzu kommt, dass durch die neu eingeführten Kreditregelungen künftig auch das Zinserhöhungsrisiko mit in die Bonitätsprüfung des Einzelnen wird einbezogen werden müssen. Das Risiko, dass Zinsen steigen wird umso größer, desto länger die Niedrizinsphase andauert. Dies bedeutet allerdings, dass auch bereits ohne nennenswerten Anstieg der Zinsen das Risiko besteht, das auslaufende Darlehen aufgrund einer negativ zu treffenden Prognoseentscheidung nicht mehr verlängert werden bzw. nur unter geänderten Voraussetzungen verlängert werden, die der Einzelne oftmals nicht erfüllen können.

Deswegen sieht der Verfasser neben dem Risiko steigender Zinsen davon unabhängig auch das Risiko auslaufender „billiger“ Darlehensverträge als mögliche künftige Ursache einer Krise an, da die Kreditwürdigkeitsprüfung auch bei der Darlehensverlängerung durchgeführt werden müssen. Treffen auslaufende Darlehen in nennenswertem Umfang mit gleichzeitig ansteigenden Zinsen zusammen, wird sich der Effekt der sich in Gefahr befindlichen Darlehen potenzieren. Tritt zu diesen Effekten dann noch eine Marktberreinigung in Form von nachlassenden Immobilienpreisen mit dazu, ist der Verfasser der Ansicht, dass dann mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit eine weitere Krise Raum greifen wird.

Dazu kommt, dass die Staaten immer noch auf einem Rekordniveau verschuldet sind, wenn auch in Einzelfällen, wie beispielsweise in Deutschland, zumindest momentan keine Neuverschuldung stattfindet. Aber diese vorhandenen Darlehen müssen nach wie vor verzinst werden, wobei die Zinshöhe ebenfalls wird erheblich ansteigen, wenn die Zinsen im Allgemeinen ansteigen. Selbst jetzt, in einer Zeit von Rekord (Steuer) Einnahmen in Deutschland iHv. € 674,6 Mrd. € für das Jahr 2017<sup>36</sup> bei gleichzeitig historisch niedrigeren Zinsen, beträgt die sog. Zins-Steuer-Quote<sup>37</sup> immer noch 5,7%,

<sup>36</sup> Monatsbericht des Bundesministerium für Finanzen (BMF) vom Januar 2018 <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2018/01/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-6-Steuerereinnahmen-des-Bundes-und-der-Laender-in-2017.html>

<sup>37</sup> Monatsbericht des Bundesministerium für Finanzen (BMF) vom Januar 2018 <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2018/01/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-6-Steuerereinnahmen-des-Bundes-und-der-Laender-in-2017.html>, S. 4, (alle Links zuletzt aufgerufen am 15.05.2018).

was bedeutet, dass Deutschland momentan rd. 38,5 Mrd. € p.a. für Zinszahlungen aufwendet. In den letzten 10 Jahren lag diese Quote im Schnitt bei ca. 11%. Würde der Schuldzins nur um 1% p.a. ansteigen, bedeutete dies Mehrausgaben an Zinsen von ca. 20 Mrd. € p.a.<sup>38</sup>.

Denn auch ein Staat muss sich seinen Kredit auf dem Kapitalmarkt beschaffen, der gekennzeichnet ist durch Veränderungen des Zinsniveaus. Der Verfasser ist der Ansicht, dass die Gefahr, die durch den unverändert hohen Schuldenstand der eigenen Staaten immer latent vorhanden ist, bei weitem unterschätzt bzw. verschwiegen wird, weil derzeit die Wirtschaft in vielen EU Ländern „brummt“, damit das Steueraufkommen ein hohes ist und dies darüber hinwegtäuscht, dass kaum ein Staat es schafft, trotz prosperierender Wirtschaft vorhandene Schulden zurück zu bezahlen. Müsste ein privatrechtlich arbeitendes Unternehmen sich in seiner Bilanz eingestehen, dass die vorhandenen Schulden bzw. zu leistende Zinszahlungen zwar momentan durch hohe Umsätze und Gewinne gedeckt sind, dass aber die Prognose, ob diese Schulden künftig wieder zurückbezahlt werden können, eine negative ist, wäre dieses Unternehmer nichts anderes als insolvent. Nichts anderes gilt allerdings auch für Länder, doch wird merkwürdigerweise dort die ständige Neuaufnahme neuer Gelder zur Rückzahlung alter Darlehen bzw. zur Bewältigung momentaner Probleme als probates Mittel der Gegenwartsbewältigung angesehen, wobei hier absichtlich ausgeblendet wird, dass die momentane Generation hierdurch Schulden für künftige Generationen erzeugt, ohne sich die Frage zu stellen, ob bzw. wie künftige Generationen solche Schulden werden bezahlen können. Denn künftige Generationen haben ja ihre Probleme der eigenen Generation und – das lehrt die Erfahrung der letzten Jahrzehnte – kein Geld übrig, vorhandene Altlasten abzutragen.

Der Verfasser sieht die wirtschaftliche Zukunft des europäischen Raumes – und auch die vieler anderer Länder – und damit auch die soziale Sicherheit und Ausgewogenheit des europäischen Raumes als eher düster an und vertritt die Ansicht, dass unter den derzeit geltenden Rahmenbedingungen sich hieran auch nichts ändern wird. Seines Erachtens wird es wesentlich tiefgreifenderen Eingriffe in das Wirtschaftssystem bedürfen als die zögerliche Regulierung des Finanzsektors. Solche Überlegungen mögen allerdings Gegenstand einer gesonderten Betrachtung sein.

<sup>38</sup> <http://www.staatsverschuldung.de/hoehe.htm>. Beznoska Martin und Hentze Tobias in Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Ein Tilgungsplan für Deutschlands Staatsschulden zur Begrenzung der Zinslast 2017, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/341255/IW-Kurzgutachten\\_INSM\\_Tilgungsplan\\_Staatsschulden.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/341255/IW-Kurzgutachten_INSM_Tilgungsplan_Staatsschulden.pdf) (alle Links zuletzt aufgerufen am 16.05.2018).

## LITERATURVERZEICHNIS

- Academic dictionaries and encyclopedias, <http://deacademic.com/dic.nsf/dewiki/1343931>
- Beznoska M. und Hentze T. in Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Ein Tilgungsplan für Deutschlands Staatsschulden zur Begrenzung der Zinslast 2017, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/341255/IW-Kurzgutachten\\_INSM\\_Tilgungsplan\\_Staatsschulden.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/341255/IW-Kurzgutachten_INSM_Tilgungsplan_Staatsschulden.pdf)
- Brankovic M. und Frühauf M. 28.07.2017 in der FAZ.net v. 28.07.2017, <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/finanzkrise-wiederholung-in-den-naechsten-jahren-wahrscheinlich-15123582.html>
- Brankovic M. und Frühauf M. 28.07.2017 in der FAZ.net v. 28.07.2017, <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/finanzkrise-wiederholung-in-den-naechsten-jahren-wahrscheinlich-15123582.html>
- Breustedt H. in ZDF Nachrichten v. 20.04.2017, <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/vor-zehn-jahren-begann-die-grosse-finanzkrise-jetzt-warnen-100.html>
- Bundesministerium für Finanzen (BMF), Monatsbericht vom Januar 2018 <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2018/01/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-6-Steuereinnahmen-des-Bundes-und-der-Laender-in-2017.html>
- Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Verlauf der Finanzkrise, 2009, <https://www.bundestag.de/blob/409652/69ed4dc7fa37c7fa3158d8b5ce274584/wd-4-075-09-pdf-data.pdf>
- Hassel A. und Lütz S., Der Staat in der Krise in dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 2/2010
- Hock M. in der FAZ v. 05.06.2014 <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/aktien/dax-geschichte-2007-2009-die-weltfinanzkrise-12972316.html>
- Focus-online v. 11.02.2018, Experten schlagen Alarm: „Jetzt droht Finanzkrise wie 2008“, [https://www.focus.de/finanzen/boerse/china-auf-dem-vormarsch-experten-schlagen-alarm-2018-droht-krise-vom-ausmass-der-2008er-finanzkrise\\_id\\_8284706.html](https://www.focus.de/finanzen/boerse/china-auf-dem-vormarsch-experten-schlagen-alarm-2018-droht-krise-vom-ausmass-der-2008er-finanzkrise_id_8284706.html)
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), FAZ.NET v. 21.04.2009 <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/finanzkrise-iwf-schaetzt-verluste-auf-4-billionen-dollar-1784272.html>
- Howald J. in Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) v. 20.03.2014, <http://www.bpb.de/izpb/181041/die-us-amerikanische-wirtschaft?p=all>

- Kamp L., Finanzkrise – Ursachen, Wirkungen, Rettungspakete und Regulierungen – Langfassung, Hans-Böckler-Stiftung, September 2009
- Keller H. und Heinz S. in swr.de v. 11.09.2017, <https://www.swr.de/markt-check/zehn-jahre-finanzkrise-welche-gefahren-uns-weiterhin-drohen/-/id=100834/did=20236250/nid=100834/11yfasw/index.html>
- Köchling Ch., Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität, Ursachen und Verlauf der Finanz- und Weltwirtschaftskrise – Versuch einer Beschreibung und Analyse, 2010 [http://essay.utwente.nl/60348/1/BSc\\_C\\_K%C3%B6chling.pdf](http://essay.utwente.nl/60348/1/BSc_C_K%C3%B6chling.pdf)
- Magenheim T. in Badische Zeitung vom 11.04.2018  
<http://www.badische-zeitung.de/wirtschaft-3/deutschlands-groesster-bad-bank-drohen-rote-zahlen--151411782.html>
- Manager Magazin v. 16.05.2018, Die Chronik der Lehman-Krise, <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/banken/chronik-der-boersencrash-2008-und-die-krise-um-die-pleitebank-lehman-a-919564.html>
- Mildner Stormy-A. in Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) v. 08.05.2012, <http://www.bpb.de/politik/wirtschaft/finanzmaerkte/135463/ursachen-der-finanzkrise?p=all>
- Mühlbauer P. in heise-online.de v. 23.08.2017, Wirtschaftswissenschaftler warnen vor neuer Finanzkrise <https://www.heise.de/tp/features/Wirtschaftswissenschaftler-warnen-vor-neuer-Finanzkrise-3810170.html>
- Pichler R. in Stuttgarter Nachrichten StN.de v. 10.10.2017, <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.bundesbank-vorstand-dombret-die-folgen-der-finanzkrise-sind-nicht-ueberwunden.9b71a43c-f392-491b-ac3f-e00178e3d875.html>
- Schönemann-Finck C. in Focus-Online v. 09.12.2012, [https://www.focus.de/finanzen/news/staatsverschuldung/trauriger-geburtstag-drei-jahre-eurokrise-und-kein-ende-in-sicht\\_aid\\_842343.html](https://www.focus.de/finanzen/news/staatsverschuldung/trauriger-geburtstag-drei-jahre-eurokrise-und-kein-ende-in-sicht_aid_842343.html)
- Schulten A. und Jahn M. im Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2017 des Rates der Immobilienweisen, [https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Pressemitteilungen/ Downloads/ Fruerjahrsgutachten\\_2017\\_Zusammenfassung.pdf](https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Pressemitteilungen/Downloads/Fruerjahrsgutachten_2017_Zusammenfassung.pdf)
- WELT in welt.de v. 14.01.2012, [https://www.welt.de/print/die\\_welt/wirtschaft/article13814709/Wirtschaft-Kompakt-II.html](https://www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article13814709/Wirtschaft-Kompakt-II.html)

## (WANN) KOMMT DIE FINANZKRISE WIEDER?

### Abstrakt

Die Finanzkrise ab 2007 hinterließ wirtschaftlich und politisch große Verwerfungen, die bis heute noch nicht vollständig bewältigt sind. Infolge dieser Krise lauern in sog. Bad Banks immer noch hohe finanzielle Risiken, die aller Voraussicht nach früher oder später vom Steuerzahler bezahlt werden müssen. Infolge der Krise ist ohnehin die Staatsverschuldung vieler Staaten erheblich angestiegen, in einzelnen Staaten drohte sogar die Staatspleite. Es wurden Vermögenswerte in noch nie dagewesener Höhe vernichtet. Risiken, wie der deutliche Anstieg von Rohstoffpreisen und nach wie vor „systemische“ Risiken im Bankensektor durch nach wie vor nicht hinreichende Ausstattung der Banken mit Eigenkapital, bestehen nach wie vor. Änderungen der politischen Vorzeichen, wie bspw. die vom amerikanischen Präsidenten TRUMP angekündigte Deregulierung der Finanzmärkte, erhöhen das latent vorhandene Risiko einer erneuten Finanzkrise. Derzeit niedrige Zinsen bei gleichzeitig völlig überbewerteten Immobilien und die kritische Höhe der individuellen Staatsverschuldung bergen Risiken, die nach Ansicht des Verfassers Ursachen einer erneuten Finanzkrise sein können. Dass eine finanzielle „Krise“ bereits derzeit zumindest in Deutschland vorliegt, zeigt die Tatsache, dass trotz florierender Wirtschaft und historisch niedrigen Zinsen Staatsschulden nicht bzw. in nicht nennenswerten Umfang zurückgeführt werden können und auch der neue Finanzminister nur das Ziel ausgibt, keine neuen Schulden zu machen. Diese bereits latent schwelende Krise wird momentan nur überdeckt durch eine erfreuliche Wirtschaftslage und einem damit einhergehenden hohen Steueraufkommen. Der Verfasser erwartet die Rückkehr der Finanzkrise bzw. den Beginn einer neuen Finanzkrise in den nächsten ca. 6 Jahren, wobei ein wesentlicher Auslöser seines Erachtens ein deutlicher Zinsanstieg sein wird.

Schlüsselwörter: Finanzkrise, Wirtschaftskrise, Krise, Risiko

## (KIEDY) PONOWNIE PRZYJDZIE KRYZYS FINANSOWY?

### Streszczenie

Kryzys finansowy z 2007 r. spowodował poważne zawirowania gospodarcze i polityczne, które do tej pory nie zostały całkowicie pokonane. W wyniku tego kryzysu tak zwane złe banki nadal wiążą się z wysokim ryzykiem finan-



sowym, które według wszelkiego prawdopodobieństwa musi wcześniej czy później spłacić podatnik. W wyniku kryzysu zadłużenie publiczne wielu krajów znacznie wzrosło, w niektórych przypadkach nawet groziło bankructwem państwa. Aktywa zostały zniszczone na niespotykanych dotąd poziomach. Ryzyko, takie jak znaczny wzrost cen towarów i wciąż „systemowe” ryzyko w sektorze bankowym ze względu na fakt, że kapitał własny jest nadal niewystarczający dla banków, jest nadal obecne. Zmiany nastrojów politycznych, jak deregulacja rynków finansowych ogłoszona przez prezydenta USA Trumpa, zwiększają ukryte ryzyko ponownego kryzysu finansowego. Obecnie niskie stopy procentowe w połączeniu z całkowicie zawyżonymi cenami nieruchomości i krytyczny poziom długu publicznego niosą ryzyko, które, zdaniem autora, może być przyczyną ponownego kryzysu finansowego. Fakt, że „kryzys” finansowy jest już obecny przynajmniej w Niemczech, pokazuje, że pomimo dynamicznie rozwijającej się gospodarki i historycznie niskich stóp procentowych, długu publicznego nie można zmniejszyć lub w nieznacznym stopniu, a nowy minister finansów orientuje się na nie zwiększanie jego poziomu. Ten tłący się kryzys jest obecnie przykryty sytuacją gospodarczą i towarzyszącymi mu wysokimi dochodami z podatków. Można spodziewać się powrotu kryzysu finansowego lub początku nowego kryzysu finansowego w ciągu najbliższych 6 lat z towarzyszącym mu wzrostem stóp procentowych.

Słowa kluczowe: kryzys finansowy, kryzys gospodarczy, kryzys, ryzyko

(WHEN) WILL THE FINANCIAL CRISIS RETURN?

Abstract

The financial crisis of 2007 left behind major economic and political upheavals that have not yet been completely overcome. As a result of this crisis, high financial risks are still lurking in the so-called bad banks, which in all probability will sooner or later have to be paid for by the taxpayer. As a result of the crisis, the national debt of many countries has risen considerably anyway, and in some countries there was even the threat of national bankruptcy. Unprecedented amounts of assets were destroyed. Risks, such as the significant rise in commodity prices and „systemic” risks in the banking sector due to banks still not having sufficient equity capital, continue to exist. Changes in political omens, such as the deregulation of the financial markets announced by the American President TRUMP, increase the latent

risk of another financial crisis. At present, low interest rates combined with completely overpriced property prices and the critical level of individual national debt entail risks which, in the opinion of the author, could be the cause of another financial crisis. The fact that there is already a financial „crisis” at least in Germany shows that despite a flourishing economy and historically low interest rates, national debts cannot be reduced or can only be reduced to an insignificant extent and that the new finance minister also only targets the goal of not incurring new debts. This latent crisis is currently only being masked by a pleasing economic situation and the associated high tax revenues. The author expects the financial crisis to return or the onset of a new financial crisis in the nearest 6 years, whereby a significant rise in interest rates will, in his opinion, be a major trigger.

Key words: financial crisis, economic crisis, crisis, risk

### (КОГДА) ВОЗОБНОВИТСЯ ФИНАНСОВЫЙ КРИЗИС?

#### Резюме

Финансовый кризис 2007 года вызвал серьезные экономические и политические потрясения, которые до сих пор еще не преодолены в полной мере. В результате этого кризиса так называемые *слабые банки* по-прежнему связаны с высоким финансовым риском, который, по всей вероятности, должен рано или поздно погасить налогоплательщик. В результате кризиса государственный долг во многих странах значительно возрос, а в некоторых странах даже возникла угроза государственного банкротства. Активы были уничтожены на беспрецедентных уровнях. Риски, такие, как значительное повышение цен на сырьевые товары и продолжающийся «системный» риск в банковском секторе, по причине того, что собственный капитал все еще недостаточен для банков, по-прежнему существуют. Изменения в политических настроениях, в частности, дерегулирование финансовых рынков, объявленное президентом США Трампом, способствуют увеличению скрытого риска нового финансового кризиса. В настоящее время низкие процентные ставки, в сочетании с абсолютно завышенными ценами на недвижимость и критическим уровнем государственного долга, несут за собой риск, который, по мнению автора, может быть причиной нового финансового кризиса. Тот факт, что финансовый „кризис” уже имеет место, по крайней мере в Германии, свидетельствует о том, что, несмотря на динамично развивающуюся

экономику и исторически низкие процентные ставки, государственный долг не может быть сокращен или не сокращен в значительной степени, а новый министр финансов придерживается установки на то, чтобы не повышать его уровня. Этот „тепящийся” кризис в настоящее время заслонен экономической ситуацией и связанными с ним высокими налоговыми поступлениями. Можно ожидать возвращения финансового кризиса или начала нового финансового кризиса в ближайшие 6 лет с сопровождающим его увеличением процентных ставок.

Ключевые слова: финансовый кризис, экономический кризис, кризис, риск

**Cytuj jako:**

Gniffke A., (Wann) Kommt die Finanzkrise wieder?, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 4(63), 104–123. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.46/a.gniffke

**Cite as:**

Gniffke, A. (2018) ‘(When) will the next crisis start?’ [(Wann) Kommt die Finanzkrise wieder?]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 4(63), 104–123. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.46/a.gniffke

**Stanisław Koziej\***

## REFLEKSJE NA 100-LECIE NIEPODLEGŁOŚCI: TRANSFORMACJA STRATEGICZNA OBRONNOŚCI III RP

DOI: 10.26399/meip.4(63).2018.47/s.koziej

### WPROWADZENIE

Okrągłe rocznice są zawsze dobrą motywacją do refleksji nad tym, co było. Tak jest też z 100. rocznicą odzyskania przez Polskę niepodległości. Zarówno czas odzyskania niepodległości, jak i polskie losy ostatniego wieku, jaki mija od tamtego historycznego wydarzenia, w sposób szczególny skłaniają do przemyśleń na tematy bezpieczeństwa, obronności wojska. Taki też charakter ma niniejsza publikacja.

Tytułem wprowadzenia do niej zauważmy, że przez wieki warunki bezpieczeństwa Polski determinowane były przez jej geostrategiczne położenie na swoistym „przełęczu” strategicznym między dwoma biegunami Wschodem i Zachodem (rysunek 1). Od zarania dziejów Polska musiała rozwiązywać dylematy tego położenia: za Piastów – jak obronić się przed wchłonięciem przez Zachód; za Jagiellonów – jak skonsumować potęgę wschodu; za królów elekcyjnych – jak obronić się przed jednoczesnymi zakusami mocarstw ze Wschodu i Zachodu; pod zaborami – jak nie dać się zgermanizować przez Zachód i zrusyfikować przez Wschód.

W wyniku narodowej determinacji przetrwania Polaków i wzajemnie przegranej przez zaborców wojny między sobą Polska odzyskała niepodległość po ponad 100 latach, po kilku pokoleniach, politycznego niebytu. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku Polska organizowała struktury państwa, w tym

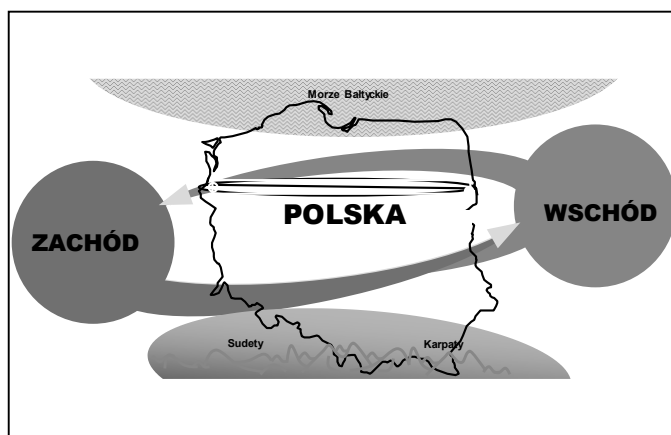
---

\* Stanisław Koziej – prof. dr hab., Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, Wydział Ekonomii i Zarządzania, stanislaw.koziej@lazarski.pl

także siły zbrojne, od podstaw. Jednocześnie przyszło jej toczyć wojnę z Rosją Radziecką o utrzymanie dopiero co odzyskanej niepodległości. Kluczowym momentem tej wojny była zwycięska bitwa pod Warszawą. Historycy przypisują jej nawet dużo szersze, niż tylko polskie, znaczenie<sup>1</sup>. Wiąże się to z zatrzymaniem, właśnie w wyniku tej bitwy i następującej po niej kontrofensywy armii polskiej, ekspansji rewolucji bolszewickiej na Zachód, szczególnie do Niemiec, co przesądziło o warunkach ustanowienia następnie w Wersalu tzw. wersalskiego ładu międzynarodowego po pierwszej wojnie światowej<sup>2</sup>.

Rysunek 1

## Geostrategiczne położenie Polski



Źródło: opracowanie własne.

W tym roku obchodzimy 100-lecie tego historycznego wydarzenia. Te ostatnie 100 lat od odzyskania niepodległości można z punktu widzenia polityczno-strategicznych warunków bezpieczeństwa i strategii obronności podzielić na trzy okresy:

- Okres II Rzeczypospolitej i osamotnienie strategiczne, wraz z II wojną światową;
- Lata Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w warunkach zimnej wojny i ubezwłasnowolnienie strategiczne w ramach Układu Warszawskiego;

<sup>1</sup> E.V. D'Abernon, *Osiemnasta decydująca bitwa w dziejach świata – pod Warszawą 1920 r.*, PWN, Warszawa 1990.

<sup>2</sup> Z perspektywy polskiej można tu uczynić pewną analogię do wcześniejszej ważnej bitwy polskiego oręża o porównywalnej co do swej istoty roli, jak bitwa pod Wiedniem w 1683 roku, gdzie odsiecz Jana III Sobieskiego zatrzymała turecką (muzułmańską) ekspansję na Europę.

- Czas III Rzeczypospolitej w okresie pozimnowojennym i transformacja strategiczna oraz integracja z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa.  
Każdy z tych okresów miał swoją specyfikę, rodził inne wyzwania i charakteryzował się innymi sposobami radzenia sobie z nimi. W niniejszej publikacji poddamy analizie tylko ostatni z nich, a mianowicie lata III Rzeczypospolitej w okresie pozimnowojennym. Przy czym w okresie tym wyróżnimy trzy fazy, którym poświęcimy trzy części niniejszej publikacji:
  - pierwsza to lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku – które można określić jako **okres wybijania się na samodzielność strategiczną** i budowania tej samodzielności po 40 latach strategicznego ubezwłasnowolnienia w ramach Układu Warszawskiego;
  - faza druga to mniej więcej półtorej dekady XXI wieku – będącej czasem **uzyskiwania i umacniania pełnej podmiotowości strategicznej w sojuszniczych systemach bezpieczeństwa**, zwłaszcza poprzez ugruntowywanie swojej pozycji w NATO i UE;
  - faza trzecia – to okres **adaptacji strategicznej do warunków nowej zimnej wojny**, której świadkami jesteśmy zwłaszcza od 2014 roku, kiedy wraz z agresją rosyjską na Ukrainę w praktyce zakończył się okres pozimnowojenny<sup>3</sup>.

## 1. WYBIJANIE SIĘ NA SAMODZIELNOŚĆ STRATEGICZNĄ

Głównym wyzwaniem, główną trudnością, w pierwszej fazie było zerwanie z mentalnością „operatora”, czyli wykonawcy zadań strategicznych przychodzących z zewnątrz i zainicjowanie renesansu pełnowymiarowej, kreatywnej narodowej kultury strategicznej, opartej w punkcie wyjścia na identyfikacji i uwzględnianiu własnych interesów narodowych.

Warto podkreślić, że niemal przez cały okres przynależności do Układu Warszawskiego Polska nie miała własnej, narodowej strategii bezpieczeństwa, w tym obronności. Były to co najwyżej rozwiązania wykonawcze adoptujące postanowienia dokumentów doktrynalnych sojuszu. Z tego względu renesans strategiczny, jak pokazała praktyka, nie był łatwy. Nawyki i zakorzenione procedury zmienialiśmy powoli, odczuwaliśmy mocno brak instytucji strategicznego myślenia, planowania i kierowania (tak naprawdę – do dzisiaj nam takiej instytucji brakuje).

<sup>3</sup> E. Lucas, *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008. Także T. Kuzio, P. D'anierit, *Towards a New Cold War?* [online], <http://www.e-ir.info/2018/06/23/towards-a-new-cold-war/>

Pierwsza w niepodległej Polsce strategia w postaci doktryny obronnej z 1990 roku nie była udana<sup>4</sup>. Zabrakło jej wyraźnie przyszłościowej wizji. Ponadto tempo zmian było wówczas tak wielkie, że niemal w chwili przyjęcia była ona już nieaktualna. Doktryna ta była rezultatem swoistego odrobienia bardzo spóźnionej lekcji na temat strategii obronności państwa w ramach sojuszu. Spóźnionej, bo po pierwsze – Układ Warszawski w 1990 roku to już nie był sojusz, tylko grupa państw nazywających się członkami Układu Warszawskiego, ale nie uznających praktycznie jakichkolwiek reguł wspólnego działania, choć jednocześnie niewiedzących, co z sobą zrobić w nowych warunkach. Po drugie – lekcji spóźnionej, bo nie było już szans na to, aby wdrożyć w praktyce przyjmowane rozwiązania. Słuszne w większości zapisy były zatem zapisami pustymi, nierealizowalnymi, odnoszącymi się do nieistniejącej rzeczywistości.

Mimo tych zastrzeżeń doktryna obronna z 1990 roku była pierwszym w powojennej historii Polski jawnym dokumentem określającym i deklarującym publicznie, wobec własnego narodu, sojuszników i społeczności międzynarodowej, podstawowe elementy narodowej strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup> i jednocześnie wytyczającym generalne kierunki polityki obronnej państwa, obowiązujące organy państwowe, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i zawodowe oraz każdego obywatela.

Koncepcja strategiczna zawarta w doktrynie obronnej z 1990 roku była zatem połączeniem „starego” z „nowym”, była typową koncepcją okresu przejściowego, a nawet wręcz krótkotrwałej chwili przejściowej. Łączyła w sobie oceny i rozwiązania z mijających czasów Układu Warszawskiego z ideami nadchodzącej nowej ery. Zabrakło jednak chyba w chwili jej przyjmowania odwagi politycznej, aby wskazać na alternatywne rozwiązania w razie innych wariantów rozwoju sytuacji, w tym rozpadu Układu Warszawskiego. Mówię o odwadze politycznej, a nie o wyobraźni, jako że stosowne analizy i oceny na ten temat już wówczas pojawiały się nie tylko w wąskich gronach ekspertów, ale także publicznie<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> *Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* [online], [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Doktryna\\_obronna\\_RP\\_z\\_1990\\_r.doc](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Doktryna_obronna_RP_z_1990_r.doc)

<sup>5</sup> Do tej pory funkcję tę pełniły tajne „*Węzłowe założenia obronne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*”. Ich ostatnia edycja została przyjęta w 1985 roku, a więc na dwa lata przed „doktrynalnym przewrotem” w Układzie Warszawskim. Zob. *Uchwała Komitetu Obrony Kraju nr 03/85 z dnia 29 czerwca 1985 r. w sprawie „Węzłowych założeń obronnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”*.

<sup>6</sup> Zob. np.: *Co wynika z naszej doktryny? „Żołnierz Wolności”* z 14 marca 1990 r.; S. Koziej, *Wstępne studium o obronności Polski u progu XXI wieku*, Akademia Sztabu Generalnego WP, Warszawa 1990; *Zadania i organizacja Sił Zbrojnych RP wobec prze-*

Zmierzch Układu Warszawskiego i rozpad Związku Radzieckiego oznaczały dla Polski rozpoczęcie nowej ery w dziedzinie obronności. Ery samodzielności strategicznej. Jak zwykle miała ona swą fazę niemowlęcą. Okazało się, że Polska nie była przygotowana do samodzielnego myślenia strategicznego i samodzielnego postępowania w sprawach obronnych. Lata podległości strategicznej zrobiły swoje. Nie mieliśmy w pełni wykształconych ośrodków myśli strategicznej. Nasze instytucje centralne, w tym Sztab Generalny WP, nie potrafiły pracować strategicznie. Wciąż dominowało myślenie i działanie operacyjne i taktyczne, wykonawcze, myślenie kategoriami dnia dzisiejszego, bez perspektywy, bez dystansu strategicznego.

Dlatego dopiero po trzech latach samodzielności udało się sformułować w 1992 roku w miarę nowoczesną i perspektywiczną strategię<sup>7</sup>, której podstawowy cel – jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa – został osiągnięty w 1999 roku. Bazowała ona zarówno na analizach i ocenach przedstawicieli instytucji statutowo odpowiedzialnych za poszczególne dziedziny bezpieczeństwa narodowego<sup>8</sup>, jak i na opracowaniach i propozycjach konsultantów i ekspertów niezależnych<sup>9</sup>. Przyjęte w niej oceny radykalnie zmienionego środowiska bezpieczeństwa, w tym ocena zagrożeń, były typowe dla tamtego okresu przełomu strategicznego, w tym w znacznym stopniu zbieżne ze zmianami w ocenie warunków bezpieczeństwa, jakie zostały wprowadzone w przyjętej rok wcześniej nowej koncepcji strategicznej NATO<sup>10</sup>.

Główną cechą tej koncepcji strategicznej było szerokie potraktowanie problematyki bezpieczeństwa państwa i objęcie nią kwestii politycznych, militarnych, gospodarczych, ekologicznych, społecznych i etnicznych. Na szczególne podkreślenie zasługuje potraktowanie problemów obronności i bezpieczeństwa jako kluczowej kwestii polskiej racji stanu. Znalazło to swe

---

*mian w polityce europejskiej*, Materiały z seminarium OKP, 24 lipca 1990 roku, Warszawa 1990.

<sup>7</sup> 2 listopada 1992 roku Prezydent RP L. Wałęsa podpisał *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa*, a Komitet Obrony Kraju przyjął dokument pt. *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej polskiej* [online], [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Strategia\\_RP\\_z\\_92\\_r.doc](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Strategia_RP_z_92_r.doc)

<sup>8</sup> Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Urząd Rady Ministrów, Centralny Urząd Planowania, Sztab Generalny Wojska Polskiego.

<sup>9</sup> Zob. np. S. Koziej, *Doktryna obronności Rzeczypospolitej Polskiej (Zarys projektu)*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1992.

<sup>10</sup> Zob. *The Alliance's Strategic Concept. Agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome on 7–8 November 1991*, [w:] *NATO Handbook*, Brussels 1995.



odzwierciedlenie już w zdefiniowaniu samego celu Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie obronę i umacnianie niepodległej, suwerennej państwowości oraz trwałą, niepodległą i bezpieczny byt państwa uznano za warunek gwarantujący możliwość respektowania praw człowieka, wolności i swobód obywatelskich oraz ukształtowania sprawnego systemu demokratycznego, opartego na zasadach społeczeństwa obywatelskiego, jak również pomyślnego przeprowadzenia reform rynkowych, usprawniających gospodarkę narodową.

W całej dekadzie lat dziewięćdziesiątych mozolnie, z różnym powodzeniem, realizowaliśmy założenia przyjętej strategii. Przede wszystkim została opracowana i wdrożona procedura narodowego strategicznego planowania i programowania obronnego. Zgodnie z nią przyjęto odpowiadającą warunkom samodzielności strategicznej Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną oraz wynikające z niej Plan Obrony RP i Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych RP. W dokumentach tych określono scenariusze oraz warianty działania państwa w razie zaistnienia zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych, a także nakreślono zasady budowy, utrzymywania i doskonalenia systemu obronności.

Szczególną rolę w tym systemie odgrywał *Plan obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, który był pierwszym tego typu dokumentem państwowym w powojennej Polsce. Został opracowany w Departamencie Systemu Obronnego Ministerstwa Obrony Narodowej przy współpracy z innymi resortami i w uzgodnieniu z prezydenckim Biurem Bezpieczeństwa Narodowego. Podpisany został przez Premiera i Ministra Obrony Narodowej oraz zatwierdzony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 1996 roku. Dokument ten rozwijał i konkretyzował oceny i ustalenia przyjęte w strategii obronnej i zawierał: ocenę zagrożeń wojennych, myśl przewodnią obrony Polski oraz strategiczne zadania poszczególnych elementów i ogniw systemu obronnego (sił zbrojnych, resortów i województw) w razie kryzysu i wojny.

Najogólniej rzecz biorąc, myśl przewodnia polskiej obronności w tym czasie zakładała skoncentrowanie się przede wszystkim na bieżącym neutralizowaniu potencjalnych źródeł zagrożeń zawczasu: na drodze dyplomatycznej i poprzez rozwijanie maksymalnie przyjaznych stosunków politycznych i wojskowych z wszystkimi sąsiadami. Gdyby jednak doszło do bezpośredniego konfliktu na niewielką, lokalną skalę – powinniśmy być w stanie radzić sobie z nim samodzielnie i zlikwidować go w jak najkrótszym czasie tak, aby nie dopuścić do przerodzenia się go w długotrwały i wyniszczający kryzys z możliwością negatywnych konsekwencji ewentualnego przypadku „faktów dokonanych”. W razie wojny na dużą skalę z przeważającym przeciwnikiem zakładaliśmy stawianie jak najdłużej zorganizowanego oporu regularnego

i nieregularnego, z ewentualnością działania „państwa podziemnego” na terenach okupowanych włącznie, aby zyskać czas i dostarczyć argumentów dla ewentualnego wsparcia w postaci interwencji międzynarodowej.

Przeгляд kształtowania się bezpieczeństwa Polski w latach dziewięćdziesiątych pokazuje drogę, jaką Polska przeszła od strategicznego ubezwłasnowolnienia w ramach Układu Warszawskiego, poprzez samodzielność strategiczną w dekadzie lat dziewięćdziesiątych, do strategii równoprawnego członkostwa w ramach demokratycznego sojuszu na progu XXI wieku. Była to droga burzliwa. Nie było łatwo przewyciężyć skutków naszego kilkudziesięcioletniego członkostwa w Układzie Warszawskim. Najpierw musieliśmy w ogóle uczyć się praktyki strategicznej niemal od zera, jako że w Układzie Warszawskim strategia obrony była uprawiana jedynie na najwyższym szczeblu koalicyjnym, a w praktyce przez kierownictwo i dowództwo radzieckie. Poszczególne państwa miały w zasadzie tylko realizować koncepcję strategiczną, czyli w istocie zajmowały się sprawami kierowania i dowodzenia operacyjnego. Nowa sytuacja wymagała zatem na progu lat dziewięćdziesiątych szybkiego budowania, i to od podstaw, narodowej strategii obronności.

Nie zawsze się to nam udawało. Nawyki były trudne do przewyciężenia. Brak doświadczeń i brak struktur, instytucji dawał się wyraźnie we znaki. Odbiło się to głównie na procesie przekształceń sił zbrojnych. Nie zmierzały te przekształcenia do jakiejś strategicznie, długofalowo nakreślonej wizji docelowej, lecz były ciągłym poprawianiem stanu dzisiejszego, co jest typowym postępowaniem operacyjnym, jeśli nie wręcz taktycznym. Inną konsekwencją braku strategii narodowej było całkowite zaniedbanie pozostałych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym zwłaszcza doprowadzenie wręcz do unicestwienia systemu polityczno-strategicznego kierowania obronnością.

W sumie lata dziewięćdziesiąte XX wieku były trudnym i bardzo interesującym okresem przejściowym: od udziału w niedemokratycznym systemie państw bloku wschodniego do członkostwa w zachodnich, w pełni demokratycznych strukturach bezpieczeństwa. Polska przeszła przez ten okres pomyślnie. Osiągnęła swój najważniejszy cel strategiczny: zakotwiczenie w zachodnim systemie bezpieczeństwa NATO i UE.

## 2. INTEGRACJA STRATEGICZNA Z ZACHODEM

Po wstąpieniu do NATO rozpoczęła się druga faza rozwoju naszej narodowej polityki obronnej. Jej główną treścią stały się z jednej strony – transformacja własnego systemu bezpieczeństwa odpowiednio do warunków członkostwa

w NATO i UE, a z drugiej – zdobywanie doświadczenia w strukturach sojuszniczych, w tym w aktywnym kształtowaniu ich stosownie do własnych narodowych interesów. Warto zauważyć jakościową zmianę podejścia do członkostwa w NATO: w pierwszej fazie traktowaliśmy je jako cel, w drugiej – jako instrument służący lepszej realizacji narodowych interesów.

Chociaż wstąpienie do NATO było oficjalnie strategicznym celem Polski od 1992 roku, to realne prace nad nową koncepcją strategiczną w warunkach członkostwa w Sojuszu zostały rozpoczęte w praktyce w 1997 roku, z chwilą uruchomienia procesu akcesyjnego<sup>11</sup>. Prowadzone one były równolegle z udziałem w pracach nad nową koncepcją strategiczną NATO<sup>12</sup>. Takie rozpoczęcie prac koncepcyjnych dawało szansę ich dokładnego i wszechstronnego przeprowadzenia, wykorzystania zarówno środowisk eksperckich<sup>13</sup>, jak i zorganizowania porządnej debaty publicznej – z takim wyliczeniem, aby nową strategię wprowadzić w życie natychmiast po wstąpieniu do NATO. Niestety, z uwagi na zachowawczość decydentów politycznych, ta szansa nie została wykorzystana. Nowa strategia bezpieczeństwa i następnie strategia obronności<sup>14</sup> zostały przyjęte i wprowadzone w życie dopiero około rok po tym, jak Polska stała się członkiem NATO<sup>15</sup>.

Punktem wyjścia nowej koncepcji strategicznej są interesy narodowe. Za podstawowe wartości odzwierciedlone w zapisach konstytucyjnych, które charakteryzują najważniejsze interesy narodowe, uznano: niepodległość i nienaruszalność swojego terytorium, wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, dziedzictwo narodowe i ochronę środowiska<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Pierwszy całościowy projekt nowej strategii bezpieczeństwa i obronności w warunkach członkostwa w NATO zob. S. Koziej, *Tezy i komentarze do prac nad strategią bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa – Toruń 1998 (również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998).

<sup>12</sup> Na ten temat zob. m.in. S. Koziej, *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO (Spojrzenie z polskiej perspektywy)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa – Toruń 1998 (również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998).

<sup>13</sup> Na uwagę zasługują zwłaszcza prace badawcze zlecone przez Departament Systemu Obronnego MON i prowadzone przez zespół naukowy Akademii Obrony Narodowej pod kierownictwem gen. dyw. prof. dra hab. Bolesława Balcerowicza (temat badawczy „KAPPA” – *Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 roku*).

<sup>14</sup> *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2000 r. [online], [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Strategia\\_Obronna\\_RP\\_z\\_2000\\_r.doc](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Strategia_Obronna_RP_z_2000_r.doc)

<sup>15</sup> Strategię obronności przyjęła Rada Ministrów 23 maja 2000 roku, po uprzednim przyjęciu strategii bezpieczeństwa 4 stycznia 2000 roku.

<sup>16</sup> „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się

Przyjęto, że zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji powyższych interesów narodowych poprzez ich obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i wojennymi jest najogólniejszym strategicznym celem obronności państwa. Według strategii obejmuje on pięć grup celów szczegółowych: obronę terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed agresją zbrojną, w tym zapewnienie nienaruszalności polskiej przestrzeni powietrznej i morskiej oraz granic lądowych; obronę i ochronę wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej; udział we wspólnej obronie terytoriów państw członkowskich NATO, zgodnie z art. 5. Traktatu Waszyngtońskiego; wspieranie akcji instytucji i organizacji międzynarodowych w reagowaniu kryzysowym oraz polityczno-militarnych działaniach stabilizujących; kształtowanie bezpiecznego otoczenia Polski poprzez rozwijanie partnerskiej współpracy wojskowej z innymi państwami, zwłaszcza sąsiednimi. Z przyczyn oczywistych nowym – w porównaniu z poprzednimi strategiami lat dziewięćdziesiątych – aspektem celów strategicznych jest ich bardzo wyraźny kontekst sojuszniczy.

W razie *lokalnego konfliktu zbrojnego* koncepcja ta zakłada jak najszybsze odparcie agresji i rozbicie zgrupowania przeciwnika siłami posiadanymi już w czasie pokoju – nawet przy ograniczonym i ze względów obiektywnych nie natychmiastowym udziale sojuszniczych sił lądowych. Wymaga to dysponowania znacznym potencjałem sił reagowania, zdolnych i gotowych do szybkiego użycia w obronie terytorium Polski. W razie przedłużania się konfliktu angażowane byłyby dodatkowe siły własne, rozwijane w wyniku mobilizacji, a także dodatkowe siły sojusznicze, niezbędne do jego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Z kolei w razie *wojny na dużą skalę* – której realna groźba narastałaby przez pewien czas, co oznaczałoby, że poprzedzałaby ją dłuższa faza kryzysu – Siły Zbrojne RP od początku działałyby w ramach operacji połączonych, prowadzonych w bezpośredniej obronie Polski przez wielonarodowe zgrupowania sojusznicze, rozwinięte zawczasu na naszym terytorium w okresie pogłębiania się kryzysu i działające wedle wspólnie opracowanych, sojuszniczych planów operacyjnych. Strategia obrony w razie wojny na dużą skalę zakłada skoordynowane wykorzystanie narodowego potencjału obronnego z użyciem na terytorium Polski odpowiednich sił wzmocnienia sojuszniczego w celu niedopuszczenia do utraty terytorium oraz jak najszybszego rozbicia agresora i takiego zniszczenia jego potencjału wojennego, aby uniemożliwić mu podjęcie ponownej próby agresji – przy jednoczesnym maksymalnym zabezpieczeniu własnej ludności i majątku narodowego przed stratami i zniszczeniami.

---

zasadą zrównoważonego rozwoju”. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, art. 5.

Nowym elementem strategii z 2000 roku jest wyróżnienie – stosownie do trzech stanów bezpieczeństwa państwa: pokoju, kryzysu (zagrożenia bezpieczeństwa) i wojny – trzech rodzajów działań strategicznych państwa w sferze obronności, jakimi są działania prewencyjno-stabilizacyjne, reagowanie kryzysowe oraz działania wojenne. Te główne założenia strategiczne utrzymywane były w zasadzie także w kolejnych dokumentach strategicznych z lat 2003 i 2007<sup>17</sup>.

W sprawach praktyki strategicznej czyli realizacji przyjętych założeń koncepcyjnych warto podkreślić, że niemal równocześnie z wstąpieniem do NATO od razu zaangażowaliśmy się w pierwszą w historii interwencję zbrojną poza obszarem traktatowym na Bałkanach w 1999 roku. To był niewątpliwie pozytywny sygnał dla świata, że NATO nie tylko istnieje, ale że może skutecznie podejmować zadania bezpieczeństwa, z którymi nie mogą sobie poradzić inne instytucje, zwłaszcza ONZ.

Za dwa lata sojusz wykonał kolejny historyczny krok: po raz pierwszy w swych dziejach zastosował art. 5. Po agresji terrorystycznej na USA 11.09.2001 roku. To nie było udane doświadczenie. Zaistniało tylko w sferze werbalnej, w praktyce wielka machina militarna NATO nawet nie wystartowała. „Zabuksowała” w nowych warunkach strategicznego ataku asymetrycznego. Fiasko zastosowania artykułu 5. było chyba największym, jak dotąd, wstrząsem. W 2001 roku zorientowaliśmy się, że dotychczasowe mechanizmy i procedury użycia tej najważniejszej broni NATO nie bardzo przystają do nowych potrzeb. Dla Polski to był bardzo niepokojący sygnał. Poza wyrazem uzasadnionej solidarności politycznej z zaatakowanym sojusznikiem wydarzenie to ujawniło wiele słabości w zasadach i procedurach stosowania tej najsilniejszej broni NATO w nowym środowisku bezpieczeństwa.

Kolejne ważne nasze doświadczenie w ramach NATO to udział w operacji niby-kryzysowej, a w rzeczywistości w operacji wojennej w Afganistanie. Razem z sojusznikami wpadliśmy tam w bardzo niebezpieczną pułapkę strategiczną, grożącą albo klęską, albo systematycznym psuciem się NATO w toku wieloletniej operacji przeciwpartyzanckiej. Istota tej pułapki wywodzi się z genezy operacji: poszliśmy tam w ramach operacji stabilizacyjnej, z typowymi dla niej zasadami i procedurami użycia wojska, a przyszło nam tam prowadzić najzwyczajszą wojnę z niezbędnymi zupełnie innymi zasadami

<sup>17</sup> S. Koziej, *Strategie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej polskiej z 2003 i 2007 roku*, Skrypt internetowy, Warszawa/Ursynów 2008 [online], [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/strategie\\_rp\\_03\\_i\\_07.doc](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/strategie_rp_03_i_07.doc)

i procedurami<sup>18</sup>. Bezpośrednio dla Polski jedną z wielu konsekwencji tej rozbieżności i wzajemnych sprzeczności było nieszczęśliwe zdarzenie pod Nangar Khel, w wyniku którego żołnierz polski po raz pierwszy w dziejach został oskarżony o zbrodnię wojenną<sup>19</sup>.

Innym doświadczeniem strategicznym była nieudana reakcja na wojnę rosyjsko-gruzińską w 2008 roku<sup>20</sup>. W tej ostatniej sprawie, a także w stosunku do kryzysu gazowego na progu 2009 roku – niezbyt skutecznie reagowaliśmy także w ramach UE<sup>21</sup>. Obydwie te organizacje – a my w ramach nich – okazały się bezradne wobec niebezpiecznych sytuacji zaistniałych bezpośrednio u ich granic, a w przypadku konfliktu gazowego – nawet wewnątrz ich granic. Wniosek podstawowy nasuwa się sam, wniosek ważny z punktu widzenia Polski: ponieważ oddzielnie NATO i UE nie są wystarczająco skuteczne, pilnie konieczne jest zorganizowanie skutecznego systemu ich wspólnego działania, włącznie być może z ustanowieniem swego rodzaju „euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa NATO – UE”<sup>22</sup>.

Obok członkostwa w NATO i UE trzecim zewnętrznym filarem naszej obronności w ostatnich latach było i jest partnerstwo z USA. Tutaj też mogliśmy odnotować pewną zmianę jakościową, uwidocznioną zwłaszcza w toku negocjacji w sprawie tzw. tarczy antyrakietowej<sup>23</sup>. Od początkowo przeważającego podejścia „asystenckiego”, podążania tylko za potrzebami silniejszego partnera zaczęliśmy stopniowo przechodzić do „proporcjonalnego partnerstwa”, wyraźniej artykułując własne interesy i oczekiwania ich uwzględniania we wspólnych przedsięwzięciach. Na przykład w negocjacjach w sprawie

<sup>18</sup> Szerzej na ten temat – patrz: *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, red. nauk. J. Kranz, IWEuroPrawo, Warszawa 2009; także S. Koziej, *Strategiczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego w okresie pozimnowojennym*, Skrypt internetowy, Warszawa/Ursynów 2010 [online], [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/05/Srodowisko\\_bezpieczenstwa\\_-\\_skrypt.doc](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/05/Srodowisko_bezpieczenstwa_-_skrypt.doc)

<sup>19</sup> E. Żemła, *Zdradzeni*, Wyd. Czerwone i Czarne, Warszawa 2017.

<sup>20</sup> M. Madej, *NATO after the Georgian Conflict: A New Course or Business as Usual?*, PISM Strategic Files, January 2009.

<sup>21</sup> *The Russian Ukrainian gas war*, EASTWEEK, OSW, 7.01.2009 r.; *The Russian – Ukrainian gas conflict*, Russian Analytical Digest, 20 January 2009; Б. Цырдя, *Русско-украинская (американская) газовая война*, REGNUM, 16 января 2009 [online], <http://www.inosmi.ru/translation/246734.html>

<sup>22</sup> S. Koziej, *Strategic Dilemmas of NATO and the EU. The Main Pillars of Euro-Atlantic Security*, [w:] *A Transatlantic or European Perspective of World Affairs*, red. A. Podraza, Instituto Franklin, Madrid 2018, s. 37–64.

<sup>23</sup> S. Koziej, *Amerykański system obrony przeciwrakietowej*, Rocznik Strategiczny 2007/08, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008, s. 22–34.

amerykańskiej obrony przeciwrakietowej w Polsce rozmawialiśmy już nie tylko o szansach, jakie z sobą niewątpliwie niesie dla naszego bezpieczeństwa, ale eksponowaliśmy coraz mocniej także ryzyka, które ona ściąga na nasze terytorium i które należy kosztem dodatkowych wysiłków zredukować i eliminować<sup>24</sup>.

Najważniejszym wydarzeniem analityczno-koncepcyjnym w omawianym okresie był niewątpliwie pierwszy, pionierski w swoim kompleksowym charakterze, Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego przeprowadzony na polecenie prezydenta B. Komorowskiego w latach 2011–2012<sup>25</sup>. Jawna wersja jego rezultatów została ujęta także w pierwszej w Polsce Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego<sup>26</sup>. Ponad 200-osobowy zespół ekspertów z wszystkich środowisk analitycznych w Polsce przeprowadził analizę interesów, celów i warunków bezpieczeństwa Polski, określając możliwe scenariusze rozwoju środowiska bezpieczeństwa oraz możliwe i pożądane opcje strategiczne. Synteza rezultatów przeglądu na poziomie strategii operacyjnej i preparacyjnej składa się w sumie na koncepcję, która została określona jako „*doktryna Komorowskiego*” i która stanowiła fundament rozpoczynających się prac nad nową Strategią Bezpieczeństwa Narodowego RP. Jej główne założenia sprowadzały się do czterech fundamentalnych punktów<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Szerszą publiczną wymianę opinii na ten temat w Polsce zapoczątkowała debata zorganizowana przez Fundację Batorego w sierpniu 2006 roku. Zob. *Amerykańska tarcza antyrakietowa a interes narodowy Polski – dyskusja 7 sierpnia 2006*, „Przegląd Środkowo-europejski” nr 43/44, grudzień 2006, s. 20–30. Najważniejsze debaty w 2007 roku to: a) *Tarcza antyrakietowa w Polsce – mniej czy więcej bezpieczeństwa?*, debata zorganizowana przez BCC, CSM i SEA, Warszawa 1.03.2007, relacja [online], [http://www.bcc.org.pl/dzialalnosc\\_goscie\\_szczegoly.php?objectID=264340](http://www.bcc.org.pl/dzialalnosc_goscie_szczegoly.php?objectID=264340); b) *Tarcza antyrakietowa w Polsce. Szansa czy zagrożenie?*, dyskusja zorganizowana przez miesięcznik „Znak” oraz Wyższą Szkołę Europejską im. ks. J. Tischnera, Kraków 16.04.2007 r., relacja: „Znak” nr 6, czerwiec 2007, s. 73–91; c) *Amerykańska tarcza antyrakietowa – pomiędzy polityką, ekonomią a interesami supermocarstw*, dyskusja zorganizowana przez „Klub Polska 2015+” Związku Banków Polskich, Warszawa 20.06.2007 r., relacja [online], <http://www.zbp.pl/site.php?s=Yjk0ZmJkMmMwNjAzMTM=&a=M2VjNGUyOTc5OTc3ODkx>

<sup>25</sup> S. Koziej, *Główne ustalenia i rekomendacje Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*, [w:] S. Koziej, *Studia o bezpieczeństwie*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2017, s. 210–225.

<sup>26</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013 [online], [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Biala\\_Ksiega\\_inter\\_mm.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Biala_Ksiega_inter_mm.pdf)

<sup>27</sup> Patrz: S. Koziej, *Rozważania o bezpieczeństwie*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2016, s. 190–191 [online], [http://www.lazarski.pl/fileadmin/user\\_upload/oficyna/O\\_bezpieczenstwie\\_narodowym\\_Polski\\_\\_\\_okladka.pdf](http://www.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/oficyna/O_bezpieczenstwie_narodowym_Polski___okladka.pdf)

**Po pierwsze** – należy przenieść strategiczne priorytety Rzeczypospolitej Polskiej z udziału w misjach ekspedycyjnych na zadania związane z zapewnianiem bezpośredniego bezpieczeństwa, w tym obrony, państwa. Znaczące zewnętrzne militarne zaangażowanie Polski (którego symbolem stała się operacja w Afganistanie) oraz rozwijanie pod tym kątem potencjału wojskowego siłą rzeczy ograniczały możliwości optymalnego przygotowywania sił zbrojnych do realizacji ich najważniejszego, konstytucyjnego zadania, jakim jest bezpośrednio bezpieczeństwo, w tym zwłaszcza obrona państwa (narodu jako całości, obywateli, terytorium i zasobów). Należy zaznaczyć, że doktryna nie zakładała rezygnacji z udziału w misjach zagranicznych. Postulowała jedynie nadanie udziałowi w nich właściwego miejsca w hierarchii zadań dla państwa i sił zbrojnych.

**Po drugie** – własny potencjał obronny stanowi podstawowy filar oraz gwarancję naszego bezpieczeństwa. Udział w sojuszach, zwłaszcza w NATO, to ważne zewnętrzne filary wspierające nasze bezpieczeństwo. Ale najważniejszym filarem są własne zdolności obronne. Dlatego konieczne jest utrzymanie stabilnych nakładów na siły zbrojne, które powinny być optymalnie wydawane na wzmacnianie w pierwszej kolejności zdolności potrzebnych do obrony własnego państwa (narodu, terytorium i zasobów) lub obrony terytorium sojuszników z NATO. Takie właśnie, obronne, zdolności powinny być naszą narodową specjalnością w NATO i je powinniśmy przede wszystkim wносить do wspólnego potencjału sojuszniczego.

**Po trzecie** – polską specjalizacją w NATO i UE powinny być także, obok zdolności do obrony terytorium, zdolności „przeciwzaskoczeniowe”, konieczne zwłaszcza w sytuacjach trudnokonsensusowych z punktu widzenia decyzji sojuszniczych o ewentualnym reagowaniu na zagrożenia państw członkowskich. Polska, jako państwo graniczne NATO i UE jest szczególnie narażona na zagrożenia o charakterze nagłym, niespodziewanym, selektywnym, na ograniczoną skalę – czyli takie, które nie wymagają dłuższych i zauważalnych zawczasu przygotowań, a jednocześnie mogą być skutecznym środkiem szantażu i wywierania presji polityczno-strategicznej. Takie zagrożenia niekoniecznie muszą się wiązać z zamiarem opanowania terytorium Polski, a jedynie wyrażać się w zadaniu strat (tzw. zagrożenia „aterytorialne”). Z tego względu stwarzają one sytuacje trudnokonsensusowe, czyli takie, w których sojusznicy mogliby mieć kłopoty w terminowym uzyskaniu konsensusu, co do celu, charakteru i skali reakcji. W związku z tym sojusz, jako całość, mógłby nie być w stanie szybko i skutecznie zareagować. Dlatego Polska powinna posiadać pełne spektrum narodowych zdolności do przeciwstawiania się właśnie tego typu zagrożeniom (głównie takie zdolności jak: wywiad i rozpoznanie,



obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa, mobilność wojsk, zwłaszcza śmigłowcowa).

**Po czwarte** – Polska powinna umacniać swoją podmiotowość strategiczną na arenie międzynarodowej, aktywnie uczestnicząc w funkcjonowaniu organizacji międzynarodowych i ich kształtowaniu stosownie do własnych interesów strategicznych. W odniesieniu do NATO w polskim interesie jest, aby sojusz konsolidował się wokół realizacji swojego podstawowego zadania, związanego z zapewnieniem bezpośredniego bezpieczeństwa państw członkowskich. Co do UE to nasze działania powinny zmierzać do wzmacniania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, aby mogła być drugim, obok NATO, zewnętrznym filarem wzmocnienia bezpieczeństwa Polski. Priorytetem dla Polski są też relacje transatlantyckie, w tym systemowe współdziałanie NATO–UE.

Z takim właśnie racjonalnie przeanalizowanym i systemowo określonym fundamentem strategicznym Polska weszła w niebezpieczny okres praktycznej zmiany strategicznej w środowisku bezpieczeństwa, jaką spowodowała rosyjska agresja na Ukrainę<sup>28</sup> i wypowiedzenie przez Rosję Zachodowi nowej, hybrydowej zimnej wojny.

### 3. ADAPTACJA STRATEGICZNA DO WARUNKÓW NEOZIMNOWOJENNYCH

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku Rosja wypracowywała swoją nową politykę i w jej ramach nie wykluczała bliskiej współpracy z Zachodem w budowaniu kooperatywnego systemu bezpieczeństwa w Europie, chociaż też jasno jej nie deklarowała. Jednakże wraz z dojściem do władzy W. Putina na początku XXI wieku zaczęła stopniowo obierać kurs rewizjonistyczny wobec ukształtowanego w okresie pozimnowojennym ładu międzynarodowego. W 2007 roku na Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium prezydent W. Putin ogłosił nową doktrynę rzucając wyzwanie Zachodowi: Rosja przystępuje do odbudowy swojej mocarstwowej pozycji na scenie globalnej<sup>29</sup>. Metodą tej odbudowy nie będzie kooperacja lecz konfrontacja polityczna z Zachodem. Było to w istocie, niezauważone przez świat, wypowiedzenie nowej zimnej wojny Zachodowi. Tę neozimnowojenną doktrynę Rosji można najogólniej określić jako imperialna dominacja na przestrzeni poradzieckiej oraz polityczna konfrontacja z Zachodem w wymiarze euroatlantyckim.

<sup>28</sup> B. Pacek, *Wojna hybrydowa na Ukrainie*, Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa 2018.

<sup>29</sup> *Wystąpienie Władimira Putina na konferencji w Monachium w sprawie polityki bezpieczeństwa, 10 lutego 2007 r.* [online], [https://poland.mid.ru/web/polska\\_pl/mowa-niezalezna/-/asset\\_publisher/Ja7DzAjoASv1/content/id/9249491](https://poland.mid.ru/web/polska_pl/mowa-niezalezna/-/asset_publisher/Ja7DzAjoASv1/content/id/9249491)

W praktyce doktrynę tę W. Putin przetestował, sprawdzając reakcję Zachodu, w wojnie z Gruzją w 2008 roku oraz wywołując kryzys gazowy w Europie Wschodniej w 2009 roku. Testy były pomyślne dla Rosji, Zachód reagował *ad hoc*, chaotycznie i niekonsekwentnie. Po 5 latach, w 2014 roku nastąpiła agresja militarna na Ukrainę, w tym aneksja Krymu oraz interwencja podprogowa w Donbasie<sup>30</sup>, m.in. z tragicznym zestrzeleniem samolotu pasażerskiego holenderskich linii lotniczych, a w następnym roku interwencja w Syrii z celową demonstracją rosyjskich zdolności raketowych. Tak zakończył się okres pozimnowojenny w stosunkach bezpieczeństwa między Rosją i Zachodem.

Można więc z pełnym uzasadnieniem postawić tezę, że od kilku już lat na wschodzie obszaru euroatlantyckiego trwa nowa, hybrydowa zimna wojna między Rosją i Zachodem<sup>31</sup>. Inna co do metod niż tamta klasyczna z XX wieku, ale tożsama co do istoty, jaką jest konfrontacja polityczna między dwoma stronami, które mogłyby się wzajemnie zniszczyć w razie wojny między nimi, i w której to konfrontacji używa się także środków przemocy, w tym sił zbrojnych, ale poniżej progu otwartej, regularnej agresji.

Obecnie w stosunkach bezpieczeństwa między Rosją i Zachodem mamy całą gamę neozimnowojennych ryzyk i zagrożeń: od bieżącej presji polityczno-strategicznej, przez groźbę interwencji podprogowej<sup>32</sup> i ograniczonego konfliktu zbrojnego, aż do ryzyka dużej wojny na pełną skalę.

Rosja chciałaby oczywiście tę wojnę wygrać, uzyskać w niej przewagę, a co najmniej – nie przegrać. Temu celowi służy cała aktywność międzynarodowa Rosji w ramach bieżącej presji polityczno-strategicznej. Ale definitywnie wygrać hybrydową zimną wojnę z Zachodem może przez zdeorganizowanie jedności Zachodu i osłabienie, zdyskredytowanie, skompromitowanie strategiczne i podważenie wiary w gwarancje obronne NATO/UE. Może to skutecz-

<sup>30</sup> O gorących reakcjach na rosyjską agresję na Ukrainę patrz m.in.: S. Koziej, *Rozmowy o bezpieczeństwie*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2016 [online], [https://www.lazarski.pl/fileadmin/user\\_upload/oficyna/ksiazki/Rozmowy\\_o\\_bezpieczenstwie\\_Koziej.pdf](https://www.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/oficyna/ksiazki/Rozmowy_o_bezpieczenstwie_Koziej.pdf)

<sup>31</sup> E. Lucas, *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, DW REBIS, Poznań 2008; także: S. Koziej, *Russia writes new rules for post-Cold War rivalry with NATO*, Portal GEOPOLITICAL INTELLIGENCE SERVICES, 6 September 2017 [online], <https://www.gisreportsonline.com/russia-writes-new-rules-for-post-cold-war-rivalry-with-nato,defense,2315,report.html>

<sup>32</sup> *Modern Political Warfare: Current Practices and Possible Responses* [online], RAND Corporation, Santa Monica, April 07, 2018; [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR1700/RR1772/RAND\\_RR1772.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1772/RAND_RR1772.pdf)

nie zrobić np. przez inspirowanie podziałów w UE, a zwłaszcza przez obalenie wiarygodności NATO jako głównej siły bezpieczeństwa Zachodu<sup>33</sup>.

Działaniem prowadzącym do tego mogłoby być „wyrwanie” z NATO/UE jednego z krajów członkowskich w następstwie agresji hybrydowej (podprogowej, a w ostateczności otwartej, ale ograniczonej, bez doprowadzania do wojny na pełną skalę, którą Rosja musiałaby przegrać z racji swoich generalnych deficytów strategicznych w stosunku do Zachodu), połączonej z inspiracją wewnętrznego konfliktu prowadzącego do załamania państwowości lub co najmniej korzystnej dla Rosji zmiany kursu politycznego. Najbardziej zagrożone taką ewentualnością są kraje bałtyckie, najtrudniejsze do bezpośredniej obrony przed agresją. Niemożność obrony przez NATO tak zaatakowanego sojusznika byłaby kompromitacją polityczną Zachodu i utratą wiarygodności strategicznej NATO.

Rosja, która doprowadziła do nowej zimnej wojny z Zachodem, buduje właściwe dla warunków tej wojny o hybrydowym charakterze mechanizmy rywalizacji. Mieszczą się one w obszarze trzech poziomów neozimnowojennej konfrontacji: presji strategicznej, agresji podprogowej i agresji ograniczonej, z uwzględnieniem ewentualności szantażowania nimi lub ich realizacji w razie przejścia do wojny „gorącej” (rysunek 2). Są wśród nich przede wszystkim środki wojny informacyjnej, w tym cyberkonfrontacji<sup>34</sup>. Wiele o nich się ostatnio dyskutuje, rozpoznaje je, szuka sposobów reagowania<sup>35</sup>. Ale instrumenty militarne w mechanizmach neozimnowojennej konfrontacji odgrywają wciąż ważną rolę. Rosja to dostrzega i docenia. I rozwija swoje siły zbrojne oraz neozimnowojenną doktrynę ich użycia, nie tylko bojowego, ale także jako środka pośredniej presji w bieżącej rywalizacji<sup>36</sup>. Na uwagę zasługuje budowanie przez Rosję strategicznego ubezpieczenia militarnego dla możliwości hybrydowej, w tym podprogowej, interwencji w państwie lub państwach

<sup>33</sup> S. Koziej, *Hybrydowa zimna wojna w Europie*, Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego, Fundacja im. K. Pułaskiego, Warszawa 5.09.2016 r. [online], [http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski\\_Policy\\_Papers\\_Nr\\_20\\_16.pdf](http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_20_16.pdf)

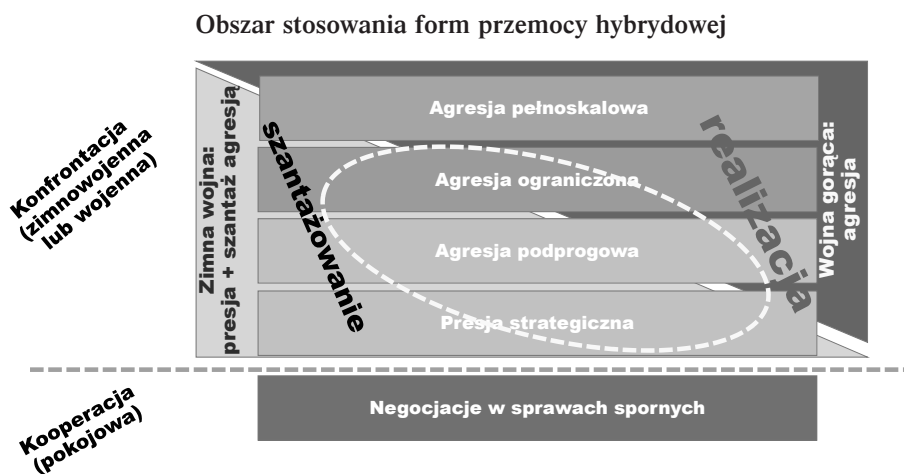
<sup>34</sup> R.D. Blackwill, P.H. Gordon, *Containing Russia, How to Respond to Moscow's Intervention in U.S. Democracy and Growing Geopolitical Challenge*, Council on Foreign Relations, Council Special Report, No. 80, January 2018 [online], [https://www.cfr.org/sites/default/files/report\\_pdf/CSR80\\_BlackwillGordon\\_ContainingRussia.pdf](https://www.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/CSR80_BlackwillGordon_ContainingRussia.pdf)

<sup>35</sup> T.R. Aleksandrowicz, *Podstawy walki informacyjnej*, Editions Spotkania, Warszawa 2016; także: M. Lakomy, *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji i współpracy państw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015.

<sup>36</sup> G. Persson, *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2016*, FOI, Stockholm, December 2016 [online], <https://www.foi.se/report-search/pdf?fileName=D%3A%5CReportSearch%5CFiles%5C5fa9f89b-8136-4b15-9aaf-1d227aee90a0.pdf>

członkowskich NATO, która miałaby na celu zdyskredytowanie, a być może obalenie w ogóle strategicznej wiarygodności NATO jako głównej siły neozimnowojennego przeciwnika.

Rysunek 2



Źródło: opracowanie własne.

To militarne ubezpieczenie obejmuje dwa poziomy: konwencjonalny i nuklearny. Ten pierwszy – to doskonałe i testowane właśnie w ramach ćwiczeń typu ZAPAD<sup>37</sup> potężne zgrupowania strategiczne, które mogą być błyskawicznie rozwinięte przy granicy z NATO do osłony podprogowej interwencji na terytorium państwa członkowskiego sojuszu przez szantaż ryzykiem przejścia do otwartego konfliktu zbrojnego<sup>38</sup>. Poziom nuklearny – to z kolei taktyczna broń jądrowa z doktryną „deeskalacyjnego” jej użycia w konflikcie konwencjonalnym o ograniczonym charakterze, dla szantażu ryzykiem wojny nieograniczonej, na pełną skalę<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Patrz np.: S. Koziej, *Strategiczne wnioski z manewrów Zapad 2017: budowa przez Rosję „bezpiecznika” w neozimnowojennej grze z Zachodem*, „Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego”, Fundacja im. K. Pułaskiego, Warszawa 21.09.2017 r. [online], [https://pulaski.pl/wp-content/uploads/2017/09/Pulaski\\_Policy\\_Papers\\_Nr\\_19\\_17.pdf](https://pulaski.pl/wp-content/uploads/2017/09/Pulaski_Policy_Papers_Nr_19_17.pdf)

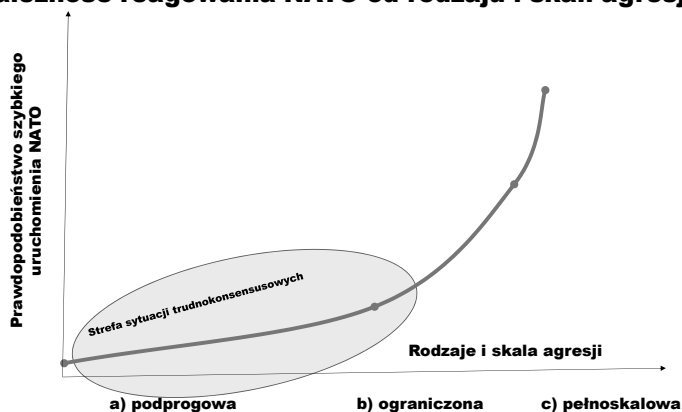
<sup>38</sup> *Assessing the Conventional Force Imbalance in Europe: Implications for Countering Russian Local Superiority*, RAND Corporation, Santa Monica 2018.

<sup>39</sup> M. Kroenig, *A Strategy for Deterring Russian Nuclear De-Escalation Strikes*, Atlantic Council, April 2018 [online], [http://www.atlanticcouncil.org/images/Nuclear\\_Strategy\\_WEB.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/images/Nuclear_Strategy_WEB.pdf)

Należy stwierdzić, że w konfrontacji neozimnowojennej Rosja ma jak dotąd przewagę nad Zachodem, a w tym nad NATO i UE. Wynika ona głównie z większej swobody decyzyjnej i szybkości działania. Jest to następstwem tego, że Rosja jest jednolitym podmiotem politycznym, a tym samym decyzyjnym, NATO i UE zaś są podmiotami zbiorowymi, w których decyzje zapadają na zasadzie konsensusu. Wymaga to wypracowania wspólnego stanowiska nie tylko co do decyzji, ale najpierw co do oceny zaistniałej sytuacji. Metody hybrydowe to bardzo utrudniają. Skrytość, niejednoznaczność, różna skala i charakter presji na różne państwa, różnice wewnątrzpolityczne w nich sprawiają, że NATO stoi w obliczu działania w tzw. trudnokonsensusowych sytuacjach, opóźniających, a niekiedy wręcz wykluczających możliwość wspólnej reakcji. Trudności te, dające przewagę Rosji, występują zwłaszcza w odniesieniu do ewentualnej agresji podprogowej, ale w niektórych warunkach także agresji ograniczonej. Im wyższa skala agresji, tym większe prawdopodobieństwo, że NATO zareagowałoby szybko i jednolicie (rysunek 3).

Rysunek 3

Sytuacje trudnokonsensusowe w NATO  
**Zależność reagowania NATO od rodzaju i skali agresji**



Źródło: opracowanie własne.

Warunki i kierunki ewentualnego kształtowania się neozimnowojennej konfrontacji w stosunkach bezpieczeństwa między Rosją i Zachodem dobrze odzwierciedlają główne treści orędzia Prezydenta Rosji W. Putina, jakie wygłosił 1 marca 2018 roku na forum Zgromadzenia Federalnego<sup>40</sup> i w którym zna-

<sup>40</sup> Послание Президента Федеральному Собранию, 1 марта 2018 года [online], <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>

lazły się bardzo ważne wątki bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>41</sup>. Wymiar strategiczny i militarny w orędziu W. Putina zawierał poważne merytoryczne treści i ma istotne znaczenie w skali międzynarodowej. Na uwagę zasługują informacje o przystąpieniu do ostatnich testów nowych wieloczołowych strategicznych rakiet balistycznych SARMAT o zasięgu nie tylko międzykontynentalnym, ale globalnym, o wprowadzeniu już do użycia w rosyjskich siłach zbrojnych raketowej broni supersonicznej (Kindżał), czyli rakiet o ogromnej prędkości i broni laserowej.

Warto też zauważyć, że wystąpienie W. Putina jest chyba również w jakimś sensie reakcją na najnowszą amerykańską strategię obronności<sup>42</sup> oraz rekomendacje strategicznego przeglądu nuklearnego<sup>43</sup>. USA już od kilku lat przygotowywały i teraz przystępują do realizacji tzw. strategii „trzeciego offsetu”<sup>44</sup>. Jej główną treścią jest przeskok generacyjny w systemach uzbrojenia, ze zwróceniem szczególnej uwagi na przyszłe systemy bezzałogowe, autonomiczne roboty oparte na sztucznej inteligencji<sup>45</sup>.

W takich w sumie neozimnowojennych warunkach globalnej i regionalnej konfrontacji politycznej Polska musi adekwatnie do nich definiować swoją koncepcję strategiczną i budować stosowny system obronny. Bezpośrednią koncepcyjną odpowiedzią na neozimnowojenne środowisko bezpieczeństwa Polski była **Strategia Bezpieczeństwa Narodowego przyjęta przez Prezydenta RP w listopadzie 2014 roku**<sup>46</sup>. Jej główne założenia zostały oparte na wspomnianej wcześniej „doktrynie Komorowskiego” i szerzej wnioskach ze Stra-

<sup>41</sup> S. Koziej, *Nakręcanie drugiej zimnej wojny*, Portal koziej.pl [online], <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2018/03/Nakr%C4%99canie-II-zimnej-wojny.pdf>

<sup>42</sup> *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United State of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge* [online], <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> [dostęp: 30.04.2018]

<sup>43</sup> Nuclear Posture Review [online], Office of the Secretary of Defense, February 2018, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> [dostęp: 30.04.2018].

<sup>44</sup> M.in. *Remarks on "The Path to an Innovative Future for Defense" (CSIS Third Offset Strategy Conference)*. As Delivered by Secretary of Defense Ash Carter, [online], Washington, D.C., Oct. 28, 2016, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/990315/remarks-on-the-path-to-an-innovative-future-for-defense-csis-third-offset-strat/> [dostęp: 30.04.2018].

<sup>45</sup> S.R. White, Jr., *Closer than You Think: The Implications of the Third Offset Strategy for the U.S. Army* [online], Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, October 2017; <http://ssi.armywarcollege.edu/pubs/download.cfm?q=1371>

<sup>46</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2014.

tegicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, uaktualnionych w wyniku analizy wniosków z agresji Rosji na Ukrainę.

Strategia ta określa interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa oraz wskazuje optymalne sposoby ich realizacji przez wykorzystanie wszystkich zasobów pozostających w dyspozycji państwa w sferze obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej. Kluczową sprawą jest ich właściwa integracja w systemie bezpieczeństwa narodowego. Ustalenia strategiczne są zbieżne ze strategiami NATO i UE oraz krajowymi dokumentami strategicznymi określającymi kierunki wieloletniego rozwoju państwa.

Interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa wyprowadzono z zapisów art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ujęto je w pięciu grupach<sup>47</sup>:

- dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa zapewniającym gotowość i zdolność do zapobiegania zagrożeniom, w tym odstraszenia, obrony i ochrony przed nimi oraz likwidowania ich następstw;
- silna pozycja międzynarodowa Polski i członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego;
- ochrona indywidualna i zbiorowa obywateli przed zagrożeniami dla ich życia i zdrowia oraz przed naruszeniem, utratą lub degradacją istotnych dla nich dóbr (materialnych i niematerialnych);
- zapewnienie swobody korzystania przez obywateli z wolności i praw, bez szkody dla bezpieczeństwa innych osób i bezpieczeństwa państwa oraz zapewnienie tożsamości narodowej i dziedzictwa kulturowego;
- zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju potencjału społecznego i gospodarczego państwa, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska naturalnego oraz warunków życia i zdrowia ludności jako podstawy bytowania.

W ocenie środowiska bezpieczeństwa podkreśla się, że w sąsiedztwie Polski istnieje ryzyko konfliktów o charakterze regionalnym i lokalnym, mogących angażować ją pośrednio lub bezpośrednio w wymiarze niemilitarnym i militarnym. Zagrożenia militarne mogą przybierać formę zagrożeń kryzysowych oraz wojennych, to jest konfliktów zbrojnych o różnej skali – od działań zbrojnych poniżej progu klasycznej wojny, do mniej prawdopodobnego konfliktu na dużą skalę. Wskazuje się, że negatywnie na bezpieczeństwo w Europie rzutuje odbudowywanie mocarstwowości Rosji kosztem jej otoczenia oraz nasilanie się jej konfrontacyjnej polityki, czego przykładem jest konflikt z Ukrainą, w tym aneksja Krymu.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 10–11.

Główny wysiłek działań strategicznych (strategii operacyjnej) obejmuje realizację trzech priorytetów polityki bezpieczeństwa<sup>48</sup>:

- zapewnienie gotowości i demonstracja determinacji do działania w sferze bezpieczeństwa i obrony oraz wzmocnienie narodowych zdolności obronnych, ze szczególnym traktowaniem tych obszarów bezpieczeństwa narodowego, w których sojusznicze (wspólne) działania mogą być utrudnione (sytuacje trudnokonsensusowe);
- wspieranie procesów służących wzmocnieniu zdolności NATO do kolektywnej obrony, rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE, umacnianie strategicznych partnerstw (w tym z USA) oraz strategicznych relacji z partnerami w regionie;
- wspieranie i selektywny udział w działaniach społeczności międzynarodowej, realizowanych na podstawie norm prawa międzynarodowego, mających na celu zapobieganie powstawaniu nowych źródeł zagrożeń, reagowanie na zaistniałe kryzysy oraz przeciwdziałanie ich rozprzestrzenianiu się.

Z kolei podstawowym założeniem koncepcji działań przygotowawczych (strategii preparacyjnej) jest właściwe połączenie w systemie bezpieczeństwa narodowego jego składników militarnych i niemilitarnych, wewnętrznych i zewnętrznych. Przy czym system bezpieczeństwa narodowego definiuje się jako siły, środki i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji zadań w tym obszarze, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Składa się on z podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) oraz podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze)<sup>49</sup>. Działania mające na celu utrzymanie potrzebnego systemu bezpieczeństwa narodowego powinny się koncentrować na realizacji trzech priorytetów preparacyjnych<sup>50</sup>:

- stosownej integracji podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym;
- profesjonalizacji podsystemów operacyjnych (obronnego i ochronnych);
- powszechności przygotowań podsystemów wsparcia (społecznych i gospodarczych).

W zakończeniu wskazuje się podmioty odpowiadające za realizację postanowień strategii, jakimi są ministrowie kierujący działaniami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, organy samorządu

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 27.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 13.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 43.



terytorialnego oraz inne podmioty, we właściwościach których pozostają sprawy z zakresu bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z obowiązującym narodowym systemem planowania strategicznego zadania ujęte w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej powinny być rozwijane w Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, a ich weryfikacja oraz wypracowanie propozycji jej aktualizacji, odbywać się powinna między innymi w ramach Strategicznych Przeglądów Bezpieczeństwa Narodowego.

Niestety, z wdrożeniem tej strategii nie było i do tej pory nie jest najlepiej. Co prawda w 2015 roku wydana została przez Prezydenta na wniosek rządu Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna<sup>51</sup>, ale po zmianie władz politycznych państwa nie podjęto jej realizacji. W szczególności nie opracowano będących jej konsekwencją planów operacyjnych dotyczących funkcjonowania struktur państwa (resortów, województw, samorządów) w czasie zagrożenia i wojny, nie przeprowadzono gier i ćwiczeń będących podstawą do ich zatwierdzenia i weryfikacji<sup>52</sup>. Jednocześnie nie uruchomiono także nowego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego<sup>53</sup>, by ustanowić własne, zmienione założenia strategiczne w tej dziedzinie. Nastąpiło bardzo niebezpieczne **zerwanie ciągłości strategicznej** państwa na polu bezpieczeństwa narodowego<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> *Szef BBN dla PAP: Dyrektywa obronna najważniejszym dokumentem wykonawczym do Strategii Bezpieczeństwa*, 16 lipca 2015 r. [online], <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/wypowiedzi-szefa-biura/6907,Szef-BBN-dla-PAP-Dyrektywa-obronna-najwazniejszym-dokumentem-wykonawczym-do-Stra.html>

<sup>52</sup> *Szef BBN dla PAP ws. ćwiczeń systemu obronnego pk. „Kraj”*, 4 sierpnia 2015 r. [online], <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6942,Szef-BBN-dla-PAP-ws-cwiczen-systemu-obronnego-pk-quotKrajquot.html>

<sup>53</sup> *Możliwe opcje przeprowadzenia kolejnego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego* [online], <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/10/Opcje-II-SPBN.pdf>

<sup>54</sup> S. Koziej, *Kwadruga polskich grzechów strategicznych w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym, Prezentacja tez do dyskusji o strategicznym kierowaniu bezpieczeństwem narodowym RP w latach 2015/16*, Warszawa, 7 listopada 2016, Portal koziej.pl [online], <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2016/11/Grzechy-w-kierowaniu-BN.pdf>; także: S. Koziej, *Bezpieczeństwo narodowe RP w latach 2015–2017. Ocena dwuletniego dorobku rządu w sferze bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności*, Portal koziej.pl, 15.11.2017r. [online], <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2017/11/BEZPIECZE%C5%83STWO-NARODOWE-RP-W-LATACH-2015-2017.pdf>

Co prawda w MON przeprowadzono Strategiczny Przegląd Obrony, którego rezultaty ogłoszono w 2017 roku<sup>55</sup>, ale był on oderwany od całego systemu planowania strategicznego w państwie, oparty na bardzo kontrowersyjnych, nawet w obozie rządzącym, doktrynalnych założeniach politycznego kierownictwa resortu (min. A. Macierewicz został na początku 2018 roku zdymisjonowany), co skutkowało np. bardzo negatywnym dla sił zbrojnych zniszczeniem jednego z najważniejszych priorytetów modernizacyjnych, jakim jest wyposażenie wojska w śmigłowce<sup>56</sup>, poważnym opóźnieniem innego, tzn. obrony przeciwrakietowej, a także wdrażaniem bardzo kontrowersyjnej, zideologizowanej koncepcji tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej. Szczególnym wyrazem błędów MON jest także myślenie o obronie państwa z naruszeniem podstawowych zasad sztuki wojennej<sup>57</sup>. Sytuację bezpieczeństwa państwa dodatkowo komplikuje poważne zakłócenie stosunków z innymi państwami, zwłaszcza sojusznikami w Unii Europejskiej i strukturami europejskimi, co grozi ryzykiem izolacji, a co najmniej peryferyzacji Polski w systemie bezpieczeństwa europejskiego<sup>58</sup>. Jest to bardzo niebezpieczna perspektywa znalezienia się w szarej strefie bezpieczeństwa między Rosją i Zachodem, ze zwiększonymi niewątpliwie w niej wpływami Rosji.

Nie ulega więc wątpliwości, że ten stan rzeczy musi być pilnie zmieniony, a błędy naprawione. Najogólniej rzecz biorąc w koniecznym programie **strategicznej odbudowy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej**, w tym w szczególności systemu obronności, można wyodrębnić cztery główne obszary jej celów<sup>59</sup>.

- Zapewnić państwowo-strategiczne podejście, zamiast partyjnopolitycznego, do spraw bezpieczeństwa narodowego, w tym natychmiast uruchomić nowy cykl strategiczny przygotowań państwa w sferze bezpieczeństwa

<sup>55</sup> *Koncepcja obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa maj 2017 [online], [http://www.mon.gov.pl/d/pliki/dokumenty/rozne/2017/06/korp\\_web\\_13\\_06\\_2017.pdf](http://www.mon.gov.pl/d/pliki/dokumenty/rozne/2017/06/korp_web_13_06_2017.pdf)

<sup>56</sup> S. Koziej, *Dlaczego zniszczenie priorytetu śmigłowcowego jest także moją porażką*, Portal koziej.pl, 14.05.2018 [online], <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2018/05/ZABITY-PRIORYTET-%C5%9AMIG%C5%81OWCOWY.pdf>

<sup>57</sup> S. Koziej, *Czym grozi doktryna Macierewicza. Ani kroku w tył*, „Gazeta Wyborcza”, 5–7 stycznia 2018 r., <http://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,22855784,gen-stanislaw-koziej-czym-grozi-doktryna-obronna.html>

<sup>58</sup> Symbolem tego skłócenia stała się „słynna” wypowiedź w Sejmie polskiego ministra obrony narodowej o rzekomym odstąpieniu przez Francję Rosji okrętów Mistral za przysłowiowego dolara.

<sup>59</sup> S. Koziej, *Projekt celów strategicznej odbudowy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Portal koziej.pl [online], <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2017/07/Cele-odbudowy-BNRP.pdf>

(II Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego, nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, znowelizowana Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna/Bezpieczeństwa, Strategiczny Program Przygotowań Obronnych/Bezpieczeństwa ...).

- Odbudować wiarygodność międzynarodową i odzyskać zaufanie sojuszników (z NATO i UE), w tym przez polityczną deklarację celów strategicznych Polski w UE i gotowość włączenia się do głównego centrum integracyjnego.
- W Siłach Zbrojnych RP:
  - odideologizować i odpartyjnić politykę kadrową, w tym przywrócić do służby (pracy) w strukturach państwa zainteresowanych tym oficerów/generałów zwolnionych przez MON w ramach czystki kadrowej,
  - zlikwidować wolontaryzm w politycznym kierowaniu Siłami Zbrojnymi przez zapewnienie właściwego dla ustroju demokracji prawnej systemu cywilnego zwierzchnictwa na poziomie strategicznym (obligatoryjna rola pomocnicza szefa SG dla MON, a w czasie wojny także dla PRP),
  - przyjąć narodowe plany operacyjne (ewentualnościowe) użycia SZ zgodne ze scenariuszami ujętymi w PSDO i uzupełniające plany sojusznicze,
  - w budżetowaniu SZ preferować przeznaczanie środków na ich rozwój jakościowy (techniczny, organizacyjny, szkoleniowy), a nie głównie ilościowy,
  - konsekwentnie kontynuować i przyspieszyć realizację obecnych programów modernizacji technicznej (obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa, śmigłowce, marynarka wojenna) oraz uruchomić nowe programy zgodnie z priorytetami tzw. trzeciej fali modernizacyjnej: systemy przeciwwaskoczeniowe (wywiad, rozpoznanie), cybersystemy, bezałogowce, broń precyzyjna dalekiego zasięgu, technologie satelitarne,
  - przekształcić Wojska OT razem z Narodowymi Siłami Rezerwowymi w organizację przygotowywania rezerw mobilizacyjnych (ich pozyskiwania i szkolenia) dla wszystkich rodzajów SZ, w tym także dla oddziałów OT przewidzianych do mobilizacyjnego rozwinięcia na czas wojny,
  - rozwinąć Akademię Sztuki Wojennej w ponadresortową Akademię Bezpieczeństwa Narodowego, zajmującą się zintegrowanym, ponadresortowym, transsektorowym (comprehensive, multi-domain, cywilno-wojskowym, międzynarodowym i krajowym) bezpieczeństwem na poziomie studiów strategicznych.
- W pozamilitarnych sektorach bezpieczeństwa:
  - zintegrować system kierowania bezpieczeństwem narodowym na poziomie rządowym (Rządowy Komitet Bezpieczeństwa Narodowego,

- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Narodowego), wojewódzkim i samorządowym (przygotowania obronne + zarządzanie kryzysowe + obrona cywilna...),
- zweryfikować w toku ćwiczeń i gier strategicznych i operacyjnych plany operacyjne funkcjonowania resortów, województw i samorządów w razie zagrożenia/kryzysu i wojny,
  - przyjąć programy pozamilitarnych przygotowań w dziedzinie bezpieczeństwa na poziomach krajowym, resortowych wojewódzkich i samorządowych,
  - odpolitycznić/odpartyjnić i profesjonalizować oraz modernizować państwowe służby i straże bezpieczeństwa,
  - rozwijać upowszechnianie wiedzy i kształtowanie świadomości strategicznej instytucji społecznych, podmiotów prywatnych i obywateli w dziedzinie bezpieczeństwa, zwłaszcza przez rozwijanie współpracy z organizacjami pozarządowymi (w tym proobronnymi).

## PODSUMOWANIE

Podsumowując analizę trzech etapów transformacji strategicznej polskiej obronności w okresie pozimnowojennym, należy stwierdzić, że głównym wyzwaniem w **pierwszej fazie** było zerwanie z mentalnością „operatora”, czyli wykonawcy zadań strategicznych przychodzących z zewnątrz i zainicjowanie renesansu pełnowymiarowej, kreatywnej narodowej kultury strategicznej, opartej na własnych interesach narodowych. Praktyka pokazała, że nie było to łatwe. Nawyki i zakorzenione procedury zmienialiśmy powoli, długo brakowało instytucji strategicznego myślenia, planowania i kierowania. W tych warunkach jednak udało się sformułować w 1992 roku w miarę nowoczesną i perspektywiczną strategię, której podstawowy cel – jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa – został osiągnięty w 1999 roku.

Po wstąpieniu do NATO rozpoczęła się **druga faza** rozwoju naszej narodowej polityki obronnej. Jej główną treścią była z jednej strony – transformacja własnego systemu bezpieczeństwa odpowiednio do ciągle zmieniających się warunków członkostwa w NATO i UE, a z drugiej – zdobywanie doświadczenia w strukturach sojuszniczych, w tym w aktywnym kształtowaniu ich stosownie do własnych narodowych interesów. Transformacja to głównie dostosowywanie sił zbrojnych do standardów NATO oraz włączanie się w praktykę strategiczną i operacyjną zarówno NATO, jak i UE.

Od 2014 roku, kiedy Rosja agresją na Ukrainę i konfrontacyjną polityką wobec Zachodu doprowadziła do zakończenia okresu pozimnowojennego i w praktyce wypowiedziała Zachodowi drugą, hybrydową zimną wojnę, obronność III Rzeczypospolitej weszła w **trzecią fazę** transformacji strategicznej. Pierwszą odpowiedzią na neozimnowojenne warunki była Strategia Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 roku. Niestety, zmiana polityczna w Polsce spowodowała zerwanie ciągłości strategicznej w funkcjonowaniu państwa i wprowadziła dodatkowe, w stosunku do zewnętrznych zagrożeń, wewnętrzne ryzyka w sferze bezpieczeństwa narodowego. Polska stoi niewątpliwie w obliczu strategicznej odbudowy bezpieczeństwa narodowego, zarówno w wymiarze zewnętrznym (relacje z sojusznikami), jak i wewnętrznym (przywrócenie ciągłości strategicznej w funkcjonowaniu państwa).

## BIBLIOGRAFIA

- Aleksandrowicz T.R., *Podstawy walki informacyjnej*, Editions Spotkania, Warszawa 2016.
- Amerykańska tarcza antyrakietowa – pomiędzy polityką, ekonomią a interesami supermocarstw*, dyskusja zorganizowana przez „Klub Polska 2015+” Związku Banków Polskich, Warszawa, 20.06.2007 r., relacja [online], <http://www.zbp.pl/site.php?s=Yjk0ZmJkMmMwNjAzMTM=&a=M2VjNGUyOTc5OTc3ODkx>
- Amerykańska tarcza antyrakietowa a interes narodowy Polski – dyskusja 7 sierpnia 2006*, „Przegląd Środkowoeuropejski” nr 43/44, grudzień 2006.
- Assessing the Conventional Force Imbalance in Europe: Implications for Countering Russian Local Superiority*, RAND Corporation, Santa Monica 2018.
- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013 [online], [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Biala\\_Ksiega\\_inter\\_mm.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Biala_Ksiega_inter_mm.pdf)
- Blackwill R.D., Gordon P.H., *Containing Russia, How to Respond to Moscow's Intervention in U.S. Democracy and Growing Geopolitical Challenge*, Council on Foreign Relations, Council Special Report, No. 80, January 2018 [online], [https://www.cfr.org/sites/default/files/report\\_pdf/CSR80\\_BlackwillGordon\\_ContainingRussia.pdf](https://www.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/CSR80_BlackwillGordon_ContainingRussia.pdf)
- Co wynika z naszej doktryny?* „Żołnierz Wolności” z 14 marca 1990 r.
- D'Abernon E.V., *Osiemnasta decydująca bitwa w dziejach świata – pod Warszawą 1920 r.*, PWN, Warszawa 1990.

- Koncepcja obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa maj 2017 [online], [http://www.mon.gov.pl/d/pliki/dokumenty/rozne/2017/06/korp\\_web\\_13\\_06\\_2017.pdf](http://www.mon.gov.pl/d/pliki/dokumenty/rozne/2017/06/korp_web_13_06_2017.pdf)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.
- Koziej S., *Amerykański system obrony przeciwrakietowej*, Rocznik Strategiczny 2007/08, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.
- Koziej S., *Bezpieczeństwo narodowe RP w latach 2015–2017. Ocena dwuletniego dorobku rządu w sferze bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności*, Portal koziej.pl, 15.11.2017r. [online], <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2017/11/BEZPIECZE%C5%83STWO-NARODOWE-RP-W-LATACH-2015-2017.pdf>
- Koziej S., *Czym grozi doktryna Macierewicza. Ani kroku w tył*, „Gazeta Wyborcza”, 5–7 stycznia 2018 r., <http://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,22855784,genstanislaw-koziej-czym-grozi-doktryna-obronna.html>
- Koziej S., *Dlaczego zniszczenie priorytetu śmigłowcowego jest także moją porażką*, Portal koziej.pl, 14.05.2018 [online], <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2018/05/ZABITY-PRIORYTET-%C5%9AMIG-%C5%81OWCOWY.pdf>
- Koziej S., *Doktryna obronności Rzeczypospolitej Polskiej (Zarys projektu)*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1992.
- Koziej S., *Hybrydowa zimna wojna w Europie*, Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego, Fundacja im. K. Pułaskiego, Warszawa 5.09.2016 r. [online], [http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski\\_Policy\\_Papers\\_Nr\\_20\\_16.pdf](http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_20_16.pdf)
- Koziej S., *Kwadryga polskich grzechów strategicznych w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym. Prezentacja tez do dyskusji o strategicznym kierowaniu bezpieczeństwem narodowym RP w latach 2015/16*, Warszawa, 7 listopada 2016, Portal koziej.pl [online], <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2016/11/Grzechy-w-kierowaniu-BN.pdf>
- Koziej S., *Nakręcanie drugiej zimnej wojny*, Portal koziej.pl [online], <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2018/03/Nakr%C4%99canie-II-zimnej-wojny.pdf>
- Koziej S., *Projekt celów strategicznej odbudowy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Portal koziej.pl [online], <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2017/07/Cele-odbudowy-BNRP.pdf>
- Koziej S., *Rozmowy o bezpieczeństwie*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarzkiego, Warszawa 2016 [online], [https://www.lazarski.pl/fileadmin/user\\_upload/oficyna/ksiazki/Rozmowy\\_o\\_bezpieczenstwie\\_\\_Koziej.pdf](https://www.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/oficyna/ksiazki/Rozmowy_o_bezpieczenstwie__Koziej.pdf)

- Koziej S., *Rozważania o bezpieczeństwie*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2016 [online], [http://www.lazarski.pl/fileadmin/user\\_upload/oficyna/O\\_bezpieczenstwie\\_narodowym\\_Polski\\_\\_\\_okladka.pdf](http://www.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/oficyna/O_bezpieczenstwie_narodowym_Polski___okladka.pdf)
- Koziej S., *Russia writes new rules for post-Cold War rivalry with NATO*, Portal Geopolitical Intelligence Services, 6 September 2017 [online], <https://www.gisreportsonline.com/russia-writes-new-rules-for-post-cold-war-rivalry-with-nato,defense,2315,report.html>
- Koziej S., *Strategic Dilemmas of NATO and the EU. The Main Pillars of Euro-Atlantic Security*, [w:] *A Transatlantic or European Perspective of World Affairs*, red. A. Podraza, Instituto Franklin, Madrid 2018.
- Koziej S., *Strategiczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego w okresie pozimnowojennym*, Skrypt internetowy, Warszawa/Ursynów 2010 [online], [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/05/Srodowisko\\_bezpieczenstwa\\_-\\_skrypt.doc](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/05/Srodowisko_bezpieczenstwa_-_skrypt.doc)
- Koziej S., *Strategiczne wnioski z manewrów Zapad 2017: budowa przez Rosję „bezpiecznika” w neozimnowojennej grze z Zachodem*, „Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego”, Fundacja im. K. Pułaskiego, Warszawa 21.09.2017 r. [online], [https://pulaski.pl/wp-content/uploads/2017/09/Pulaski\\_Policy\\_Papers\\_Nr\\_19\\_17.pdf](https://pulaski.pl/wp-content/uploads/2017/09/Pulaski_Policy_Papers_Nr_19_17.pdf)
- Koziej S., *Strategie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej polskiej z 2003 i 2007 roku*, Skrypt internetowy, Warszawa/Ursynów 2008 [online], [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/strategie\\_rp\\_03\\_i\\_07.doc](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/strategie_rp_03_i_07.doc)
- Koziej S., *Studia o bezpieczeństwie*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2017.
- Koziej S., *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO (Spojrzenie z polskiej perspektywy)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1998 (również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998).
- Koziej S., *Tezy i komentarze do prac nad strategią bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1998 (również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998).
- Koziej S., *Wstępne studium o obronności Polski u progu XXI wieku*, Akademia Sztabu Generalnego WP, Warszawa 1990.
- Kroenig M., *A Strategy for Deterring Russian Nuclear De-Escalation Strikes*, Atlantic Council, April 2018 [online], [http://www.atlanticcouncil.org/images/Nuclear\\_Strategy\\_WEB.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/images/Nuclear_Strategy_WEB.pdf)
- Kuzio T., D’anierit D., *Towards a New Cold War?* [online], <http://www.e-ir.info/2018/06/23/towards-a-new-cold-war/>
- Lakomy M., *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji i współpracy państw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015.

- Lucas E., *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008.
- Madej M., *NATO after the Georgian Conflict: A New Course or Business as Usual?*, PISM Strategic Files, January 2009.
- Modern Political Warfare: Current Practices and Possible Responses* [online], RAND Corporation, Santa Monica, April 07, 2018; [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR1700/RR1772/RAND\\_RR1772.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1772/RAND_RR1772.pdf)
- Możliwe opcje przeprowadzenia kolejnego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego* [online], <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/10/Opcje-II-SPBN.pdf>
- Nuclear Posture Review* [online], Office of the Secretary of Defense, February 2018, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> [dostęp: 30.04.2018].
- Pacek B., *Wojna hybrydowa na Ukrainie*, Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa 2018.
- Persson G., *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2016*, FOI, Stockholm, December 2016 [online], <https://www.foi.se/report-search/pdf?fileName=D%3A%5CReportSearch%5CFiles%5C5fa9f89b-8136-4b15-9aaf-1d227aee90a0.pdf>
- Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej* [online], [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Strategia\\_RP\\_z\\_92\\_r.doc](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Strategia_RP_z_92_r.doc)
- Remarks on „The Path to an Innovative Future for Defense” (CSIS Third Offset Strategy Conference). As Delivered by Secretary of Defense Ash Carter*, [online], Washington, D.C., Oct. 28, 2016, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/990315/remarks-on-the-path-to-an-innovative-future-for-defense-csis-third-offset-strat/> [dostęp: 30.04.2018].
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2014
- Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 2000 r. [online], [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Strategia\\_Obronna\\_RP\\_z\\_2000\\_r.doc](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Strategia_Obronna_RP_z_2000_r.doc)
- Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United State of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge* [online], <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> [dostęp: 30.04.2018].



- Szef BBN dla PAP ws. ćwiczeń systemu obronnego pk. „Kraj”*, 4 sierpnia 2015 r. [online], <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6942,Szef-BBN-dla-PAP-ws-ctwiczen-systemu-obronnego-pk-quotKrajquot.html>
- Szef BBN dla PAP: Dyrektywa obronna najważniejszym dokumentem wykonawczym do Strategii Bezpieczeństwa*, 16 lipca 2015 r. [online], <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/wypowiedzi-szefa-biura/6907,Szef-BBN-dla-PA-P-Dyrektywa-obronna-najwazniejszym-dokumentem-wykonawczym-do-Stra.html>
- Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, red. nauk. J. Kranz, IWEuroPrawo, Warszawa 2009.
- Tarcza antyrakietowa w Polsce – mniej czy więcej bezpieczeństwa?*, debata zorganizowana przez BCC, CSM i SEA, Warszawa 1.03.2007, relacja [online], [http://www.bcc.org.pl/dzialalnosc\\_goscie\\_szczegoly.php?objectID=2643](http://www.bcc.org.pl/dzialalnosc_goscie_szczegoly.php?objectID=2643)
- Tarcza antyrakietowa w Polsce. Szansa czy zagrożenie?*, dyskusja zorganizowana przez miesięcznik „Znak” oraz Wyższą Szkołę Europejską im. ks. J. Tischnera, Kraków 16.04.2007 r., relacja: „Znak” nr 6, czerwiec 2007, s. 73–91.
- The Alliance’s Strategic Concept. Agreed by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Rome on 7–8 November 1991*, [w:] *NATO Handbook*, Brussels 1995.
- The Russian – Ukrainian gas conflict*, Russian Analytical Digest, 20 January 2009.
- The Russian Ukrainian gas war*, EASTWEEK, OSW, 7.01.2009 r.
- Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej Rzeczypospolitej Polskiej* [online], [http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Doktryna\\_obronna\\_RP\\_z\\_1990\\_r.doc](http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/Doktryna_obronna_RP_z_1990_r.doc)
- White S.R., Jr., *Closer than You Think: The Implications of the Third Offset Strategy for the U.S. Army* [online], Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, October 2017; <http://ssi.armywarcollege.edu/pubs/download.cfm?q=1371>
- Wystąpienie Władimira Putina na konferencji w Monachium w sprawie polityki bezpieczeństwa, 10 lutego 2007 r.* [online], [https://poland.mid.ru/web/polska\\_pl/mowa-niezalezna/-/asset\\_publisher/Ja7DzAjoASv1/content/id/9249491](https://poland.mid.ru/web/polska_pl/mowa-niezalezna/-/asset_publisher/Ja7DzAjoASv1/content/id/9249491)
- Zadania i organizacja Sił Zbrojnych RP wobec przemian w polityce europejskiej*, Materiały z seminarium OKP, 24 lipca 1990 roku, Warszawa 1990.
- Żemła E., *Zdradzeni*, Wyd. Czerwone i Czarne, Warszawa 2017
- Послание Президента Федеральному Собранию*, 1 марта 2018 года [online], <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>
- Цырдя Б., *Русско-украинская (американская) газовая война*, REGNUM, 16 января 2009 [online], <http://www.inosmi.ru/translation/246734.html>

## REFLEKSJE NA 100-LECIE NIEPODLEGŁOŚCI: TRANSFORMACJA STRATEGICZNA OBRONNOŚCI III RP

### Streszczenie

W strategicznej transformacji polskiej polityki obronnej w okresie pozimnowojennym można wyróżnić trzy fazy: wybijanie się na samodzielność strategiczną w dekadzie lat 90., integracja z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa w pierwszej dekadzie XXI wieku i trwająca obecnie adaptacja strategiczna do neozimnowojennych warunków konfrontacji między Rosją i Zachodem. Głównym wyzwaniem w pierwszej fazie było przejście od ubezwłasnowolnienia strategicznego w czasach Układu Warszawskiego do renesansu i kształtowania pełnowymiarowej, kreatywnej narodowej kultury strategicznej, opartej na własnych interesach narodowych. Główną treścią drugiej fazy była z jednej strony – transformacja własnego systemu bezpieczeństwa odpowiednio do ciągle zmieniających się warunków członkostwa w NATO i UE, a z drugiej – zdobywanie doświadczenia w strukturach sojuszniczych, w tym w aktywnym kształtowaniu ich stosownie do własnych narodowych interesów. Trzecia faza w praktyce rozpoczęła się od 2014 roku, kiedy Rosja agresją na Ukrainę i konfrontacyjną polityką doprowadziła do ukształtowania się neozimnowojennych warunków bezpieczeństwa w jej relacjach z Zachodem. Jednocześnie zmiana polityczna w Polsce spowodowała zerwanie ciągłości strategicznej w funkcjonowaniu państwa i wprowadziła dodatkowe, w stosunku do zewnętrznych zagrożeń, wewnętrzne ryzyka w sferze bezpieczeństwa narodowego. Polska stoi obecnie w obliczu konieczności strategicznej odbudowy bezpieczeństwa narodowego, zarówno w wymiarze zewnętrznym (relacje z sojusznikami), jak i wewnętrznym (przywrócenie ciągłości strategicznej w funkcjonowaniu państwa).

Słowa kluczowe: Bezpieczeństwo narodowe, obronność, strategia, transformacja, integracja, NATO, Rosja

## REFLECTIONS ON THE CENTENARY OF INDEPENDENCE: STRATEGIC TRANSFORMATION OF THE THIRD POLISH REPUBLIC'S DEFENCE

### Abstract

In the strategic transformation of the Polish defence policy in the post-Cold War period, three phases can be distinguished: breaking into strategic independence in the 1990s, integration with the Western security structures

in the first decade of the 21st century and ongoing strategic adaptation to the neo-Cold War conditions of confrontation between Russia and the West. The transition from strategic incapacitation during the Warsaw Pact to renaissance and the development of a full-size, creative national strategic culture based on national interests was the main challenge in the first phase.. The main content of the second phase was, on the one hand, the transformation of its own security system in accordance with the ever-changing conditions of membership in NATO and the EU, and on the other hand, gaining experience in allied structures, including actively shaping them in accordance with Poland's own national interests. The third phase began in 2014 in practice, when Russia's aggression towards Ukraine and its confrontational policy led to the formation of neo-cold war conditions of security in its relations with the West. At the same time, the political change in Poland caused the breaking of strategic continuity in the functioning of the state and introduced additional risks to the external threats in the sphere of national security. Poland is currently facing the necessity of a strategic reconstruction of national security, both in the external dimension (relations with allies) and the internal one (restoring strategic continuity in the functioning of the state).

Key words: national security, defence, strategy, transformation, integration, NATO, Russia

## РАЗМЫШЛЕНИЯ ПО СЛУЧАЮ 100-Й ГОДОВЩИНЫ НЕЗАВИСИМОСТИ: СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ОБОРОНЫ ТРЕТЬЕЙ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША

### Резюме

В стратегической трансформации польской оборонной политики в период после окончания холодной войны можно выделить три этапа: преодоление стратегической независимости в 1990-х годах, интеграция с западными структурами безопасности в первом десятилетии XXI века и текущая стратегическая адаптация к условиям конфронтации между Россией и Западом в условиях новой холодной войны. Основной задачей на первом этапе стратегической трансформации был переход от стратегической недееспособности во времена Варшавского договора к возрождению и формированию многомерной творческой национальной стратегической культуры, основанной на собственных национальных интересах. Основное содержание вто-

рого этапа - это, с одной стороны, трансформация собственной системы безопасности в соответствии с постоянно меняющимися условиями членства в НАТО и ЕС, а с другой - получение опыта в смежных структурах, в том числе активное формирование их в соответствии с собственными национальными интересами. Начало третьего этапа на практике было положено в 2014 году, когда агрессия России против Украины и ее конфронтационная политика привели к формированию предпосылок для новой холодной войны во взаимоотношениях с Западом. В то же время политические изменения в Польше привели к разрыву стратегической преемственности в функционировании государства и вызвали дополнительный, по отношению к внешним угрозам, внутренний риск в сфере национальной безопасности. В настоящее время Польша оказалась перед лицом необходимости стратегической реконструкции национальной безопасности – как во внешнем (взаимоотношения с союзниками), так и во внутреннем измерении (восстановление стратегической преемственности в функционировании государства).

Ключевые слова: национальная безопасность, оборона, трансформация, интеграция, НАТО, Россия

**Cytuj jako:**

Koziej S., *Refleksje na 100-lecie niepodległości: transformacja strategiczna obronności III RP*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 4(63), 124–156. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.47/s.koziej

**Cite as:**

Koziej, S. (2018) ‘Refleksje na 100-lecie niepodległości: transformacja strategiczna obronności III RP’ [‘Reflections on the centenary of independence: strategic transformation of the Third Polish Republic’s defence’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 4(63), 124–156. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.47/s.koziej

Krzysztof Żęgota\*

## RELACJE Z FEDERACJĄ ROSYJSKĄ W PROGRAMACH WYBRANYCH POLSKICH UGRUPOWAŃ POLITYCZNYCH – ZARYS ANALIZY ILOŚCIOWEJ I JAKOŚCIOWEJ

DOI: 10.26399/meip.4(63).2018.48/k.zegota

### WPROWADZENIE

Jednym z istotnych elementów dyskursu publicznego – poza wyodrębnionymi stanowiskami w poszczególnych kwestiach oraz pragmatyką działania partii politycznych (np. poprzez aktywność w parlamencie) – są programy przygotowywane przez poszczególne partie polityczne. Stanowią one, z jednej strony emanację poglądów partii i ich wyborców, z drugiej zaś są podstawą rywalizacji politycznej, odbywającej się pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami, zarówno w trakcie kampanii wyborczych, jak i w okresach występujących pomiędzy wyborami. Jak zauważają badacze, rzeczywistość polityczna generuje znaczącą ilość materiału badawczego, dotyczącego poglądów i programów partii politycznych, który jest potencjalnym przedmiotem badań politologicznych i który – bezpośrednio i pośrednio – może stanowić źródło informacji na temat programów partii politycznych. Co istotne, takim źródłem mogą być nie tylko sformalizowane dokumenty programowe, przygotowywane najczęściej na potrzeby kampanii wyborczych czy konwencji programowych, ale i źródła o charakterze pośrednim: projekty ustaw, stanowiska, strategie,

---

\* Krzysztof Żęgota – dr, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, krzysztof.zegota@uwm.edu.pl

opracowania eksperckie, zapisy debat toczonych na forum różnych instytucji, zapisy aktywności medialnej polityków oraz wywiady<sup>1</sup>.

Warto przy tym odnieść się do zasadniczych pojęć wykorzystywanych w niniejszym artykule. Jednym z nich jest pojęcie programu politycznego. Jest on definiowany jako spójny zbiór celów i planów partii i ugrupowań politycznych, których nadrzędnym celem jest przekonanie do niego wyborców, a następnie zdobycie i utrzymanie władzy<sup>2</sup>. Zgodnie z interpretacją M. Chmaja, programy polityczne wyrażają interesy polityczne, ekonomiczne i ideologiczne, przystosowując określone doktryny polityczne na potrzeby bieżącej sytuacji i aktualnych oczekiwań wyborców<sup>3</sup>. Z kolei D. Robertson opisuje program polityczny (partyjny) jako zespół celów, które partia zakłada zrealizować po dojściu do władzy. Takie podejście zawęża znaczenie programu politycznego wyłącznie do instrumentalnego, w gruncie rzeczy, wykorzystania głoszonych postulatów w celu zwycięstwa w wyborach<sup>4</sup>.

Pojęciem zbliżonym jest pojęcie programu wyborczego, które jest interpretowane jako zbiór postulatów i planów partii politycznych przygotowywanych na potrzeby kampanii wyborczej. Przyjmuje on zazwyczaj postać sformalizowanego dokumentu, uchwalanego przez kompetentne organy partyjne, którego celem jest artykułowanie postulatów partii przewidzianych do realizacji w przypadku dojścia do władzy. Program wyborczy, przynajmniej w deklaracjach polityków, może być swoistym kontaktem między partią a jej wyborcami, zobowiązującym partię do realizacji postulatów w zamian za głosy wyborców<sup>5</sup>.

Trzecim pojęciem pojawiającym się w piśmiennictwie naukowym, odnoszącym się do problematyki programów politycznych, jest termin strategii politycznej. Jest on rozumiany jako subiektywna interpretacja zmieniającej się rzeczywistości politycznej, do której dostosowują swoje zachowania, działania i postulaty poszczególni uczestnicy życia politycznego. Ze względu na

<sup>1</sup> W. Woźniak, *Programy polskich partii politycznych jako materiał empiryczny w badaniach dyskursu politycznego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2017, nr 2, s. 41–42.

<sup>2</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004, s. 349.

<sup>3</sup> M. Chmaja, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Wydawnictwo Morpol, Lublin 1997, s. 18.

<sup>4</sup> D. Robertson, *Słownik polityki*, przekł. M. Dera, M. Młynarz, G. Polak, R. Wonicki, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009, s. 361; Ł. Polniak, *Bezpieczeństwo energetyczne państwa w programach polskich partii politycznych*, „Nauki Społeczne” 2012, nr 2, s. 91.

<sup>5</sup> M. Tyrała, *Wpływ postulatów programowych na sukces wyborczy – na przykładzie partii: PiS, PO, ZL w wyborach parlamentarnych w Polsce w 2015 roku*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2018, nr 1, s. 62.

znaczące upartyjnienie owego życia, szczególnym typem strategii politycznych są przyjmowane przez partie strategie wyborcze. Terminy te są o tyle związane z pojęciem programu politycznego, że zarówno strategia polityczna, jak i strategia wyborcza służą uzyskaniu poparcia wśród wyborców dla programu, a w konsekwencji, uzyskaniu władzy<sup>6</sup>.

Rolę i znaczenie programów partii i ugrupowań politycznych podkreśla wielu badaczy, zauważając przy tym, że programy w coraz mniejszym stopniu stanowią odzwierciedlenie poglądów i idei bliskich wyborcom głosującym na poszczególne partie<sup>7</sup>. Zgodnie ze spostrzeżeniami P. Maira, współczesna demokracja liberalna cechuje się oddalaniem się partii politycznych od obywateli w ten sposób, że programy partii w coraz mniejszym stopniu odpowiadają na społeczne oczekiwania i coraz słabiej wyrażają poglądy wyborców<sup>8</sup>. W tym kontekście proces wyborczy polega coraz częściej na głosowaniu instrumentalnym, to jest takim, który ma głównie na celu wyłonienie większości parlamentarnej i rządu, nie zaś reprezentowanie poglądów wyborców. Wciąż daje się natomiast zaobserwować regres znaczenia głosowania ekspresywnego, którego zasadniczym celem jest możliwość wyrażania poglądów wyborców za pośrednictwem partii politycznych<sup>9</sup>.

Równie krytycznie na temat programów partii politycznych i ich wpływu na podejmowane działania polityczne wypowiadają się również inni badacze. J. Raciborski zauważa, że w polskiej rzeczywistości politycznej partie propagują swoje programy nie po to, by je realizować, lecz w pierwszej kolejności po to, by wygrać wybory<sup>10</sup>. Warto podkreślić, że w polskim systemie partyjnym podział na lewicę i prawicę jest dość umowny i jest determinowany głównie uwarunkowaniami historycznymi i przyjętymi założeniami ideologicznymi, co zniekształca również dyskurs o koncepcjach programowych poszczególnych

<sup>6</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii...*, *op. cit.*, s. 431; D. Skrzypiński, *Strategie partii politycznych*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 135, 139.

<sup>7</sup> Zob. przegląd poglądów, którego dokonał M. Tyrała w artykule *Wpływ postulatów...*, *op. cit.*, s. 63–64.

<sup>8</sup> P. Mair, *Rząd reprezentatywny vs rząd odpowiedzialny*, [w:] W. Gagattek, K. Walecka (red.), *Oblicza demokracji. Partie i systemy partyjne w ujęciu Petera Maira*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2017, s. 361–367.

<sup>9</sup> M. Tyrała, *Wpływ postulatów...*, *op. cit.*, s. 63.

<sup>10</sup> J. Raciborski, *Wybory i wyborcy*, [w:] J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kilian (red.), *Demokratyzacja polska 1989–2003*, SCHOLAR, Warszawa 2003, s. 208.

ugrupowań<sup>11</sup>. Innymi trudnościami związanymi z procesem urzeczywistniania się programów politycznych partii w ich działalności publicznej są również: prymat bieżących interesów politycznych partii nad koniecznością realizacji ich programów politycznych<sup>12</sup>, niski poziom „wyrobienia” politycznego obywateli przekładający się na małą świadomość treści programów politycznych<sup>13</sup>, czy też zasadniczy problem w realizacji postulatów programowych dotyczących polityki zagranicznej implikowanej przecież przez uwarunkowania zewnętrzne<sup>14</sup>.

Mimo krytycznego stosunku wielu badaczy do znaczenia programów politycznych dla kształtowania rzeczywistości politycznej należy podkreślić, że nadal programy stanowią podstawowe źródło wiedzy na temat zamierzeń i planów partii politycznych oraz przesłankę pozwalającą przewidywać działania polityczne podejmowane przez daną partię po objęciu władzy (bądź uzyskaniu na nią wpływu). Są też zasadniczym źródłem identyfikacji wyborców z partią polityczną. W ocenie H. Kitschelta, partie polityczne to swoiste wspólnoty idei, które pozwalają wyborcom utożsamiać się z nimi i dokonywać świadomych wyborów politycznych. Istotny jest tu poziom spójności programu partii politycznej z ideami, którym hołdują wyborcy. Wysoki poziom spójności pozwala na lepsze komunikowanie się partii z wyborcami i odzwierciedlanie w działaniach partii rzeczywistych przekonań politycznych obywateli<sup>15</sup>.

Znaczenie programów politycznych jako źródła informacji o potencjalnych i realnych działaniach partii politycznych podkreślają również inni badacze. I. Budge stwierdza, że programy polityczne są kluczowymi dokumentami, pozwalającymi odtworzyć całościową wizję ładu społecznego i gospodarczego, proponowanego przez daną partię. Stanowią one istotne źródło wiedzy o tym, że są one sformalizowanymi dokumentami, poddanymi określonej procedurze zatwierdzenia przez kierownictwo partii. W tym kontekście programy polityczne należy traktować jako swoisty pomost między partiami a ich elektorata-

<sup>11</sup> M. Tyrała, *Wpływ postulatów...*, *op. cit.*, s. 64.

<sup>12</sup> R. Koselleck, *Dzieje pojęć. Studia z semantyki i pragmatyki języka społecznohistorycznego*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2009, s. 566–567.

<sup>13</sup> Towarzyszy temu występowanie tzw. minimalistycznego modelu opinii publicznej. Polega on na niskiej świadomości rzeczywistej treści programów politycznych partii, z czego wynika dokonywanie wyborów odnośnie do preferencji wyborczych opartych na czynnikach emocjonalnych, nie zaś racjonalnych. Zob. R. Markowski, M. Czeźnik, M. Kotnarowski, *Demokracja. Gospodarka. Polityka. Perspektywa polskiego wyborcy*, SCHOLAR, Warszawa 2015, s. 63–64.

<sup>14</sup> Ł. Polniak, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, *op. cit.*, s. 92.

<sup>15</sup> Zob. H. Kitschelt, *Post-communist party systems: competition, representation and inter-party cooperation*, University Press, Cambridge 1999; M. Tyrała, *Wpływ postulatów...*, *op. cit.*, s. 63.



tem oraz zasadniczy czynnik dyferencjacji ofert poszczególnych ugrupowań<sup>16</sup>. Z kolei T. Rapley podkreśla rolę dokumentacyjną programów politycznych, odzwierciedlających zmiany w dyskursie publicznym, zarówno pod względem jego intensywności, jak i tematyki. Dokumenty programowe mogą być zatem podstawą badań porównawczych dotyczących zmian zagadnień poruszanych w dyskursie publicznym oraz weryfikacji wiarygodności poszczególnych partii poprzez porównanie ich programów do działań podejmowanych już po dojściu do władzy<sup>17</sup>.

## 1. METODOLOGIA PRZEPROWADZONEGO BADANIA

Wskazane powyżej argumenty skłoniły autora do podjęcia próby oceny roli i znaczenia programów politycznych poszczególnych ugrupowań uczestniczących w polskim dyskursie publicznym z punktu widzenia miejsca Rosji w polityce zagranicznej, ekonomicznej i bezpieczeństwa Polski. Celem niniejszego artykułu było przedstawienie wyników badań w zakresie określenia miejsca Rosji oraz relacji polsko-rosyjskich w programach ugrupowań politycznych działających w Polsce. Poza tym autor starał się dokonać przeglądu programów politycznych pod kątem ich specyfiki oraz wewnętrznej struktury i charakteru postulatów tam zawartych. Warto podkreślić, że wątek rosyjski pojawia się w programach partii politycznych głównie w trzech zasadniczych obszarach tematycznych: uwarunkowania polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, polityka europejska i wyzwania stojące przed integracją euroatlantycką oraz relacje handlowe Polski ze Wschodem. Wobec tego, problematyka rosyjska została potraktowana jako element szerszego kontekstu postulatów i enuncjacji programowych, występujących w programach poszczególnych partii. Pod tym kątem dokonano analizy porównawczej programów poszczególnych partii politycznych. Zarazem starano się unikać dyferencjacji z punktu widzenia prezentowanej ideologii na lewicę i prawicę<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> I. Budge, *A new spatial theory of party competition*, „British Journal of Political Science” 1994, vol. 24 (4); I. Budge, H.D. Klingemann, A. Volkens, J. Bara, M. McDonald, *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990–2003*, Oxford University Press, Oxford 2006, s. XVI; W. Woźniak, *Programy polskich partii...*, *op. cit.*, s. 42.

<sup>17</sup> T. Rapley, *Analiza konwersacji, dyskursu i dokumentów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 37–48.

<sup>18</sup> Intencją autora była chęć uniknięcia dyferencjacji programów partii politycznych zgodnie z klasycznym podziałem lewica–prawica. Wobec tego nie zastosowano metodologii

Postawiono następujące pytania badawcze: jakie miejsce w programach partii politycznych zajmują relacje z Rosją? Jak często ta tematyka pojawia się w programach partii? W jaki sposób sprawy te różnią poszczególne partie? Czy i jak na programy partii politycznych wpływały czynniki wewnętrzne (wzrost rywalizacji poszczególnych ugrupowań, zmiana sytuacji gospodarczej i społecznej w Polsce), a jak czynniki zewnętrzne (wzrost polityki mocarstwowej Rosji, zaostrzenie relacji Unia Europejska–Rosja i NATO–Rosja)?

Zasadniczym problemem metodologicznym przeprowadzonych badań było zastosowanie adekwatnych do przedmiotu badań metod i technik badawczych, które, po pierwsze, pozwolą na udzielenie odpowiedzi na pytania badawcze i pozwolą na przeprowadzenie analizy programów politycznych pod kątem relacji z Rosją, a po drugie, będą się wpisywać w metodologię przyjętą w nauce o polityce. Jedną z metod badań politologicznych są ujęcia ilościowe i jakościowe. Odnoszą się one do badania zjawisk masowych, charakterystycznych dla rzeczywistości społeczno-politycznej, do których należy zaliczyć również przynależność do określonych nurtów ideologicznych, doktryn i programów politycznych. Metody te pozwalają na badanie nie tylko skali, ale i cech zjawisk masowych, jak również na dokonanie analizy związków przyczynowych oraz przewidywać przeobrażenia tych zjawisk<sup>19</sup>. W toku realizacji badania programów partii politycznych pod kątem relacji z Rosją zastosowano mieszaną, ilościową i jakościową analizę dokumentów, będącą podstawą metodologiczną badania<sup>20</sup>. Zasadniczą przesłanką determinującą takie podejście był charakter wskazanych wcześniej celów i pytań badawczych: w pierwszej kolejności dotyczących częstotliwości, a w drugiej,

---

wypracowanej przez I. Budge'a i D. Robertsona w ramach funkcjonującego od 1989 r. Comparative Manifesto Project (CMP). Schemat analityczny wypracowany przez CMP, dostępny na stronie internetowej <https://manifesto-project.wzb.eu> obejmuje 7 głównych sfer działalności politycznej poszczególnych partii oraz 56 kategorii kodowych. Zasadniczym celem tak przeprowadzonej analizy jest określenie stopnia lewicowości lub prawicowości partii i ich programów. Zarazem, z punktu widzenia niniejszego artykułu, zastosowanie wspomnianych narzędzi analitycznych jest o tyle bezużyteczne, że enuncjacje programowe poszczególnych polskich ugrupowań politycznych, odnoszące się do relacji z Rosją, są w znacznej mierze niezależne od deklarowanego lub rzeczywistości reprezentowanego przez partie nurtu ideologicznego: postulaty polepszenia relacji z Rosją pojawiają się – z różnych powodów – zarówno na lewicy, jak i prawicy. Szerzej na ten temat zob. W. Woźniak, *Programy polskich partii...*, *op. cit.*, s. 44–45.

<sup>19</sup> A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004, s. 120.

<sup>20</sup> Zob. R. Bäcker i in., *Metodologia badań politologicznych*, Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych, Warszawa 2016, s. 98–104.

obszarów występowania problematyki rosyjskiej w programach partyjnych. W przedmiotowym przypadku dało się wykorzystać zasadniczą zaletę metody mieszanej, to jest możliwość neutralizacji istotnych ograniczeń odpowiednio: podejścia ilościowego i jakościowego<sup>21</sup>.

W badaniu zastosowano również analizę komparatystyczną. Metoda ta pozwala na porównywanie siły i częstotliwości występowania zjawisk i procesów, co prowadzi do ustalenia podobieństw i różnic między nimi. Najczęściej analiza porównawcza w znaczeniu przedmiotowym jest wykorzystywana do badania zjawisk pod względem jakościowym<sup>22</sup>. W niniejszym badaniu dokonano porównania obecności problematyki rosyjskiej w programach partii politycznych oraz charakteru postulatów odnoszących się do relacji z Rosją.

Zasadniczym wyzwaniem był również dobór partii politycznych, dokumentów programowych oraz określenie cezury czasowej badania. Główną przesłanką była chęć uwzględnienia w badaniu wszystkich partii politycznych posiadających swoich przedstawicieli w Sejmie, Senacie i Parlamencie Europejskim<sup>23</sup>, przy czym wymóg posiadania klubu lub koła parlamentarnego nie stanowił bariery uczestnictwa w badaniu<sup>24</sup>. Drugą przesłanką było uzyskanie wyniku wyborczego w wyborach do Sejmu, przeprowadzonych 25 października 2015 r. co najmniej na poziomie 3%<sup>25</sup>. Zarazem, wobec konieczności zaprezentowania różnorodności poglądów dotyczących relacji z Rosją, posta-

<sup>21</sup> Jedną z przesłanek wykorzystania metody mieszanej jest m.in. konieczność uwzględnienia eksploracji, to jest działania polegającego na zastosowaniu wyników analizy ilościowej do badań jakościowych. W toku badania najpierw określono częstotliwość pojawiania się kwestii rosyjskiej w programach partii, a następnie skupiono się na analizie jakościowej wyłącznie w odniesieniu do tych programów partyjnych, w których problematyka rosyjska jest obecna. Zob. G.B. Rossman, B. Wilson, *Numbers and words: Combining quantitative and qualitative methods in a single large-scale evaluation study*, „Evaluation Review” 1985, nr 9; J.C. Greene, *Toward a methodology of mixed methods social inquiry*, „Research in the Schools” 2006, nr 13(1), s. 93–98.

<sup>22</sup> A. Chodubski, *Wstęp do badań...*, *op. cit.*, s. 125.

<sup>23</sup> Oparto się na dokumencie „Wykaz partii wpisanych do ewidencji partii politycznych (na podstawie prawomocnych postanowień w sprawach o wpis do ewidencji przekazanych Państwowej Komisji Wyborczej przez Sąd Okręgowy w Warszawie w trybie określonym art. 15 ustawy o partiach politycznych)” dostępnym na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej: [http://pkw.gov.pl/322\\_Wykaz\\_partii\\_politycznych](http://pkw.gov.pl/322_Wykaz_partii_politycznych) [dostęp: 22.05.2018].

<sup>24</sup> Uwzględniono partie, które w trakcie kadencji Sejmu i Senatu lat 2015–2019 mają co najmniej jednego parlamentarzystę nawet, gdy obecność danego ugrupowania w Parlamencie jest skutkiem rozłamu w partii już istniejącej, a nie udziału w wyborach.

<sup>25</sup> Zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu

nowiono poszerzyć katalog partii o niektóre ugrupowania pozaparlamentarne oraz te, które nie uzyskały wskazanego wyniku w wyborach z 2015 r. W rezultacie, w badaniu uwzględniono 23 następujące partie i ugrupowania polityczne (w części dotyczącej analizy ilościowej): Biało-Czerwoni, Inicjatywa Polska, Kongres Nowej Prawicy, Kukiz'15, Nowoczesna, Partia Republikańska, Platforma Obywatelska RP, Polskie Stronnictwo Ludowe, Porozumienie, Prawica Rzeczypospolitej, Prawo i Sprawiedliwość, Razem, Regionalna Mniejszość z Większością, Ruch Narodowy, Solidarna Polska, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Twój Ruch, Unia Europejskich Demokratów, Unia Polityki Realnej, Unia Pracy, Wolni i Solidarni, Wolność oraz Partia Zmiana.

W ramach badań wzięto pod uwagę oficjalne dokumenty programowe – w przeważającej mierze dostępne na witrynach internetowych partii – trojakiemu rodzajowi: programy wyborcze przygotowywane na potrzeby kampanii wyborczych, deklaracje programowe i ideowe oraz stanowiska w określonych sprawach związanych z problematyką ujętą w badaniu. Wzięto pod uwagę dokumenty programowe opublikowane w okresie 2014–2017, a w przypadku braku aktualnego dokumentu – również publikacje wcześniejsze. Taka cezurą czasową jest uzasadniona z jednej strony faktem, że od 2014 r. były publikowane programy partii przez wyborami parlamentarnymi, odbywającymi się w październiku 2015 r. Z drugiej strony wiele partii i ugrupowań politycznych objętych badaniem powstało lub sformułowało swoje programy wyborcze w latach 2016–2017<sup>26</sup>, co uzasadnia przyjęcie tak szerokiej cezury czasowej badania.

W ramach przeprowadzonej analizy skupiono się w pierwszej kolejności na obszerności poszczególnych dokumentów programowych oraz częstotliwości pojawiania się problematyki rosyjskiej w programach politycznych partii. Następnie skupiono się na analizie jakościowej, dotyczącej obecności kwestii relacji z Rosją w następujących obszarach tematycznych: polityka zagraniczna, bezpieczeństwo i obronność, polityka gospodarcza i kwestie społeczne.

25 października 2015 r., Dz. U. z dnia 28 października 2015 r. poz. 1731, [http://parlament2015.pkw.gov.pl/pliki/1446212096\\_obwieszczenie\\_Sejm.pdf](http://parlament2015.pkw.gov.pl/pliki/1446212096_obwieszczenie_Sejm.pdf) [dostęp: 26.05.2018].

<sup>26</sup> Warto tu wspomnieć choćby o Partii Republikańskiej, której utworzenie zostało ogłoszone 20 września 2017 r.; z kolei Unia Europejskich Demokratów powstała jesienią 2016 r. Zob. *Powstaje Partia Republikańska. Będzie współtworzyć Zjednoczoną Prawicę*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/558616,partia-republikanska-zjednoczona-prawica-pis-siarkowska.html> [dostęp: 22.05.2018]; *Europejscy Demokraci łączą się z Partią Demokratyczną*, [https://wiadomosci.onet.pl/kraj/europejscy-demokraci-lacza-sie-z-partia-demokratyczna/zxecng?utm\\_source=wiadomosci\\_viasg&utm\\_medium=nitro&utm\\_campaign=allonet\\_nitro\\_new&src=ucs&utm\\_v=2](https://wiadomosci.onet.pl/kraj/europejscy-demokraci-lacza-sie-z-partia-demokratyczna/zxecng?utm_source=wiadomosci_viasg&utm_medium=nitro&utm_campaign=allonet_nitro_new&src=ucs&utm_v=2) [dostęp: 22.05.2018].

## 2. MIEJSCE PROBLEMATYKI ROSYJSKIEJ W PROGRAMACH PARTII POLITYCZNYCH

Problematyka rosyjska występuje ze zróżnicowaną częstotliwością w programach poszczególnych partii i ugrupowań politycznych. W analizie jakościowej uwzględniono ponad 30 dokumentów programowych partii ujętych w badaniu. Analizie poddano częstotliwość występowania problematyki rosyjskiej wedle schematu, zgodnie z którym stwierdzano: 1) brak odniesień do relacji z Rosją, 2) niską częstotliwość – w przypadku pojawienia się problematyki kwestii rosyjskiej w odniesieniu do jednego lub dwu zagadnień, 3) średnią – w przypadku dwu–pięciu zagadnień oraz 4) wysoką częstotliwość – w przypadku pojawienia się tej problematyki w odniesieniu do sześciu lub więcej zagadnień tematycznych. W efekcie powstała skala oceny częstotliwości występowania omawianej problematyki w programach partii, która została przedstawiona w tabeli 1.

Tabela 1

### Częstotliwość występowania kwestii relacji z Rosją w programach partii i ugrupowań politycznych

Nazwa partii/ ugrupowania	Tytuł dokumentu programowego (rok opublikowania)	Częstotliwość występowania problematyki rosyjskiej
Biało-Czerwoni	„Nasz manifest” (2015)	brak odniesień
Inicjatywa Polska	„Deklaracja Inicjatywy Polska”	brak odniesień
Kongres Nowej Prawicy	„Program Kongresu Nowej Prawicy”, „Polityczne ABC”	niska – 1 odniesienie
Kukiz'15	„Strategia zmiany. Potrafisz Polsko!” (2015)	niska – 2
Nowoczesna	„Nowoczesna Polska dla każdego” (2016)	niska – 2
Partia Republikańska	„Oświadczenie o utworzeniu Partii Republikańskiej” (2017)	brak odniesień
Platforma Obywatelska RP	„Polska przyszłości” (2015)	wysoka – 9
Polskie Stronnictwo Ludowe	Deklaracja wyborcza PSL „Blisko ludzkich spraw” (2015)	niska – 2

Nazwa partii/ ugrupowania	Tytuł dokumentu programowego (rok opublikowania)	Częstotliwość występowania problematyki rosyjskiej
Porozumienie	„Wielka Polska w małej Unii. Manifest polskiego eurorealizmu” (2014), „Droga do bogactwa” (2014) <sup>a</sup>	niska – 2
Prawica Rzeczypospolitej	„Silna Polska dla cywilizacji życia” (2009)	niska – 2
Prawo i Sprawiedliwość	„Zdrowie, Praca, Rodzina” Program Prawa i Sprawiedliwości (2014), „Myśląc Polska” (2015)	wysoka – 22
Razem	„Inna polityka jest możliwa” (2015),	brak odniesień
Regionalna Mniejszość z Większością	„Silny region w silnym państwie!” (2015) <sup>b</sup>	brak odniesień
Ruch Narodowy	„Suwerenny naród w XXI wieku” (2016)	wysoka – 13
Sojusz Lewicy Demokratycznej	„Przywróćmy normalność. Godne życie, sprawiedliwa i normalna Polska” (2017),	średnia – 4
Solidarna Polska	„Europejski dialog Solidarnej Polski”	brak odniesień
Twój Ruch	„Plan Zmian 2014–2019” (2014)	brak odniesień
Unia Europejskich Demokratów	„Deklaracja programowa”, „Deklaracja ideowa” (2016)	brak odniesień
Unia Polityki Realnej	„Deklaracja ideowa”, „Program”	brak odniesień
Unia Pracy	„O godne życie człowieka i integrację społeczną” (2014)	niska – 2
Wolni i Solidarni	„Sygnały programowe partii Wolni i Solidarni” (2016)	brak odniesień
Wolność	„Dumna Bogata Polska. Program Partii KORWiN” (2015) <sup>c</sup> , „Deklaracja ideowa partii Wolność” (2016)	niska – 2
Zmiana	„Zmiana. Praca – Pokój – Patriotyzm. Program polityczny” (2016)	wysoka – 6

<sup>a</sup> Oba dokumenty zostały opublikowane pod szyldem partii Polska Razem, której formalną i polityczną kontynuacją jest partia Porozumienie.

<sup>b</sup> Program Wyborczy KWW Mniejszość Niemiecka w wyborach parlamentarnych 2015 r.

<sup>c</sup> Do wyborów parlamentarnych w 2015 r. partia przystępowała pod nazwą „KORWiN: Koalicja Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów programowych partii i grupowań politycznych.

Przedstawione wyniki wykazują znaczącą różnorodność częstotliwości występowania problematyki relacji z Rosją w programach uwzględnionych w badaniu ugrupowań politycznych. Przy czym, należy zwrócić uwagę na dużą heterogeniczność dokumentów programowych, co niewątpliwie nie pozostaje bez wpływu na wyniki analizy ilościowej. Cechą charakterystyczną jest tu współwystępowanie rozbudowanych programów politycznych przygotowywanych zazwyczaj w kontekście wyborów parlamentarnych i cechujących się wielowątkową strukturą (np. Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska) oraz dokumentów o charakterze lakonicznym, przygotowywanych w znacznej mierze *ad hoc* (np. Wolni i Solidarni, Kongres Nowej Prawicy), co niewątpliwie utrudnia dokonanie analizy ilościowej i komparatystycznej. Warto w tym kontekście zaznaczyć, że – jak wskazuje W. Woźniak – charakterystycznym elementem programów partii politycznych w Polsce jest

„brak jasno sformułowanych celów wraz z opisem konkretnych działań, które mają prowadzić do ich osiągnięcia, a także jasno opisanej hierarchii zadań, wskazania priorytetów”<sup>27</sup>.

Dodatkową cechą charakterystyczną analizowanych dokumentów jest brak precyzyjnie zdefiniowanych zadań oraz brak odwołania się do dokumentów koncepcyjnych czy naukowych. Stosunek do problematyki rosyjskiej jest przedstawiany w zróżnicowany sposób.

Badane programy partyjne należy – z punktu widzenia ujęcia ilościowego – podzielić na trzy zasadnicze grupy. Do pierwszej należy zaliczyć dokumenty, w których nie odniesiono się do kwestii relacji z Rosją. Dotyczyło to głównie dokumentów programowych o lakonicznej formie, w których polityka zagraniczna lub relacje handlowe z zagranicą zostały przedstawione jedynie pobieżnie. Druga grupa programów to dokumenty o niskiej lub średniej częstotliwości występowania problematyki rosyjskiej. Była ona umiejscowiona w kontekście polskiej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa lub relacji z Unią Europejską i NATO. Trzecia grupa dokumentów to programy o wysokiej częstotliwości występowania problematyki rosyjskiej. Co charakterystyczne, zagadnienia relacji z Rosją są jednym z kluczowych elementów programowych polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obu głównych polskich ugrupowań politycznych, to jest Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej. Wynika to zarówno z faktu, że obie partie w ostatnich latach sprawowały władzę, co zapewne wyzwoliło większą odpowiedzialność za program polityczny i konieczność ustosunkowania się do wszystkich uwarunkowań polityki

<sup>27</sup> W. Woźniak, *Programy polskich partii...*, *op. cit.*, s. 49.

zagranicznej, jak i z tego, iż dokumenty programowe przygotowane przez partie były najbardziej obszerne.

Analiza ilościowa nasunęła dwa kolejne istotne spostrzeżenia. Po pierwsze, w programach wszystkich ugrupowań, które – w rezultacie wyborów parlamentarnych w 2015 r. – uzyskały mandaty parlamentarne, problematyka rosyjska jest, w mniejszym lub większym zakresie, obecna, co każe sugerować, że stanowi ona istotny konglomerat postulatów odnoszących się w szczególności do kierunków polityki zagranicznej. Po drugie, wysoką częstotliwość występowania problematyki rosyjskiej odnotowano w programach ugrupowań tradycyjnie uznawanych za wykazujące tendencje prorosyjskie, to jest Ruchu Narodowego oraz partii Zmiana. Wskazuje to tyleż na znaczenie relacji z Rosją w enuncjacjach programowych tych ugrupowań, co przede wszystkim chęć wyróżnienia się na tle programów innych partii politycznych w Polsce.

### 3. KWESTIE MIĘDZYNARODOWE I PROBLEMATYKA BEZPIECZEŃSTWA A RELACJE Z ROSJĄ

W dalszej części badania poddano analizie jakościowej jedynie te programy partii i ugrupowań, w których odniesiono się do zagadnień związanych z relacjami z Rosją. W pierwszej kolejności zbadano wątki pojawiające się w kontekście relacji z Rosją, dotyczące spraw międzynarodowych i problematyki bezpieczeństwa. Dadzą się tu wyróżnić trzy główne zagadnienia: relacje z Rosją w kontekście uwarunkowań globalnych i regionalnych (w tym konfliktu na wschodzie Ukrainy), relacje dwustronne oraz polityka bezpieczeństwa, w tym Rosja jako potencjalne źródło zagrożeń. Badane partie wyrażają poglądy trojakiemu rodzaju: negatywne, piętnujące agresywną politykę Rosji, neutralne oraz postulujące polepszenie i pragmatyzację relacji z Rosją.

W kwestii dwustronnych relacji polsko-rosyjskich najbardziej katgoryczne sądy są formułowane w programach Prawa i Sprawiedliwości (PiS) oraz Platformy Obywatelskiej (PO). W programie PiS z 2014 r. stwierdzono, że istnieją wyraźne przeciwwskazania współpracy z Rosją, głównie wobec niespełniania przez to państwo elementarnych zasad prawa międzynarodowego<sup>28</sup>. Za fundament bezpieczeństwa Polski uznano członkostwo w Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego. Dostrzeżono też wyraźną kolizję interesów międzynarodowych Polski i Rosji w kontekście rozszerzenia NATO na Wschód: „koncepcja rozszerzenia NATO na kraje Europy Wschodniej i południowego

<sup>28</sup> *Zdrowie, Praca, Rodzina*, Program Prawa i Sprawiedliwości, Warszawa 2014, s. 42.



Kaukazu jest nadal aktualna i powinna być opracowywana w ramach tworzenia scenariuszy przyszłości<sup>29</sup>. Podkreślono, że w przyszłości jest możliwa poprawa relacji z Rosją, ale tylko na zasadzie rzetelnych i realistycznych relacji partnerskich. Zaznaczono, że w przypadku kontynuowania wspierania przez Rosję separatystów na Wschodzie Ukrainy należy konsekwentnie wspierać władze w Kijowie, w tym również za pomocą działań na arenie międzynarodowej<sup>30</sup>. Z projekcji programowych PiS wyłania się postulat prowadzenia konsekwentnie asertywnej polityki wobec Rosji. Podkreślono konieczność rozbudowy polskiego potencjału obronnego, choć zaznaczono, że konflikt z Rosją nie należy do scenariuszy realnych. Warto przy tym wskazać, że w programie PiS podkreśla się również nierozwiązane kwestie w relacjach z Ukrainą, postulując m.in. uwzględnienie polskiej wrażliwości historycznej, co wydaje się istotne w kontekście relacji z Rosją.

Krytyczny stosunek wobec polityki rosyjskiej w relacjach międzynarodowych wyraża również Platforma Obywatelska. W programie wyborczym, przygotowanym na wybory w 2015 r., wyrażono krytyczny stosunek wobec polityki zagranicznej Rosji, zarzucając wykorzystanie przewagi militarnej oraz surowcowego charakteru gospodarki. Podkreślono europejski kontekst polityki wobec Rosji. W programie partii wskazano m.in., że

„Unia Europejska jest najważniejszym forum międzynarodowym realizowania naszych interesów. Wierzymy, że skuteczne zabieganie o realizację polskich celów strategicznych nie polega na kontestowaniu osiągnięć zjednoczonej Europy, ale na sprawnym wpisywaniu naszych racji w interes ogólnoeuropejski (...)”<sup>31</sup>.

Jednocześnie zaznaczono, że zarówno w kwestiach dwustronnych relacji z Rosją, jak i spraw ogólnoeuropejskich najlepiej jest realizować te relacje za pośrednictwem Unii Europejskiej i NATO<sup>32</sup>.

W odniesieniu do spraw bezpieczeństwa, w programie partii wyrażono brak akceptacji dla działań Rosji, związanych z zaangażowaniem w konflikcie na Wschodzie Ukrainy. Podkreślono, że w interesie Polski leży istnienie wolnej, praworządnej i niezależnej Ukrainy, powiązanej z Polską więzami sojuszniczymi, co pozostaje w sprzeczności z polityką rosyjską. Opowiedziano się również za intensyfikacją współpracy z innymi państwami objętymi programem Partnerstwa Wschodniego, w tym z Białorusią i państwami Kaukazu

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 153.

<sup>30</sup> M. Dworczyk, *Polska polityka wschodnia*, [w]: *Mysząc Polska*, Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz zjednoczonej prawicy, Katowice 3–5 lipca 2015 r., s. 85.

<sup>31</sup> *Polska przyszłości*, Program Platformy Obywatelskiej RP, Warszawa 2015, s. 65.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 69.

południowego<sup>33</sup>. Podkreślono przy tym, że sprzeciwianie się polityce Rosji w Europie Wschodniej powinno odbywać się w duchu zachowania jedności świata zachodniego i wykorzystywania narzędzi nacisku organizacji międzynarodowych. W programie politycznym Platformy Obywatelskiej, ale również Prawa i Sprawiedliwości, widać wyraźnie wpływ wydarzeń międzynarodowych na ewolucję postulatów programowych względem Rosji. Wyraźną cezurą jest tu 2014 r., gdyż od tego czasu zaostrzeniu uległy postulaty programowe obu partii odnoszące się do relacji z Rosją<sup>34</sup>.

Krytyczne stanowisko wobec polityki międzynarodowej Rosji wyrażały również inne partie. W programie politycznym Nowoczesnej stwierdzono, że:

„realnym zagrożeniem w regionie jest dziś przede wszystkim nieprzewidywalna i agresywna postawa Rosji”<sup>35</sup>.

Wobec tego, bezpieczeństwo Polski jest związane w znacznej mierze z zobowiązaniami sojuszniczymi, wynikającymi z polskiego członkostwa w strukturach międzynarodowych, przede wszystkim NATO i Unii Europejskiej. W programie Nowoczesnej postawiono również silny nacisk na odbudowę polskiej wiarygodności wobec partnerów z Unii Europejskiej i NATO oraz uczestnictwo w rozwijaniu polityki tych ugrupowań na Wschodzie Europy, co jednoznacznie implikuje określony stosunek wobec polityki międzynarodowej Rosji<sup>36</sup>.

Z kolei w programie Prawicy Rzeczypospolitej podkreślono zakorzenienie Polski w cywilizacji Zachodu. W interesie kraju leży włączanie państw powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego do współpracy świata zachodniego oraz promocję na Wschodzie Europy wolności politycznej i współpracy z Zachodem. W tym kontekście

„od Rosji Polska musi oczekiwać zdecydowanego wyrzeczenia się polityki dominacji i ingerencji w sprawę państw naszego regionu”.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 69–70.

<sup>34</sup> W latach 2014–2015, gdy powstawały analizowane programy obu partii, zwiększyła się rosyjska aktywność na Ukrainie: wiosną 2014 r. dokonano aneksji Krymu oraz nasiliła się rosyjska obecność w Donbasie. Programy odzwierciedlają, zatem, istotną zmianę rzeczywistości międzynarodowej odnotowaną w Europie Środkowo-Wschodniej. Por. A. Orzelska-Stączek, *Rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa w ocenie głównych sił politycznych*, [w:] J. Fiszer (red.), *System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, ISP PAN, Warszawa 2013, s. 286–290.

<sup>35</sup> *Nowoczesna Polska dla każdego*, 2016, s. 105.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 175.

Relacje z Rosją powinny opierać się na równorzędnych i jednolitych zasadach współpracy Rosji z resztą Europy<sup>37</sup>.

Partia Porozumienie opowiada się – wbrew interesom Rosji – za intensyfikacją współpracy z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, w tym przede wszystkim wciąganiem do współpracy europejskiej państw objętych programem Partnerstwa Wschodniego. Partia propaguje postulat „Europy całej i wolnej”, co oznacza głębsze umocowanie państw Europy Wschodniej w strukturach europejskich i euroatlantyckich. Porozumienie postuluje m.in. utworzenie Uniwersytetu Partnerstwa Wschodniego i Kolegium Czarnomorskiego, jako instytucji rozwijających więzy społeczne z państwami Europy Wschodniej<sup>38</sup>.

Wiele partii i ugrupowań politycznych w Polsce wyraża neutralny stosunek do relacji z Rosją. Nie podnoszone są kwestie zaostrenia relacji politycznych lub też zgłaszane są postulaty zrównoważenia czy też zniuansowania polityki wobec Rosji. Z pewnością zrównoważoną politykę wobec wschodniego sąsiada postuluje Sojusz Lewicy Demokratycznej. Zasadniczym postulatem partii w zakresie polityki zagranicznej jest, z jednej strony zakotwiczenie jej w polityce europejskiej i współpracy w ramach NATO i Unii Europejskiej, a z drugiej – konieczność kształtowania dobrych relacji politycznych ze wszystkimi sąsiadami, w tym z Rosją i Ukrainą. W programie partii stwierdzono m.in.:

„przez aktywną, ale wyważoną politykę wschodnią dążyć będziemy do stabilizacji i pozytywnego rozwoju stosunków z Federacją Rosyjską (zwłaszcza w wymiarze społecznym i ekonomicznym), wsparcia dla rozwoju Ukrainy i dobrosąsiedzkiej współpracy z innymi sąsiadami”<sup>39</sup>.

Dodać należy, że w programie nie określono, w jaki sposób zostaną zrealizowane oba postulaty. Jednym z konkretnych postulatów w odniesieniu do relacji z Rosją jest przywrócenie małego ruchu granicznego na granicy z obwodem kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej.

W programie Polskiego Stronnictwa Ludowego postulowano – w podobnym tonie – rozwijanie pozytywnych relacji ze wszystkimi sąsiadami, w tym zarówno z Rosją, jak i Ukrainą. Partia opowiada się za przywróceniem pokoju na Ukrainie i polepszeniem relacji rosyjsko-ukraińskich<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> *Silna Polska dla cywilizacji życia*, Założenia polityki Prawicy Rzeczypospolitej, Warszawa 2009, s. 10–11.

<sup>38</sup> *Wielka Polska w małej Unii. Manifest polskiego eurorealizmu*, 2014, s. 12.

<sup>39</sup> *Przywróćmy normalność. Godne życie, sprawiedliwa i normalna Polska*, Program Sojuszu Lewicy Demokratycznej, 2017, s. 50.

<sup>40</sup> *Blisko ludzkich spraw*, Deklaracja wyborcza PSL, 2015, s. 31.

W programie Kukiz'15 podniesiono postulat upodmiotowienia Polski w stosunkach międzynarodowych. Uwypuklono źródła zagrożeń, do których zaliczono destabilizację dotychczasowego ładu międzynarodowego oraz ryzyko konfliktu militarnego w sąsiedztwie granic Polski. W programie partii zdiagnozowano, że:

„dotychczasowe rządy nie potrafiły zapewnić Polsce pozycji lidera w regionie”, [zaś] „największe państwa Europy negocjują z Rosją ponad naszymi głowami”<sup>41</sup>.

Zarazem ugrupowanie Kukiz'15 postuluje nefaworyzowanie któregokolwiek z partnerów zagranicznych, z uwzględnieniem równowagi w relacjach ze Wschodem i Zachodem Europy:

„Nasz rząd będzie gwarantem realizacji polskiej racji stanu w polityce zagranicznej. Nasz rząd będzie dbał tylko i wyłącznie o polskie interesy a nie interesu niemieckie, rosyjskie, ukraińskie czy europejskie”<sup>42</sup>.

W podobnym tonie – uwypuklającym równowagę w relacjach z państwami Europy Środkowo-Wschodniej – wypowiadają się inne partie z prawej strony polskiej sceny politycznej. W programie Kongresu Nowej Prawicy podkreślono, że w polityce międzynarodowej ugrupowanie to będzie się kierowało wyłącznie rachunkiem korzyści i strat, nie zaś założeniami ideologicznymi czy też sympatiami lub antypatiami<sup>43</sup>.

Zwiększenie współpracy w basenie Morza Bałtyckiego postuluje z kolei partia Wolność, podkreślając m.in. konieczność zacieśnienia relacji z państwami nordyckimi w kontekście występowania „innych sił w tym obszarze”, co należy interpretować jako dostrzeżenie zagrożenia rosyjskiego<sup>44</sup>. Z drugiej strony w programie partii wyraźnie zarysowuje się postulat zrównoważenia relacji ze Wschodem i Zachodem i nefaworyzowania żadnego z sąsiadów:

„W polityce zagranicznej nie da się uciec od aspektów związanych z położeniem. Polska na zachodzie graniczy z najsilniejszym gospodarczo państwem kontynentu, na północy zaś z najsilniejszym militarnie państwem [Rosją – przyp. K.Ż.] kontynentu”.

<sup>41</sup> *Strategia zmiany. Potrafisz Polsko!*, Kukiz'15, 2015, s. 26.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Program Kongresu Nowej Prawicy, <https://knp.org.pl/program/#1447702361157-49a62f8b-83fd> [dostęp: 3.06.2018].

<sup>44</sup> *Dumna Bogata Polska*, Program Partii KORWiN, Warszawa 2015, s. 20.

Dalej postuluje się podejście zrównoważone i realistyczne do kwestii relacji ze Wschodem i Zachodem, uwzględniające rachunek zysków i strat oraz zasadę prymatu interesu państwowego w polityce zagranicznej<sup>45</sup>.

Kolejna grupa programów to dokumenty zawierające postulaty związane z polepszeniem i rozwijaniem relacji politycznych z Rosją. Najbardziej spójną i rozbudowaną koncepcję przedstawił Ruchu Narodowy, który postuluje odejście od „mitu jagiellońskiego”. Miałby on polegać na wspieraniu państw leżących między Polską a Rosją, co byłoby swoistą kontynuacją federacji narodów funkcjonujących w ramach I Rzeczypospolitej. Zdaniem autorów programu, procesy narodotwórcze i kształtowanie się niezależnych państw narodowych spowodowało, że Polska nie ma interesu w promowaniu wartości europejskich na Wschodzie Europy i tworzeniu nowej federacji państw Europy Środkowo-Wschodniej, zaś bardziej opłacalne jest kształtowanie odrębnych dwustronnych relacji z każdym państwem z osobna, w zależności od istniejących uwarunkowań. Dodatkowym negatywnym czynnikiem jest zdominowanie Europy przez mocarstwa gospodarcze i militarne: Niemcy i Stany Zjednoczone, co Polska powinna zrównoważyć pogłębieniem współpracy z Chinami i Rosją<sup>46</sup>. W stosunkach dwustronnych z Rosją partia postuluje odbudowanie relacji gospodarczych i politycznych, konstatując, że, biorąc pod uwagę potencjał militarny i gospodarczy, w żaden sposób Rosja nam nie zagraża i – tym samym – nie istnieją realne sprzeczności interesów<sup>47</sup>.

Jeszcze dalej w swoich enuncjacjach programowych idzie partia Zmiana, domagając się większego wykorzystania tranzytowego potencjału Polski, i to zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i politycznym:

„Polska ze względu na swoje położenie geograficzne może być krajem tranzytowym, pomostem łączącym wschód z zachodem, a to wymusza postawę przychylną dla dobrosąsiedzkich stosunków z większymi i mniejszymi podmiotami w regionie”<sup>48</sup>.

Autorzy programu partii konstatują, iż Rosja, będąc nawet mocarstwem atomowym, nie zamierza zachowywać się w żaden agresywny sposób wobec Polski, co podważa sens polskiej obecności w NATO. Zmiana postuluje zatem wystąpienie Polski z NATO i zaangażowanie się w budowę niezależnego od Stanów Zjednoczonych systemu bezpieczeństwa w Europie obejmującego przestrzeń między Lizboną a Władystokiem. Zarazem ugrupowanie postu-

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 22.

<sup>46</sup> *Suwerenny naród w XXI wieku*, Program Ruchu Narodowego, Warszawa 2016, s. 22.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>48</sup> *Zmiana. Praca – Pokój – Patriotyzm. Program polityczny*, Warszawa 2016, s. 14.

luje wycofanie się awanturniczej i agresywnej polityki wspierania niektórych sąsiadów, w tym zakończenie wsparcia dla „puczystów” w Kijowie czy opozycji białoruskiej<sup>49</sup>.

W programie politycznym Unii Pracy podkreślono wpływ zwiększonej rywalizacji między mocarstwami na bezpieczeństwo międzynarodowe, czego rezultatem jest ekspansja Stanów Zjednoczonych, które stale zwiększają swój stan posiadania w Europie. Dlatego partia postuluje rozbudowę niezależności militarnej Europy poprzez utworzenie europejskich sił zbrojnych i europejskich sił szybkiego reagowania. W odniesieniu do relacji z Rosją Unia Pracy postuluje odbudowę dobrych relacji politycznych i gospodarczych, łącznie z rozwijaniem współpracy handlowej z Euroazjatycką Unią Gospodarczą<sup>50</sup>.

#### 4. PROBLEMATYKA GOSPODARCZA I SPOŁECZNA A RELACJE Z ROSJĄ

W programach partii politycznych były również poruszane – w kontekście relacji z Rosją – zagadnienia gospodarcze i społeczne. Treść programów koresponduje wyraźnie z aktualnymi wydarzeniami w relacjach międzynarodowych, gdyż przedmiotem rozważań były przede wszystkim relacje handlowe z Rosją, polityka sankcyjna oraz zagadnienia związane z migracją. Również w tych obszarach tematycznych najbardziej krytyczne stanowisko wobec relacji z Rosją wyrażało Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska. W programie PiS poruszana była kwestia niezależności energetycznej wobec Rosji. W zakresie bezpieczeństwa zaopatrzenia w gaz ziemny partia postuluje dalszą rozbudowę gazoportu w Świnoujściu oraz rozwój inicjatyw mających na celu import gazu ze Skandynawii. Partia nie wyklucza współpracy z Rosją, odkładając kwestie kontynuacji kontraktu „jamalskiego” na czas po rozbudowie gazoportu w Świnoujściu<sup>51</sup>. W zakresie importu ropy naftowej podnoszona jest kwestia budowy rurociągu Odessa–Brody–Gdańsk. Wszystkie te przedsięwzięcia pośrednio dotyczą relacji handlowych z Rosją, gdyż zmierzają w kierunku dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych<sup>52</sup>.

Kolejnym postulatem podnoszonym w programie PiS jest odbudowa gospodarki morskiej oraz rozwój handlu zagranicznego. Poza budową gazoportu, postulatem wprost odnoszącym się do relacji z Rosją jest kwestia budowy kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną, czemu sprzeciwia się strona

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 15–16.

<sup>50</sup> *O godne życie człowieka i integrację społeczną*, Warszawa 2014, s. 47–50.

<sup>51</sup> P. Naimski, *Energetyka i państwo*, [w:] *Myśląc Polska...*, *op. cit.*, s. 32.

<sup>52</sup> *Zdrowie, Praca, Rodzina...*, *op. cit.*,

rosyjska. Partia postuluje również wprowadzenie działań ochronnych wobec sektora produkcji rolnej, który ucierpiał na ograniczeniach w dostępie do rynku rosyjskiego<sup>53</sup>. Zasadniczym postulatem wobec Rosji jest również zwrot wraku samolotu Tu-154, który uległ katastrofie w Smoleńsku.

W programie Platformy Obywatelskiej na pierwszy plan wysuwa się kwestia dostaw gazu z Rosji i solidarności energetycznej Unii Europejskiej. W obliczu możliwego szantażu energetycznego ze strony Rosji PO postuluje prowadzenie działań na forum Unii Europejskiej, mających na celu zapewnienie dostaw surowców energetycznych:

„Będziemy zabiegać o dalszy rozwój infrastruktury, która zapewni nam bezpieczeństwo dostaw z różnych kierunków i po konkurencyjnych cenach”<sup>54</sup>.

Platforma Obywatelska popiera sankcje gospodarcze przeciw Rosji, podkreślając zarazem konieczność realizacji działań mających na celu zmniejszenie dolegliwości sankcji dla polskich przedsiębiorców:

„działania na rzecz wsparcia polskich przedsiębiorców poszkodowanych embargiem Rosji nałożonym na polską żywność dowiodły, że przy odpowiednim wsparciu administracji rządowej można skutecznie szukać alternatywnych rynków zbytu”<sup>55</sup>.

Podkreślono również znaczenie pomocy na rzecz Polonii i Polaków na Wschodzie, w tym tych mieszkających w Rosji: zadeklarowano rozwijanie programu repatriacji oraz usprawnienie procesu wydawania Kart Polaka.

Prawica Rzeczypospolitej, w odniesieniu do relacji z Rosją, postuluje większe upodmiotowienie Polski w tych relacjach i odejście od obserwowanej asymetrii. W programie partii podkreślono, iż:

„stosunki gospodarcze [Rosji – przyp. K. Ż.] z Polską i Europą Środkową (a w szczególności państwami bałtyckimi) muszą być oparte na zasadach uczciwej wymiany i realizowane w ramach jednolitych zasad współpracy między Rosją a Europą”<sup>56</sup>.

Z kolei od Unii Europejskiej należy wymagać solidarności w zakresie wymiany gospodarczej z Rosją. Jednym z przejawów braku owej solidarności jest – zgodnie z programem partii – rozwijanie przez Niemcy przedsięwzięć energetycznych wspólnie z Rosją, co jest jednoznacznie źle oceniane<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 101.

<sup>54</sup> *Polska przyszłości...*, *op. cit.*, s. 67.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 70.

<sup>56</sup> *Silna Polska dla cywilizacji życia...*, *op. cit.*, s. 11.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 14.

W drugiej grupie partii, których programy wyrażają neutralny stosunek do Rosji, w kwestiach gospodarczych i społecznych, zwraca uwagę stanowisko Sojuszu Lewicy Demokratycznej, który postuluje rozwijanie relacji z Rosją przede wszystkim w wymiarze ekonomicznym, nie zapominając przy tym o innych sąsiadach, w tym Ukrainie<sup>58</sup>. Partia Wolność podkreśla konieczność wprowadzenia ułatwień w kontaktach społecznych z państwami Europy Wschodniej, w tym wobec Polaków na Wschodzie<sup>59</sup>. Generalnym wnioskiem w odniesieniu do zagadnień gospodarczych jest konstatacja, że partie te opowiadają się za normalizacją przede wszystkim relacji handlowych, które powinny zostać wyraźnie oddzielane od stosunków politycznych. Dostrzegany jest również potencjał rozwoju współpracy społecznej, w tym z udziałem diaspory polskiej na Wschodzie.

Wśród partii postulujących polepszenie relacji z Rosją najbardziej konkretny cel stawia Unia Pracy, która – co zostało wcześniej zasygnalizowane – opowiada się na rozwoju współpracy gospodarczej z Rosją oraz Euroazjatycką Unią Gospodarczą. Zgodnie z programem partii:

„niezbędne jest odbycie konferencji Polska-EUG z uwzględnieniem nie tylko współpracy naukowej, gospodarczej, ale także kulturalnej i medialnej”<sup>60</sup>.

Ruch Narodowy postuluje z kolei

„odbudowę relacji handlowych z Federacją Rosyjską i poszukiwania nowych możliwości polskiej ekspansji gospodarczej na rynku rosyjskim”.

Zgodnie z programem partii, w kwestiach gospodarczych należy odejść od reprezentowania interesów innych, w tym Unii Europejskiej i Ukrainy, a skupić się na poszerzaniu perspektyw dla polskich przedsiębiorców na rynku rosyjskim. Zarazem partia, mając świadomość uzależnienia surowcowego od Rosji, opowiada się za dywersyfikacją kierunków dostaw surowców energetycznych. W kwestiach społecznych Ruch Narodowy zgłasza konieczność intensyfikacji repatriacji Polaków ze Wschodu<sup>61</sup>.

Partia Zmiana w swoim programie dostrzega problem strat polskiej gospodarki i przedsiębiorców, wynikających z polityki sankcyjnej wymierzonej w Rosję. W rezultacie, ugrupowanie to opowiada się za odstąpieniem,

<sup>58</sup> *Przywróćmy normalność...*, *op. cit.*, s. 50–51.

<sup>59</sup> *Dumna Bogata Polska...*, *op. cit.*, s. 23.

<sup>60</sup> *O godne życie człowieka...*, *op. cit.*, s. 49.

<sup>61</sup> *Suwerenny naród w XXI wieku...*, *op. cit.*, s. 25, 37–49.



nawet jednostronnym, od sankcji wobec Rosji, co miałyby przynieść odprężenie w relacjach handlowych. Postuluje się również wprowadzenie barterowej wymiany handlowej z Rosją, co oznaczałoby zwiększenie eksportu przede wszystkim polskiej produkcji rolnej<sup>62</sup>.

## PODSUMOWANIE

Przedstawiona analiza wykazuje istotne różnicowanie programów partii i ugrupowań politycznych w Polsce pod względem znaczenia i miejsca problematyki relacji z Federacją Rosyjską. Co istotne, w badaniu uwzględniono szerokie spektrum partii parlamentarnych i pozaparlamentarnych, co pozwoliło na przedstawienie różnorodnych poglądów i postulatów odnoszących się do kwestii rosyjskiej. Należy też podkreślić, że zasadniczym kryterium doboru partii było posiadanie reprezentacji w Sejmie, Senacie lub Parlamencie Europejskim, co przekłada się – w większym lub mniejszym stopniu – na udział w kształtowaniu czy też wpływaniu na polską politykę zagraniczną, w tym relacje z Rosją. Należy wziąć pod uwagę, że przy aktualnie obserwowanym dychotomicznym, w znacznej mierze, podziale polskiej sceny politycznej, to dwie partie – Prawo i Sprawiedliwość i Platforma Obywatelska – miały w ostatnich latach największy wpływ na kształtowanie polskiej polityki zagranicznej.

W tym kontekście za najważniejszy wniosek analizy ilościowej i odpowiedź na pierwsze pytanie badawcze należy uznać konstatację, że to właśnie te dwie partie zdecydowanie najczęściej odnosiły się do kwestii relacji z Rosją, a ponieważ były to zazwyczaj uwagi krytyczne, toteż relacje polsko-rosyjskie w ostatnich latach przeżywają czas swoistego „zamrożenia”. Drugą istotną refleksją wynikającą z analizy ilościowej jest obecność, z różną częstotliwością, problematyki rosyjskiej w programach wszystkich partii tworzących kluby parlamentarne. Należy to interpretować w ten sposób, że pomimo niskiej intensywności relacji z Rosją, partie uznają za stosowne odnieść się do tej problematyki<sup>63</sup>.

Analiza jakościowa wskazała odpowiedzi na pytania badawcze w kwestii dyferencjacji partii politycznych w kontekście poglądów na kształt relacji z Rosją. Wyodrębniono wiele zagadnień, w których kontekście pojawia się

<sup>62</sup> *Zmiana...*, *op. cit.*, s. 14–16.

<sup>63</sup> Co ważne, nie wynika to z faktu sąsiedzowania z Rosją, gdyż innym sąsiadom nie poświęcano tak wiele uwagi.

problematyka rosyjska. Należą do nich: dwustronne stosunki polityczne, bezpieczeństwo międzynarodowe, współpraca gospodarcza i relacje handlowe oraz współpraca kulturalna i społeczna. W skutek przeprowadzenia analizy jakościowej wykazano istnienie trzech wyraźnie wyodrębnionych grup partii i ugrupowań politycznych. Pierwsza grupa, do której zaliczono Prawo i Sprawiedliwość, Platformę Obywatelską, Nowoczesną, Prawicę Rzeczypospolitej i Porozumienie, głosi postulaty wyrażające krytyczny stosunek do polityki zagranicznej Rosji i kształtu relacji polsko-rosyjskich. Druga grupa partii postuluje większe zrównoważenie i pragmatyzm w relacjach polsko-rosyjskich, wyrażając opinie zarówno krytyczne, jak i te dotyczące konieczności poprawy relacji z Rosją. Należy do niej zaliczyć Polskie Stronnictwo Ludowe, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Kukiz'15, Kongres Nowej Prawicy oraz Wolność. Trzecia grupa partii: Ruch Narodowy, Zmiana i Unia Pracy to ugrupowania, które postulują – co najmniej w kilku wyodrębnionych obszarach – poprawę relacji polsko-rosyjskich i ściślejszą współpracę z Rosją, nawet przy założeniu utrzymania dotychczasowych priorytetów polityki zagranicznej obu państw. Jednym z istotnych wniosków analizy jakościowej jest obecność Unii Pracy wśród partii opowiadających się za poprawą relacji z Rosją, gdyż dotychczas ugrupowanie to nie było postrzegane jako wyraźnie prorosyjskie.

Znaczącym wnioskiem analizy jakościowej jest wyraźnie zarysowany wpływ wydarzeń międzynarodowych na programy partii politycznych. Dostrzegana jest znacząca reakcja na rosyjską aktywność na Wschodzie Ukrainy, co mimo wszystko prowokuje krytyczny stosunek większości partii<sup>64</sup>. Drugim istotnym czynnikiem odnotowywanym w programach partii politycznych są kwestie gospodarcze, w tym problematyka rosyjskiego faktora bezpieczeństwa energetycznego oraz polityka sankcyjna Unii Europejskiej, co również potwierdza wpływ czynników zewnętrznych na programy partii politycznych. W tym kontekście należy potwierdzić użyteczność tezy T. Rapleya o dokumentacyjnej roli programów partii politycznych<sup>65</sup>. Przedstawiona analiza potwierdza wpływ czynników międzynarodowych na zmiany w treści programów partii politycznych w odniesieniu do relacji z Rosją.

<sup>64</sup> Owa zmiana w poglądach partii politycznych, która nastąpiła w latach 2014–2015, a odpowiada aneksji Krymu przez Rosję i intensyfikacji akcji w Donbasie, dotyczy w głównej mierze Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości.

<sup>65</sup> Zob. T. Rapley, *Analiza konwersacji...*, *op. cit.*, s. 37–48.

## BIBLIOGRAFIA

- Antoszewski A., Herbut R., *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004.
- Bäcker R. i in., *Metodologia badań politologicznych*, Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych, Warszawa 2016.
- Blisko ludzkich spraw*, Deklaracja wyborcza PSL, 2015.
- Budge I., *A new spatial theory of party competition*, „British Journal of Political Science” 1994, vol. 24 (4).
- Budge I., Klingemann H. D., Volkens A., Bara J., McDonald M., *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990–2003*, Oxford University Press, Oxford 2006.
- Chmaj M., Sokół W., Żmigrodzki M., *Teoria partii politycznych*, Wydawnictwo Morpol, Lublin 1997.
- Chodubski A., *Wstęp do badań politologicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004.
- Dumna Bogata Polska*, Program Partii KORWiN, Warszawa 2015.
- Dworczyk M., *Polska polityka wschodnia*, [w:] *Myśląc Polska*, Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz zjednoczonej prawicy, Katowice 3–5 lipca 2015 r.
- Europejscy Demokraci łączą się z Partią Demokratyczną*, [https://wiadomosci.onet.pl/kraj/europejscy-demokraci-lacza-sie-z-partia-demokratyczna/zxecng?utm\\_source=wiadomosci\\_viasg&utm\\_medium=nitro&utm\\_campaign=allonet\\_nitro\\_new&srcc=ucs&utm\\_v=2](https://wiadomosci.onet.pl/kraj/europejscy-demokraci-lacza-sie-z-partia-demokratyczna/zxecng?utm_source=wiadomosci_viasg&utm_medium=nitro&utm_campaign=allonet_nitro_new&srcc=ucs&utm_v=2) [dostęp: 22.05.2018].
- Greene J.C., *Toward a methodology of mixed methods social inquiry*, „Research in the Schools” 2006, nr 13(1).
- Kitschelt H., *Post-communist party systems: competition, representation and inter-party cooperation*, University Press, Cambridge 1999.
- Koselleck R., *Dzieje pojęć. Studia z semantyki i pragmatyki języka społeczno-politycznego*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2009.
- Mair P., *Rząd reprezentatywny vs rząd odpowiedzialny*, [w:] W. Gagątek, K. Walecka (red.), *Oblicza demokracji. Partie i systemy partyjne w ujęciu Petera Maira*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2017.
- Markowski R., Czeźnik M., Kotnarowski M., *Demokracja. Gospodarka. Polityka. Perspektywa polskiego wyborcy*, SCHOLAR, Warszawa 2015.
- Naimski P., *Energetyka i państwo*, [w:] *Myśląc Polska*, Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz zjednoczonej prawicy, Katowice 3–5 lipca 2015 r.
- Nowoczesna Polska dla każdego*, 2016.

- O godne życie człowieka i integrację społeczną*, Warszawa 2014.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r., Dz. U. z dnia 28 października 2015 r. poz. 1731, [http://parlament2015.pkw.gov.pl/pliki/1446212096\\_obwieszczenie\\_Sejm.pdf](http://parlament2015.pkw.gov.pl/pliki/1446212096_obwieszczenie_Sejm.pdf) [dostęp: 26.05.2018].
- Orzelska-Stączek A., *Rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa w ocenie głównych sił politycznych*, [w:] J. Fiszer (red.), *System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, ISP PAN, Warszawa 2013.
- Polniak Ł., *Bezpieczeństwo energetyczne państwa w programach polskich partii politycznych*, „Nauki Społeczne” 2012, nr 2.
- Polska przyszłości*, Program Platformy Obywatelskiej RP, Warszawa 2015.
- Powstaje Partia Republikańska. Będzie współtworzyć Zjednoczoną Prawicę*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/558616,partia-republikanska-zjednoczona-prawica-pis-siarkowska.html> [dostęp: 22.05.2018].
- Program Kongresu Nowej Prawicy, <https://knp.org.pl/program/#1447702361157-49a62f8b-83fd> [dostęp: 3.06.2018].
- Przywróćmy normalność. Godne życie, sprawiedliwa i normalna Polska*, Program Sojuszu Lewicy Demokratycznej, 2017.
- Raciborski J., *Wybory i wyborcy*, [w:] J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kilian (red.), *Demokratyzacja polska 1989–2003*, SCHOLAR, Warszawa 2003.
- Rapley T., *Analiza konwersacji, dyskursu i dokumentów*, PWN, Warszawa 2010.
- Robertson D., *Słownik polityki*, przekł. M. Dera, M. Młynarz, G. Polak, R. Wonicki, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009.
- Rossmann G.B., Wilson B., *Numbers and words: Combining quantitative and qualitative methods in a single large-scale evaluation study*, „Evaluation Review” 1985, nr 9.
- Silna Polska dla cywilizacji życia*, Założenia polityki Prawicy Rzeczypospolitej, Warszawa 2009.
- Skrzypiński D., *Strategie partii politycznych*, [w:] A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Strategia zmiany. Potrafisz Polsko!*, Kukiz'15, 2015.
- Suwerenny naród w XXI wieku*, Program Ruchu Narodowego, Warszawa 2016.
- Tyrała M., *Wpływ postulatów programowych na sukces wyborczy – na przykładzie partii: PiS, PO, ZL w wyborach parlamentarnych w Polsce w 2015 roku*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2018, nr 1.

*Wielka Polska w małej Unii. Manifest polskiego eurorealizmu*, 2014.

Woźniak W., *Programy polskich partii politycznych jako materiał empiryczny w badaniach dyskursu politycznego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2017, nr 2.

Wykaz partii wpisanych do ewidencji partii politycznych (na podstawie prawomocnych postanowień w sprawach o wpis do ewidencji przekazanych Państwowej Komisji Wyborczej przez Sąd Okręgowy w Warszawie w trybie określonym art. 15 ustawy o partiach politycznych), [http://pkw.gov.pl/322\\_Wykaz\\_partii\\_politycznych](http://pkw.gov.pl/322_Wykaz_partii_politycznych) [dostęp: 22.05.2018].

*Zdrowie, Praca, Rodzina*, Program Prawa i Sprawiedliwości, Warszawa 2014.

*Zmiana. Praca – Pokój – Patriotyzm. Program polityczny*, Warszawa 2016.

## RELACJE Z FEDERACJĄ ROSYJSKĄ W PROGRAMACH WYBRANYCH POLSKICH UGRUPOWAŃ POLITYCZNYCH – ZARYS ANALIZY ILOŚCIOWEJ I JAKOŚCIOWEJ

### Streszczenie

Jednym z istotnych elementów dyskursu publicznego są programy przygotowywane przez poszczególne partie polityczne. Stanowią one, z jednej strony emanację poglądów partii politycznych i ich wyborców, z drugiej zaś są podstawą rywalizacji politycznej odbywającej się pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami, zarówno w trakcie kampanii wyborczych, jak i w okresach występujących pomiędzy wyborami. W polskiej rzeczywistości politycznej jednym z istotnych elementów programów politycznych jest postulowana polityka zagraniczna. Celem artykułu było przedstawienie wyników badań w zakresie określenia miejsca Rosji oraz relacji polsko-rosyjskich w programach najważniejszych ugrupowań politycznych działających w Polsce. Autor starał się również dokonać przeglądu programów politycznych pod kątem ich specyfiki oraz wewnętrznej struktury i charakteru postulatów tam zawartych. W wyniku przeprowadzenia analizy ilościowej stwierdzono, że relacje z Rosją stanowią istotny element programów większości liczących się partii politycznych. Analiza jakościowa pozwoliła na wyodrębnienie partii postulujących zdecydowaną i asertywną politykę wobec Rosji, partii wypowiadających się o Rosji w sposób neutralny oraz partii postulujących poprawę i pragmatyzację dwustronnych relacji.

Słowa kluczowe: programy polityczne, partie polityczne, relacje polsko-rosyjskie

RELATIONS WITH THE RUSSIAN FEDERATION IN THE PROGRAMMES  
OF SELECTED POLISH POLITICAL PARTIES: AN OUTLINE  
OF QUANTITATIVE AND QUALITATIVE ANALYSIS

Abstract

Particular political parties' manifestoes constitute crucial elements of public discourse. On the one hand, they are an emanation of the views held by political parties and their voters, on the other hand, they form a basis for political competition between particular formations, both during electoral campaigns and in the periods between the elections. In the Polish political reality, proposals concerning foreign policy make one of pivotal elements of those political programmes. The article aims to present the results of the research into the place of Russia and Polish-Russian relations in the programmes of the most important political formations operating in Poland. The author also attempts to review the political programmes for their specificity as well as their internal structures and the nature of the proposals that they include. As a result of the quantitative analysis, it has been concluded that the relations with Russia constitute a crucial element in the political programmes proposed by the majority of significant Polish political parties. The qualitative analysis has made it possible to distinguish parties that call for a determined and assertive policy towards Russia, parties that formulate their views on Russia in a neutral way, as well as parties that call for improvement and pragmatism in bilateral Polish-Russian relations.

Key words: political programmes, political parties, Polish-Russian relations

ОТНОШЕНИЯ С РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ В ПРОГРАММАХ  
ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛЬСКИХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ГРУПП – ЗАРИСОВКА  
КОЛИЧЕСТВЕННОГО И КАЧЕСТВЕННОГО АНАЛИЗА

Резюме

Одним из важных элементов общественного дискурса являются программы, разрабатываемые политическими партиями. Они представляют собой, с одной стороны, эманацию взглядов политических партий и их избирателей, а с другой – являются основой политической конкуренции между партиями,

как в ходе избирательных кампаний, так и в периоды между выборами. В польской политической действительности одним из важных элементов политических программ является предлагаемая внешняя политика. Целью статьи является представление результатов исследований в области определения места России и польско-российских отношений в программах основных политических партий, действующих в Польше. Автор пытался также сделать обзор политических программ с точки зрения их специфики, внутренней структуры и характера содержащихся в них требований. В результате проведения количественного анализа было установлено, что отношения с Россией являются неотъемлемой частью программ большинства ведущих политических партий. Качественный анализ позволил выделить партии, предлагающие решительную и ассертивную политику в отношении России; партии, высказывающиеся о России нейтрально; и, наконец, партии, предлагающие улучшение и прагматизацию двусторонних отношений.

Ключевые слова: политические программы, политические партии, польско-российские отношения

**Cytuj jako:**

Żęgota K., *Relacje z Federacją Rosyjską w programach wybranych polskich ugrupowań politycznych – zarys analizy ilościowej i jakościowej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 4(63), 157–183. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.48/k.zegota

**Cite as:**

Żęgota, K. (2018) ‘Relacje z Federacją Rosyjską w programach wybranych polskich ugrupowań politycznych – zarys analizy ilościowej i jakościowej’ [‘Relations with the Russian Federation in the programmes of selected Polish political parties: an outline of quantitative and qualitative analysis’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 4(63), 157–183. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.48/k.zegota

Tomasz Stępniewski\*

## „DO EUROPY RAZEM Z ROSJĄ”: POLITYKA ZAGRANICZNA UKRAINY W CZASIE PREZYDENTURY LEONIDA KUCZMY<sup>1</sup>

DOI: 10.26399/meip.4(63).2018.49/t.stepniewski

### WPROWADZENIE

Analizując sytuację polityczną na Ukrainie, należy wskazać, że przez ostatnie kilkanaście lat zarówno polscy, jak i zachodnioeuropejscy eksperci zastanawiali się nad kierunkiem polityki zagranicznej Ukrainy<sup>2</sup>. Czy zmierza ona w kierunku europejskim, czy też prorosyjskim? Można pokusić się o postawienie kilku hipotez dotyczących kierunku polityki zagranicznej Ukrainy. Przy rozpatrywaniu różnych wariantów należy pamiętać o tym, że geopolityczne położenie Ukrainy z jednej strony stawia ją w kręgu zaintere-

---

\* Tomasz Stępniewski, dr hab., prof. KUL, kierownik Katedry Studiów Wschodnich, Instytut Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, e-mail: tomasz.stepniewski5@gmail.com

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł powstał w czasie pobytu naukowego w Nanovic Institute for European Studies, Keough School of Global Affairs, University of Notre Dame (USA) w lipcu 2018 roku.

<sup>2</sup> M.in. zob.: J. Szostek, *Revolution in progress? Continuity and change in Ukrainian politics*, „East European Politics & Societies and Cultures”, 2017 (Virtual Special Issue on Ukraine), <http://journals.sagepub.com/page/eep/ukraine-special-issue/virtual-collection> [dostęp: 20.07.2018]; O. Onuch, H.E. Hale, *Capturing Identity: The Case of Ukraine*, „Post-Soviet Affairs”, vol. 34, 2018, no. 2–3, ss. 84–106; O. Reznik, *From the Orange revolution to the revolution of dignity: Dynamics of the protest actions in Ukraine*, „East European Politics and Societies”, vol. 30, 2016, no. 4, ss. 750–765; Y. Brudny, E. Finkel, *Why Ukraine is not Russia: Hegemonic national identity and democracy in Russia and Ukraine*, „East European Politics and Societies”, vol. 25, 2011, no. 4, ss. 813–833;



sowania najważniejszych demokracji zachodnioeuropejskich. Z drugiej zaś, takie położenie powoduje, że Ukraina nie może jednoznacznie opowiadać się za którąś z opcji, gdyż same elity polityczne czasów Leonida Kuczmy nie wiedziały, czy też wiedzieć nie chciały, który wariant wybrać: europejski czy prorosyjski? Ponadto, ambiwalentność ośrodka decyzyjnego w Kijowie wpływała z ambiwalentności społeczeństwa ukraińskiego.

Ukraina na przestrzeni ostatnich kilku lat przeżyła dwa turbulentne wydarzenia: „pomarańczową rewolucję”<sup>3</sup> i „Euromajdan”<sup>4</sup>. O ile jest zbyt wcześnie na wyrażanie jednoznacznych opinii o konsekwencjach „Euromajdanu”, o tyle w przypadku „pomarańczowej rewolucji” i okresu ją poprzedzającego możemy pokusić się o próbę zdiagnozowania głównych błędów w realizacji polityki

---

*Ukraina po (Euro)majdanie. Od autorytaryzmu do protodemokracji*, A. Stelmach, L. Hurska-Kowalczyk (red.), Toruń 2016; T. Kapuśniak (Stępniewski), *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, Warszawa–Lublin 2008; A. Eberhardt, *Rewolucja, której nie było. Bilans pięciolecia „pomarańczowej” Ukrainy*, OSW, „Punkt Widzenia”, Warszawa listopad 2009; D. Arel, *Kuchmagate and the Demise of Ukraine’s ‘Geopolitical Bluff’*, „East European Constitutional Review”, vol. 10 (2–3), 2001, ss. 54–59; *idem*, *Orange Ukraine Chooses the West, but without the East*, [w:] *Aspects of the Orange Revolution III: The Context and Dynamics of the 2004 Ukrainian Presidential Elections*, I. Bredies, A. Umland, V. Yakushik (eds.), Stuttgart 2007, ss. 35–53.

<sup>3</sup> Szerzej na temat „pomarańczowej rewolucji” (uwarunkowań, przebiegu i konsekwencji) zob. m.in.: A. Shekhovtsov, *The “Orange revolution” and the “sacred” birth of a civic-republican Ukrainian nation*, „Nationalities Papers”, vol. 41, 2013, no. 5, ss. 730–743; A. Wilson, *Ukraine’s Orange Revolution*, New Haven: Yale University Press 2005; *Revolution in Orange: The Origins of Ukraine’s Democratic Breakthrough*, A. Aslund, M. McFaul (eds.), Washington: Carnegie Endowment for International Peace 2006; A. Fournier, *Patriotism, Order and Articulations of the Nation in Kyiv High Schools Before and After the Orange Revolution*, „Journal of Communist Studies and Transition Politics”, vol. 23, 2007, no. 1, ss. 101–117; T. Kuzio, *Civil Society, Youth and Societal Mobilization in Democratic Revolutions*, [w:] *Aspects of the Orange Revolution VI: Post-Communist Democratic Revolutions in Comparative Perspective*, T. Kuzio (ed.), Stuttgart 2007, ss. 123–152; M. McFaul, *Ukraine Imports Democracy: External Influences on the Orange Revolution*, „International Security”, vol. 32, 2007, no. 2, ss. 45–83; A. Umland, *Domestic and Foreign Factors in the 2004 Ukrainian Presidential Elections*, [w:] *Aspects of the Orange Revolution IV: Foreign Assistance and Civic Action in the 2004 Ukrainian Presidential Elections*, I. Bredies, A. Umland, V. Yakushik (eds.), Stuttgart 2007, ss. 11–17; S. Yekelchik, *Ukraine: Birth of a Modern Nation*, Oxford: Oxford University Press 2007.

<sup>4</sup> Zob. T.A. Olszański, *Pokłosie Majdanu. Ukraińskie społeczeństwo dwa lata po rewolucji*, OSW, „Komentarze”, nr 199, 04.03.2016, [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze\\_199\\_0.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_199_0.pdf)

zagranicznej Ukrainy. W niniejszym artykule podjęto próbę zastanowienia się nad następującymi pytaniami badawczymi: na ile błędy popełnione przez prezydenta Leonida Kuczmę w okresie jego ostatniej kadencji prezydenckiej spowodowały, że Ukrainie nie udało się wejść na drogę reform systemowych (m.in. walka z korupcją, tworzenie podstaw do funkcjonowania stabilnego państwa prawa z gospodarką wolnorynkową)?, czy możemy zaryzykować stwierdzenie, że brak radykalnych reform i błędy w polityce zagranicznej Ukrainy czasów ostatniej prezydentury L. Kuczmy nie tylko przyczyniły się do wybuchu „pomarańczowej rewolucji”, ale w konsekwencji doprowadziły do objęcia władzy przez Wiktora Janukowycza i *de facto* do „Euromajdanu”?, czy ostatni etap prezydentury Kuczmy (2001–2004) w polityce zagranicznej nosi cechy wielowektorowości z położeniem nacisku na kierunek rosyjski?

## 1. POLITYKA ZAGRANICZNA UKRAINY W LATACH 2001–2004<sup>5</sup>

Zauważalne zmiany w orientacji polityki zagranicznej Ukrainy nastąpiły w 2000 roku. Proeuropejski kurs Borysa Tarasiuka ostatecznie ponosi klęskę, co jest impulsem do modyfikacji obranego przez niego kierunku. W kwietniu ma miejsce pierwsza oficjalna wizyta prezydenta Putina w Kijowie, w sierpniu dochodzi do kolejnej, co zapowiada prorosyjską reorientację Ukrainy.

Według Tarasa Kuzia prezydentura Leonida Kuczmy w zakresie polityki zagranicznej Ukrainy dzieli się na dwa główne podokresy: pierwszy obejmuje lata 1994–1998 i cechuje go orientacja prozachodnia, drugi zaczyna się od roku 2000 i oznacza czas kursu prorosyjskiego<sup>6</sup>. Wśród przyczyn tego zwrotu wymienia się: wzrost presji ze strony Rosji, zacieśnianie współzależności gospodarczych między państwami (zależność energetyczna Ukrainy, penetracja rosyjskiego kapitału), rozczarowanie postawą Zachodu (wspomniane

<sup>5</sup> Szerokie omówienie polityki zagranicznej Ukrainy w czasie prezydentury Leonida Kuczmy w rozdziale 4 publikacji: T. Kapuśniak (Stępniewski), *Ukraina jako obszar wpływów...*, *op. cit.*

<sup>6</sup> T. Kuzio, *EU and Ukraine: a Turning Point in 2004?*, Institute for Security Studies, „Occasional Papers”, no. 47, November 2003, s. 9; także T. Kuzio, *Ukraine's Orange Revolution: The Opposition's Road to Success*, „Journal of Democracy”, vol. 16, 2005, no. 2, ss. 117–130; J.M. Fiszer, T. Stępniewski, *Polska i Ukraina w procesie transformacji, integracji i wyzwani dla bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2017; K. Świder, *Rosyjska świadomość geopolityczna a Ukraina i Białoruś (po rozpadzie Związku Radzieckiego)*, Warszawa 2015; T. Stępniewski, *Polityka bezpieczeństwa Ukrainy po 2010 roku*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, T. Stępniewski (red.), Rok 11 (2013), z. 2: *Słowiański trójkat: Rosja, Ukraina, Białoruś*, s. 143–163.

zablokowanie kredytów, wojna w Kosowie, wzrost współpracy UE z Rosją w dziedzinie energetyki), perspektywę rozszerzenia UE o państwa Europy Środkowej i państwa bałtyckie, otwarcie w 2000 roku negocjacji w sprawie członkostwa z Rumunią i Bułgarią bez żadnych deklaracji dotyczących przyszłej integracji Ukrainy oraz międzynarodowy oddźwięk sprawy Gongadze i afery z taśmami Melnyczenki pod koniec 2000 roku<sup>7</sup>.

Powyższe czynniki skłaniają Ukrainę do prorosyjskiego przeorientowania własnej polityki zagranicznej. Nie oznacza to jednak odejścia od polityki wielowektorowości. Odtąd bowiem obowiązywać będzie w działaniach Ukrainy na arenie międzynarodowej wyważona doktryna Złenki.

Ostatni etap prezydentury Kuczmy (2001–2004) w polityce zagranicznej nosi cechy wielowektorowości z położeniem nacisku na kierunek rosyjski. Inaczej mówiąc, owa polityka sprowadzała się do stwierdzenia, że „do Europy razem z Rosją”. Ministrem spraw zagranicznych zostaje Anatolij Zlenko, który od tej chwili ma prowadzić politykę „akceptowalną dla Rosji”. Doktryna Tarasiuka, zakładająca proeuropejski kierunek polityki zagranicznej, zostaje uznana za błędną, a prezydent Kuczma wskazuje na kluczowe znaczenie komponentu rosyjskiego. Na początku 2001 roku powstaje doktryna Złenki, która określa Rosję i USA jako pierwszoplanowych partnerów strategicznych Ukrainy. Znamienny jest fakt, że nie wspomina się o Unii Europejskiej.

W lutym 2001 roku prezydenci Władimir Putin i Leonid Kuczma podpisują w Dniepropietrowsku szesnaście porozumień, w tym memorandum w sprawie polityki energetycznej<sup>8</sup> oraz program koordynacji polityki zagranicznej obu państw na lata 2001–2007. Od tej pory wzajemne stosunki mają ulec poprawie – obydwaj państwa zapowiadają współpracę pragmatyczną i technokratyczną<sup>9</sup>. Podczas tego spotkania Putin „uznaje legitymizację” prezydenta Ukrainy, a jej elity rządzące uznają Rosję za gwaranta stabilności politycznej na Ukrainie. O chęci utrzymywania przez Kuczmę dobrych relacji z USA i NATO świadczy z kolei wizyta, zbiegająca się w czasie z wizytą Putina, przedstawiciela ministra obrony USA Jeffrey Starra, przyjęta przez szefa Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony – Jewhena Marczuka.

<sup>7</sup> Zob. T. Kuzio, *Oligarchs, Tapes and Oranges: 'Kuchmagate' to the Orange Revolution*, „Journal of Communist Studies and Transition Politics”, vol. 23, 2007, no. 1, ss. 30–56.

<sup>8</sup> A. Sarna, *Ukraina: Problemy współpracy gospodarczej z Rosją*, OSW, „Komentarze”, 02.08.2001.

<sup>9</sup> M. Paszkow, *Ukraina–Rosja: do nowoji formuły spiwrobitnyctwa*, <http://www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk/index.php?op=view&t=44>; także: A. Umland, *Domestic and Foreign Factors in the 2004 Ukrainian Presidential Elections...*, *op. cit.*, ss. 11–17.

Anatolij Zlenko, nowy szef dyplomacji, w odróżnieniu od poprzednika, nie opiera polityki zagranicznej na relacji z Zachodem (UE, NATO, USA), lecz uznaje Rosję za gwaranta stabilności polityczno-gospodarczej, natomiast USA za poręczyciela stabilności strategicznej. Jednakże te założenia teoretyczne, pod wpływem wewnętrznych zmian na Ukrainie, muszą ulec rewizji. Polityka zagraniczna Ukrainy wskutek kilku wydarzeń z 2001 roku nieuchronnie skręca w stronę Rosji. Przyczynami takiego stanu rzeczy z pewnością były: przyznanie w kwietniu 2001 roku azylu politycznego pułkownikowi Melnyczence przez USA, co na Ukrainie zostało odebrane jako wystąpienie przeciwko prezydentowi Kuczmi, zdymisjonowanie w kwietniu rządu Wiktora Juszczenki i mianowanie w maju 2001 roku rosyjskim ambasadorem na Ukrainie Wiktora Czernomyrdina (byłego premiera), co było wyraźnym sygnałem potwierdzającym znaczenie ośrodka decyzyjnego w Kijowie dla Rosji.

W kwietniu 2001 roku w Radzie Najwyższej powstaje blok „Do Europy razem z Rosją” pod przewodnictwem Dmytro Tabacznika. Blok ten stawia sobie za cel harmonizację ustawodawstwa gospodarczego obu państw, koordynację działań dyplomacji służącą zbliżeniu się do struktur europejskich i – jako najważniejsze założenie – wstąpienie obu państw do Unii Europejskiej<sup>10</sup>. Utworzenie bloku ma bardzo czytelne przesłanie: integrację z Rosją przy polityce proeuropejskiej.

Po serii wydarzeń, które wstrząsnęły Ukrainą (zwłaszcza sprawy Gongadze i Melnyczenki), USA po raz pierwszy przestają być odbierane jako gwarant niepodległości Ukrainy<sup>11</sup>. Puste miejsce po Stanach Zjednoczonych, postrzeganych teraz jako inspirator afery z taśmami Melnyczenki, zajmuje Federacja Rosyjska. Rosja ogłasza rok 2002 „Rokiem Ukrainy”. Ma on przede wszystkim charakter kulturalno-społeczny. Polityka zagraniczna koncentruje się na problemach geoeconomicznych, a więc na kwestii utworzenia konsorcjum gazowego (październik 2002 roku), współpracy energetycznej i stosunkach z Eurazjatycką Wspólnotą Gospodarczą (spotkanie prezydentów Ukrainy, Mołdawii i Rosji w marcu 2002 roku w Odessie). Współpraca gospodarcza układa się na tyle dobrze, że prezydent Kuczma zgłasza chęć akcesu do powstającego bloku wraz z Rosją, Białorusią, Kazachstanem, Tadżykistanem i Kirgistanem, jednak wewnętrzne oznaki oporu wpływają na zmianę

<sup>10</sup> T.A. Olszański, *Ukraina wobec Rosji: stosunki dwustronne i ich uwarunkowania*, OSW, „Prace”, wrzesień 2001, s. 18, <http://www.osw.waw.pl/>; *idem*, *Wybory prezydenckie na Ukrainie, październik–grudzień 2004 roku*, OSW, „Prace”, październik 2005.

<sup>11</sup> J. Sherr, *Viktor Chernomyrdin's Appointment as Ambassador to Ukraine*, Conflict Studies Research Centre, „Occasional Brief”, no. 82, 16 May 2001, s. 1.

tego zamierzenia i ostatecznie Ukraina decyduje się przyjąć status państwa stowarzyszonego.

Sytuacja geopolityczna Ukrainy pod koniec 2002 roku jest trudna. Pewne już rozszerzenie UE o państwa Europy Środkowej stawia Ukrainę w sytuacji politycznej próżni<sup>12</sup>. Wśród analityków ukraińskich pojawiają się wątpliwości co do korzyści politycznego zbliżenia z Rosją. Według A. Dergaczewa<sup>13</sup> związek z Rosją nie jest najlepszym rozwiązaniem dla Ukrainy, ponieważ w dalszej perspektywie interesy Federacji Rosyjskiej są rozbieżne z jej interesami. Jego zdaniem Ukraina ma szansę przebudować swoją państwowość na wzór europejski, co jest oczywiście sprzeczne z dążeniami Rosji. Z kolei S. Pirożkow<sup>14</sup> zwraca uwagę na fakt, że proces globalizacji będzie się pogłębiał, dlatego Ukraina powinna przeciwdziałać światowej marginalizacji, w jakiej może się znaleźć. Jest to zresztą zadanie, które stoi również przed Rosją. Federacja Rosyjska z powodzeniem może współpracować z UE, nie będąc jej członkiem, natomiast Ukraina znajduje się w innej sytuacji. Jako „państwo-sąsiad” UE jest przez nią w sposób widoczny zepchnięta na peryferie. A. Fialko<sup>15</sup> zauważa, że współpraca z Rosją powinna być bliska, jednak bez instytucjonalizacji, która natomiast winna mieć miejsce w stosunkach z Unią Europejską. Proponuje zatem model proeuropejski z silnym akcentem rosyjskim. Rosyjscy analitycy są z kolei sceptyczni co do zamiaru UE wcielenia w swoje struktury państw Europy Wschodniej. Postrzegają proces asymilacji państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej jako trudny, długotrwały i kosztowny, w zasadzie przekraczający możliwości UE na najbliższe lata.

Sojusz Północnoatlantycki również dotknięty zostaje kryzysem i już wiadomo, że szybka integracja, jaka miała miejsce w przypadku Polski, na pewno

<sup>12</sup> Szerzej o rozszerzeniu UE na Wschód zob. J.M. Fiszer, T. Stępniewski, *Polska i Ukraina w procesie transformacji, integracji i wyzwań dla bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2017; T. Kapuśniak (Stępniewski), *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa? / The eastern dimension of the European Union's Neighbourhood Policy. Inclusion without membership?*, „Zeszyty Natolińskie”, no. 42, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2010, [http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/Natolin\\_Zeszyty\\_42.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/Natolin_Zeszyty_42.pdf).

<sup>13</sup> A. Dergaczew, *Neobchodimo izmienit charakter ukraïno-rossijskich otnoszenij. Kruhlyj stil*, „Nacionalna bezpeka i oborona”, 2003, nr 1 (37), s. 40–42.

<sup>14</sup> S. Pirożkow, *Ekonomiczeskije rezultaty nedolżny otstawat ot wzaimodiejstwija na političieskom urownie*, „Nacionalna bezpeka i oborona”, 2003, nr 1 (37), s. 16–17.

<sup>15</sup> A. Fialko, *W naszych interesach – integracja w Je Spriusilienij i w sestoronniego sotrudnicziestwa s Rossijej*, „Nacionalna bezpeka i oborona”, 2003, nr 1 (37), s. 26–27; także: A. Umland, *Domestic and Foreign Factors in the 2004 Ukrainian Presidential Elections*, ss. 11–17.

nie będzie możliwa w sytuacji Ukrainy. Dla Ukrainy jedynym wyjściem jest opracowanie nowej doktryny rozwoju – zakładającej zacieśnienie stosunków z Rosją.

W styczniu 2003 roku na Ukrainie zostaje zainaugurowany „Rok Rosji”. Prezydent Ukrainy zostaje na rok szefem Rady WNP. W trakcie obchodów Dnia Obrońcy Ojczyzny w lutym 2003 roku w Moskwie prezydenci Ukrainy, Białorusi, Kazachstanu i Rosji ogłaszają powstanie Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG). Relacje Ukrainy i Rosji ulegają zauważalnej poprawie. Jedną z oznak jest zaproszenie prezydenta Kuczmy do przewodniczenia nieformalnemu szczytowi WNP podczas obchodów 300-lecia powstania Petersburga. We wrześniu 2003 roku w Jałcie zostaje oficjalnie podpisane porozumienie tworzące WPG.

Pokojowe relacje nie trwają długo – zaraz po podpisaniu dokumentu zostają zmaćnione wybuchem sporu o wyspę Tuzła w Cieśninie Kerczeńskiej. Rosja zaczyna budować tam tamę, co grozi przekroczeniem granicy z Ukrainą. Konflikt przybiera niepokojące rozmiary. Po wielu zabiegach dyplomatycznych Rada Najwyższa apeluje do rosyjskiej Dumy o zaprzestanie działań. Rosja skłania się ku negocjacjom i w grudniu 2003 roku zostaje podpisane porozumienie o współpracy w wykorzystaniu Morza Azowskiego i Cieśniny Kerczeńskiej, w którym akweny te zostają uznane za „wody wewnętrzne” obu państw, co oznacza, że okręty wojskowe nie mogą wpłynąć tu bez obopólnej zgody zainteresowanych stron.

Na początku 2004 roku zostaje podpisane porozumienie w sprawie lądowych granic z Rosją, a w kwietniu Rada Najwyższa ratyfikuje porozumienie w sprawie granic oraz Morza Azowskiego<sup>16</sup>. Postanowienia tego porozumienia są korzystne dla Rosji: jeżeli Ukraina zostanie przyjęta do NATO, Rosja ma prawne podstawy do niewpuszczenia okrętów na wody strategicznie ważnego Morza Azowskiego.

Zbliżające się na Ukrainie wybory prezydenckie i wzrastające uzależnienie ośrodka decyzyjnego w Kijowie od Rosji przyczyniają się do zacieśniania współpracy pomiędzy państwami. Potwierdza to spotkanie ekspertów obu Ministerstw Spraw Zagranicznych w maju 2004 roku. Ukraina odrzuca wprawdzie propozycję Rosji dotyczącą koordynowania polityki wobec UE i NATO, jednak zmiany w doktrynie wojennej (rezygnacja z akcesji Ukrainy do NATO i UE), ogłoszone także na szczycie w Jałcie, i towarzyszący temu antyzachodni zwrot w postawie prezydenta Putina przyczyniają się do obrania

<sup>16</sup> B. Parachonskyj, *Wykłyky miżderżawnych wzajemyn Ukrainy ta Rosiji na suczasnomu etapi*, <http://www.foreignpolicy.org.ua/ua/papers/index.shtml?id=3973>.

przez Ukrainę zdecydowanie prorosyjskiego kursu w polityce zagranicznej. Ukraina na ostatnim etapie polityki wielowektorowej (lata 2001–2004) kontynuuje proeuropejską retorykę, a także prowadzi dość ścisłą współpracę z USA na płaszczyźnie strategiczno-militarnej. Jednakże kryzys z lat 2000–2001 ogranicza pole manewru ośrodka decyzyjnego w Kijowie w zakresie polityki prowadzonej wobec państw zachodnich. Doktryna Tarasiuka nie zostaje zrealizowana z powodu braku wewnętrznych reform na Ukrainie oraz z powodu politycznego zbliżenia z Rosją. Pozornie jednak stosunki Ukrainy z Zachodem niewiele się zmieniają.

Na szczycie Rady UE w Goeteborgu 15–16 czerwca 2001 roku Ukraina zostaje uznana za państwo, którego polityczno-gospodarczy rozwój ma strategiczne znaczenie dla Unii Europejskiej. Ponadto UE uznała europejskie aspiracje Ukrainy oraz zobowiązała się do wsparcia jej działań w kierunku umacniania demokracji, przestrzegania praw człowieka, rządów prawa oraz reform gospodarczych. Ukraina otrzymuje zaproszenie na konferencję dotyczącą planowanego rozszerzenia Unii Europejskiej. Szczyt Ukraina – UE w Jałcie w 2001 roku nie jest jednak dla Ukrainy sukcesem: przywódcy państw zachodnich krytykują ją za brak reform gospodarczych, ogromną korupcję i brak wolnej prasy. Przy jednoczesnym braku zapewnień o wsparciu i politycznej współpracy ze strony UE, Ukraina utwierdza się w obranym przez siebie prorosyjskim kursie polityki zagranicznej.

Nie można pominąć faktu, że konsekwencją realizacji założeń programu z września 2000 roku jest wiele wewnętrznych reform instytucjonalnych mających na celu integrację z Unią Europejską. W grudniu 2001 roku na posiedzeniu Komitetu Współpracy Ukraina – UE zostaje przyjęty Plan Działań odnoszący się do wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na Ukrainie. Jest on świadectwem funkcjonowania w dalszym ciągu polityki wielowektorowości, mimo oficjalnego zwrotu w stronę Rosji.

Natomiast w 2002 roku Ukraina podejmuje działania mające potwierdzić jej proeuropejską orientację. W Radzie Najwyższej powstaje parlamentarna komisja ds. europejskiej integracji, na czele z Borysem Tarasiukiem. Ze względu na obowiązującą wielowektorowość, przewodniczącymi komisji ds. narodowego bezpieczeństwa i obrony oraz ds. zagranicznych zostają Hryhoryj Kriuczukow i Dmytro Tabacznyk, opowiadający się za zacieśnianiem stosunków z Rosją<sup>17</sup>. Ukraina zaczyna mieć coraz większe trudności z wcielaniem

<sup>17</sup> K. Wolczuk, *Ukraine's Policy towards the European Union: A Case of "Declarative Europeanization"*, [http://www.batory.org.pl/ftp/program/forum/eu\\_ukraine/Ukraine\\_eu\\_policy.pdf](http://www.batory.org.pl/ftp/program/forum/eu_ukraine/Ukraine_eu_policy.pdf)

reform dostosowujących ją do norm europejskich, wzrasta także poczucie „odrzućenia” przez Europę. Ukraińscy dyplomaci są jednak świadomi, że zaniechanie dążeń do integracji z UE nie jest dobrym rozwiązaniem i, że ta akcesja jest konieczna. W prezydenckim dokumencie z 30 kwietnia 2002 roku *Europejski wybór – konceptualne zasady ekonomicznego i społecznego rozwoju Ukrainy na lata 2001–2011*<sup>18</sup>, skierowanym do Rady Najwyższej, prezydent Kuczma stwierdza, że strategicznym priorytetem Ukrainy jest stworzenie warunków umożliwiających przyjęcie jej do Unii Europejskiej. Dokument ten, mimo mało realnej oceny możliwości Ukrainy (rok 2011 – wypełnienie wszystkich wewnętrznych, wymaganych przez UE warunków członkostwa), wskazuje jednak na to, że państwo dostrzega konieczność przeprowadzenia wewnętrznych reform gospodarczych i społecznych, na dalszy plan schodzi natomiast integracja z UE jako cel geostrategiczny.

Kolejny szczyt Ukraina – UE w Kopenhadze w 2002 roku również nie przynosi postępu we wzajemnych relacjach, istotny jest bowiem stopień wypełnienia przez Ukrainę założeń PCA. Pojawiają się też głosy nieprzychylnie, podające w wątpliwość sens statusu Ukrainy jako państwa stowarzyszonego, a nawet sugerujące odrzucenie idei jej przynależności do struktur Unii Europejskiej. Koniec 2002 roku przynosi kolejne zawirowania na międzynarodowej scenie politycznej – przede wszystkim afera związana z podejrzeniami o nielegalną sprzedaż systemów antyradarowych „Kolczuga” do Iraku. W tym czasie organizuje się antykuczumowski ruch „Powstań Ukraino!”, do którego akces zgłasza też były premier Juszczenko. Siła argumentów ukraińskiej dyplomacji wobec nieprzychylności europejskiej jest zbyt mała. Na początku 2003 roku prezydent proklamuje powstanie rady ds. europejskiej oraz euroatlantyckiej integracji, która ma odpowiadać za koordynację działań zbliżających Ukrainę do członkostwa w UE i NATO. W marcu zostaje ogłoszony unijny program *Szersza Europa – Sąsiedztwo: nowe ramy współpracy z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami*<sup>19</sup>. Program ten wykracza poza ramy PCA, jednak dla Ukrainy jest dyplomatycznym niepowodzeniem, ponieważ skierowany jest do państw, które nie pretendują do członkostwa. Stanowi jednak obietnicę podniesienia jakości kontaktów Ukrainy z Unią Europejską. Ponadto

<sup>18</sup> Posłannja Prezydenta Ukrainy do Werchownoji Rady Ukrainy. Jewropejski wybir. Konceptualni zasady stratehij i ekonomicznoho ta socialno horozwytku Ukrainy na 2002–2011 roky, [http://www.mfa.gov.ua/integration/ua\\_eu/doc/message\\_strategy.doc](http://www.mfa.gov.ua/integration/ua_eu/doc/message_strategy.doc)

<sup>19</sup> *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 11.3.2003, COM(2003) 104 final, [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf)



UE wyraża nadzieję, że Ukraina jest bliska wypełnienia warunków PCA, co oznacza, że waga sprawy ukraińskiej może w najbliższym czasie dla Europy wzrosnąć. Poza tym pojawiają się sygnały, że realne jest nadanie Ukrainie statusu członka stowarzyszonego – wolę taką wyraża na przykład kanclerz Gerhard Schroeder w kwietniu 2003 roku. Wsparcie dla Ukrainy w tym względzie deklaruje podczas kwietniowego szczytu w Atenach również prezydent Francji Jacques Chirac<sup>20</sup>. W drugiej połowie 2003 roku mają miejsce intensywne spotkania i negocjacje na linii Kijów – Bruksela: spotkanie Leonida Kuczmy z Romano Prodim, spotkania ministra Hryszczenki z komisarzem ds. rozszerzenia Verheugenem i komisarzem ds. zewnętrznych Patentem, a także z Javierem Solaną. Ośrodek decyzyjny w Kijowie nie jest jednak usatysfakcjonowany proponowanym przez UE Planem Działań. Pojawiają się głosy, że jest on „degradujący” dla Ukrainy (według spikera Rady Najwyższej) i nieprzystający do jej aspiracji (według Złenki)<sup>21</sup>. Następnie we wrześniu 2003 roku Ukraina przedstawia komisarzowi Verheugenowi własne stanowisko w sprawie Planu Działania. Wśród warunków zaproponowanych przez Ukrainę znalazły się<sup>22</sup>: maksymalny okres 2–3 lat ważności Planu (warunek ten wynika z niemożliwości wynegocjowania w ramach Planu umowy stowarzyszeniowej), cel Planu widziany jako przygotowanie do podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE, utworzenie strefy wolnego handlu między Ukrainą a UE (jako „wynagrodzenie” negatywnych dla Ukrainy skutków przyjęcia do UE państw Europy Środkowej) oraz wspieranie Ukrainy w wypełnianiu kryteriów kopenhaskich. Propozycje Ukrainy można rozumieć jako zmianę w postrzeganiu jej relacji z UE: przejście od „współpracy” do „integracji”. Niektóre warunki zostały przez UE zaakceptowane, wstępnie przyjęto nawet punkt o stworzeniu strefy wolnego handlu. Niemniej jednak proponowane skrócenie okresu działania Planu oraz postrzeganie stowarzyszenia z UE jako głównego celu są dla UE nie do przyjęcia. Trudne negocjacje w tej sprawie trwają do lipca 2004 roku. W końcu 2003 roku prezydent Kuczma oświadcza, że Ukraina jest „zmęczona” czekaniem na wstąpienie do UE, a w czerwcu 2004 roku odrzuca Plan Działań. Na szczycie Ukraina – UE w Hadze (8 lipca 2004 roku) Kuczma deklaruje, że przedstawiony Ukrainie Plan Działań jest rozbieżny z jej interesami – istnieje ogromne prawdopodobieństwo, że Ukraina „utknie” na pozycji sąsiada UE, bez możliwości „awansu”<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> T. Kuzio, *EU and Ukraine*, s. 19–20.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>22</sup> Płandij, nr 4/2004, <http://www.foreignpolicy.org.ua/ua/papers/index.shtml?id=2819>

<sup>23</sup> SamitUkrajina–ES (08.07.2004), <http://www.foreignpolicy.org.ua/ua/headlines/euro-choice/eu/index.shtml?id=3390>.

Jednak już pod koniec tego samego miesiąca dochodzi do porozumienia stron w tej sprawie. Plan zostaje podpisany pod następującymi warunkami<sup>24</sup>: 3-letni okres obowiązywania Planu, umocnienie demokracji na Ukrainie i wspieranie rządów prawa, wyznaczenie etapów powstawania strefy wolnego handlu, reforma prawa i wymiaru sprawiedliwości, wolność mediów, efektywna walka z korupcją, liberalizacja gospodarki i handlu, współdziałanie z UE na poziomie bezpieczeństwa i w sferze polityki zagranicznej, udzielenie Ukrainie pomocy finansowej na realizację założeń Planu oraz dostosowanie ustawodawstwa Ukrainy do ustawodawstwa UE z pomocą Komisji Europejskiej. Podpisany Plan Działań zawierał wiele warunków szczegółowych, odnoszących się do funkcjonowania poszczególnych sfer państwa. Wprawdzie wiceminister spraw zagranicznych Oleh Szamuszur po zakończeniu negocjacji deklaruje, że wszystkie stawiane przez Ukrainę warunki znajdują swój wyraz w podpisanym dokumencie, ale jednak obiektywnie trudno jest uznać Plan za sukces ukraińskiej dyplomacji. We wrześniu tegoż roku premier Janukowycz mówi wręcz o „poniżeniu” Ukrainy przez UE, która nie akceptuje możliwości członkostwa Ukrainy w swoich strukturach.

Stosunki z USA w 2001 roku, po aferach związanych ze śmiercią Gongadze i z taśmami Melnyczenki, praktycznie zostają zawieszane. Ukraina potępia zamach z 11 września, szybko uznaje też prawo USA do ataku na Afganistan. Jednak zapoczątkowana przez Stany Zjednoczone walka z terroryzmem znajduje wsparcie przede wszystkim w Rosji (bazy w Azji Centralnej konieczne do prowadzenia działań w Afganistanie)<sup>25</sup>. Ukraina zostaje odsunięta na dalszy plan. Do tego momentu poparcie Zachodu, wynikające z geostrategicznego znaczenia Ukrainy, stanowiło przeciwwagę dla braku wewnętrznych reform na Ukrainie, jednak po atakach na WTC i Pentagon ta polityka straciła swoje uzasadnienie. Ogromne poparcie udzielone Stanom Zjednoczonym przez Władimira Putina, a także umacnianie w środowisku międzynarodowym wizerunku Ukrainy jako państwa niedemokratycznego sprawiły, że przestała ona odgrywać jakąkolwiek rolę w polityce zagranicznej USA. Relacje obu państw w roku 2002 jeszcze się pogarszają. USA bojkotują dyplomację Ukrainy. Rok ten we wzajemnych stosunkach upływa pod

<sup>24</sup> Ukraina ta ES zakłały fundament Planudij (27.07.2004), <http://www.foreignpolicy.org.ua/ua/headlines/eurochoice/eu/index.shtml?id=3482> oraz P. Wołowski, *Ukraina w rodzinie euroatlantyckiej*, OSW, „Komentarze”, 24.02.2005.

<sup>25</sup> Szerzej o sytuacji w regionie Azji Centralnej zob. *Nowa Wielka Gra w regionie Azji Centralnej*, T. Stępniewski (red.), Lublin–Warszawa 2012; K. Kozłowski, *Państwo Środka a Nowy Jedwabny Szlak. Xinjiang i poradziecka Azja Centralna w polityce CHRL*, Toruń 2011.

znakiem trzech głównych wydarzeń: wyborów parlamentarnych na Ukrainie (30 marca 2002 roku), sprawy stacji radiolokacyjnych „Kolczuga” i szczytu NATO w Pradze w listopadzie 2002 roku. USA przywiązują dużą wagę do demokratycznego przebiegu wyborów parlamentarnych na Ukrainie. Pojawiają się liczne ostrzeżenia (np. Madelaine Albright w lutym 2002 roku w Kijowie), że w przypadku wyborczych fałszerstw nie zostaną one uznane przez Stany Zjednoczone. Tuż przed wyborami Senat wystosował rezolucję i wezwał rząd Ukrainy do zapewnienia demokratycznych, uczciwych i przejrzystych wyborów. Ośrodek decyzyjny w Kijowie przyjmuje rezolucję z oburzeniem, traktując ją jako rodzaj ultimatum. Amerykanie w czytelny sposób wspierają opozycyjnego Juszczenkę<sup>26</sup>. Ponadto sprawa stacji radiolokacyjnych „Kolczuga” zaostrza konflikt. W dniu wyborów parlamentarnych prezydent Kuczma zostaje oskarżony przez USA o sprzedaż „Kolczug” Irakowi. W drugiej połowie 2002 roku Stany Zjednoczone oficjalnie uznają prawdziwość fragmentów taśm Melnyczenki, w których Kuczma miał wyrazić zgodę na eksport radarów do Iraku. Ukraina zostaje postawiona w jednym rzędzie z „państwami zbójcekkimi”. We wrześniu 2002 roku USA zamrażają 55 mln dolarów przeznaczonych na pomoc Ukrainie i otwarcie bojkotują prezydenta Ukrainy. Kuczma nie zostaje zaproszony na szczyt NATO do Pragi w listopadzie 2002 roku, co jest czytelnym sygnałem, że Stany Zjednoczone nie życzą sobie kontaktów z Ukrainą. Stosunki ukraińsko-amerykańskie zostają zawieszane.

Wydarzenia z 2002 roku nie pozwalają na dalsze opieranie się na doktrynie Zlenki, ponieważ ścisła współpraca z Rosją nie może być równoważona strategicznym porozumieniem z USA. Relacje ze Stanami Zjednoczonymi ulegają dramatycznemu pogorszeniu, jednak rok 2003 – w związku z wojną w Iraku – przynosi radykalną zmianę. Ukraina najpierw zostaje uznana za „członka koalicji”, a następnie wysłała około 1600 żołnierzy do polskiej strefy stabilizacyjnej. Ukraina wiele zyskuje na wojnie w Iraku: dawne spory schodzą na dalszy plan i nie pojawiają się już w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi. Rosja natomiast, wyraźnie sprzeciwiając się interwencji USA w Iraku, traci pozycję sojusznika w walce z terroryzmem. Ukraina jest obecna na kolejnym szczycie NATO w Stambule w czerwcu 2004 roku, podczas którego dochodzi do pierwszego oficjalnego spotkania Kuczma–Bush.

Nominacja Konstantina Hryszczyki, byłego ambasadora Ukrainy w USA, na stanowisko ministra spraw zagranicznych jest kolejnym przyjaznym gestem w stosunku do zaatlantyckiego mocarstwa. Wśród kandydatów na to stanowi-

<sup>26</sup> O. Kesarczuk, *Ukrajino-amerykański widnosciny (1991–2002): ewolucja, charakter, osnowni problemy*, <http://www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk/index.php?op=view&t=50>.

sko byli: Ołeksandr Czały (wiceminister spraw zagranicznych odpowiedzialny za kontakty z UE) i Dmytro Tabaczyk (wiceminister ds. społecznych, uznawany za kandydata prorosyjskiego). Wybór Hryszczenki jest zatem wyraźnym gestem wykonanym w stronę USA. Jednocześnie ta nominacja pozwala na wypełnienie doktryny Złenki: Rosja jest partnerem strategicznym (negocjacje na temat WPG), a relacje z USA równoważą stosunki z Rosją. Integracja z UE, wobec warunków wynikających z Planu Działania, ma być dla Ukrainy celem długoterminowym.

Po okresie „zamrożenia” kontaktów dyplomatycznych w 2002 roku, Ukraina w 2004 roku wraca do grupy „państw demokratycznych”. Przyjmuje wiele wizyt (oficjalnych i nieoficjalnych) o międzynarodowym znaczeniu, co świadczy o przełamaniu złej passy w jej polityce zagranicznej. Jednocześnie wizyty te, mające miejsce bezpośrednio przed wyborami prezydenckimi na Ukrainie, są wyrazem presji wywieranej przez ośrodek decyzyjny w Waszyngtonie w kierunku uczciwego przeprowadzenia wyborów. Ostatnie chwile prezydentury Kuczmy upływają pod znakiem wierności doktrynie Złenki, czyli pragmatycznej wielowektorowości, zakładającej „lawirowanie” pomiędzy Rosją (kwestie energetyczne, gospodarcze, a także polityczne), USA (współpraca wojskowo-strategiczna, niekolidująca z interesami Rosji) i UE (akcesja do UE jako cel długoterminowy).

Europa Środkowa zajmuje w polityce zagranicznej Ukrainy ważne miejsce, nieporównywalne jednak ze znaczeniem USA, UE czy Rosji. Dla Ukrainy najważniejsze państwa z tego regionu to Polska, odbierana jako główny ambasador Ukrainy w kwestiach euroatlantycznych, oraz Rumunia, z racji toczącego się konfliktu granicznego.

Współpraca z Polską w latach 1999–2004 układa się dość dobrze. W 1998 roku zostaje utworzona Polsko-Amerykańsko-Ukraińska Inicjatywa Współpracy (PAUCI). Sąsiadujące państwa współdziałają ze sobą również na polu militarnym (wspólna akcja na Bałkanach, a potem w Iraku). We wzajemnych relacjach nie brakuje jednak również trudnych momentów, w których dają o sobie znać wciąż żywe konflikty sprzed lat: sprawa cmentarza Orłąt Lwowskich czy pamięć o wydarzeniach na Wołyniu. W związku z zawirowaniami na scenie politycznej Ukrainy (afery ze sprzedażą systemu radarowego „Kołczuga”, wciąż budząca emocje sprawa Gongadze, działalność ruchu „Powstań Ukraino!”), Polska w październiku 2002 roku organizuje konferencję „Ukraina w Europie” z udziałem Javiera Solany. Celem spotkania jest doprowadzenie do porozumienia zwaśnionych stron na Ukrainie. Polska inicjatywa nie zostaje jednak dobrze przyjęta przez prezydenta Ukrainy, który uznaje

ją za interwencję w wewnętrzne sprawy państwa<sup>27</sup>. Ukraińsko-polskie relacje gospodarcze koncentrują się głównie na kwestii rurociągu Odessa–Brody i przegranego przez Ukrainę (Związek Przemysłowy Donbasu) przetargu na prywatyzację Huty Częstochowa. Ukraina traktuje Polskę jako swojego adwokata w UE, dlatego stosunki z nią są postrzegane jako strategiczne. Po wydarzeniach „pomarańczowej rewolucji” znaczenie Polski dla Ukrainy znacznie wzrosło.

## 2. KONSEKWENCJE „POMARAŃCZOWEJ REWOLUCJI” DLA POLITYKI ZAGRANICZNEJ UKRAINY

Bezpośrednim skutkiem „pomarańczowej rewolucji” (trwającej od 22 listopada 2004 roku do 23 stycznia 2005 roku) było przejście władzy przez „obóz pomarańczowych”. Na stanowisko prezydenta został zaprzysiężony Wiktor Juszczenko, a na premiera wybrano Julię Tymoszenko. Sposób uprawiania polityki nie zmienił się, a wręcz przeciwnie, był powtórzeniem scenariusza dobrze znanego z czasów prezydentury Leonida Kuczmy – „kuczmyzmu”. Na stanowiskach kierowniczych (jak również tych o mniejszym znaczeniu) obsadzano osoby według przynależności partyjnej, a nie kompetencji. Spowodowało to, że poparcie społeczne dla prowadzonej polityki przez duet Juszczenko–Tymoszenko bardzo szybko spadło. Walka o stanowiska na szczycie spowodowała zaognienie sytuacji w „obozie pomarańczowych”, przyczyniając się do dymisji rządu J. Tymoszenko. Z perspektywy czasu okazało się, że beneficjentem kryzysu „obozu pomarańczowych” została Partia Regionów Ukrainy z Wiktorem Janukowyczem na czele.

Po upadku ZSRR Ukraina miała doświadczenie w zakresie bycia republiką prezydencką, następnie w długotrwałym okresie konstytucyjnym (1990–1996) była republiką prezydencko-parlamentarną<sup>28</sup>. Jedną z głównych konsekwen-

<sup>27</sup> O. Haran, *Ukraine at the Crossroads: Velvet Revolution or Belarusification*, PONARS Policy Memo, 2002, no. 261, <http://www.csis.org/ruseura/ponars/policymemos/>; także: T. Kuzio, *Ukraine's Orange Revolution*, ss. 117–130; M. McFaul, *Ukraine Imports Democracy*, ss. 45–83.

<sup>28</sup> L. Hurska, *System polityczny Ukrainy*, [w:] *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, M. Pietraś, T. Kapuśniak (Stępniewski) (red.), Lublin 2007, s. 107; z kolei W. Rebkało wyróżnia następujące etapy ewolucji systemu politycznego Ukrainy: 1) 1990–1991 – stanowienie ukraińskiego państwa; 2) 1991 (grudzień) – 1994 (lipiec) – kryzys władzy; 3) 1994–2002 – stopniowe przejście ku demokracji. Por. W. Rebkało, *Etapy stanowienia, dynamika ta priorytety politycznoji reformy w Ukraini*, [w:] *Parlaments'ko prezident-*

cji „pomarańczowej rewolucji” było wprowadzenie systemu (od 1 stycznia 2006 roku) parlamentarno-prezydenckiego. W wyniku tych zmian większość uprawnień została przeniesiona z urzędu prezydenta na parlament i rząd. Dokładnie chodziło o utratę uprawnień prezydenta w kwestii: mianowania członków rządu, odwoływania bez zgody parlamentu ministrów, prawa proponowania kandydatur na premiera-ministra (prezydent zobowiązany jest do przedstawienia parlamentowi w ciągu 15 dni kandydatury na premiera, wskazanego wcześniej przez koalicję). Prezydent zachował kompetencje odnośnie do samodzielnego przedstawiania kandydatur na ministrów obrony i spraw zagranicznych. Ponadto pozostał zwierzchnikiem i głównodowodzącym sił zbrojnych, jak również szefem Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony. Zachował dodatkowo prawo do samodzielnego przedstawiania parlamentowi propozycji kandydatów na prezesa Narodowego Banku Ukrainy. Samodzielnie mianuje szefów terytorialnych organów administracji państwowej, a za zgodą parlamentu mianuje prokuratora generalnego, jak również szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU). Natomiast zniesiona została konieczność kontrasygnaty premiera i ministra spraw zagranicznych na aktach wydawanych przez prezydenta odnośnie do polityki zagranicznej, jak i w kwestiach uzgadniania umów międzynarodowych.

### 3. KONSEKWENCJE „POMARAŃCZOWEJ REWOLUCJI”

#### DLA SYTUACJI WEWNĘTRZNEJ: WYBORY MARCOWE 2006 ROKU

W okresie transformacji systemowej na Ukrainie funkcjonowało kilka systemów wyborczych. Wynikało to z roli pełnionej przez ośrodek prezydencki, oligarchizacji systemu politycznego, niestabilności systemu partyjnego, jak również z wpływów zewnętrznych<sup>29</sup>. Wybory parlamentarne 2006 roku były pierwszymi wyborami w republice parlamentarno-prezydenckiej, czyli odbyły się już według zmian, jakie zaszły w wyniku „pomarańczowej rewolucji”.

Kryzys polityczny na Ukrainie po „pomarańczowej rewolucji” sięga wyborów parlamentarnych 2006 roku. Spowodowały one, że zdecydowaną większość miejsc w Radzie Najwyższej uzyskała Partia Regionów Ukrainy, wyprzedzając Blok Julii Tymoszenko i Blok „Nasza Ukraina”. Z perspektywy

---

*s'ka forma prawlinnia: Ukrajina ta nimec'kyj doswid*, I. Rozputenka (red.), Kyjiw 2003, s. 44–47.

<sup>29</sup> W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2007, s. 517.

czasu wiadomo, że błędem strategicznym było wystosowanie dwóch odrębnych list wyborczych, co stało się przyczyną rozdrobnienia tzw. pomarańczowego elektoratu. W rezultacie beneficjentem została Partia Regionów Ukrainy, a nie „obóz pomarańczowych” (patrz tabela poniżej).

Tabela 1

## Wyniki wyborów parlamentarnych 26 marca 2006 roku

Partia (blok)	% za	Liczba głosów	Liczba mandatów
1. Partia Regionów Ukrainy	32,14	8 148 745	186
2. Blok Julii Tymoszenko	22,29	5 652 876	129
3. Blok „Nasza Ukraina”	13,95	3 539 140	81
4. Socjalistyczna Partia Ukrainy	5,69	1 444 224	33
5. Komunistyczna Partia Ukrainy	3,66	929 591	21

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Centralnej Wyborczej Komisji Ukrainy, <http://cvk.gov.ua/pls/vnd2006/W6P001>

W wyniku tej sytuacji władzę na Ukrainie przejęła Partia Regionów, a dość dobre relacje premiera Wiktora Janukowycza i prezydenta Wiktora Juszczenki uległy pogorszeniu w momencie wejścia w życie wspomnianej nowelizacji konstytucji. Nowelizacja ta spowodowała, że głównym ośrodkiem decyzyjnym na Ukrainie został parlament – *de facto* rząd z W. Janukowyczem na czele. Skorzystał on z sytuacji konfliktu pomiędzy dawnymi kompanami – W. Juszczenką i J. Tymoszenko, przejął władzę, a Partia Regionów stała się dominującą siłą polityczną w państwie. Szeregi partii Janukowycza były zasilane zarówno przez sojuszników „obozu pomarańczowych”, jak również przez przeciwników prezydenta Ukrainy. Przyczyniło się to do powstania sytuacji, w której niedawni współpracownicy znaleźli się w opozycyjnej mniejszości, czyli nastąpił powrót do stanu z czasów prezydentury Leonida Kuczmy. Inaczej mówiąc, doszło niejako do „powrotu do przeszłości”. Rewolucyjne zmiany na Ukrainie spowodowały jedynie wymianę ekipy rządzącej, ale nie zmieniły istoty systemu klanowo-oligarchicznego<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Ciekawa analiza pokazująca sytuację na Ukrainie po „Euromajdanie” z odniesieniami do sytuacji wcześniejszej zob. W. Konończuk, *Oligarchowie po Majdanie: stary system na „nowej” Ukrainie*, OSW, „Komentarze”, 16.02.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-02-16/oligarchowie-po-majdanie-stary-system-na-nowej-ukrainie>

## PODSUMOWANIE

Oceniając sytuację na Ukrainie, zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną, możemy odwołać się do Mykoły Riabczuka, który stwierdził już wiele lat temu, że na Ukrainie dochodzi do „wojny cywilizacji”<sup>31</sup>. Wskazuje on, że Ukraina musi dokonać wyboru cywilizacyjnego. Nie chodzi o wybór tylko i wyłącznie pomiędzy „pierwiastkiem rosyjskim” a „pierwiastkiem ukraińskim”, ale też pomiędzy „projektem środkowoeuropejskim” a „postsowieckim”. Riabczuk uważa, że:

„Ukraina historycznie jest częścią Europy Środkowej. Natomiast postsowiecka alternatywa polega na poszukiwaniu jakiejś odrębnej tożsamości wschodnioeuropejskiej: mieszają się w niej prawosławie, nostalgia za ZSRR i inne sprzeczności”<sup>32</sup>.

Dlatego też rywalizacja o władzę pomiędzy partiami politycznymi ma charakter drugorzędny (cel taktyczny), natomiast prawdziwa natura tkwi w konieczności dokonania wyboru strategicznego. Należy postawić pytanie: czy „Euromajdan” i trwający konflikt zbrojny Rosji z Ukrainą spowodują wybór europejskiej integracji jako trwałego kierunku w polityce zagranicznej Ukrainy? Czy też brak jednoznacznych deklaracji ze strony UE na temat perspektyw integracji dla Ukrainy spowoduje dojście do głosu sił politycznych, które nie będą realizowały tego kierunku?

Możemy powiedzieć, że z jednej strony ostatnie rewolucje spowodowały, iż sytuacja polityczna na Ukrainie uległa daleko idącej zmianie, z drugiej zaś, owe rewolucje doprowadziły do widocznej kohabitacji sił politycznych na Ukrainie – szczególnie jest to widoczne od czasów „pomarańczowej rewolucji”. Co ważne, kohabitacja na scenie politycznej Ukrainy na przestrzeni ostatnich lat jest wypadkową wielu wydarzeń i konfliktów społecznych, ekonomicznych i kulturowo-cywilizacyjnych<sup>33</sup>. Od momentu uzyskania niepodległości Ukraina znajduje się na drodze transformacji systemowej<sup>34</sup>. Pomimo

<sup>31</sup> M. Riabczuk, *Europejskie marzenia, euroazjatyckie realia*, [w:] *Droga do Europy. Opinie ukraińskich elit*, Warszawa 2004, s. 12–13.

<sup>32</sup> *Na Ukrainie trwa wojna cywilizacji*, rozmowa z Mykołą Riabczukiem, „Europa”, nr 160/2007.

<sup>33</sup> Por. T. Stępniewski, *Ukraina: niepewna przyszłość w cieniu przeszłości*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny”, t. XIV (2017), nr 4, ss. 83–94.

<sup>34</sup> Szerzej o transformacji systemowej Ukrainy na tle sytuacji państw Europy Środkowo-Wschodniej zob. J.M. Fiszer, T. Stępniewski, *Polska i Ukraina w procesie transformacji, integracji i wyzwania dla bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2017.



wysiłków nie udało się jej ukształtować w pełni demokratycznego systemu w czasie przemian systemowych w latach 1991–1996. Wynikało to ze znaczących różnic pomiędzy władzą wykonawczą, ustawodawczą a sądowniczą. Pomimo że w 1996 roku została uchwalona konstytucja Ukrainy, nie spowodowało to rozwiązania problemu. Konstytucja była kompromisem pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą, jednak wiele prerogatyw zachował prezydent, wspierany przez grupy oligarchiczno-klanowe. Mogłoby się wydawać, że próbą zmiany tego stanu rzeczy była „pomarańczowa rewolucja”. Wprawdzie doprowadziła ona do wymiany ekipy rządzącej<sup>35</sup> oraz zmian konstytucyjnych (obowiązujących od 1 stycznia 2006 roku, co później uległo zmianie), ale nie przyczyniła się do zasadniczej zmiany systemu politycznego. Tym samym nie została dokonana ostateczna konstrukcja systemu politycznego Ukrainy. Rozwiązaniem strategicznym sytuacji na Ukrainie jest konieczność zmiany systemu politycznego i prawnego. Bez gruntownych reform konstytucyjnych nie będzie możliwe rozdzielenie władzy ustawodawczej i wykonawczej. Jednak rodzi się pytanie: czy elity rządzące są gotowe, a przede wszystkim, czy są w stanie dokonać zmiany percepcji rzeczywistości i wyjść ponad klanowo-oligarchiczne interesy<sup>36</sup>? Patrząc na obecną sytuację polityczną na Ukrainie (2018 rok), można mieć co do tego wątpliwości. Przykładem może być wielka batalia w sprawie powołania sądu antykorupcyjnego na Ukrainie. Dopiero pod naciskiem i groźbą wstrzymania pomocy finansowej dla Ukrainy przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Rada Najwyższa w lipcu 2018 roku uchwaliła przepisy w ustawie o sądownictwie i tym samym umożliwiła rozpoczęcie działania sądu antykorupcyjnego. Czy ten krok przyczyni się do zmiany sytuacji politycznej na Ukrainie? Odpowiedź na to pytanie poznamy dopiero za kilka lat.

<sup>35</sup> Oceniając zmiany ekipy rządzącej, należy wskazać, że do władzy doszli ludzie funkcjonujący już w życiu politycznym Ukrainy za czasów L. Kuczmy. Inaczej mówiąc, „pomarańczowa rewolucja” nie przyniosła zmian, a jedynie roszadę wśród klanów oligarchicznych, doprowadziła do władzy nowe grupy nacisku.

<sup>36</sup> W czasie kampanii wyborczej pojawiały się liczne głosy o powiązaniach (wspólnych interesach) prezydenta W. Juszczenki z najbogatszym przedstawicielem klanu donieckiego – Rinatem Achmetowem, który był członkiem Partii Regionów Wiktora Janukowycza.

## BIBLIOGRAFIA

- Arel D., *Kuchmagate and the Demise of Ukraine's 'Geopolitical Bluff'*, „East European Constitutional Review”, vol. 10 (2–3), 2001.
- Arel D., *Orange Ukraine Chooses the West, but without the East*, [w:] *Aspects of the Orange Revolution III: The Context and Dynamics of the 2004 Ukrainian Presidential Elections*, I. Bredies, A. Umland, V. Yakushik (eds.), Stuttgart 2007.
- Brudny Y., Finkel E., *Why Ukraine is not Russia: Hegemonic national identity and democracy in Russia and Ukraine*, „East European Politics and Societies”, vol. 25, 2011, no. 4.
- Dergaczew A., *Neobchodimo izmienit charakter ukraino-rossijskich otnoszenij. Kruhlyj stil*, „Nacionalna bezpeka i oborona”, 2003, nr 1 (37).
- Eberhardt A., *Rewolucja, której nie było. Bilans pięciolecia „pomarańczowej” Ukrainy*, OSW, „Punkt Widzenia”, Warszawa, listopad 2009.
- Fialko A., *W naszych interesach – integracja w Je Spriusilienij i w sestoronniegoso trudnicziestwa s Rossijej*, „Nacionalna bezpeka i oborona”, 2003, nr 1 (37).
- Fischer J. M., Stępniewski T., *Polska i Ukraina w procesie transformacji, integracji i wyzwań dla bezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2017.
- Fournier A., *Patriotism, Order and Articulations of the Nation in Kyiv High Schools Before and After the Orange Revolution*, „Journal of Communist Studies and Transition Politics”, vol. 23, 2007, no. 1.
- Haran O., *Ukraine at the Crossroads: Velvet Revolution or Belarusification*, PONARS Policy Memo, 2002, no. 261, <http://www.csis.org/ruseura/ponars/policymemos/>
- Hurska L., *System polityczny Ukrainy*, [w:] *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, M. Pietraś, T. Kapuśniak (Stępniewski) (red.), Lublin 2007.
- Kapuśniak (Stępniewski) T., *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, Warszawa–Lublin 2008.
- Kapuśniak (Stępniewski) T., *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa? / The eastern dimension of the European Union's Neighbourhood Policy. Inclusion without membership?*, „Zeszyty Natolińskie”, no. 42, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2010, [http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/Natolin\\_Zeszyty\\_42.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/Natolin_Zeszyty_42.pdf)

- Kesarczuk O., *Ukrajino-amerykański widnosyny (1991–2002): ewolucja, charakter, osnowni problemy*, <http://www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk/index.php?op=view&t=50>
- Konończuk W., *Oligarchowie po Majdanie: stary system na „nowej” Ukrainie*, OSW, „Komentarze”, 16.02.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-02-16/oligarchowie-po-majdanie-stary-system-na-nowej-ukrainie>
- Kozłowski K., *Państwo Środka a Nowy Jedwabny Szlak. Xinjiang i poradziecka Azja Centralna w polityce CHRL*, Toruń 2011.
- Kuzio T., *Civil Society, Youth and Societal Mobilization in Democratic Revolutions*, [w:] *Aspects of the Orange Revolution VI: Post-Communist Democratic Revolutions in Comparative Perspective*, T. Kuzio (ed.), Stuttgart 2007.
- Kuzio T., *EU and Ukraine: a Turning Point in 2004?*, Institute for Security Studies, „Occasional Papers”, no. 47, November 2003.
- Kuzio T., *Oligarchs, Tapes and Oranges: ‘Kuchmagate’ to the Orange Revolution*, „Journal of Communist Studies and Transition Politics”, vol. 23, 2007, no. 1.
- Kuzio T., *Ukraine’s Orange Revolution: The Opposition’s Road to Success*, „Journal of Democracy”, vol. 16, 2005, no. 2.
- McFaul M., *Ukraine Imports Democracy: External Influences on the Orange Revolution*, „International Security”, vol. 32, 2007, no. 2.
- Na Ukrainie trwa wojna cywilizacji*, rozmowa z Mykołą Riabczukiem, „Europa”, nr 160/2007.
- Nowa Wielka Gra w regionie Azji Centralnej*, T. Stępniewski (red.), Lublin–Warszawa 2012.
- Olszański T.A., *Pokłosie Majdanu. Ukraińskie społeczeństwo dwa lata po rewolucji*, OSW, „Komentarze”, nr 199, 04.03.2016, [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze\\_199\\_0.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_199_0.pdf).
- Olszański T.A., *Ukraina wobec Rosji: stosunki dwustronne i ich uwarunkowania*, OSW, „Prace”, wrzesień 2001, <http://www.osw.waw.pl/>
- Olszański T.A., *Wybory prezydenckie na Ukrainie, październik–grudzień 2004 roku*, OSW, „Prace”, październik 2005.
- Onuch O., Hale H.E., *Capturing Identity: The Case of Ukraine*, „Post-Soviet Affairs”, vol. 34, 2018, no. 2–3.
- Parachonskyj B., *Wykłyky miżderżawnych wzajemyn Ukrainy ta Rosiji na suczasnemu etapi*, <http://www.foreignpolicy.org.ua/ua/papers/index.shtml?id=3973>
- Paszkow M., *Ukraina–Rosija: do nowoji formuły spiwrobitnyctwa*, <http://www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk/index.php?op=view&t=44>

- Pirożkow S., *Ekonomiczeskije rezultaty nedolżny odstawat ot wzaimodiejstwija na političieskom urownie*, „Nacionalnabezpeka i oborona”, 2003, nr 1 (37). Płandij, nr 4/2004, <http://www.foreignpolicy.org.ua/ua/papers/index.shtml?id=2819>.
- Posłannja Prezydenta Ukrainy do Werchownoji Rady Ukrainy. Jewropejski wybir. Konceptualni zasady stratehiji ekonomicznoho ta socialnoho rozwytku Ukrainy na 2002–2011 roky, [http://www.mfa.gov.ua/integration/ua\\_eu/doc/message\\_strategy.doc](http://www.mfa.gov.ua/integration/ua_eu/doc/message_strategy.doc).
- Rebkało W., *Etapy stanowlennia, dynamika ta priorytety politycznoji reformy w Ukraini*, [w:] *Parlaments'ko prezydents'ka forma prawlinnia: Ukraina ta nimec'kyj doswid*, I. Rozputenka (red.), Kyjiw 2003.
- Reznik O., *From the Orange revolution to the revolution of dignity: Dynamics of the protest actions in Ukraine*, „East European Politics and Societies”, vol. 30, 2016, no. 4, ss. 750–765.
- Revolution in Orange: The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough*, A. Aslund, M. McFaul (eds.), Washington: Carnegie Endowment for International Peace 2006.
- Riabczuk M., *Europejskie marzenia, euroazjatyckie realia*, [w:] *Droga do Europy. Opinie ukraińskich elit*, Warszawa 2004, s. 12–13.
- Samit Ukrainia–ES (08.07.2004), <http://www.foreignpolicy.org.ua/ua/headlines/eurochoice/eu/index.shtml?id=3390>.
- Sarna A., *Ukraina: Problemy współpracy gospodarczej z Rosją*, OSW, „Komentarze”, 02.08.2001.
- Shekhovtsov A., *The “Orange revolution” and the “sacred” birth of a civic-republican Ukrainian nation*, „Nationalities Papers”, vol. 41, 2013, no. 5.
- Sherr J., *Viktor Chernomyrdin's Appointment as Ambassador to Ukraine*, Conflict Studies Research Centre, „Occasional Brief”, no. 82, 16 May 2001.
- Sokół W., *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2007.
- Stępniewski T., *Polityka bezpieczeństwa Ukrainy po 2010 roku*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, T. Stępniewski (red.), Rok 11 (2013), z. 2: *Słowiański trójkąt: Rosja, Ukraina, Białoruś*.
- Stępniewski T., *Ukraina: niepewna przyszłość w cieniu przeszłości*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny”, t. XIV (2017), nr 4.
- Świder K., *Rosyjska świadomość geopolityczna a Ukraina i Białoruś (po rozpadzie Związku Radzieckiego)*, Warszawa 2015.
- Szostek J., *Revolution in progress? Continuity and change in Ukrainian politics*, „East European Politics & Societies and Cultures”, 2017 (Virtual Special

- Issue on Ukraine), <http://journals.sagepub.com/page/eep/ukraine-special-issue/virtual-collection> (dostęp: 20.07.2018).
- Ukraina po (Euro)majdanie. Od autorytaryzmu do protodemokracji*, A. Stelmach, L. Hurska-Kowalczyk (red.), Toruń 2016.
- Ukraina ta ES zakładały fundament Planudij (27.07.2004)*, <http://www.foreign-policy.org.ua/ua/headlines/eurochoice/eu/index.shtml?id=3482>
- Umland A., *Domestic and Foreign Factors in the 2004 Ukrainian Presidential Elections*, [w:] *Aspects of the Orange Revolution IV: Foreign Assistance and Civic Action in the 2004 Ukrainian Presidential Elections*, I. Bredies, A. Umland, V. Yakushik (eds.), Stuttgart 2007.
- Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 11.3.2003, COM(2003) 104 final, [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf)
- Wilson A., *Ukraine's Orange Revolution*, New Haven: Yale University Press 2005.
- Wolczuk K., *Ukraine's Policy towards the European Union: A Case of "Declarative Europeanization"*, [http://www.batory.org.pl/ftp/program/forum/eu\\_ukraine/Ukraine\\_eu\\_policy.pdf](http://www.batory.org.pl/ftp/program/forum/eu_ukraine/Ukraine_eu_policy.pdf)
- Wołowski P., *Ukraina w rodzinie euroatlantyckiej*, OSW, „Komentarze”, 24.02.2005.
- Yekelchik S., *Ukraine: Birth of a Modern Nation*, Oxford: Oxford University Press 2007.

## „DO EUROPY RAZEM Z ROSJĄ”: POLITYKA ZAGRANICZNA UKRAINY W CZASIE PREZYDENTURY LEONIDA KUCZMY

### Streszczenie

W niniejszym artykule podjęto próbę zastanowienia się nad następującymi pytaniami badawczymi: na ile błędy popełnione przez prezydenta Leonida Kuczmy w okresie jego ostatniej kadencji prezydenckiej spowodowały, że Ukrainie nie udało się wejść na drogę reform systemowych (m.in. walka z korupcją, tworzenie podstaw do funkcjonowania stabilnego państwa prawa z gospodarką wolnorynkową)?, czy możemy zaryzykować stwierdzenie, że brak radykalnych reform i błędy w polityce zagranicznej Ukrainy czasów ostatniej prezydentury L. Kuczmy nie tylko przyczyniły się do wybuchu „pomarańczowej rewolucji”, ale w konsekwencji doprowadziły do objęcia

władzy przez Wiktora Janukowycza i *de facto* do „Euromajdanu”?, czy ostatni etap prezydentury Kuczmy (2001–2004) w polityce zagranicznej nosi cechy wielowektorowości z położeniem nacisku na kierunek rosyjski?

Słowa kluczowe: Ukraina, polityka zagraniczna Ukrainy, Unia Europejska, demokracja

### “TO EUROPE TOGETHER WITH RUSSIA”: UKRAINIAN FOREIGN POLICY DURING LEONID KUCHMA’S PRESIDENCY

#### Abstract

The present paper discusses the following research questions: To what extent did President Kuchma’s mistakes made during his final presidency have impact on Ukraine’s inability to conduct systemic reforms (e.g. combating corruption, development of the foundations for a stable state based on the rule of law with free market economy)?, Can it be stated that the lack of radical reforms and mistakes in Ukraine’s foreign policy during Kuchma’s final presidency contributed to the outbreak of the Orange Revolution, and also enabled Viktor Yanukovych to take leadership and in fact resulted in the Euromaidan? Can the final stage of Kuchma’s presidency (2001–2004), especially in terms of foreign policy, be characterised as multi-directional with the emphasis on the rapprochement with Russia?

Key words: Ukraine, Ukraine’s foreign policy, the European Union, democracy

### „В ЕВРОПУ ВМЕСТЕ С РОССИЕЙ”: ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА УКРАИНЫ ВО ВРЕМЯ ПРЕЗИДЕНТСТВА ЛЕОНИДА КУЧМЫ

#### Резюме

В настоящей статье предпринята попытка ответа на следующие вопросы аналитического характера: в какой степени ошибки, допущенные президентом Леонидом Кучмой во время его последнего президентского срока, привели к тому, что Украина не смогла пойти в направлении системных реформ (в частности, таких, как борьба с коррупцией, создание условий для функционирования стабильного государства со свободной рыночной экономикой); можно ли с полной уверенностью утверждать, что отсутствие радикальных реформ и ошибки во внешней политике Украины во время последнего пре-

зидентства Леонида Кучмы не только вызвали „оранжевую революцию”, но также в результате привели к принятию власти в стране Виктором Януковичем и *de facto* к „Евромайдану”; имеет ли последний срок президентства Леонида Кучмы (2001–2004) во внешней политике многовекторный характер со смещением направления в сторону пророссийской политики?

Ключевые слова: Украина, внешняя политика Украины, Европейский Союз, демократия

**Cytuj jako:**

Stepniewski T., „Do Europy razem z Rosją”: polityka zagraniczna Ukrainy w czasie prezydentury Leonida Kuczmy, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 4(63), 184–207. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.49/t.stepniewski

**Cite as:**

Stepniewski, T. (2018) “Do Europy razem z Rosją”: polityka zagraniczna Ukrainy w czasie prezydentury Leonida Kuczmy’ [“To Europe together with Russia”: Ukrainian foreign policy during Leonid Kuchma’s presidency’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 4(63), 184–207. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.49/t.stepniewski

Józef M. Fiszer\*

## POZYTYWNE I NEGATYWNE ASPEKTY DZIAŁALNOŚCI PAŃSTW GRUPY WYSZEHRADZKIEJ W LATACH 1991–2018

DOI: 10.26399/meip.4(63).2018.50/j.m.fiszer

### WPROWADZENIE

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku przez Europę przetoczyła się fala radykalnych zmian, określanych czasami jako „Jesień Ludów 1989”, które objęły komunistyczne kraje Europy Środkowo-Wschodniej na czele z Polską. Upadek systemu realnego socjalizmu i rozpad struktur bloku wschodniego na czele ze Związkiem Radzieckim umożliwiły przejście władzy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej siłom niekomunistycznym. Podstawowym zadaniem wyłonionych wówczas nowych organów i elit rządzących stała się całkowita przebudowa ustroju politycznego i gospodarczego (transformacja ustrojowa) oraz zmiana priorytetów polityki zagranicznej i jej reorientacja ze Wschodu na Zachód. To ostatnie zadanie było związane z zastąpieniem dotychczasowej orientacji proradzieckiej przez prozachodnią. Usamodzielnione i wreszcie suwerenne państwa Europy Środkowej i Wschodniej natychmiast podjęły też starania o przystąpienie do zachodnioeuropejskich struktur wojskowych i gospodarczych – Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) i Wspólnot Europejskich<sup>1</sup>.

---

\* Józef M. Fiszer – prof. dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie, fiszer@isppan.waw.pl

<sup>1</sup> J.M. Fiszer, *Rozszerzenie NATO o Polskę, Czechy i Węgry*, „Studia Polityczne”, nr 11, 2000, s. 193–205; J.M. Fiszer, *Geneza i działalność Inicjatywy Środkowoeuropejskiej*, „Przegląd Politolologiczny”, nr 1–2, 2001, s. 19–30.



Wraz z upadkiem komunizmu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i zakończeniem zimnej wojny na świecie odrodziła się też w stosunkach międzynarodowych idea integracji regionalnej, na fali której doszło do utworzenia m.in. Grupy Wyszehradzkiej, czasami nazywanej też państwami V4<sup>2</sup>. Państwa postkomunistyczne połączyła bowiem chęć współpracy przy rozwiązywaniu podobnych problemów oraz realizacji wspólnych zadań i celów, tak w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej. Głównym motywem zainicjowania dialogu i współpracy w obrębie regionu środkowoeuropejskiego stało się dążenie do wykorzystania istniejących podobieństw historycznych, kulturowych, politycznych, gospodarczych i społecznych oraz naturalnej bliskości geograficznej w celu zwielokrotnienia korzyści płynących z wielostronnej współpracy. Wówczas też zrodziło się w stosunkach międzynarodowych zjawisko nazywane „nowym regionalizmem”<sup>3</sup>, którego istotną cechą była otwartość, tzn. że możliwość uczestnictwa w powstających ponadnarodowych strukturach otrzymały zarówno państwa postkomunistyczne, jak i zachodnie<sup>4</sup>.

Wśród utworzonych nowych ugrupowań demokratycznych państw w ramach rozwijającej się na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku integracji regionalnej, w Europie szczególną aktywnością wyróżniała się wspomniana wyżej Grupa Wyszehradzka, która istnieje po dzień dzisiejszy

<sup>2</sup> Integracja regionalna jest formą wielostronnej współpracy partnerskiej. Stanowi pośrednie ogniwo pomiędzy integracją na najwyższym szczeblu transgranicznym a integracją w ramach kontynentu, której najlepszym przykładem jest dziś Unia Europejska. Rozumianą w ten sposób współpracę na płaszczyźnie regionalnej traktuje się często jako substytut szerzej definiowanej wspólnoty kontynentu dla państw, które z przyczyn politycznych, ekonomicznych i społecznych nie odpowiadają kryteriom umożliwiającym uczestnictwo w istniejących ugrupowaniach integracyjnych państw najbardziej rozwiniętych. Może ona także stanowić etap wstępny i przygotowawczy przed przystąpieniem do integracji wyższego szczebla. Istotą regionalnych ugrupowań integracyjnych jest skupianie państw zbliżonych do siebie pod względem geograficznym, historyczno-kulturowym, a także ekonomicznym czy politycznym. Szerzej na ten temat patrz: J. Stańczyk, *Nowy regionalizm w Europie Środkowej*, „Wojsko i Wychowanie”, nr 2, 1999, s. 94; Z. Czachór, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, [w:] W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz (red.), *Stosunki międzynarodowe*, Atla 2, Wrocław 1998, s. 249–255; E. Cziomer, L.W. Zybliekiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 236–246.

<sup>3</sup> R. Zięba, *Nowy regionalizm w Europie a Polska*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1–2, 1992, s. 25–44; J.M. Fiszer, *Geneza i działalność Inicjatywy Środkowoeuropejskiej...*, *op. cit.*, s. 20–21.

<sup>4</sup> G. Bernatowicz, *Od Pentagonalne do Heksagonalne*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 12, 1991, s. 27–30; M. Szczepaniak, *Inicjatywa Środkowoeuropejska (1989–1997)*, „Studia Historia Slavo Germanica”, vol. XXII, 1999, s. 205–206.

i odgrywa istotną rolę w stosunkach międzynarodowych. Jej działalności i roli na arenie międzynarodowej, a zwłaszcza na forum Unii Europejskiej (UE) poświęcone jest niniejsze opracowanie. Jego celem jest analiza polityki unijnej państw Grupy Wyszehradzkiej i ukazanie jej aspektów integracyjnych i dezintegracyjnych. Tezą główną jest konstatacja, że Grupa Wyszehradzka, wbrew propagandowemu wizerunkowi, lansowanemu dziś w polskich mediach, nie stanowi monolitu, gdyż jej państwa członkowskie w praktyce – zgodnie z teorią realizmu klasycznego – mają własne, partykularne cele i interesy, które starają się osiągnąć w stosunkach międzynarodowych, w tym również na forum Unii Europejskiej, często kosztem sąsiada (sojusznika). Ponadto stwierdzam, że w polityce unijnej państw Grupy Wyszehradzkiej występują zarówno elementy pozytywne, jak i negatywne, wywołujące w UE zjawiska i procesy integracyjne i dezintegracyjne, które wpływają na działalność Unii Europejskiej oraz na jej rolę na arenie międzynarodowej.

W opracowaniu tym staram się odpowiedzieć na kilka pytań badawczych, dotyczących m.in. powyższych tez oraz aspektów integracyjnych i dezintegracyjnych w polityce unijnej poszczególnych państw Grupy Wyszehradzkiej oraz co do jej przyszłości. Nie jest to zadanie proste, gdyż na temat Grupy Wyszehradzkiej i jej polityki międzynarodowej, sukcesów i porażek mamy niewiele opracowań źródłowych. Mamy natomiast różne oceny, mniej czy bardziej upolitycznione, wręcz propagandowe. *Summa summarum* stwierdzam, że Grupa Wyszehradzka powinna nadal istnieć i kontynuować swoją działalność, gdyż potrzebują jej zarówno państwa członkowskie, jak i Unia Europejska, która obecnie znajduje się w punkcie zwrotnym swoich dziejów. Grupa państw V4 powinna jednak wspierać Unię Europejską, a nie prowadzić działalność wbrew interesom Unii, czy jej pozostałych państw członkowskich. Jeśli trzeba, powinna stanowić przeciwagę dla „starej” piętnastki na czele z Niemcami i Francją oraz wpływać tonująco na ich egoistyczną politykę we Wspólnotach. Powinna stać się grupą formalną zaprzyjaźnionych, równoprawnych, demokratycznych państw, a nie rywalizujących ze sobą sąsiadów, którzy dbają tylko o swoje narodowe interesy.

## 1. GENEZA I CELE GRUPY WYSZEHRADZKIEJ

Grupa Wyszehradzka powstała po spotkaniu 15 lutego 1991 roku prezydentów Polski i Czechosłowacji oraz premiera Węgier na zamku w węgierskim mieście Wyszehrad. Miejsce spotkania nawiązywało do spotkań w tym mieście królów Polski, Czech i Węgier w latach 1335 i 1338. Po rozpadzie Czechosło-

wacji trójkąt wyszehradzki zamienił się w czworokąt – Polska, Węgry, Czechy i Słowacja, ale od początku relacje między tymi czterema państwami nie były wolne od rywalizacji<sup>5</sup>.

Jak już wspominałem, Grupa Wyszehradzka jest jednym z owoców upadku komunizmu i transformacji ustrojowej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–1990. Jej geneza korzeniami sięga do 1991 roku, a wiec jest obecna na arenie międzynarodowej już 27 lat. Powstała w trudnym momencie historii Europy, a zwłaszcza historii Europy Środkowo-Wschodniej. Powstała bowiem po zjednoczeniu Niemiec 3 października 1990 roku, ale przed rozpadem Związku Radzieckiego i przed powołaniem do życia Unii Europejskiej 7 lutego 1992 roku. Powstała po upadku komunizmu w Polsce, na Węgrzech, w Czechosłowacji i w pozostałych krajach bloku radzieckiego, a więc w czasie radykalnych, ale i niepewnych do końca zmian w Europie i na świecie oraz nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Powoli kończyła się zimna wojna, rozpadały się struktury bloku wschodniego, tj. Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) i Układ Warszawski, ale wojska radzieckie wciąż stacjonowały w Niemczech Wschodnich, w Polsce, na Węgrzech i w Czechosłowacji. Rozpadał się ład jałtański-poczdamski i rozpoczynała się budowa nowego porządku międzynarodowego na świecie. Erozji ulegał Związek Radziecki. Obawiano się, czy po zjednoczeniu Niemcy nadal będą pokojowym mocarstwem europejskim, czy też Europa stanie się niemiecka<sup>6</sup>.

Po rozpadzie RWPG i Układu Warszawskiego państwa Europy Środkowo-Wschodniej, na czele z Polską, znalazły się w trudnej sytuacji międzynarodowej. Ich bezpieczeństwo było poważnie zagrożone ze strony rozpadającego się Związku Radzieckiego i jego negatywnego stosunku do transformacji ustrojowej u byłych sojuszników oraz wobec ich euroatlantyckich aspiracji. Jednocześnie Zachód na czele ze Stanami Zjednoczonymi – wbrew wcześniejszym obietnicom – postawił Polsce, Czechom, Słowacji i Węgrom wiele

<sup>5</sup> A. Grajewski, *Grupa Wyszehradzka. Narodziny i zmierzch*, „Przegląd Polityczny”, nr 32, 1996, s. 12–14; M. Herman, *Grupa Wyszehradzka. Narodziny, rozwój, perspektywy*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 2, 2001, s. 123–134; A. Krasnowski, *Grupa Wyszehradzka – z historii i o przyszłości*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2010.

<sup>6</sup> J.M. Fiszler, *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; J.M. Fiszler, *From Political Transformation to Europeanization and Democracy in the New European Union Member States: An Attempt to Review Results*, „Polish Sociological Review”, nr 3(195), 2016, s. 373–388.

trudnych warunków, od spełnienia których uzależnił ich członkostwo w strukturach euroatlantyckich, czyli w NATO i Unii Europejskiej. Opór stawiała też Federacja Rosyjska, dla której Polska po 1991 roku nadal miała być domeną jej wpływów. Dla Polski Rosja była najważniejszym partnerem i zarazem zagrożeniem na Wschodzie, z kolei dla Federacji Rosyjskiej Polska nie stanowiła priorytetu w polityce zagranicznej. W Rosji dominowała tendencja do pomijania lub lekceważenia pozycji Polski w Europie<sup>7</sup>.

W polskiej polityce wschodniej Rosja zawsze była i jest nadal postrzegana jako kraj stanowiący zagrożenie dla podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa. Skutkiem tego były próby ukształtowania „przyjaznej ściany wschodniej” poprzez wspieranie niepodległości Ukrainy i Białorusi oraz procesów demokratycznej transformacji systemów polityczno-gospodarczych tych państw. Przyczyniło się to do zdecydowanie negatywnej reakcji strony rosyjskiej, która odbierała polskie próby wpływania na kierunek przemian politycznych na obszarze poradzieckim jako naruszenie jej nieformalnej strefy wpływów. Z kolei reakcje strony rosyjskiej i jej sprzeciw wobec atlantyckich aspiracji Polski przyczyniły się do defensywnego charakteru naszej polityki wobec Rosji. Nieco inne od Polski stanowisko wobec Rosji zajmowały Węgry, Czechy i Słowacja, które obawiały się, że mogą zostać przez Polskę wciągnięte w poważny konflikt z Rosją i dlatego zachowywały się powściągliwie wobec polskiej polityki wschodniej.

Ponadto strona polska w relacjach z Rosją podnosiła kwestie rozliczeniowe i martyrologiczne, domagając się od strony rosyjskiej wyjaśnienia wszystkich okoliczności zbrodni katyńskiej, zadośćuczynienia i przeprosin. Ultymatywny ton tych żądań i nieustanne eksponowanie ich w relacjach politycznych doprowadziły do traktowania przez stronę rosyjską polityki historycznej wobec Polski jako skutecznego instrumentu realizacji własnych celów w polityce zagranicznej<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> E. Szkop, *Gospodarka w relacjach Unia Europejska – Federacja Rosyjska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012, s. 30–33; K. Przybyła, *Rosyjska polityka wobec Zachodu – wybrane zagadnienia*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr 26, s. 67–89; R. Jakimowicz, *Zarys stosunków polsko-rosyjskich w latach 1992–1999*, Polska Fundacja Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2000; A.V. Kozhemiakin, R.E. Kanet, *Russia and Its Western Neighbours in the „Near Abroad”*, [w:] *The Foreign Policy of the Russian Federation*, Palgrave Macmillan, London 1997, s. 28–48.

<sup>8</sup> M. Dobroczyński, *Między mocarstwami: Niemcy–Polska–Rosja*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1996, s. 65; S. Domaradzki, *Polityka historyczna w stosunkach polsko-rosyjskich po roku 1989*, „Państwo i Społeczeństwo”, nr 2, 2008, s. 45–59.

Polskę i Rosję dzieliła nie tylko odmienna ocena przeszłości i system polityczno-społeczny, ale przede wszystkim rozbieżne koncepcje dotyczące bezpieczeństwa międzynarodowego. Różnice te stały się głównym wyznacznikiem polsko-rosyjskich stosunków politycznych po 1991 roku. Potęgowała je polityka Polski wobec państw poradzieckich, a zwłaszcza takich jak Ukraina i Białoruś, zmierzająca do wspierania w nich procesów demokratycznych. Nie spotkało się to ze zrozumieniem strony rosyjskiej, która traktowała to jako bezpośrednie angażowanie się Polski w przemiany polityczne na obszarze tzw. bliskiej zagranicy, czyli państw należących do rosyjskiej strefy interesów. Apogeum tej polityki miało miejsce podczas pomarańczowej rewolucji na Ukrainie, którą strona rosyjska potraktowała jako atak wymierzony bezpośrednio w jej żywotne interesy. Polityka Polski wobec Rosji charakteryzowała się brakiem spójnej koncepcji, uwzględniającej specyfikę każdego z tych państw. Po wyczerpaniu się formuły dwutorowości nie podjęto prac nad stworzeniem nowej koncepcji polityki wschodniej. Skutkiem tego dominowały w niej mesjanistyczne i pozbawione możliwości realizacji założenia, krótkotrwałe i doraźne programy konstruowane bez głębszej refleksji i poczucia odpowiedzialności. W polityce zagranicznej wobec Rosji zabrakło realnej i długofalowej wizji co do roli i obecności Polski na Wschodzie. Istotny wpływ na stan i charakter polskiej polityki wschodniej miał brak właściwej koordynacji i występowanie kilku ośrodków decyzyjnych realizujących strategiczne interesy państwa. Skomplikowane kwestie dwustronnych relacji z Rosją były także wykorzystywane w bieżącej działalności politycznej, przyczyniając się tym samym do nadmiernego epatowania pojawiającymi się napięciami i nadawania im wysoce emocjonalnego charakteru<sup>9</sup>.

Pojawiające się w rosyjskiej polityce zagranicznej tendencje do reintegracji obszaru poradzieckiego i fundamentalny sprzeciw Rosji wobec atlantyckich aspiracji Polski przyczyniły się do przyjęcia założenia, że Rosja stanowi główne zagrożenie dla polskiego bezpieczeństwa narodowego. W związku z tym, wszelkie działania strony rosyjskiej wobec Polski traktowane były podejrzliwie i odbierane jako zagrożenie. Spowodowało to ostrożny kurs polityki Polski wobec Rosji. Jej celem stało się zabezpieczenie przed neoimperialną Rosją poprzez szybkie uzyskanie członkostwa w NATO i Unii Europejskiej. Tym-

<sup>9</sup> W. Malendowski, *Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej w XX i XXI wieku. Cele – zadania – kierunki działania*, „Przegląd Strategiczny” nr 10, 2017, s. 55–94; M. Czajkowski, *Rosja w Europie. Polityka bezpieczeństwa europejskiego Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2003; M. Raś, *Ewolucja polityki zagranicznej Rosji wobec Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej w latach 1991–2001*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.

czasem – jak już wspominałem – Rosja była przeciwna polskim aspiracjom euratlantyckim i zdecydowanie przeciwdziałała idei poszerzenia NATO i Unii Europejskiej na Wschód<sup>10</sup>.

Geneza Grupy Wyszehradzkiej w momencie rekonfiguracji sceny międzynarodowej w Europie, czyli rozpadu ładu jałtańsko-poczdamskiego i tworzenia się nowego porządku międzynarodowego na świecie, wywarła istotny wpływ na jej kształt, stawiane przed nią cele i działalność. Cele te były różne, zmieniały się w kolejnych latach i determinowały współpracę Polski, Węgier, Czech i Słowacji. Wraz z ich osiągnięciem współpraca ta ulegała wyhamowaniu i po jakimś czasie, w zależności od potrzeb, była wznawiana. Tak było w momencie przyjęcia 12 marca 1999 roku Polski, Czech i Węgier do NATO oraz po 1 maja 2004 roku wraz z przyjęciem Polski, Czech, Węgier i Słowacji do Unii Europejskiej. Wówczas też został zrealizowany najważniejszy cel Grupy Wyszehradzkiej, owej nieformalnej grupy czterech postkomunistycznych państw z Europy Środkowo-Wschodniej. Ich dalsza współpraca oparta była na podpisanych wówczas układach i umowach bilateralnych. Była i jest też nadal kontynuowana współpraca wielostronna państw Grupy Wyszehradzkiej, przynosząc mniejsze lub większe efekty społeczne, polityczne, gospodarcze czy na arenie międzynarodowej, na przykład w ramach struktur euroatlantyckich, tj. UE i NATO<sup>11</sup>.

Państwa V4, zgodnie z teorią realizmu, nigdy nie tworzyły monolitu, gdyż miały swoje partykularne cele oraz interesy i konsekwentnie dążyły do ich osiągnięcia, czasami kosztem sąsiada. Dlatego w historii Grupy Wyszehradzkiej mamy etapy współdziałania i współpracy, ale także rywalizacji, a nawet skrywanej wrogości. Przez lata Grupa Wyszehradzka była raczej pojęciem geograficznym niż politycznym. Między krajami tej Grupy dopiero niedawno, gdzieś od przełomu lat 2015/2016 następuje stopniowe zbliżenie polityczne. Starają się one stworzyć w ramach Unii Europejskiej blok, mający w różnych sprawach wspólne stanowisko. Wcześniej oficjalnie ogłaszano wielkie, ambit-

<sup>10</sup> J. Strzelczyk, *Ucieczka ze Wschodu. Rosja w polskiej polityce 1989–1993*, Wydawnictwo „Rytm”, Warszawa 2002, s. 12–14; A. Hyde-Price, *Dryf kontynentalny? Polska a zmiany relacji euroatlantyckich*, [w:] O. Osica, M. Zaborowski (red.), *Nowy członek „starego” Sojuszu. Polska jako nowy aktor w euroatlantyckiej polityce bezpieczeństwa*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002; J.M. Fiszer, *Stanowisko Rosji wobec akcesji Polski do NATO i Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1(60), 2018, s. 264–289.

<sup>11</sup> J.M. Fiszer, *Rozszerzenie NATO...*, *op. cit.*, s. 193–205; J.M. Fiszer, J. Wódka, P. Olszewski, T. Paszewski, A. Cianciara, A. Orzelska-Stączek, *The Euro-Atlantic System in a Multipolar World. A Forecast*, Logos Verlag, Berlin 2015.

ne plany i pozorowano jedność działania na arenie międzynarodowej. Tak jest do dnia dzisiejszego. I choć wszyscy mówią o konieczności kontynuowania współpracy, Grupę Wyszehradzką rozdierają różnice interesów narodowych i wybujałe ambicje przywódców, zwłaszcza Polski i Węgier, oraz ich odmienny stosunek do Rosji. W praktyce więc, kiedy współpraca w ramach tej Grupy była jak najbardziej potrzebna, na przykład w czasie negocjacji warunków akcesji do UE w latach 1998–2002, Polska, Węgry, Czechy i Słowacja, zamiast się wspierać rywalizowały ze sobą o pierwszeństwo i względy Brukseli. I srodze się to na nich zemściło, gdyż warunki, jakie wynegocjowałyby Wyszehrad, mogłyby być dużo korzystniejsze, gdyby np. Węgry za wszelką cenę nie chciały udowodnić, że są lepiej od Polski przygotowane do członkostwa w Unii Europejskiej. W wielu sprawach państwa V4 na arenie międzynarodowej, także na forum UE, były i są nadal bardziej rywalami niż partnerami.

## 2. ETAPY WSPÓŁPRACY I POLITYKA UNIJNA PAŃSTW GRUPY WYSZEHRADZKIEJ

Na początek chciałbym przytoczyć kilka danych statystycznych, aby pokazać, jakimi potencjałami i atutami dysponują państwa Grupy Wyszehradzkiej i jaka jest ich łączna siła oraz, jakie są możliwości ich współpracy bilateralnej i w ramach UE. Państwa Grupy Wyszehradzkiej zamieszkuje 64,3 mln osób, co stanowi 12,7% ludności Unii Europejskiej. W roku 2015 wytworzyły one razem PKB (w cenach bieżących) o wartości 781,5 mld euro, czyli 5,3% PKB Unii Europejskiej. Eksport grupy V4 (zarówno wewnątrz Unii, jak i poza nią) wyniósł 484,4 mld euro, czyli 9,9% eksportu wszystkich krajów Unii. O ile pod względem liczby ludności grupa V4 może być porównywana z Niemcami, to jej PKB jest blisko 4-krotnie mniejszy, zaś eksport 2,5-krotnie mniejszy. Łączny PKB grupy wyszehradzkiej liczony w cenach bieżących jest niewiele większy niż Holandii, zaś po skorygowaniu o siłę nabywczą walut jest mniej więcej równy PKB Hiszpanii. Kraje grupy V4, choć przez ostatnie 25 lat rozwijały się szybciej niż kraje Europy Zachodniej są nadal jednymi z najbiedniejszych w Unii Europejskiej. Czechy są o 15 pkt proc. biedniejsze niż średnio UE 28, Słowacja o 23 pkt. proc., Polska i Węgry o ponad 30 pkt. proc. Co ciekawe, Węgry, które na początku lat dziewięćdziesiątych były wyraźnie bogatsze od Polski, zostały w ostatnich latach przez nasz kraj wyprzedzone. Rząd węgierski, na którego czele od 2010 roku stoi Viktor Orbán, próbuje prowadzić nieortodoksyjną politykę gospodarczą, której celem jest przyspieszenie wzrostu i zrównoważenie gospodarki, co już w 2018 roku udało mu się

*de facto* osiągnąć. Największym sukcesem polityki Orbána było zmniejszenie zależności gospodarki węgierskiej od kapitału zagranicznego. Rząd węgierski jest coraz częściej chwalony za reformy gospodarcze i przezwyciężenie ogromnego kryzysu gospodarczego, którego wpływ był wciąż widoczny zaledwie parę lat wcześniej. Z drugiej strony, należy podkreślić, że poziom życia na Węgrzech wydaje się nadal stosunkowo niski (szczególnie w porównaniu z innymi państwami V4) i jest obecnie na równi z poziomem życia w Rumunii, którą Węgry zdecydowanie przewyższały pod tym względem jeszcze dekadę temu. Polska jest zdecydowanie największym krajem grupy V4. Na nasz kraj przypada 60% ludności czwórki wyszehradzkiej i 55% łącznego PKB<sup>12</sup>.

Trzeba podkreślić, że w latach 2017–2018 w krajach Grupy Wyszehradzkiej obserwowane jest wyraźne ożywienie gospodarcze. Widać to zwłaszcza na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Według danych Eurostatu, Czechy, Węgry, Polska i Słowacja mają bardzo dobre wskaźniki ekonomiczne w porównaniu z innymi państwami członkowskimi UE. Stopy bezrobocia w Czechach (2,4% – najlepszy wynik w UE), na Węgrzech (3,8%) i w Polsce (4,5%) już na początku 2018 roku należały do najniższych w całej Unii Europejskiej (7,3%). Najwyższą stopę bezrobocia w V4 odnotowała w styczniu 2018 roku Słowacja – 7,5%. Kraje V4 stały się celem emigracji zarobkowej wielu zagranicznych pracowników, pochodzących głównie z Ukrainy i innych byłych republik Związku Radzieckiego. Długoterminowemu spadkowi poziomowi bezrobocia towarzyszy dość wysokie tempo wzrostu PKB (w porównaniu z pozostałymi państwami UE). Dane rachunków narodowych wskazują, że kraje V4 zaczęły 2018 rok z lepszymi wskaźnikami od średniej dla całej Unii Europejskiej. Trzeba też podkreślić, że ogólna sytuacja gospodarcza w Unii Europejskiej jest także korzystna<sup>13</sup>.

Jak już pisałem, kraje grupy V4 łączy nie tylko historia, ale także współpraca gospodarcza. Czechy, Słowacja i Węgry były przez kilkadziesiąt lat częścią Cesarstwa Austriackiego, a wraz z Polską przez kilkadziesiąt lat wchodziły w skład socjalistycznej organizacji gospodarczej – RWPG. Czechy i Słowacja były w XX wieku jednym państwem. Więzy handlowe między krajami V4 powinny więc być bardzo silne, ale tak nie jest. Dla wszystkich tych państw najważniejszym partnerem są bowiem Niemcy, których udział zarówno w eks-

<sup>12</sup> W. Gadomski, *Kraje Wyszehradzkie bliższe politycznie niż gospodarczo*, „Obserwator finansowy.pl”, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/kraje-w-...>, 3.10.2016.

<sup>13</sup> M. Kowalczyk, *To będzie dobry rok dla krajów Grupy Wyszehradzkiej*, „Obserwator finansowy.pl”, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/to-będzie-...>, 15.05.2018.



porcie, jak i imporcie krajów Grupy Wyszehradzkiej jest z reguły kilkakrotnie większy niż kolejnych partnerów. Na Niemcy przypada jedna czwarta obrotów handlowych Polski, 27% obrotów Węgier i Czech i 20% obrotów handlowych Słowacji. Silne więzy handlowe łączą jedynie Czechy i Słowację, kraje które dopiero przed 24 laty się rozdzieliły. I dla nich jednak Niemcy to partner numer 1. Dla Słowacji Czechy są drugim najważniejszym partnerem zarówno w eksporcie, jak w imporcie, dla Czech Słowacja jest drugim największym odbiorcą ich towarów, ale zaledwie 4,7% czeskiego importu pochodzi ze Słowacji. Również w inwestycjach bezpośrednich w krajach V4 przeważa kapitał z Europy Zachodniej. *Summa summarum*, gospodarki czterech krajów Grupy Wyszehradzkiej są do siebie podobne. Mają wysoki udział przemysłu w PKB, starają się przyciągnąć inwestycje zagraniczne, konkurując wzajemnie w tej dziedzinie – który kraj zaoferuje najlepsze warunki. Są uzależnione od importu surowców energetycznych (głównie z Rosji) i szukają rynków zbytu przede wszystkim w Europie Zachodniej. Można więc stwierdzić, że póki co, nie widać szans do głębszej integracji gospodarczej państw V4<sup>14</sup>.

W historii Grupy Wyszehradzkiej można wyróżnić cztery zasadnicze etapy współpracy i adekwatne do nich okresy w unijnej polityce jej państw członkowskich. Pierwszy etap, to lata 1991–1999, a więc od powołania jej do życia do przyjęcia Polski, Czech i Węgier do NATO 12 marca 1999 roku. Drugi etap przypada na lata 1999–2004, a więc obejmuje okres od rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych do przyjęcia Polski, Czech, Słowacji i Węgier do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 roku. Trzeci etap to lata 2004–2015, czyli od akcesji do UE do wyborów parlamentarnych i prezydenckich w 2015 roku na Węgrzech i w Polsce. Etap czwarty to czas od 2015 roku do dnia dzisiejszego. We wszystkich tych etapach w unijnej polityce państw Grupy Wyszehradzkiej mieliśmy do czynienia z elementami mniej lub bardziej integracyjnymi i dezintegracyjnymi, które sprzyjały UE i jej polityce wewnętrznej i międzynarodowej lub osłabiały jej aktywność na forum międzynarodowym, a szczególnie w walce z kolejnymi kryzysami i problemami, które nawiedzały Unię Europejską i pojawiały się na arenie międzynarodowej, m.in. arabska jesień ludów, wojna na Ukrainie i aneksja Krymu przez Rosję, Państwo Islamskie, terroryzm międzynarodowy, wojna domowa w Syrii.

Po akcesji, a więc po osiągnięciu głównego celu strategicznego, w Unii Europejskiej też nie było lepiej. Grupa Wyszehradzka, wspierana przez Rumunię, Bułgarię i Kraje Bałtyckie, aktywizowała się tylko wówczas, kiedy trzeba się było bić o pieniądze. Tak było podczas negocjacji unijnego budżetu

<sup>14</sup> W. Gadomski, *Kraje Wyszehradzkie...*, op. cit., s. 5–7.

na lata 2014–2020 i tak jest teraz, kiedy trwają negocjacje formalne i nieformalne nad perspektywą finansową dla UE na lata 2021–2027.

*Notabene*, Komisja Europejska już pokazała pierwszą propozycję unijnego budżetu na lata 2021–2027, która nie jest korzystna dla Polski i pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej. Uwzględnia ona bowiem skutki brexitu, który spowoduje spadek wpływów do budżetu UE od płatników netto, a nowe unijne inicjatywy wymagają zwiększonego finansowania. Nasze główne źródło dochodów, czyli fundusze strukturalne, musi 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 Grupy Wyszehradzkiej. Ale Polska jest dziś w Unii niemal osamotniona, bo władze naszego państwa wolą się kłócić z Komisją o zasady praworządności, a nie o budżet. W efekcie tego, w negocjacjach budżetowych sukces osiągną inni naszym kosztem. Co więcej, jestem pewien, że jeśli w tej sprawie Polska liczy na wsparcie Budapesztu, to może się mocno rozczarować, gdyż Węgrom też zależy dokładnie na tych pieniądzach, które chce dostać Polska. 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 mld euro w obecnej perspektywie. Zatem średnio zamiast blisko 12 mld euro rocznie, do Polski napływałoby bezzwrotne finansowanie warte 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 zmniejszy 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. Będzie to więc poważne zmniejszenie, ze skutkami odczuwalnymi w finansach publicznych i na rynku walutowym<sup>15</sup>.

Warto zaznaczyć, że Polska odniosła ogromne korzyści z członkostwa w UE dlatego, że pewny dostęp do europejskiego rynku i spadek obaw dotyczących przyszłości kraju zachęcał do inwestycji, zarówno inwestorów

<sup>15</sup> S. Gomułka, *Budżet pełen innowacji*, „Rzeczpospolita”, 4.07.2018, s. A27.

zagranicznych, jak i krajowych. Niestety, odnosi się wrażenie, że dziś w Polsce większość społeczeństwa nie rozumie tej istoty korzyści z członkostwa, utożsamiając zyski głównie z napływem unijnych funduszy. Jak pisze profesor Witold Orłowski:

„Jest to wina polityków i ekonomistów, którzy wybrali ten właśnie – intuicyjnie najprostszy – sposób przekonania Polaków do Unii. Tworzy to jednak poważny problem. Bo gdy Polska przestanie być tak dużym beneficjentem netto budżetu Unii jak dotąd, dla wielu Polaków nie będzie już wcale jasne, czy członkostwo w Unii jest opłacalne. A to zwiększa ryzyko polexitu – albo z premedytacją realizowanego przez antyunijnych polityków, albo będącego wynikiem politycznej niezdarności i nietrafionych kalkulacji, jak to się stało w Wielkiej Brytanii”<sup>16</sup>.

Analizując kolejne etapy działalności Grupy Wyszehradzkiej w latach 1991–2018, trudno jest mówić o wspólnej polityce unijnej państw Grupy Wyszehradzkiej. W jej działalności mamy do czynienia z elementami polityki wspierającej procesy integracyjne w Europie, ale także z zachowaniami dezintegracyjnymi, które osłabiają UE i jej rolę na arenie międzynarodowej. Na przykład w 2016 roku na szczycie UE w Bratysławie Polska i Węgry wzywały do „kontrewolucji kulturowej” w Unii, wzmocnienia roli państw narodowych kosztem instytucji unijnych i zmiany traktatów UE idących w euro-sceptycznym i konserwatywnym kierunku. A tymczasem politycy czescy czy słowaccy podkreślali, że nie zgadzają się na zmianę unijnych traktatów. Takich przykładów różnych zdań i postaw wśród państw Grupy Wyszehradzkiej jest bardzo dużo. Niektóre kraje, jak np. Polska, przeceniają siły i możliwości Grupy Wyszehradzkiej i jej możliwości wpływania na procesy integracyjne w Europie i na politykę wewnętrzną i zagraniczną UE. Próbuje prowadzić politykę unijną w opozycji wobec unijnej polityki Niemiec czy francusko-niemieckiego tandemu. Idea konsolidacji Europy Środkowej w opozycji wobec rosyjskich wpływów jest utopią. W doskonałych stosunkach z Rosją są Węgry, a to oznacza, że Polska *de facto* nie ma po swojej stronie niezbędnego, silnego regionalnego partnera. Stosunki rosyjsko-węgierskie są doskonałe, a przemawiają za tym czynniki ekonomiczne i polityczne. Węgry oczekują zniesienia sankcji unijnych wobec Rosji. Według Orbána od czasów ich nałożenia jego kraj stracił 6,5 mld dolarów. Premier Węgier już kilkakrotnie wyraził nadzieję zbliżenia UE oraz Rosji. Zresztą nie tylko Węgry nie są zainteresowane

<sup>16</sup> W.M. Orłowski, *Alarm dla Polski*, „Gazeta Wyborcza”, 18.07.2018, s. 3. Por. także: M. Kokot, *Orbán poza zasięgiem*, „Gazeta Wyborcza”, 20.07.2018, s. 12; J.M. Fiszer, *Niemcy i Francja w Unii Europejskiej po brexicie*, „Rocznik Polsko-Niemiecki”, nr 26, 2018, s. 39–54.

prężeniem mięśni wobec Moskwy. Również Czesi oraz Słowacy woleliby dojść do porozumienia z Rosją i nie zamierzają rzucać jej kłód pod nogi. Dlatego idee budowy nowej Europy Środkowej (tudzież tzw. Międzymorza), gdzie Warszawa grałaby pierwsze skrzypce, a blok państw Grupy Wyszehradzkiej stanowiłby barierę wobec rosyjskich wpływów w Europie, wydają się nierealne<sup>17</sup>.

Politycy o postawach eurosceptycznych i antyunijnych, a dziś ich nie brakuje w Europie i na świecie, mniej lub bardziej skupieni wokół Władimira Putina, widzą w Grupie Wyszehradzkiej przysłowiowego Konia Trojańskiego, za pomocą którego uda się jeśli nie rozbić UE, to mocno ją osłabić, wyeliminować z gry o nowy podział świata.

Już obecnie coraz wyraźniej ujawnia się brak jedności i solidarności wśród państw UE. Po 60 latach integracji Europie zabrakło spoiwa i klarownej wizji jej dalszego rozwoju i miejsca w nowym łańdże globalnym. Narastają głębokie podziały i kontestowana jest idea europejskiej solidarności i spójności, a tym samym maleje skuteczności UE jako aktywnego gracza na arenie międzynarodowej<sup>18</sup>.

Brexit może okazać się punktem zwrotnym w historii UE – początkiem jej rozpadu albo procesu odwrotnego, który przyspieszy reformę i modernizację Unii. W procesach tych dużą rolę pozytywną lub negatywną może odegrać Grupa Wyszehradzka. Moim zdaniem, Brexit osłabi Unię Europejską i zahamuje procesy integracyjne w Europie. Wzrosną bowiem nastroje antyunijne i eurosceptyczne, polegające na krytyce Unii Europejskiej i silnym wobec niej sprzeciwem. Te procesy i zjawiska już trwają i będą się nasilały w poszczególnych państwach członkowskich wraz z brexitowymi negocjacjami, a zwłaszcza w państwach V4.

Unia Europejska stoi dziś przed trudnym i niezmiernie istotnym dylematem: dalszy rozwój i pogłębianie integracji czy ograniczenie jej, spłyccenie, a w konsekwencji zmniejszenie znaczenia na arenie międzynarodowej. Ważne decyzje, które nie mogą być odłożone na później, dotyczą kwestii dziś strategicznych, jak: tempo rozszerzenia Unii, przyszłość rynku wewnętrznego, bezpieczeństwo energetyczne, problemy demograficzne, w tym związane z migracją ludności i uchodźcami, bezpieczeństwo obywateli oraz zagwaran-

<sup>17</sup> K. Szczerski, *Utopia Europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Biały Kruk Sp. z o.o., Kraków 2017, s. 186–207.

<sup>18</sup> J. Zielonka: *Koniec Unii Europejskiej?*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2014, s. 27–32; M. Schulz, *Skrepowany OLBRYM. Ostatnia szansa dla Europy*, MUZA SA, Warszawa 2014.

towanie im korzystania z demokratycznych swobód<sup>19</sup>. Dziś pilnym wyzwaniem jest konieczność ścisłej współpracy państw członkowskich UE w celu przewyżczenia negatywnych skutków kryzysu finansowego i gospodarczego oraz tzw. kryzysu uchodźczego. Ideałem byłoby stworzenie sprawnych i skutecznych mechanizmów chroniących UE przed podobnymi problemami w przyszłości. Znalazło to wyraz w „Deklaracji Rzymskiej”, przyjętej 25 marca 2017 roku podczas szczytu 27 krajów UE z okazji 60. rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich. W dokumencie tym jest mowa o „bezprecedensowych wyzwaniach” dla Unii – od terroryzmu, przez rosnącą presję migracyjną oraz protekcyjizm, aż po nierówności społeczne i ekonomiczne. Przywódcy UE zobowiązali się do budowania Europy bezpiecznej (m.in. z dobrze chronionymi granicami zewnętrznymi), dostatniej, socjalnej (m.in. walczącej z dyskryminacją, wykluczeniem społecznym i ubóstwem) oraz „Europy silniejszej pozycji” w kontekście globalnym (m.in. wzmacniającej obronność we współpracy z NATO). „Europa to nasza wspólna przyszłość” – brzmi ostatnie zdanie w tej „Deklaracji”<sup>20</sup>. Niestety, deklaracja ta nie zawiera konkretnych reform, a więc dopiero z czasem się okaże, czy pozostanie czysto okolicznościowym dokumentem, czy też jej zobowiązania będą wypełnione konkretną treścią i reformami.

Państwa Grupy Wyszehradzkiej powyższe stwierdzenie, że „Europa to nasza wspólna przyszłość”, powinny wziąć sobie do głowy, a ich przywódcy solidarnie włączyć się do ratowania UE przed rozpadem i wspólnie podejmować wysiłki na rzecz dalszej integracji Europy. Zwłaszcza, że w UE już dziś mamy do czynienia z integracją „wielu prędkości” i z daleko idącymi procesami o charakterze dezintegracyjnym. Państwa Grupy Wyszehradzkiej nie powinny potęgować tych procesów, a wręcz przeciwnie, powinny je hamować i solidaryzować się z unijną polityką. Zbyt dużo zawdzięczają Unii. Dzięki jej pomocy skutecznie przeprowadziły transformację ustrojową i wkroczyły na ścieżkę szybkiego rozwoju gospodarczego. Bez członkostwa i pomocy UE państwa V4 dziś byłyby na etapie Białorusi, Mołdawi lub Ukrainy. A to przecież zobowiązuje i leży w naszym narodowym interesie, aby dbać o własną rację stanu, nie rozbijając jedności Unii Europejskiej, zwłaszcza w tak trudnym dla niej momencie, w jakim obecnie się znajduje. Grupa Wyszehradzka powinna skutecznie zabiegać o zachowanie otwartego charakteru Unii i zacie-

<sup>19</sup> *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012, s. 3–5; A.A. Skrzypek, *Kryzys Unii, idei, polityki?*, „Politeja”, nr 43, 2015, s. 5–41.

<sup>20</sup> *Deklaracja Rzymska*, „Gazeta Wyborcza”, 27.03. 2017, s. 9. Por. także: T. Bielecki, *Rzymska wiosna w Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza”, 27.03.2017, s. 9.

śnianie formalnych więzów łączących UE z sąsiadami ze Wschodu i Południa (po Gruzję). W interesie Europy Środkowo-Wschodniej. Natomiast nie zgadzam się z koncepcją lansowaną przez profesora Krzysztofa Szczęsnego, że:

„(...) w interesie Europy Środkowej leży Unia, która zachowując spójność traktatową: wspólne instytucje, wspólny budżet, wspólne prawo, ewoluuje w kierunku zdecentralizowanych form „wspólnot regionalnych”, które mają równe prawa, ale mogą kształtować samodzielnie szczegółowy model swojego działania w ramach jednolitych norm i warunków brzegowych. Stwarza to bowiem szansę na środkowoeuropejski model integracyjny w ramach Unii, skupiony wokół rdzenia koordynacyjnego, którego naturalnym zwornikiem byłaby Polska”<sup>21</sup>.

Takie rozwiązanie, które moim zdaniem nigdy nie zostanie zaakceptowane przez pozostałe kraje Grupy Wyszehradzkiej, jest przykładem dzielenia UE i może prowadzić do jej głębokich podziałów.

Pilnym zadaniem dla UE jest powstrzymanie tendencji dezintegracyjnych w Europie. W tym celu Unia powinna zmierzać w dwóch kierunkach. Po pierwsze, zrewidować politykę oszczędności oraz zwiększyć skalę inwestycji w państwach słabiej rozwijających się lub pogrążonych w kryzysie. Po drugie, powinna rozwiązać istniejący od lat problem deficytu demokracji. Oznacza to albo wprowadzenie pełnej demokracji (federacji demokratycznej) w UE, albo radykalne oddanie kompetencji unijnych z powrotem do państw, czyli tam gdzie istnieje demokratyczna kontrola nad władzą. Niestety, kanclerz Angela Merkel, która dziś rządzi Unią Europejską, odrzuca ideę federacji i promuje międzyrządową współpracę państw. Sprzyja ona interesom najsilniejszych podmiotów, a także podporządkowuje tej logice całe instrumentarium prawa i instytucji UE. Elity polityczne UE odrzucają też w większości rewizję traktatową, głównie z obawy przed narodową demokracją, a dokładnie możliwością sprzeciwu wyborców wobec integracji w kolejnych referendach. Bardzo mało prawdopodobna jest też znacząca renacjonalizacja kompetencji unijnych, czego *notabene* od lat domagali się Brytyjczycy, ale bezskutecznie. W związku z tym, prawdopodobnie nastąpi zacieśnienie kolejnych reżimów gospodarczych i politycznych, a zwłaszcza tych, które przynoszą korzyści najsilniejszym państwom. To zaś spowoduje ekspansję prawa unijnego, ale bez konieczności zmiany traktatów. Nastąpi wzmocnienie strefy euro, ale bez zasadniczego pogłębiania unii politycznej. Jak już wspominałem, duże

<sup>21</sup> K. Szczęsny, *Utopia Europejska...*, op. cit., s. 197.

zmiany będą dotyczyły nowego budżetu wspólnoty. Przede wszystkim nastąpi zmniejszenie finansowania polityki spójności oraz przeniesienia środków na innowacje wojskowe, politykę migracyjną i wsparcie strefy euro, co nie jest korzystnym rozwiązaniem dla państw spoza strefy euro, w tym Polski<sup>22</sup>.

Polska, a także pozostałe kraje V4 muszą postawić na Europę, bo tu w UE, a nie za Atlantykiem czy w Moskwie, są dzisiaj nasze główne interesy. I nie chodzi tylko o stabilność polityczną czy rozwój gospodarczy. Wobec charakteru zagrożeń związanych dzisiaj z Rosją mocne zakorzenienie instytucjonalne i ekonomiczne w Unii jest nie mniej ważne niż parasol militarny Stanów Zjednoczonych. Niezależnie od stanu naszych stosunków z Brukselą czy Berlinem, Polska i pozostałe kraje V4 nigdy nie powinny pójść na antyunijny układ z Donaldem Trumpem. I to nie tylko z powodu nieprzewidywalności amerykańskiego przywództwa, ale także dlatego, że bezpieczeństwo budowane na rozbiciu Europy prędzej czy później obróci się przeciwko nam.

## PODSUMOWANIE

Wiele prac naukowych oraz raportów pokazuje, że Unia Europejska znalazła się na historycznym zakręcie. Narastająca fala populizmu i ksenofobii sprawia, że projekt europejski nie odzyska swojej żywotności bez udziału obywateli Unii. Nakładające się na siebie zjawiska kryzysowe, pojawiające się w okresie szczególnie trudnych wyzwań zewnętrznych, powinny stać się impulsem do przemyślenia na nowo tego, czym UE jest i, czym może być. Chcąc jednak przekonać innych do realizowanego przez siebie modelu, Unia Europejska sama musi w niego uwierzyć, odbudować zaufanie, którego część straciła, złapać drugi oddech, wymyślić się na nowo. Warto tutaj przypomnieć słowa Jeana Monneta, który w swoich *Mémoires* napisał, że:

„Europa powstanie wśród kryzysów i będzie sumą rozwiązań tych kryzysów”<sup>23</sup>.

W ogłoszonym w 2007 roku, a więc jeszcze przed kryzysem finansowo-gospodarczym i uchodźczym, raporcie pt. *Projekt Europa 2030. Wyzwania i szanse*, opracowanym na zlecenie Rady Europejskiej podkreślono, że:

„Europa znajduje się obecnie w punkcie zwrotnym swoich dziejów. Przewyciężymy wyzwania, które stoją przed nami, jeśli my wszyscy – politycy, obywatele, pracodawcy i pracow-

<sup>22</sup> T.G. Grosse, *Kryzys po Brexicie*, „Rzeczpospolita”, 15.07.2016, s. A11.

<sup>23</sup> Cyt. za: P. Buhler, *O potędze w XXI wieku*, Wydawnictwo Akademickie DIALOG, Warszawa 2014, s. 404.

nicy – będziemy w stanie zjednoczyć się wokół wspólnego celu określonego potrzebami epoki”<sup>24</sup>.

W raporcie tym zaznaczono też, że Europa musi przygotować się na demograficzne starzenie się Europy i zabezpieczyć przed jego konsekwencjami, między innymi przez zwiększenie współczynnika uczestnictwa w rynku pracy i stosowną politykę imigracyjną, poprawić funkcjonowanie instytucji finansowych i nadzór nad nimi, prowadzić wspólną politykę energetyczną, zreformować rynki pracy w kierunku większej elastyczności i wydajności, itd. Ponadto postulowano, aby Europa „stała się bardziej liczącym się i skuteczniejszym światowym graczem” i wskazano na przeszkody, jakie jej to utrudniają: jednomyślność wymagana przy decyzjach z zakresu polityki zagranicznej, głównie narodowy charakter systemów obrony, rozbieżności strategiczne między państwami członkowskimi i brak zgody między nimi co do sensowności zwiększania skromnych możliwości UE w tej dziedzinie<sup>25</sup>.

Biorąc pod uwagę fakt, że rola w świecie i siła oddziaływania UE na procesy międzynarodowe zależy w głównej mierze od solidarności i jedności działania jej państw członkowskich, należy jak najszybciej pokonać rozbieżne interesy poprzez kształtowanie wspólnych stanowisk. Postulat ten szczególnie dotyczy Grupy Wyszehradzkiej i jej państw członkowskich. Od pewnego bowiem czasu w funkcjonowaniu UE, m.in. za sprawą Grupy Państw V4 można zaobserwować zjawiska nieformalnego różnicowania pozycji państw, naruszania zasady solidarności państw członkowskich oraz wzrost nastrojów narodowych, sprzyjających przedkładaniu własnych interesów nad interes Wspólnoty. Prowadzi to do nasilenia się w ramach UE procesu zwanego zróżnicowaną integracją, *de facto* do rozsadzania spójności UE i hamowania jej poszerzania i pogłębiania, a tym samym do osłabiania jej aktywności na arenie międzynarodowej oraz w procesie budowy nowego porządku międzynarodowego. UE w tym nowym łańdź globalnym może więc stać się tylko jego biernym widzem, jego pół peryferią lub wręcz peryferią.

Tymczasem UE nie może zaniechać wysiłków na rzecz zwiększenia koordynacji, dzięki której będzie mogła na arenie międzynarodowej przemawiać jednym głosem lub przynajmniej unikać dysonansów w prezentowanych stanowiskach. Jest to ważne szczególnie dziś, w dobie kształtowania się nowego ładu globalnego, który próbują podporządkować sobie Chiny, ewentualnie

<sup>24</sup> *Projekt Europa 2030. Wyzwania i szanse*, Sprawozdanie dla Rady Europejskiej sporządzone przez Grupę Refleksji dotyczące przyszłości UE do roku 2030, maj 2010, s. 3, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/pl\\_web.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/pl_web.pdf)

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 27–28.



we współpracy ze Stanami Zjednoczonymi i Rosją. Z drugiej strony Rosja też dąży do zrewidowania swojej roli i miejsca w świecie. Postawa Rosji pod rządami Władimira Putina, który dąży do rozbicia i likwidacji UE, wynika m.in. z bogatej przeszłości, chęci odbudowy jej geopolitycznego znaczenia oraz nostalgii rosyjskich elit i społeczeństwa do czasów Radzieckiego Imperium. Rosja za wszelką cenę chce się znaleźć w decyzyjnym gremium powstającego dziś na świecie nowego systemu międzynarodowego<sup>26</sup>.

Dlatego też UE musi być mocno zintegrowana, zjednoczona i silna. Zwłaszcza, że nie może liczyć na sojuszników, kiedy Ameryką rządzi nieprzewidywalny prezydent Donald Trump, który Unię Europejską ostentacyjnie lekceważy i nazywa wrogiem. Prezydent Trump jest egotykiem i ignorantem w sprawach międzynarodowych. Nie uznaje stosunków opartych na wspólnych interesach i wartościach. Wszystko traktuje w czysto transakcyjny sposób. Dziś bardziej potrzebuje on Władimira Putina i Rosji do ewentualnej wojny z Chinami albo do nowej Jałty i podziału świata na strefy wpływów. Pokazała to ostatnia wizyta Donalda Trumpa w Europie i rozmowy na szczycie NATO w Brukseli 11–12 lipca 2018 roku, podczas którego znowu straszyl, że Stany Zjednoczone opuszczą NATO i „pójdą własną drogą” oraz jego spotkanie z prezydentem Władimirem Putinem w Helsinkach 16 lipca 2018 roku<sup>27</sup>.

W kontekście powyższego widać, jak bardzo Europa musi się dziś integrować i powinna zaniechać wszelkich działań dezintegracyjnych. Jeśli bowiem pozostanie zjednoczona, to UE będzie też bardzo silna. UE musi dziś solidarnie rozwiązywać kryzysy i inne problemy, które generują nacjonalizm, populizm i ksenofobię. W tych destrukcyjnych procesach, niestety, ma też swój udział Grupa Wyszehradzka i jej państwa członkowskie na czele z Polską. W wywiadzie pt. *Kto myśli inaczej, nie musi być wrogiem*, arcybiskup Henryk Muszyński ze smutkiem stwierdził, że:

<sup>26</sup> J.M. Fiszer, *Unia Europejska i Chiny w XXI wieku – szanse i zagrożenia*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Unia Europejska–Chiny w XXI wieku*, ISP PAN, Warszawa 2018, s. 215–236; *Rola euroatlantyckiego systemu w wielobiegunowym świecie w kontekście kształtującego się nowego ładu globalnego. Raport z badań empirycznych*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013, s. 338–356; D. Jarnicki, *Mocarstwowe przebudzenie Kremla w możliwych konfiguracjach nowego ładu międzynarodowego*, Desecuritate. uph.edu.pl, nr 1(2), 2016, s. 77–93.

<sup>27</sup> M. Czarnecki, *Trump – szczyt nieprzewidywalności*, „Gazeta Wyborcza”, 12.07.2018, s. 1 i 8; T. Bielecki, *Trump: Niemcy to zakładnik Rosji*, „Gazeta Wyborcza”, 12.07.2018, s. 8; R. Stefanicki, *Trump i Putin. Jest o czym mówić*, „Gazeta Wyborcza”, 16.07.2018, s. 6; M. Czarnecki, *Trump na Wyspach*, „Gazeta Wyborcza”, 13.07.2018, s. 9.

„My Polacy, którzy uczyliśmy Europę, czym jest solidarność, dziś tę zwykłą ludzką i europejską solidarność zdradzamy. Żyjąc w świecie globalnym, chcemy się izolować, zajmować wyłącznie swoimi problemami. Z naszego zamknięcia czynimy cnotę i to jest nasz dramat”<sup>28</sup>.

W ten sposób dotykamy tutaj tematu najbardziej niebezpiecznego. Nasuwa się bowiem pytanie: dlaczego właściwie jesteśmy w Unii Europejskiej? I trzeba przypomnieć, że UE, a właściwie Europejska Wspólnota Gospodarcza, powstała ponad 60 lat temu, głównie po to, by nie dopuścić do wybuchu w Europie nowej wojny. I w pełni się z tego zadania wywiązała, wykazując, że współpraca przynosi bezpieczeństwo i gospodarczy dobrobyt. Również my dążyliśmy do członkostwa w Unii głównie nie dla korzyści ekonomicznych, ale po to, by zapewnić Polsce bezpieczeństwo i trwale zakotwiczyć nasz kraj w świecie zachodnim. Był to wybór cywilizacyjny, ale gospodarczo również niezwykle się opłacał. Uwaga ta dotyczy także Czech, Słowacji i Węgier oraz pozostałych państw dawnego bloku radzieckiego. O tym nie wolno dziś zapominać.

Nie ulega wątpliwości, że jeśli Unia Europejska da się podzielić i w końcu rozpadnie się, tak jak tego życzą sobie Władimir Putin i Donald Trump, to nie będziemy w stanie decydować o swoim losie. Wiele państw Unii Europejskiej w przeszłości – łącznie z Polską, Czechami, Słowacją i Węgrami – tego doświadczyło. Grupa Wyszehradzka bez Unii Europejskiej, czy poza Unią, a szczególnie Polska, będzie poważnie zagrożona ze strony agresywnej Rosji pod rządami Władimira Putina.

Współczesny, postzimnowojenny świat ewoluuje w kierunku decentralizacji i regionalizacji. Wkracza coraz bardziej w postzachodni porządek międzynarodowy i najwyraźniej obejdzie się bez „globalnego policjanta”. Powstający na naszych oczach nowy ład globalny przybiera coraz wyraźniej multikulturowy i multipolarny kształt. Procesu tego nie da się już zatrzymać. Z pewnością nie będzie to jednak znany z przeszłości koncert mocarstw, bipolarny układ sił czy hegemoniczna stabilność zapewniana w ramach takiego czy innego Pax Britannica, Pax Americana czy Pax Chinica. Historia bowiem nie powtarza się. Co więcej, współczesny świat jest już zbyt pluralistyczny i jest zbyt dużo państw różnej rangi, które nie pozwolą się ubezwłasnowolnić i wtłoczyć w taki sztywny, utrudniający rozwój gorset. Z drugiej strony w świecie narasta nacjonalizm, populizm i ksenofobia, determinowane migracjami i nasilającym się terroryzmem międzynarodowym. W świecie tym ważną rolę do odegrania

<sup>28</sup> *Kto myśli inaczej, nie musi być wrogiem*. Wywiad z arcybiskupem Henrykiem Muszyńskim, „Przewodnik Katolicki”, 15.07.2018, s. 2.

ma więc Unia Europejska, która powinna się nadal pogłębiać i poszerzać, przyjmując nowych członków, rekrutujących się także spośród państw śródziemnomorskich, w tym Turcję i państwa Bałkanów Zachodnich. Nie może to jednak być Unia niemiecka czy francuska, musi to być dobrowolny związek równoprawnych, suwerennych i demokratycznych państw, które solidarnie i wspólnie rozwiązują pojawiające się problemy społeczne, polityczne, gospodarcze i międzynarodowe.

Unia Europejska poprzez dotychczasowe pogłębianie i poszerzanie zakresu integracji, a także rozszerzanie swojego obszaru o nowe państwa członkowskie zdobyła mocną pozycję na arenie międzynarodowej. *De facto* stała się potęgą regionalną, oddziałującą silnie na rozległe obszary przyległe, jak basen Morza Śródziemnego czy Europa Wschodnia. I nie wolno tego zaprzepaścić. Choć UE ciągle poszerza i pogłębia się oraz zmienia się jej rola w świecie, to nie zmieniają się jej cele i wartości. Są nimi w dalszym ciągu demokracja, praworządność, wolność, tolerancja, solidarność i postęp, osiągane w drodze pokojowej współpracy. Równie istotna jest rola, jaką w określaniu tożsamości europejskiej odgrywają kulturowe bogactwo i różnorodność Europy. Jednakże na przestrzeni minionych 60. lat po podpisaniu Traktatów Rzymskich w 1957 roku Europa się zmieniła i zmienił się świat. Dlatego też UE powinna promować ważne dla niej wartości i występować w ich obronie w coraz bardziej różnorodnym dziś świecie, który podlega ciągłym zmianom, i prowadzić adekwatną do tych zmian wspólną politykę wewnętrzną i zagraniczną. Tymczasem UE ma problemy z podejmowaniem decyzji. W sprawach ważnych jest powolna i niezdecydowana, a w sprawach drobnych jest pedantyczna i natrętna. Jest bierna nawet w kwestii własnego bezpieczeństwa, co doprowadza Amerykę do pasji. Kryzys na Ukrainie pokazał to, co wiadomo już od dawna, a mianowicie, że UE *de facto* nie ma żadnej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz, że jest mocno podzielona. RFN i Francja oraz Wielka Brytania forsują w ramach UE własne interesy i to przy współpracy z Federacją Rosyjską, a w opozycji do polityki międzynarodowej Stanów Zjednoczonych. Co więcej, w przypadku konfliktu interesów Niemcy i Francja – jak pokazuje to praktyka – wybierają realizację własnych interesów, zwłaszcza gospodarczych, wbrew interesom unijnym, starając się przy tym zreinterpretować swoje interesy w zgodzie z normami i wartościami unijnymi oraz redefiniować interes europejski w zgodzie z własnym interesem gospodarczym<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> A. Cianciara, *Gospodarcze uwarunkowania polityki wschodniej Niemiec i Francji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 2(45), 2014, s. 192; R. Wong, Ch. Hill (red.), *National and Foreign Policies: Towards Europeanization*, Routledge, London & New York 2011,

Unia Europejska powinna umacniać współpracę z NATO i Stanami Zjednoczonymi, gdyż autonomia strategiczna Europy nie jest możliwa pod względem wojskowym. Tymczasem prezydentura Donalda Trumpa podważyła gotowość do żyrowania bezpieczeństwa Europy w czasie, gdy konflikty i kryzysy w sąsiedztwie UE uwypukliły jej zależność od amerykańskich gwarancji. Tymczasem wydatki obronne państw członkowskich są zbyt małe, a ich przemysł zbrojeniowy jest zbyt rozdrobniony, by Unia mogła uzyskać odpowiedni stopień autonomii strategicznej bez daleko idących reform. Co więcej, PESCO, czyli nowa inicjatywa w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności – moim zdaniem – nie jest w stanie wzmocnić w szybkim czasie zdolności obronne Unii Europejskiej.

Konkludując, musimy pamiętać, że żyjemy w świecie coraz bardziej zglobalizowanym i dynamicznie zmieniającym się, niosącym nowe zagrożenia i wyzwania. W naszym więc narodowym interesie jest ustanawianie wspólnych dla całej UE wartości, zasad i norm oraz ich przestrzeganie. 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. Ważne jest, abyśmy zachowali swobodę decydowania o następnych krokach, 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 rolę. 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. Państwa narodowe, zwłaszcza małe i średnie, takie jak Polska, Czechy, Słowacja czy Węgry, muszą jednak ze sobą ściśle współpracować, także na forum organizacji międzynarodowych, takich jak Unia Europejska.

---

s. 228–229; J.M. Fiszer, *Kryzys Unii Europejskiej czy kryzys integracji Europy? Przyczyny i skutki*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 3(50), 2015, s. 282–317.

## BIBLIOGRAFIA

- Bernatowicz G., *Od Pentagonalne do Heksagonalne*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 12, 1991.
- Bielecki B., *Rzymska wiosna w Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza”, 27.03.2017.
- Bielecki T., *Trump: Niemcy to zakładnik Rosji*, „Gazeta Wyborcza”, 12.07.2018.
- Buhler P., *O potęgę w XXI wieku*, Wydawnictwo Akademickie DIALOG, Warszawa 2014.
- Cianciara A., *Gospodarcze uwarunkowania polityki wschodniej Niemiec i Francji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 2(45), 2014.
- Czachór Z., *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, [w:] W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz (red.), *Stosunki międzynarodowe*, Atla 2, Wrocław 1998.
- Czajkowski M., *Rosja w Europie. Polityka bezpieczeństwa europejskiego Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2003.
- Czarnecki M., *Trump – szczyt nieprzewidywalności*, „Gazeta Wyborcza”, 12.07.2018.
- Czarnecki M., *Trump na Wyspach*, „Gazeta Wyborcza”, 13.07.2018.
- Cziomer E., Zyblikiewicz L.W., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Deklaracja Rzymska*, „Gazeta Wyborcza”, 27.03. 2017.
- Dobroczyński M., *Między mocarstwami: Niemcy – Polska – Rosja*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1996.
- Domaradzki S., *Polityka historyczna w stosunkach polsko-rosyjskich po roku 1989*, „Państwo i Społeczeństwo”, nr 2, 2008.
- Fiszer J.M., *Unia Europejska i Chiny w XXI wieku – szanse i zagrożenia*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Unia Europejska–Chiny w XXI wieku*, ISP PAN, Warszawa 2018.
- Fiszer J.M., *Rola euroatlantyckiego systemu w wielobiegunowym świecie w kontekście kształtującego się nowego ładu globalnego. Raport z badań empirycznych*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.
- Fiszer J.M., *Kryzys Unii Europejskiej czy kryzys integracji Europy? Przyczyny i skutki*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 3(50), 2015.
- Fiszer J.M., Wódka J., Olszewski P., Paszewski T., Cianciara A., Orzelska-Stączek A., *The Euro-Atlantic System in a Multipolar World. A Forecast*, Logos Verlag, Berlin 2015.

- Fiszer J.M., *Niemcy i Francja w Unii Europejskiej po brexicie*, „Rocznik Polsko-Niemiecki”, nr 26, 2018.
- Fiszer J.M., *Rozszerzenie NATO o Polskę, Czechy i Węgry*, „Studia Polityczne”, nr 11, 2000.
- Fiszer J.M., *Geneza i działalność Inicjatywy Środkowoeuropejskiej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1–2, 2001.
- 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. *From Political Transformation to Europeanization and Democracy in the New European Union Member States: An Attempt to Review Results*, „Polish Sociological Review”, nr 3(195), 2016.
- Fiszer J.M., *Stanowisko Rosji wobec akcesji Polski do NATO i Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1(60), 2018.
- Gadomski W., *Kraje Wyszehradzkie bliższe politycznie niż gospodarczo*, „Obserwator finansowy.pl”, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makro-ekonomia/kraje-w...>, 3.10.2016.
- Gomułka S., *Budżet pełen innowacji*, „Rzeczpospolita”, 4.07.2018.
- Grajewski A., *Grupa Wyszehradzka. Narodziny i zmierzch*, „Przegląd Polityczny”, nr 32, 1996.
- Grosse T.G., *Kryzys po Brexicie*, „Rzeczpospolita”, 15.07.2016.
- Herman M., *Grupa Wyszehradzka. Narodziny, rozwój, perspektywy*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 2, 2001.
- Hyde-Price A., *Dryf kontynentalny? Polska a zmiany relacji euroatlantyckich*, [w:] O. Osica, M. Zaborowski (red.), *Nowy członek „starego” Sojuszu. Polska jako nowy aktor w euroatlantyckiej polityce bezpieczeństwa*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002.
- Jakimowicz R., *Zarys stosunków polsko-rosyjskich w latach 1992–1999*, Polska Fundacja Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2000.
- Jarnicki D., *Mocarstwowe przebudzenie Kremla w możliwych konfiguracjach nowego ładu międzynarodowego*, Desecuritate. uph.edu.pl, nr 1(2), 2016.
- Kokot M., *Orbán poza zasięgiem*, „Gazeta Wyborcza”, 20.07.2018.
- Kozhemiakin A.V., Kanet R.E., *Russia and Its Western Neighbours in the „Near Abroad”*, [w:] *The Foreign Policy of the Russian Federation*, Palgrave Macmillan, London 1997.
- Kowalczyk M., *To będzie dobry rok dla krajów Grupy Wyszehradzkiej*, „Obserwator finansowy.pl”, [https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makro-ekonomia/ to-będzie ...](https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makro-ekonomia/to-będzie...), 15.05.2018.

- Kto myśli inaczej, nie musi być wrogiem.* Wywiad z arcybiskupem Henrykiem Muszyńskim, „Przewodnik Katolicki”, 15.07.2018.
- Krasnowski A., *Grupa Wyszehradzka – z historii i o przyszłości*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2010.
- Malendowski W., *Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej w XX i XXI wieku. Cele – zadania – kierunki działania*, „Przegląd Strategiczny” nr 10, 2017.
- Orłowski W.M., *Alarm dla Polski*, „Gazeta Wyborcza”, 18.07.2018.
- Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012.
- Projekt Europa 2030. Wyzwania i szanse*, Sprawozdanie dla Rady Europejskiej sporządzone przez Grupę Refleksji dotyczące przyszłości UE do roku 2030, maj 2010, s. 3, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/pl\\_web.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/pl_web.pdf)
- Przybyła K., *Rosyjska polityka wobec Zachodu – wybrane zagadnienia*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr 26.
- Raś R., *Ewolucja polityki zagranicznej Rosji wobec Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej w latach 1991–2001*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Schulz M., *Skrepowany OLBRZYM. Ostatnia szansa dla Europy*, MUZA SA, Warszawa 2014.
- Skrzypek A.A., *Kryzys Unii, idei, polityki?*, „Politeja”, nr 43, 2015.
- Stańczyk J., *Nowy regionalizm w Europie Środkowej*, „Wojsko i Wychowanie”, nr 2, 1999.
- Stefanicki R., *Trump i Putin. Jest o czym mówić*, „Gazeta Wyborcza”, 16.07.2018.
- Strzelczyk J., *Ucieczka ze Wschodu. Rosja w polskiej polityce 1989–1993*, Wydawnictwo „Rytm”, Warszawa 2002.
- Szczepaniak M., *Inicjatywa Środkowoeuropejska (1989–1997)*, „Studia Historii Slavo Germanica”, vol. XXII, 1999.
- Szczerski K., *Utopia Europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Biały Kruk Sp. z o.o., Kraków 2017.
- Szkop E., *Gospodarka w relacjach Unia Europejska – Federacja Rosyjska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.
- Wong R., Hill Ch. (red.), *National and Foreign Policies: Towards Europeanization*, Routledge, London & New York 2011.
- Zielonka J., *Koniec Unii Europejskiej?*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2014.
- Zięba R., *Nowy regionalizm w Europie a Polska*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1–2, 1992.

## POZYTYWNE I NEGATYWNE ASPEKTY DZIAŁALNOŚCI PAŃSTW GRUPY WYSZEHRADZKIEJ W LATACH 1991–2018

### Streszczenie

Niniejszy artykuł ukazuje genezę oraz etapy rozwoju współpracy państw należących do utworzonej w 1991 roku tzw. Grupy Wyszehradzkiej. Jego szczególnym celem jest próba pokazania aspektów integracyjnych i dezintegracyjnych w unijnej polityce Polski, Czech, Słowacji i Węgier. Tezą główną jest konstatacja, że Grupa Wyszehradzka, wbrew propagandowemu wizerunkowi lansowanemu dziś w polskich mediach, nie stanowi monolitu, gdyż jej państwa członkowskie w praktyce – zgodnie z teorią realizmu klasycznego – mają własne, partykularne cele i interesy, które starają się osiągnąć w stosunkach międzynarodowych, w tym również na forum Unii Europejskiej, często kosztem sąsiada (sojusznika). Ponadto Autor stwierdza, że w polityce unijnej państw Grupy Wyszehradzkiej występują zarówno elementy pozytywne, jak i negatywne, wywołujące w UE zjawiska i procesy integracyjne i dezintegracyjne, które wpływają na działalność Unii Europejskiej oraz na jej rolę na arenie międzynarodowej.

Mimo krytycznej oceny dotychczasowej działalności państw Grup Wyszehradzkiej, Autor w konkluzji podkreśla, że powinna ona nadal istnieć i kontynuować swoją działalność, gdyż potrzebują jej zarówno państwa członkowskie, jak i Unia Europejska, która obecnie znajduje się w punkcie zwrotnym swoich dziejów. Grupa państw V4 powinna jednak wspierać Unię Europejską, a nie prowadzić działalność wbrew interesom Unii, czy jej pozostałych państw członkowskich. Jeśli trzeba, powinna stanowić przeciwwagę dla „starej” piętnastki na czele z Niemcami i Francją oraz wpływać tonująco na ich egoistyczną politykę we Wspólnotach.

Słowa kluczowe: Grupa Wyszehradzka, Unia Europejska, Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, integracja, dezintegracja

## POSITIVE AND NEGATIVE ASPECTS OF THE VISEGRAD GROUP STATES' ACTIVITIES IN THE PERIOD 1991–2018

### Abstract

The article presents the origin and the development stages of cooperation between the member states of the so-called Visegrád Group established in 1991. Its main aim is to present the integration and disintegration related



aspects of the policy of Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary towards the EU. The main hypothesis consists in the ascertainment that the Visegrád Group, against its image propagandised in the Polish media, does not constitute a monolith because in practice its member states, in accordance with the theory of classical realism, have their own particular aims and interests, which they try to achieve in international relations, including in the European Union, often at the expense of a neighbour (an ally). Moreover, the author states that there are both positive and negative elements in the Visegrád Group states' policy towards the Union, which influence the EU functioning and its role on the international arena.

Despite the critical assessment of the Visegrád Group states' functioning, the author concludes and emphasises that it should exist and continue working because its member states as well as the EU, which is at a turning point in its history, need it. However, the V4 group should support the European Union and not act against the interests of the Union or other EU Member States. If necessary, it should counterbalance the "old" fifteen states led by Germany and France and have softening impact on their selfish policy in the Communities.

Key words: Visegrád Group, European Union, Poland, the Czech Republic, Slovakia, Hungary, integration, disintegration

## ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ВЫШЕГРАДСКОЙ ГРУППЫ В 1991–2018 ГОДАХ

### Резюме

В настоящей статье рассматриваются генезис и этапы развития сотрудничества государств, входящих в образованную в 1991 году так называемую Вышеградскую группу. Её основной целью является попытка представления интеграционных и дезинтеграционных аспектов политики Польши, Чехии, Словакии и Венгрии в отношении ЕС. Основной тезис заключается в констатировании того, что Вышеградская группа, вопреки пропагандистскому имиджу, создаваемому в настоящее время в польских СМИ, не представляет собой монолитного образования, так как ее государства-члены на практике – в соответствии с теорией классического реализма – имеют свои собственные цели и интересы, которые они стремятся достичь в международных отноше-

ниях, в том числе также на форуме Европейского Союза, – нередко за счёт интересов соседа (союзника). Кроме того, автор утверждает, что политика государств Вышеградской группы в отношении Евросоюза содержит как положительные, так и отрицательные моменты, приводящие к интеграционным и дезинтеграционным процессам в ЕС и влияющие на деятельность и роль Европейского Союза на международной арене.

Несмотря на критическую оценку текущей деятельности стран Вышеградской группы, автор резюмирует, что она должна продолжать своё существование и свою деятельность, поскольку это необходимо как для государств-членов, так и для Европейского Союза, который сейчас оказался на переломном этапе своей истории. Группа стран V4, однако, должна поддерживать Европейский Союз, а не действовать вопреки его интересам или интересам остальных государств-членов; в случае необходимости, она должна служить противовесом „старой” группе из пятнадцати государств во главе с Германией и Францией и оказывать тонизирующее воздействие на их эгоистичную политику в Сообществах.

Ключевые слова: Вышеградская группа, Европейский Союз, Польша, Чехия, Словакия, Венгрия, интеграция, дезинтеграция

**Cytuj jako:**

Fiszer J.M., *Pozytywne i negatywne aspekty działalności państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1991–2018*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 4(63), 208–234. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.50/j.m.fiszer

**Cite as:**

Fiszer, J.M. (2018) ‘Pozytywne i negatywne aspekty działalności państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1991–2018’ [‘Positive and negative aspects of the Visegrad Group states’ activities in the period 1991–2018’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 4(63), 208–234. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.50/j.m.fiszer

## ZAGROŻENIE BEZPIECZEŃSTWA ZDROWOTNEGO A PROBLEM UCHODźCÓW

DOI: 10.26399/meip.4(63).2018.51/t.plusa

### WPROWADZENIE

Uchodźcami możemy nazwać tych, którzy uciekają przed wojną lub prześladowaniami w kraju zamieszkania. Z kolei, ci którzy opuszczają swój kraj w celu poprawy jakości swojego życia (poszukiwanie pracy, dołączenie do członków swojej rodziny itp.) są migrantami, którzy mogą w każdej chwili powrócić do swojego domu, czego nie mogą uczynić uchodźcy. W art. 3 ustawy (Dz.U. 2003, nr 128 poz. 117)<sup>1</sup> na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcowi udziela się ochrony przez: 1) nadanie statusu uchodźcy; 2) udzielenie azylu; 3) udzielenie zgody na pobyt tolerowany; 4) udzielenie ochrony czasowej.

Mając na uwadze powyższe merytoryczne uwarunkowania, musimy odpowiedzieć na pytanie – kim są w istocie rzeczy ci, którzy docierają łodziami do Grecji, Włoch, Serbii? Według danych podanych przez Adriana Edwardsa z Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, powołanego przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych wśród osób próbujących dostać się do Europy, 3/4 stanowią mężczyźni, a nie kobiety, co jest bardzo symptomatyczne<sup>2</sup>.

---

\* Tadeusz Plusa – prof. dr hab., Wydział Medyczny Uczelni Łazarskiego w Warszawie, tadeusz.plusa@lazarski.edu.pl.

<sup>1</sup> Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1176 – Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>2</sup> UNHCR – Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees.

## 1. UWARUNKOWANIA PRAWNE

Status uchodźcy jest nadawany cudzoziemcowi, który spełnia warunki uznania za uchodźcę określone w Konwencji dotyczącej statusu uchodźcy, sporządzonej w Genewie 28 lipca 1951 roku oraz protokole sporządzonym w Nowym Jorku 31 stycznia 1967 r. Status uchodźcy jest nadawany także osobom objętym wnioskiem (małżonkom, małoletnim, dzieciom). Przy obecnym stanie prawnym, w przypadku wydania decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, w decyzji tej orzeka się ponadto o udzieleniu pomocy uzupełniającej lub zgody na pobyt tolerowany. Cudzoziemcowi, który ma status uchodźcy, przysługuje prawo do:

- pomocy społecznej i opieki medycznej;
- do oświaty w szkołach podstawowych, ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych;
- w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do korzystania z takich samych praw, jak obywatele polscy, może wykonywać pracę nie ubiegając się uprzednio o stosowne zezwolenie wojewody oraz do uzyskania zasiłku dla bezrobotnych;
- cudzoziemcowi, który ma status uchodźcy, udziela się pomocy w celu wspierania procesu jego integracji ze społeczeństwem, w trybie i na zasadach określonych w ustawie z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; przysługują mu uprawnienia cudzoziemca, któremu udzielono zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, o ile przepisy ustawy z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP lub inne ustawy nie stanowią inaczej;
- cudzoziemcowi, któremu nadaje się status uchodźcy, wydaje się dokument podróży (ważny na dwa lata od dnia wydania) przewidziany w Konwencji Genewskiej i kartę pobytu ważną przez trzy lata od dnia wydania.

W zobowiązaniach i zarządzeniach Urzędu do Spraw Cudzoziemców, poza przyjęciem i ulokowaniem uchodźców w otwartych ośrodkach dla cudzoziemców, ustalono zapewnienie całodziennego wyżywienia oraz opieki medycznej. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z chwilą uzyskania przez cudzoziemca statusu uchodźcy na terenie RP przysługuje mu prawo do korzystania z pełnego zakresu świadczeń z pomocy społecznej na takich samych zasadach jak obywatelom polskim. Czyli przez pierwsze 6 miesięcy uchodźca miesięcznie otrzymuje 1335 zł oraz na każdego członka rodziny odpowiednio procentowo pomniejszone stawki. Przez następne 6 miesięcy

według przyjętego programu cudzoziemiec/uchodźca otrzymuje 90% kwoty poprzedniej. Pomoc może trwać do 12 miesięcy<sup>3</sup>.

Powyższe uwarunkowania wynikają z ustawy modyfikowanej w 2015 r.<sup>4</sup>, gdzie art. 70. mówi:

„Cudzoziemcowi, któremu nadano status uchodźcy, udziela się pomocy mającej na celu wspieranie procesu jego integracji. Pomocy tej udziela się w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej”.

Cudzoziemcy mają więc zapewniony dostęp do polskich publicznych placówek opieki zdrowotnej, jeżeli oni sami (dobrowolnie) lub ich pracodawcy (obowiązkowo) opłacają składki na ubezpieczenie zdrowotne w Polsce (na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – Dz.U. z 2004 r., nr 210, poz. 2135 z późniejszymi zmianami). W przypadku uchodźców, cudzoziemców ze zgodą na pobyt tolerowany oraz cudzoziemców mających pozwolenia na pobyt stały (w przypadku braku pracy), składki na ubezpieczenie zdrowotne mogą być opłacane przez powiatowy urząd pracy lub ośrodek pomocy społecznej<sup>5</sup>.

## 2. OPIEKA MEDYCZNA

Należy podkreślić, że opieka medyczna przyznana uchodźcom już przebywającym w Polsce w minionym roku wyniosła 10,3 mln zł, a do października bieżącego roku koszt przekroczył już 8,5 mln zł. Minimum 12 mln zł – to koszt wstępnych badań i opieki medycznej nad uchodźcami z Syrii i Erytrei, których Polska ma przyjąć w najbliższym czasie.

Uchodźcy są objęci pomocą, o której mowa w art. 57 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2006, nr 234, poz. 1695 ze zmianami) oraz dzieci tych cudzoziemców od chwili urodzenia do czasu złożenia w ich imieniu

<sup>3</sup> Dz.U. 2003, nr 128 poz. 1176 – Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>5</sup> *Finansowanie leczenia cudzoziemców w Polsce*, <http://www.mz.gov.pl/system-ochrony-zdrowia/powszechno-ubezpieczenie-zdrowotne/finansowanie-leczenia-cudzoziemcow-w-polsce>

wniosku o nadanie statusu uchodźcy, w zakresie określonym w art. 67 ust. 1 tej ustawy<sup>6</sup>.

Opieka medyczna, za którą będzie płacić Urząd do Spraw Cudzoziemców, obejmuje wstępne badania, leczenie specjalistyczne, hospitalizację, opiekę długoterminową, stomatologię i ratownictwo, opiekę psychologa. Szacunkowo przyjmuje się, że na osobę wyniesie to 263 zł miesięcznie.

## 2.1. Pomoc medyczna w ośrodkach dla uchodźców

Obowiązujące zasady wynikające z ustaw i rozporządzeń nakładają obowiązek zapewnienia opieki medycznej osobom ubiegającym się o status uchodźcy. Na wniosek cudzoziemca, wobec którego zostało wszczęte postępowanie o nadanie statusu uchodźcy, a który nie ma wystarczających środków finansowych, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców przyznaje pomoc polegającą na umieszczeniu go w ośrodku dla osób ubiegających się o status uchodźcy lub azylu, bądź przyznania świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium Polski oraz udzieleniu opieki medycznej<sup>7</sup>. Cudzoziemcowi zakwaterowanemu w ośrodku pobytowym przysługują<sup>8</sup>:

- wyżywienie,
- bilety na przejazd w celu wzięcia udziału w postępowaniu o status uchodźcy, badaniach lekarskich, szczepieniach i w innych uzasadnionych przypadkach,
- zapewnienie pomocy dydaktycznych dla dzieci uczęszczających do szkół publicznych i pokrycie kosztów związanych z nauką,
- stała pomoc pieniężna na zakup środków higieny osobistej oraz pokrycie drobnych wydatków osobistych,
- pomoc medyczna.

Centralny Szpital Kliniczny MSWiA realizuje umowę z Urzędem do Spraw Cudzoziemców w Warszawie od dnia 1 lutego 2005 roku na podstawie, której koordynuje za pomocą powołanego Zespołu ds. Świadczeń Medycznych dla Osób Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy, wykonywanie

<sup>6</sup> Dz.U. 2003, nr 128 poz. 1176 – Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>7</sup> *Finansowanie leczenia...*, *op. cit.*

<sup>8</sup> I. Rzeplińska, J. Białas, B. Domańska i wsp., *Status uchodźcy – ochrona uzupełniająca w Polsce – co dalej?*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012, s. 19–25.

świadczeń zdrowotnych na rzecz cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy<sup>9</sup>. Opieka medyczna obejmuje:

1. **Filtr epidemiologiczny.** Wszystkie osoby zgłaszające się po raz pierwszy z wnioskiem o objęcie ich pomocą socjalną przechodzą przez tzw. filtr epidemiologiczny w ośrodku recepcyjnym w Białej Podlaskiej lub w Podkowie Leśnej-Dębak. W ramach filtra są wykonywane badania obejmujące następujące procedury medyczne: wczesne wykrywanie, diagnostyka i kierowanie na leczenie gruźlicy, wczesne wykrywanie, diagnostyka i kierowanie na leczenie chorób zakaźnych, wenerycznych i pasożytniczych.
2. **Punkty medyczne na terenie ośrodków.** W każdym z ośrodków działają punkty medyczne, w których pomocy z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej udzielają lekarz, lekarz pediatra oraz pielęgniarki.
3. **Specjalistyczne badania i konsultacje.** W uzasadnionych przypadkach chorzy są kierowani, poprzez wystawienie stosownego skierowania, przez lekarzy ośrodkowych do szpitali lub na badania specjalistyczne. Usługi specjalistyczne wykonywane są w Centralnym Szpitalu Klinicznym MSWiA lub w innych zakładach opieki zdrowotnej, z którymi Szpital ma podpisaną umowę.
4. **Opiekę stomatologiczną.** Cudzoziemcy korzystają z opieki dentystycznej w gabinetach stomatologicznych, z którymi Urząd do Spraw Cudzoziemców podpisał umowy o wykonywanie tych usług.
5. **Pomoc psychologiczną.** W ośrodkach dla cudzoziemców rozwinięty jest system opieki psychologicznej. W szczególnych przypadkach cudzoziemcy kierowani są do specjalistycznych zakładów opieki psychologicznej lub psychiatrycznej.
6. **Rehabilitację.** W celu otrzymania środków finansowych na rehabilitację najpierw należy udać się do lekarza specjalisty po opinię o niezbędności przeprowadzenia zabiegów rehabilitacyjnych. Lekarz specjalista powinien określić rodzaj, liczbę i koszty zabiegów. Uzyskaną opinię należy przedłożyć lekarzowi ośrodka, który skieruje pacjenta na odpowiednie leczenie rehabilitacyjne.

## 2.2. Ośrodki i tzw. filtry epidemiologiczne

W Polsce istnieje 12 ośrodków dla uchodźców, w których zapewniona jest całościowa opieka zdrowotna dla każdego cudzoziemca. W ośrodkach recepcyjnych w Podkowie Leśnej-Dębaku i Białej Podlaskiej są oni poddawani

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. z 2011 r., nr 112, poz. 654 z późn. zm.

badaniom głównie pod kątem chorób zakaźnych (m.in. w kierunku wirusowego zapalenia typu B i C, nosicielstwa wirusa HIV oraz pozytywnych odczynów kiłowych VDRL). W wyznaczonych szpitalach są wykonywane także badania radiologiczne klatki piersiowej<sup>10</sup>.

Utworzone tam tzw. filtry epidemiologiczne przeprowadzają badania wstępne. Wykryte zakażenie powinno być weryfikowane w warunkach szpitalnych, w zakresie posiadanych możliwości diagnostycznych i leczniczych. Wśród uchodźców, którzy w ciągu ostatnich miesięcy trafili do Europy z Afryki, stwierdzono jedynie pojedyncze przypadki odry, błonicy, krztuśca, gruźlicy i duru brzuszego. W Polsce, jak wynika z informacji Głównego Inspektora Sanitarnego, ryzyko epidemii jest niskie, m.in. dzięki wysokiemu odsetkowi Polaków zaszczepionych przeciwko krztuścowi, polio, błonicy i odrze<sup>11</sup>. Istnieje jednak ryzyko sprowadzenia do kraju, w których rozlokowani zostaną uchodźcy, różnego rodzaju chorób zakaźnych, w tym ryzyko pojawienia się chorób nie występujących w tej strefie klimatycznej. Z tego punktu widzenia napływ imigrantów do Europy, od wielu tygodni określany jako najostrożniejszy kryzys migracyjny po drugiej wojnie światowej, oznacza wielkie wyzwanie dla zdrowia publicznego głównie dlatego, że przybysze pochodzą m.in. z Afryki i Bliskiego Wschodu.

### 3. ZAGROŻENIE BEZPIECZEŃSTWA ZDROWOTNEGO

Obserwowane ruchy migracyjne, a zwłaszcza uchodźstwo, stanowią istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa zdrowotnego, które jest elementem bezpieczeństwa narodowego<sup>12</sup>. Co prawda, Polska jest aktualnie traktowana przez uchodźców jako kraj tranzytowy w drodze do zachodniego „socjału”<sup>13</sup>, ale ich obecność stwarza możliwość przeniesienia wielu chorób, zwłaszcza zakaźnych.

Pion Epidemiologii i Mikrobiologii wraz z laboratorium BSL 3 (*biological safety level*) Państwowego Zakładu Higieny jest gotów do podjęcia niezbędnych działań w zakresie diagnostyki i prewencji chorób zakaźnych, o ile taka

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>11</sup> D. Lach, *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Wolters Kluwer Polska, 2011, s. 168–185.

<sup>12</sup> E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego, Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2015, s. 24–30.

<sup>13</sup> I. Latkowska, *Uchodźcy jako zagrożenie dla bezpieczeństwa społecznego w Polsce w świetle badań społecznych*, Res Polticae, 2016, VIII: 93–108.



potrzeba zostanie określona przez Ministerstwo Zdrowia i Główny Inspektorat Sanitarny. Koszty tych działań powinny zostać pokryte z odpowiedniego funduszu Komisji Europejskiej za pośrednictwem MZ i GIS (wypowiedź prof. dr hab. med. Mirosława Wysockiego – byłego dyrektora PZH). Należy podkreślić, że dotychczas przybywali do nas głównie uchodźcy ze Wschodu, co spowodowało, że w 2009 roku do PZH zgłaszano 652 przypadki zachorowań na wirusowe zapalenie wątroby typu A (żółtaczkę pokarmową), przy czym chorowały przede wszystkim dzieci przebywające w ośrodkach dla uchodźców na Lubelszczyźnie.

Z dostępnych raportów i publikacji wynika, że u przyjeżdżających do Europy uchodźców z Afryki Północnej i Subsaharyjskiej wykryto m.in. krztusiec, gruźlicę, zakażenia skóry, dur brzuszny oraz choroby pasożytnicze. Zarejestrowano też pojedyncze przypadki odry i błonicy. Według ECDC (*European Centre of Disease Control*) ryzyko zawleczenia przez uchodźców czy emigrantów chorób egzotycznych (np. gorączki Ebola czy zakażeń koronawirusem) jest niskie. W 2015 roku w znajdujących się na terenie Unii Europejskiej ośrodkach dla uchodźców zdarzyły się zachorowania na dur powrotny, błonicę oraz meningokokowe zapalenie opon mózgowo-rdzeniowych, to w żadnym z tych przypadków nie doszło do wybuchu epidemii<sup>14</sup>.

Zakażenia jelitowe stanowią najpowszechniejsze zagrożenie dla populacji europejskiej. Liczba zakażonych *Shigella spp.* – bakterią odpowiedzialną za wywoływanie duru brzusznego – pozostaje w ścisłym związku z brakiem higieny u uchodźców. Problemem jest fakt, że nowo przyniesione szczepy wykazują znaczną oporność na dotychczas stosowane antybiotyki<sup>15</sup>.

W Danii, Szwecji i Niemczech odnotowano przypadki zachorowań na ciężką postać błonicy, której dotychczas w Europie nie stwierdzano. Według raportu ECDC źródłem zakażenia byli przybyli do tych krajów uchodźcy<sup>16</sup>.

Dane brytyjskiego Ministerstwa Zdrowia pokazują, że od 2011 r. odnotowano ponad 100 przypadków zakażeń przecinkowcem cholery i 1200 zachorowań na dur brzuszny. Poza tym nieoficjalnie mówi się o tym, że w ostatnich 5 latach w brytyjskich szpitalach aż 10-krotnie podejrzewano u chorych zakażenie pałeczką dżumy, ale żaden z tych przypadków nie został oficjalnie potwierdzony przez agencję *Public Health of England*. Mimo to eksperci

<sup>14</sup> Rapid risk assessment: Communicable disease risks associated with the movement of refugees in Europe during the winter season. ECDC, 16 November 2015.

<sup>15</sup> Rapid risk assessment. Shigellosis among refugees in the EU. ECDC. 2015.

<sup>16</sup> Rapid risk assessment: Cutaneous diphtheria among recently arrived refugees and asylum-seekers in the EU. ECDC, 31 July 2015.

zalecili Brytyjczykom wzmoczoną czujność, bowiem w średniowieczu dżuma zabiła 25 milionów ludzi<sup>17</sup>.

We włoskiej prowincji Lodi zarejestrowane są przypadki zachorowania na gorączkę Zachodniego Nilu. W Hiszpanii lekarze zanotowali pierwszy przypadek zakażenia się tropikalnym wirusem chikungunya. Eksperci wiążą rozpowszechnianie się chorób tropikalnych na terytorium Unii Europejskiej także z przyływem migrantów.

Według raportu Robert Koch Institute w Niemczech wynika<sup>18</sup>, że odnotowano tam „gwałtowny rozwój chorób zakaźnych”, co wiąże się z kolejną falą uchodźców w Europie. Z kolei Roczny Raport Epidemiologii Chorób Zakaźnych, opublikowany w Niemczech 12 lipca 2017 r., wskazuje, że od 2015 r. w Niemczech uległa znacznemu zwiększeniu liczba zachorowań na epidemiczne zapalenie spojówek, ospę wietrzną, cholere, kryptosporydiozę, dengę i bąblowicę, a także odnotowano wzrost liczby zakażeń hantawirusowych, infekcyjnych zapaleń wątroby, zatruc jadem kiełbasianym, gorączek krwotocznych i dużo częstsze występowanie enterokrwotocznego szczepu *Escherichia coli* oraz bakterii *Haemophilus influenzae*. Szczególnie niepokojące jest zwiększenie liczby zachorowań na AIDS, gruźlicę, trąd, dur epidemiczny, odrę, meningokokowe zapalenie opon mózgowo-rdzeniowych, zapalenie mózgu, nagminne zapalenie przyusznic, dur rzekomy, różyczkę, dyzenterię, kiłę, toksoplazmozę, włośnicę, tularemię, tyfus i krztusiec.

Większość tych chorób nie występowała w Europie od dziesiątków lat w wyniku prowadzonych szczepień oraz nacisku na higienę. Zapomniano o durze epidemicznym, w którym umieralność wynosi ok. 40%, jeżeli choroba nie jest wcześniej rozpoznana i nie jest leczona antybiotykami. Zachorowania na dengę, chorobę tropikalną, nie były spotykane w Europie. Obecnie liczba zachorowań stale się zwiększa. Z tego powodu ECDC wzmacnia stale nadzór i kontrole nad zachorowaniami w Europie, szczególnie w aspekcie lawinowego napływu uchodźców<sup>19</sup>.

Jak wynika z raportów i doniesień prasowych, znaczna liczba uchodźców nie trafia do ośrodków dla nich przeznaczonych, gdzie powinni przejść badania medyczne. Jak podano, na 1,1 mln zarejestrowanych w Niemczech uchodźców ok. 300 tys. zniknęło poza wyznaczonymi ośrodkami i nie wiadomo, co

<sup>17</sup> Do Europy powracają śmiertelne choroby przenoszone przez imigrantów. Europa, 15 lutego 2016.

<sup>18</sup> G. Wierchołowski, *Ten raport jest wstrząsający! Groźne choroby uchodźców atakują Europę!*, Republika, 2017.

<sup>19</sup> M. Chatchpole, D. Coulombier, *Refugee crisis demands European Union-wide surveillance!*, Eurosurveillance, 2015, 20, 45.

się z nimi dzieje. Szczególnie bulwersujący jest opisany w prasie przypadek uchodźcy z Jemenu, który uciekając przed deportacją schronił się w parafii w Bünsdorf (północne Niemcy), gdzie przebywał ponad 6 miesięcy i, jak się okazało, był chory na szczególnie oporną na leczenie odmianę gruźlicy. W czasie pobytu w parafii uchodźca miał kontakt z dziećmi z przedszkola umiejscowionego obok i mógł zarazić ponad 50 podopiecznych, co stwarza wyjątkową sytuację epidemiczną. ECDC w swoich raportach podała, że w 2016 r. odnotowano 58 994 przypadki zachorowań na gruźlicę w 30 krajach Unii Europejskiej, co wskazuje na konieczność zwiększenia nadzoru epidemicznego<sup>20</sup>.

Tragiczny jest także stan uzębienia i higieny jamy ustnej. W przeprowadzonych badaniach uchodźców w Niemczech wykazano, że 79% ma zaawansowaną i nieleczoną próchnicę, a wielu ma ropne zmiany w jamie ustnej. Stosowanie codziennej higieny jamy ustnej jest dla większości nowym odkryciem<sup>21</sup>.

ECDC w swoich zaleceniach podaje prawdy oczywiste, a w tym, że stan zdrowia migrantów powinien być sprawdzany już przy wjeździe do Unii, że uchodźcom należy stworzyć odpowiednie warunki do czasowego pobytu – dach nad głową, sanitariaty, żywność, że konieczne jest prowadzenie edukacji prozdrowotnej i szczepień. ECDC zaleca także badania przesiewowe pod kątem chorób zakaźnych, w połączeniu z informacją, skąd pochodzą chorzy migranci oraz, jaką przebyli drogę, aby poznać ewentualne źródła zakażeń. Zalecenia są po to, aby raportu ECDC nie wykorzystywano do szerzenia strachu przed uchodźcami. Według dr Zsuzsanny Jakab, dyrektor WHO na Europę:

„Pomimo powszechnego mniemania o powiązaniu pomiędzy uchodźcami i migracją chorób zakaźnych, nie stwierdzono takiego przypadku”<sup>22</sup>.

Niestety, dostępne fakty wskazują, że jest inaczej.

#### 4. SPECJALNA LISTA CHORÓB

Resort zdrowia opracował specjalną listę chorób, których rozpoznanie lub podejrzenie wystąpienia może stanowić podstawę odmowy wjazdu cudzoziemca na terytorium Polski. Są to: błonica, cholera, polio czy gruźlica płuc

<sup>20</sup> Surveillance raport: Annual epidemiological raport for 2016. Tuberculosis. ECDC 2018.

<sup>21</sup> M. Solyman, A.-M. Schmidt-Westhausen, *Oral health status among newly arrived refugees in Germany: a cross-sectional study*, BMC Oral Health, 2018, 18(132), s. 1–9.

<sup>22</sup> Cała prawda o zdrowiu uchodźców, Med Express.pl

w okresie prątkowania, dur brzuszny i dury rzekome (A, B i C), dur wysypkowy, dżuma, ospa prawdziwa i lekooporna gruźlica pozapłucna, gorączki krwotoczne oraz grypa wywołana nowym szczepem wirusa (szczepem pandemicznym lub wysoce zjadliwymi szczepami odzwierzęcymi), a także zakażenia wirusami powodującymi zespół ostrej niewydolności oddechowej.

Na liście są nie tylko choroby zakaźne charakteryzujące się ciężkim przebiegiem klinicznym i wysoką umieralnością, ale także te, które mają duży potencjał przenoszenia się drogą oddechową, przez skażenie żywności lub wody. Patogeny, które mogą wywoływać choroby zakaźne, niosą ze sobą ryzyko ich epidemicznego szerzenia się na terenie Polski. Problemem będzie sytuacja, gdy dojdzie do masowego napływu zakażonych, z czym należy się liczyć w przypadku przyjmowania nielegalnych uchodźców.

Choroby zakaźne, które mogą występować wśród cudzoziemców przybywających z Bliskiego Wschodu i dla których może istnieć zwiększone ryzyko wystąpienia ognisk epidemicznych, są najczęściej chorobami, przeciw którym w Polsce prowadzone są szczepienia w ramach Programu Szczepień Ochronnych (poliomyelitis, odra, błonica, krztusiec). Stopień zaszczepienia grup objętych obowiązkiem szczepień ochronnych w Polsce sięga 98–99%. Można więc przyjąć, że polskie społeczeństwo jest zabezpieczone. Jednakże znaczna liczba chorób występujących na obszarach Azji i Afryki może stanowić szczególne wyzwanie dla polskiej służby zdrowia, czego przykładem może być bliskowschodnia odmiana SARS, tzw. MERS (*Middle East Respiratory Syndrom*), a także gorączki krwotoczne, denga, nosicielstwo *Klebsiella pneumoniae* NDM z opornością na większość antybiotyków oraz liczne choroby pasożytnicze.

Każdy przebywający w Polsce legalnie i zadeklarowany do lekarza POZ cudzoziemiec, bez względu na tytuł ubezpieczenia zdrowotnego otrzymuje bezpłatnie szczepienia ochronne do 19. roku życia i jest możliwe w stosunku do niego egzekwowanie realizacji szczepień. Takie postępowanie znajduje pełne uzasadnienie, ale po dokonaniu szerokiego spektrum badań mikrobiologicznych i parazytologicznych. Łączy to się z jednej strony z przygotowaniem merytorycznym zespołów oceniających stan uchodźców, a z drugiej – z możliwością wykonania badań specjalistycznych (aparatura, testy, odczynniki, primery itp.). Wszystko to przekłada się na konkretne pieniądze, które muszą być wydane, aby szczelność systemu uchroniła polskich obywateli od nieoczekiwanych zagrożeń bezpieczeństwa zdrowotnego.

Wykrycie u przyjmowanego uchodźcy nosicielstwa patogenu zakaźnego wymaga obserwacji, a w niektórych przypadkach izolacji i leczenia. Stwierdzenie natomiast objawów choroby zakaźnej nakazuje bezwzględną hospitali-

zacje<sup>23</sup>. Muszą oni być leczeni tak, jak inni chorzy, zgodnie z obowiązującymi zasadami i standardami. Do tego dochodzą trudności w porozumieniu (najczęściej uchodźcy nie znają żadnego obcego języka) oraz w odmiennych zwyczajach żywieniowych. I znowu powstaje kolejny problem finansowania procedur szpitalnych, co generuje konieczność wprowadzenia przez NFZ lub Ministerstwo Zdrowia dodatkowych zasad finansowania tej grupy chorych.

## 5. ŚWIADCZENIA ZDROWOTNE DLA UCHODźCÓW W STANIE ZAGROŻENIA ZDROWIA LUB ŻYCIA

Bez względu na podleganie polskiemu ubezpieczeniu zdrowotnemu, obywatelstwo lub jego brak czy też legitymowanie się dokumentami uprawniającymi do pobytu na terytorium RP, cudzoziemcom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego udzielane są bezpłatnie świadczenia opieki zdrowotnej w postaci medycznych czynności ratunkowych<sup>24</sup>. Udzielają ich w warunkach pozaszpitalnych zespoły ratownictwa medycznego na podstawie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Świadczenia te finansowane są z budżetu państwa.

Bardziej złożona pozostaje kwestia finansowania świadczeń udzielanych przez podmioty lecznicze cudzoziemcom znajdującym się w stanie zagrożenia zdrowia lub życia. Podstawę prawną udzielania takich świadczeń stanowi art. 15 ustawy o działalności leczniczej<sup>25</sup> oraz art. 30 ustawy o zawodzie lekarza<sup>26</sup>. Pierwszy z przepisów mówi, że podmiot leczniczy nie może odmówić udzielenia świadczenia zdrowotnego osobie, która potrzebuje natychmiastowego udzielenia takiego świadczenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia, zaś drugi z nich obliguje lekarzy do udzielania pomocy lekarskiej w każdym przypadku, gdy zwłoka w jej udzieleniu mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, oraz w innych przypadkach nie cierpiących zwłoki<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> *Dostęp cudzoziemców do bezpłatnych świadczeń opieki zdrowotnej w Polsce*, „Prawo i Medycyna” nr 47/ 05-11-2012, 15:02.

<sup>24</sup> *Finansowanie leczenia cudzoziemców w Polsce*, <http://www.mz.gov.pl/system-ochrony-zdrowia/powszechno-ubezpieczenie-zdrowotne/finansowanie-leczenia-cudzoziemcow-w-polsce>

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. z 2011 r., nr 112, poz. 654 z późn. zm.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza, Dz.U. z 1996 r., nr 28, poz. 152.

<sup>27</sup> I. Rzeplińska, J. Białas, B. Domańska i wsp., *Status uchodźcy...*, *op. cit.*, s. 19–25.

Finansowanie świadczeń udzielonych we wskazanych warunkach, nazywanych w literaturze świadczeniami spełnianymi w warunkach tzw. przymusu ustawowego, zależne jest od statusu ubezpieczeniowego cudzoziemca. Świadczenia takie udzielone bowiem cudzoziemcom mającym w RP status świadczeniobiorcy, a zatem objętym polskim ubezpieczeniem zdrowotnym lub zrównanym z ubezpieczonymi, finansowane są ze środków publicznych, których dysponentem jest Narodowy Fundusz Zdrowia<sup>28</sup>.

Odmiennie przedstawia się kwestia finansowania świadczeń spełnianych w warunkach tzw. przymusu ustawowego na rzecz cudzoziemców nieubezpieczonych. Z uwagi na brak podstaw prawnych do wywiedzenia obowiązku finansowania ich przez Skarb Państwa i Narodowy Fundusz Zdrowia czy też same podmioty lecznicze, które ich udzieliły, należy przyjąć, że koszty udzielonych świadczeń powinny obciążać cudzoziemców, którym te świadczenia zostały udzielone, wskutek czego nie będą one bezpłatne dla cudzoziemców nieubezpieczonych<sup>29</sup>.

## 6. POMOC MEDYCZNA UDZIELANA W INNYCH KRAJACH ŚWIATA

Pomoc medyczna w poszczególnych krajach świata dla uchodźców jest bardzo zróżnicowana i pozostaje w zależności od stopnia rozwoju społeczeństwa, jego statusu materialnego oraz od obowiązujących ustaleń prawnych. Istotny wpływ na podejmowane decyzje ma wielkość mniejszości narodowych, co przedstawiono w tabeli 1 na podstawie dostępnych fragmentarycznych danych<sup>30</sup>.

W krajach, gdzie uchodźcy są przyjmowani od dziesięcioleci, istnieje prawo, które reguluje realizację potrzeb i oczekiwań przyjmowanych oraz bezpieczeństwo przyjmujących, w tym także opiekę zdrowotną i bezpieczeństwo zdrowotne<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Finansowanie leczenia cudzoziemców w Polsce. <http://www.mz.gov.pl/system-ochrony-zdrowia/powszechno-ubezpieczenie-zdrowotne/finansowanie-leczenia-cudzoziemcow-w-polsce>

<sup>29</sup> D. Lach, *Zasada równego dostępu...*, *op. cit.*, s. 168–185.

<sup>30</sup> *Health System Review*, [www.euro.who.int/en/.../health-system-reviews-hits](http://www.euro.who.int/en/.../health-system-reviews-hits)

<sup>31</sup> *Ibidem*.

Tabela 1

## Mniejszości narodowe (w tym uchodźcy) w wybranych krajach Europy

Kraj	Mniejszości narodowe
Niemcy	9% (7,2 mln)
Francja	15% (10 mln)
Hiszpania	12% (5,3 mln)
Włochy	4,2% (2,5 mln)
Norwegia	13,0% (660 tys.)
Wielka Brytania	25% (16 mln)
Szwecja	1/5 obywateli ma inny kraj urodzenia lub rodziców nie-Szwedów
Finlandia	Cudzoziemcy (uchodźcy) nie są objęci powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym
Grecja	(?) Wzmożony napływ uchodźców
Polska	> 80 tys. Czeczenów

Źródło: opracowanie własne.

W Niemczech oferuje się uchodźcom opiekę socjalną i medyczną, przy czym za usługi medyczne płacą za nich poszczególne gminy świadczeniodawcom.

We Francji nielegalni imigranci otrzymują zabezpieczenie w ramach nagłej pomocy na obowiązujących zasadach, ale istnieją także prywatne stowarzyszenia non-profit, które w ramach specjalnych programów zapewniają opiekę w poradniach i szpitalach.

W Hiszpanii przyznano imigrantom bezpłatny dostęp do opieki zdrowotnej w ramach obowiązującego systemu publicznego, ale bez długoterminowej opieki okulistycznej i dentystrycznej. Natomiast nagła pomoc pediatryczna i położnicza jest dostępna w pełnym zakresie.

We Włoszech przebywający nielegalnie mają zabezpieczoną nagłą pomoc doraźną specjalistyczną i szpitalną, a także szczepienia, ale po złożeniu specjalnego formularza. Należy podkreślić, że opiekę nad uchodźcami potraktowano jako priorytet zdrowotny.

W Grecji uchodźcom przyznano bezpłatną opiekę medyczną w ramach obowiązującego systemu. Ze względu na wzmożony napływ uchodźców w punktach recepcyjnych rozwinięto opiekę medyczną, wsparcie psychospołeczne i wprowadzono działania profilaktyczne. Na ile są one realizowane, tego nie wiemy.

W Szwecji wszyscy obywatele, w tym uchodźcy, mają pełną opiekę zdrowotną.

W Norwegii obywatele, w tym uchodźcy, korzystają z ustawowej opieki medycznej. Podstawową pomoc dla uchodźców organizuje Norweski Czerwony Krzyż i Miejska Misja Kościelna w Oslo.

W Finlandii imigranci spoza Unii Europejskiej nie są objęci powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym, ale mogą uzyskać pomoc doraźną.

W Kanadzie nowy minister imigracji John McCallum zapowiada przywrócenie pełnej opieki zdrowotnej dla uchodźców. Poprzedni konserwatywny rząd Stephena Harpera opiekę tę znacznie ograniczył w 2012 roku. Opieka ta nie obejmowała dentystryki, protetyki i niektórych szczególnie kosztownych leków. Konserwatyści argumentowali ograniczenia dbałością o pieniądze podatników. Cięcia te wywołały oburzenie grup obrońców praw człowieka w Kanadzie. Nazwano politykę Harpera „niezwykle okrutną”. Szybko też pojawili się wolontariusze organizujący kliniki świadczące bezpłatne usługi zdrowotne dla uchodźców.

Podejście do spraw uchodźców w Kanadzie cechuje współczucie, humanitaryzm i chęć pomocy. McCallum dodał też, że nowe podejście do opieki nad uchodźcami tak naprawdę zaoszczędzi pieniądze podatników, ponieważ ma ono charakter prewencyjny. Lepiej, gdy uzyskają oni natychmiastową opiekę zamiast być pacjentami kosztownych szpitalnych oddziałów ratunkowych. Ponadto liberalny rząd Justina Trudeau zobowiązał się, że do końca tego roku sprowadzi do Kanady 25 tysięcy uchodźców z Syrii. W następnym roku ma ich przybyć około 60 tysięcy.

## 7. WYSOKI KOMISARZ ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH DS. UCHODźCÓW

Wysoki Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR – *United Nations High Commissioner for Refugees*) udziela pomocy i wsparcia uchodźcom na całym świecie<sup>32</sup>. UNHCR został powołany przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1950 roku i początkowo był odpowiedzialny za przesiedlenie 1,2 miliona europejskich uchodźców pozbawionych domu w wyniku II wojny światowej. UNHCR chroni dziś 22,3 miliona osób w ponad 120 krajach. Pierwotnie UNHCR został ustanowiony jako urząd tymczasowy; jego istnienie planowano na trzy lata. Obecnie,

<sup>32</sup> UNHCR – Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees.



ponad 50 lat później, jest jedną z najważniejszych agend humanitarnych, z siedzibą główną w Genewie i przedstawicielstwach w ponad 100 krajach. UNHCR został dwukrotnie odznaczony Pokojową Nagrodą Nobla za swoją pracę.

UNHCR wspiera uchodźców poprzez:

- udzielanie pomocy doraźnej w sytuacji kryzysowej – koordynuje dystrybucję wody, środków higienicznych i opieki medycznej wśród zgrupowań uchodźców;
- powołanie systemu wczesnego ostrzegania – UNHCR delegował swoich obserwatorów do kilku byłych republik radzieckich, które doświadczyły napięć wynikających z transformacji ustrojowych. Delegaci mają za zadanie stałe monitorowanie sytuacji politycznej w kraju, aby społeczność międzynarodowa mogła odpowiednio wcześniej zareagować na wypadek wybuchu konfliktu zbrojnego;
- pomoc uchodźcom, którzy powrócili do swojego kraju – UNHCR podejmuje liczne przedsięwzięcia na poziomie lokalnym – odbudowę dróg i mostów, działania na rzecz poprawy jakości wody i umożliwienia dostępu do edukacji i opieki medycznej.

Niektóre przykłady działalności UNHCR ilustrują efektywność tej organizacji międzynarodowej:

- w byłej Jugosławii przez prawie cztery lata wojny ponad 3,5 miliona ludzi otrzymało tam pomoc od UNHCR, w tym 2,7 miliona w samej tylko Bośni i Hercegowinie;
- w Sudanie głównym zadaniem jest opieka i repatriacja uchodźców pochodzących z Erytrei;
- w Nepalu nierozwiązanym problemem pozostaje kwestia około 100 tysięcy uchodźców (w ponad 90% Bhutańczycy, ale także grupa Tybetańczyków) rozmieszczonych w obozach;
- działalność w Polsce została odnotowana w latach dziewięćdziesiątych, kiedy to największe grupy, które otrzymały pomoc tymczasową, stanowiły kobiety i dzieci z Bośni (1992) oraz Albańczycy z Kosowa (1999); a obecnie największą grupą uchodźców są obywatele Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej.

UNHCR dba o to, aby wzmocniona ochrona wschodniej granicy Polski nie stała się pretekstem do łamania praw uchodźców. Działa poprzez przeprowadzanie szkoleń dla przedstawicieli lokalnych organów władzy w zakresie praw uchodźców, monitorowanie sytuacji osób ubiegających się o azyl przebywających w ośrodkach dla uchodźców oraz finansowanie pomocy prawnej i socjalnej.

## PODSUMOWANIE

Liczba napływających uchodźców do krajów Europy wciąż się zwiększa. Zapewnienie im schronienia, wyżywienia i opieki medycznej wymaga istotnych zmian zarówno organizacyjnych, jak i finansowych. Skala problemu jest duża i podejmowane decyzje niosą za sobą konsekwencje dla własnych obywateli. Zagrożenie bezpieczeństwa zdrowotnego, jakie stwarza rzesza napływających uchodźców, jest trudne do zdefiniowania i pełnego zabezpieczenia. Z tego powodu świadomość wynikająca z powyższych faktów stwarza konieczność przygotowania merytorycznego służb medycznych, sanitarnych i ratunkowych. Przy współdziałaniu ze służbami porządkowymi możliwe jest uniknięcie potencjalnych zagrożeń nie tylko dla zdrowia, ale dla bezpieczeństwa narodowego.

## BIBLIOGRAFIA

- Chatchpole M., Coulombier D., *Refugee crisis demands European Union-wide surveillance!*, Eurosurveillance, 2015, 20, 45.
- Dostęp cudzoziemców do bezpłatnych świadczeń opieki zdrowotnej w Polsce*, „Prawo i Medycyna” nr 47/ 05-11-2012, 15:02.
- Finansowanie leczenia cudzoziemców w Polsce*, <http://www.mz.gov.pl/system-ochrony-zdrowia/powszechne-ubezpieczenie-zdrowotne/finansowanie-leczenia-cudzoziemcow-w-polsce>
- Health System Review*, [www.euro.who.int/en/.../health-system-reviews-hits](http://www.euro.who.int/en/.../health-system-reviews-hits)
- Lach D., *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Wolters Kluwer Polska, 2011.
- Latkowska I., *Uchodźcy jako zagrożenie dla bezpieczeństwa społecznego w Polsce w świetle badań społecznych*, Res Polticae, 2016, VIII: 93–108.
- Nowak E., Nowak M., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Zarządzanie bezpieczeństwem, Warszawa 2015.
- Rzeplińska I., Białas J., Domańska B. i wsp., *Status uchodźcy – ochrona uzupełniająca w Polsce – co dalej?*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012.
- Solyman M., Schmidt-Westhausen A.-M., *Oral health status among newly arrived refugees in Germany: a cross-sectional study*, BMC Oral Health, 2018, 18(132).
- UNHCR – Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees.

Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. z 2011 r., nr 112, poz. 654 z późn. zm.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2003, nr 128, poz. 1176.

Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza, Dz. U. z 1996 r., nr 28, poz. 152.

Wierzchołowski G., *Ten raport jest wstrząsający! Groźne choroby uchodźców atakują Europę!*, Republika, 2017.

## ZAGROŻENIE BEZPIECZEŃSTWA ZDROWOTNEGO A PROBLEM UCHODźCÓW

### Streszczenie

Bezpieczeństwo zdrowotne stanowi element ogólnie pojętego bezpieczeństwa narodowego. Obserwowane w ostatnich latach szeroko zakrojone ruchy migracyjne, mimo wprowadzonych regulacji prawnych i nadzoru medycznego, niosą ze sobą zagrożenie chorobami, które od dawna nie były rozpoznawane w Europie. Dane podawane przez Europejskie Centrum Kontroli Chorób nakazują zachowanie pełnej gotowości służb medycznych w konfrontacji z lekooporną gruźlicą, cholera, czerwonką czy dengą. Wprowadzane zasad opieki medycznej nad uchodźcami i ich rodzinami, konieczność przeprowadzania badań wstępnych i izolowanie podejrzanych o przenoszenie chorób zakaźnych, nie daje oczekiwanych wyników. Wielu bowiem zarejestrowanych uchodźców omija ośrodki przygotowane do ich przyjęcia, stwarzając realne zagrożenie epidemiczne. Wielkość ponoszonych kosztów tego postępowania znacznie obciąża budżety wielu krajów europejskich.

Słowa kluczowe: uchodźcy, bezpieczeństwo zdrowotne, choroby zakaźne

## THREATS TO HEALTH SECURITY VS. THE ISSUE OF REFUGEES

### Abstract

Abstract Health security is an element of national security in its general meaning. The extensive migratory movements observed in recent years, despite the introduction of legal regulations and medical supervision, carry the threat of diseases that have not been recognized in Europe for a long time. Data provided by the European Centre for Disease Prevention and Control oblige medical services to be fully prepared to be confronted with drug-resistant tuberculosis, cholera, dysentery or dengue. The rules of medical care introduced for refugees and their families, the need to conduct preliminary tests and isolate the suspected of transmitting infectious diseases, does not give the expected results. A number of registered refugees bypass centres prepared to receive them, creating a real epidemic threat. The volume of incurred costs of this procedure significantly burdens the budgets of many European countries.

Key words: refugees, health security, infectious diseases

## УГРОЗА ДЛЯ БЕЗОПАСНОСТИ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И ПРОБЛЕМА БЕЖЕНЦЕВ

### Резюме

Безопасность в сфере здравоохранения является составляющей частью широко понимаемой национальной безопасности. Наблюдаемые в последние годы масштабные миграционные движения, несмотря на введение правовых норм и медицинского надзора, несут за собой угрозу заболеваний, которые не были обнаружены в Европе уже в течение длительного времени. Данные, предоставляемые Европейским центром по контролю за заболеваниями, обязывают медицинские службы находиться в состоянии полной готовности, чтобы уметь противостоять распространению лекарственно-устойчивого туберкулеза, холеры, дизентерии или денге. Введение правил и норм медицинской помощи беженцам и их семьям, необходимость проведения предварительных осмотров и изолирование лиц, подозреваемых в распространении инфекционных заболеваний, не приносят желаемых результатов. Целые

группы зарегистрированных беженцев обходят стороной центры, предназначенные для их принятия, тем самым представляя реальную эпидемическую угрозу. Размеры расходов, связанных с данными процедурами, в значительной степени обременяют бюджет многих европейских государств.

Ключевые слова: беженцы, безопасность в сфере здравоохранения, инфекционные заболевания

**Cytuj jako:**

Plusa T., *Zagrozenia bezpieczeństwa zdrowotnego a problem uchodźców*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 4(63), 235–253. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.51/t.plusa

**Cite as:**

Plusa, T. (2018) ‘Zagrozenia bezpieczeństwa zdrowotnego a problem uchodźców’ [‘Threats to health security vs. the issue of refugees’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 4(63), 235–253. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.51/t.plusa

**Adam Rogala-Lewicki\***

## KSZTAŁTOWANIE „DOBREJ” IMIGRACJI DO POLSKI WSPÓŁCZEŚNIE. ZARYS PRAWNO-SPOŁECZNY WYZWAŃ

DOI: 10.26399/meip.4(63).2018.52/a.rogala-lewicki

### WPROWADZENIE: DOBRA IMIGRACJA

Historia uczy, że rozwój cywilizacyjny w perspektywie krótkoterminowej najczęściej odbywa się jednowektorowo, średnioterminowej – sinusoidalnie, długoterminowej – od fazy inkubacyjnej, rozwojowej, największego rozkwitu po fazę schyłkową i upadek, będący jednocześnie początkiem nowej struktury – na poziomie aksjologicznym, gospodarczym, i politycznym. Dotyczy to różnych warstw społecznych struktur organizacyjnych, od imperiów, państw przez korporacje czy przedsiębiorstwa. Za wzorcowy przykład może służyć Imperium rzymskie. Śledząc fazę najdynamiczniejszego rozwoju owych struktur można zaryzykować konstatację, że jednym z najpoważniejszych, niezastąpionych czynników decydujących o urzeczywistnieniu się szeroko rozumianej hossy, jest czynnik demograficzny (ludzki). Tylko młode, prężne, ambitne społeczeństwa odnoszą sukcesy. Należy wyeksponować, że wspomniane struktury w fazie rozkwitu, ale również kontynuacji, wchłaniają, bądź zasysają zewnętrzne zasoby potencjału ludzkiego, ze wszelkimi z tego tytułu płynącymi konsekwencjami. Struktury organizacyjne, lokalizacje, z których następuje odpływ zasobów ludzkich, lub nie dochodzi do równoważonej wymiany poziomu demograficznego (odtworzenia ilościowego społeczeństwa na poziomie przynajmniej zapewniającym zastępowalność) przegrywają konkurencję,

---

\* Adam Rogala-Lewicki – dr, prezes zarządu Poland India Business House, adwokat@rogala-lewicki.com

a w ostateczności umierają. Przykłady można mnożyć: podboje kolonialne państw europejskich, postkolonializm, neokolonializm, imigracja powojenna i późniejsza (zarobkowa) do Stanów Zjednoczonych, w tym w szczególności do Doliny Krzemowej – stanowiąca swoisty drenaż mózgow innych społeczeństw.

Na dłużej można się zatrzymać na arbitralnie wybranym przykładzie Wielkiej Brytanii, która swoją potęgę – będąc niewielkim wyspiarskim państwem – zbudowała na ekonomiczno-społecznej eksploatacji zewnętrznych zasobów oraz sprzyjającą politykę dobrowolnego zasysania owych rezerwarów. Źródła historyczne wskazują, że:

„gdy w XVII-wiecznej Francji nasiliły się prześladowania protestantów, wielu z francuskich hugenotów postanowiło szukać szczęścia po drugiej, bardziej przyjaznej dla nich stronie Kanału La Manche. Na przykład Jean Desaguliers – późniejszy twórca pierwszego systemu klimatyzacji, który zainstalowano w Izbie Gmin, członek Royal Society oraz asystent sir Isaaca Newtona – drogę na Guernsey i później do Londynu pokonał w becze. (...) Hugenoci uciekający do Anglii po wycofaniu Edyktu Nantejskiego (w 1685 r.) mogli liczyć na wsparcie pierwszej emigracji z ich kraju, która zjawiała się na Wyspach po Nocy św. Bartłomieja. Wielu z nich dorobiło się okazałych fortun. Gdy ustanawiano Bank Anglii, 10 proc. jego pierwotnych środków pochodziło właśnie od hugenotów. Pod koniec XVII wieku w Londynie było co najmniej 20 Francuzów mogących wylegitymować się majątkiem w wysokości co najmniej 5 tys. funtów, czyli według dzisiejszych standardów – milionerów. (...) Po nich regularnie pojawiały się kolejne fale imigracji. I niemal każda z nich wzbogacała wyspiarskie państwo i gospodarkę. Wśród ludzi, którzy w Wielkiej Brytanii szukali schronienia i chleba, byli Holendrzy, którzy umiejętnościami i energią przypominali hugenotów. Ale też Niemcy, którym Anglia zawdzięcza bekon w dzisiejszej formie, a literatura postać Robinsona Crusoe (syna imigranta z niemieckiej Bremy). Niemieccy imigranci – już w XIX wieku – stworzyli też jedną z najbardziej brytyjskich marek – Triumph. (...) Wiele dobrego można powiedzieć także o sporej i bardzo energicznej grupie europejskich Żydów. (...) Doskonałym przykładem może tu być choćby pochodzący ze Słonimia w zaborze rosyjskim Michał Marks – założyciel Marks & Spencer. Ich dzieci też nierzadko osiągały znaczące pozycje, a do najbardziej prominentnych należał bez wątpienia premier Benjamin Disraeli. Z kolei Włosi rozwinęli teatr, rozpropagowali lody, a jeden z nich – Guglielmo Marconi – wprowadził też na Wyspy radio. Po nich, za chlebem, zaczęli przyjeżdżać Irlandczycy. Kolejną liczną grupą Europejczyków byli już Polacy. (...) Równoległe kolejnych imigrantów dostarczało rozwijające się Imperium. Na Wyspy zostało przywiezionych między innymi kilkadziesiąt tysięcy pochodzących z Afryki niewolników. A kolejne 2,5 mln Brytyjczycy sprzedali na amerykańskie i karaibskie plantacje, zdobywając w ten sposób środki, które wykorzystano na pozyskiwanie kolejnych terytoriów i do budowy finansowej potęgi wielu brytyjskich rodzin, np. Gladstone’ów”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> T. Borejza, *Ożywiająca imigracja*, <https://wolnemediamedia.net/ozywiajaca-imigracja/> [dostęp: 21.10.2016].

Mając powyższe na uwadze, nie można oprzeć się spostrzeżeniu, że to m.in. różnorodność, ciągły napływ nowych idei oraz odważnych i mądrych ludzi zapewniły Brytyjczykom wiele z przewag, podobnie jak później Amerykanom.

Oczywiście imigracja ludności napływowej stymuluje także napięcia i konflikty społeczne, szczególnie w Europie, gdzie można odwoływać się do paradygmatu społeczeństwa rdzennego. Pozostawiając na marginesie rozważań, klasyfikację generowanych napięć i konfliktów – jako materiał do osobnych rozważań – należy sformułować ogólny wniosek, że zawsze wraz z procesami migracyjnymi występują złe i dobre (np. sprzyjające ekonomicznie) zjawiska, *ergo* można mówić o złej i dobrej migracji (w tym imigracji). Takie spostrzeżenie pozostaje niezmiennie do dzisiaj. W konsekwencji można sformułować pytanie ze sfery inżynierii społecznej, czy możliwe jest zaprojektowanie (pokierowanie) procesów migracyjnych tak, by generowały jedynie (w większości) pozytywne skutki. Czy da się zjeść ciastko i wciąż je mieć? Wydaje się, że odpowiedź jest negatywna. Niemniej jednak można i trzeba próbować. Lęki społeczne przed imigracją – często wykorzystywane przez populistów – muszą ustąpić statystykom i racjonalnemu myśleniu. Jeżeli nie nastąpi rekapitalizacja starzejących się społeczeństw europejskich, stary kontynent – w myśl teorii cywilizacyjnych – początkowo będzie tracił na znaczeniu (co już następuje), by ostatecznie, nie dysponując „produktywnymi” zasobami ludzkimi, przestać się rozwijać, skurczyć się, a być może ustąpić. Oczywiście nie dotyczy to tylko Europy (*vide*: Japonia, Rosja). Szczególnie źle na tym tle wygląda sytuacja w Polsce. Demografowie ostrzegają, że:

„pod względem dzietności Polska jest na 209 miejscu wśród 222 państw, w których taka statystyka jest prowadzona. Liczba dzieci w Polsce systematycznie maleje, a krajowi grozi wyludnienie. Prognozy wskazują, że za 40 lat liczba Polaków zmaleje z 38,8 mln obecnie do 32 mln. W 1982 roku urodziło się ich ponad 700 tysięcy. W 2003 roku już niewiele ponad 350 tysięcy. Przyniesie to w efekcie określone problemy gospodarcze związane z brakiem rąk do pracy”<sup>2</sup>.

Są tylko dwa scenariusze uniknięcia tegoż. Po pierwsze odwrócenie trendów demograficznych, po drugie wywołanie ruchów imigracyjnych. W drugim przypadku chodzi jednak o imigrację jakościową, tzn. taką, która byłaby społecznie i ekonomicznie użyteczna, nie byłaby obciążeniem i w stopniu marginalnym wywoływałaby konflikty. Oczywiście trudno kształtować dobrą imigrację nie będąc zamożnym państwem. Nie usprawiedliwia to jednak bier-

<sup>2</sup> <http://wiadomosci.wp.pl/wedlug-prognoz-za-40-lat-liczba-polakow-zmaleje-z-38-8-mln-do-32-mln-6032384941273729a> [dostęp: 21.10.2016].



ności administracji publicznej w tym względzie. Odnosząc się raz jeszcze do przykładu brytyjskiego, należy zauważyć, że:

„nie bez kozery to migranci wypełnili luki na rynku pracy, zapełnili londyński sektor finansowy, dzięki nim Wielka Brytania cieszy się z niskich podatków, relatywnie wysokiej konsumpcji, a także rosnącego przyrostu naturalnego (ponad 20 tys. polskich dzieci rodzi się co roku na Wyspach). W dyskusji o migracji przebijają się głosy, że to dzieci dzisiejszych migrantów będą utrzymywać starsze pokolenia Europejczyków. Konsensus jest więc jeden – jest dobra migracja, i jest zła migracja. Dla tej, która nam się opłaca, warto jest rozłożyć czerwony dywan. A ta, która tylko nas kosztuje, powinna zostać zahamowana”<sup>3</sup>.

Problem funkcjonowania cudzoziemców w Polsce, a ogólniej zagadnienie migracji, wreszcie imigracji w Polsce jest kwestią stosunkowo nową i złożoną. Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku Polska – tradycyjny kraj wysyłający migrantów – staje się systematycznie krajem przeznaczenia i tranzytu. Najważniejszą kategorią imigrantów legalnych w sensie ilościowym są cudzoziemcy, którzy otrzymali pozwolenie na pobyt czasowy. Głównymi krajami, z których rekrutują się imigranci, są kraje byłego ZSRR.

„Wśród imigrantów najwięcej jest osób przybyłych z Ukrainy (26,6% ogółu imigrantów). Dość liczne były osoby przybyłe z Białorusi (9,2%) i Chin (4,2%). Stosunkowo liczną grupę w Polsce stanowią obywatele państw wysoko rozwiniętych: USA, Niemiec, Francji. Co trzeci obcokrajowiec mieszkający z Polsce pochodzi z kraju bezpośrednio sąsiadującego. Pod względem liczebnym dominują mężczyźni. Cudzoziemcy z różnych stron świata nie osiedlają się w tych samych regionach Polski. (...) Zdecydowanie najwięcej imigrantów przebywało na terenie woj. mazowieckiego (30%). W następnej kolejności uplasowały się województwa: małopolskie, dolnośląskie i łódzkie. Około 83% imigrantów mieszkało w miastach. Zdecydowana większość imigrantów przebywających w Polsce czasowo nie zamierza mieszkać w naszym kraju na stałe. O zamiarze pozostania poinformowało tylko 18,6% migrantów. Odsetek osób przebywających czasowo zamierzających pozostać w Polsce na stałe wzrasta wraz z długością okresu przebywania w Polsce”<sup>4</sup>.

Znacząco większa niż wcześniej obecność cudzoziemców w Polsce stanowi w kontekście rozszerzenia NATO i Unii Europejskiej dylemat i wyzwanie dla europejskiej oraz polskiej polityki migracyjnej. W konsekwencji staje się przestrzenią do zagospodarowania w sposób zapewniający najlepsze wykorzystanie pozytywnych efektów tego zjawiska i eliminację tych negatywnych, zarówno na poziomie społecznym, jak i gospodarczym.

<sup>3</sup> A. Kaniewska, *Dobra i zła migracja*, <http://www.institutobywatelski.pl/17440/komentarze/dobra-i-zla-migracja> [dostęp: 21.10.2016].

<sup>4</sup> *Raport na temat imigrantów w Polsce*, Hafelekar, Join-in-a-job!, UE Leonardo da Vinci, <http://docplayer.pl/2655670-Raport-na-temat-imigrantow-w-polsce.html> [dostęp: 21.10.2016].

Socjologowie ostrzegają przed katastrofą demograficzną. Zwiększona emigracja ludzi młodych oraz zmniejszający się przyrost naturalny w konsekwencji może skutkować nie tylko przebudową struktury społecznej, ale także gospodarczym spowolnieniem. Polska w perspektywie kilkunastu lat może stać się jednym z najstarszych społeczeństw Europy. Jeżeli nie nastąpi odwrócenie niekorzystnego trendu, wszystko wskazuje na to, że w 2050 roku będzie mniej o 8 mln Polaków. Wyludnienie oraz niewystarczająca liczba osób w wieku produkcyjnym może oznaczać chociażby bankructwo systemu ubezpieczeń społecznych i w rezultacie zapaść gospodarczą. Przed Polską stoją zatem poważne wyzwania związane z koniecznością przeprowadzenia przekształceń strukturalnych związanych z aspektem demograficznym. Starzenie się społeczeństwa wymusza podjęcie kroków niwelujących lukę pokoleniową i brak wystarczającej liczby osób w wieku produkcyjnym. W tym zakresie najprawdopodobniej konieczne stanie się powielanie rozwiązań stosowanych w tzw. państwach wysoko rozwiniętych. Ponadto Polska stanie przed koniecznością dostosowywania własnej polityki migracyjnej do wymogów cały czas zmieniających się tendencji w tym zakresie w innych państwach Unii Europejskiej, szczególnie tych tradycyjnie postrzeganych jako imigracyjne, jak: Wielka Brytania, Francja, Holandia, w których coraz częściej wprowadza się rozwiązania zaostrzające możliwość napływu kolejnych imigrantów. Rząd polski stanie przed problemem zaprojektowania, wyboru i wdrożenia własnego modelu migracyjnego, w tym imigracyjnego.

## 1. RYS PRAWNY

Na kwestie wjazdu i legalizacji pobytu cudzoziemca w Polsce należy patrzeć z dwóch punktów widzenia: po pierwsze z perspektywy obywateli innych państw UE, strefy Schengen oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego, po drugie z perspektywy pozostałych osób. Obywatele UE i członkowie ich rodzin, niebędący obywatelami UE mogą przebywać w Polsce do 3 miesięcy, bez konieczności spełniania jakichkolwiek warunków pobytu, innych niż posiadanie ważnego dokumentu podróży. Obywatel UE może mieć inny ważny dokument potwierdzający jego tożsamość i obywatelstwo. W przypadku pobytów przekraczających 3 miesiące obywatel UE oraz członek jego rodziny mający obywatelstwo UE zobowiązani są zarejestrować swój pobyt. Organem właściwym do zarejestrowania pobytu obywatela UE jest wojewoda właściwy ze względu na miejsce jego pobytu. Obywatelowi UE przysługuje prawo pobytu przez okres dłuższy niż 3 miesiące, w przypadku gdy spełnia

jeden z następujących warunków: (a) jest pracownikiem lub osobą pracującą na własny rachunek na terytorium RP, (b) posiada wystarczające środki finansowe, aby nie stanowić obciążenia dla pomocy społecznej, (c) studiuje lub odbywa szkolenie zawodowe w RP, (d) jest małżonkiem obywatela polskiego. Po upływie 5 lat nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatel UE nabywa prawo stałego pobytu.

W przypadku osób nie będących obywatelami UE/Schengen/EOG wymogi są bardziej restrykcyjne. Ustawodawca wprowadza obowiązek uzyskania jednego z zezwoleń: (a) zezwolenia na pobyt czasowy, (b) zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, (c) zezwolenia na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach, (d) zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności, (e) zezwolenia na pobyt czasowy dla członków rodzin obywateli RP, (f) zezwolenia na pobyt czasowy dla członków rodzin cudzoziemców. Aby uzyskać zezwolenie na pobyt czasowy, cudzoziemiec musi wykazać potrzebę pobytu w Polsce przez czas dłuższy niż trzy miesiące. Podstawą do takiego pobytu może być oferta pracy w Polsce, prowadzenie działalności gospodarczej, studia lub nauka, działalność naukowa, więzi rodzinne lub inne przyczyny. W każdym przypadku cudzoziemiec dołącza do wniosku dokumenty potwierdzające cel pobytu w Polsce, źródło stabilnego i regularnego dochodu, ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu przepisów o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Polski, oraz zapewnione miejsce zamieszkania. W przypadku pobytów stałych w Polsce ustawodawca przewiduje dwie formy zezwoleń na pobyt bezterminowy dla cudzoziemców: (a) zezwolenie na pobyt stały, (b) zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE. Cudzoziemiec może złożyć wniosek o udzielenie tych zezwoleń w większości przypadków dopiero po kilku latach nieprzerwanego pobytu w Polsce. Wymagany czas pobytu zależy od dotychczasowego statusu prawnego wnioskodawcy<sup>5</sup>.

Obsługę cudzoziemców zapewnia wiele instytucji publicznych. Aktualnie następujące podmioty odgrywają wiodącą rolę w systemie instytucjonalnym, odpowiedzialnym za sprawy migracji i uchodźstwa w Polsce:

- Urząd ds. Cudzoziemców;
- Minister Spraw Wewnętrznych (z usytuowanym w Ministerstwie Departamencie Polityki Migracyjnej) koordynujący politykę migracyjną państwa,
- ochronę granic oraz (nadzór nad Szefem Urzędu ds. Cudzoziemców, Policją i Strażą Graniczną);

<sup>5</sup> Szerzej na temat aspektów prawnych zob. *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2015.

- Minister Pracy i Polityki Społecznej koordynujący i tworzący politykę zatrudnienia, w tym zatrudnienia obcokrajowców i nadzorujący Państwową Inspekcję Pracy;
- Minister Spraw Zagranicznych nadzorujący placówki dyplomatyczne i konsularne;
- międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji, jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów, wraz z wykreowaną grupą roboczą ds. przygotowania Strategii Migracyjnej Polski, powołaną w ramach Zespołu do Spraw Migracji;
- Senat sprawujący pieczę nad Polakami zagranicą,
- Prezydent nadający cudzoziemcom obywatelstwo polskie<sup>6</sup>.

Polskie prawodawstwo migracyjne kształtowane było *de facto* po 1989 roku. I tak należy odnotować ratyfikowanie przez Polskę w 1991 roku Konwencji dotyczącej statusu uchodźców (Konwencji Genewskiej) z 1951 roku. Polska jest też sygnatariuszem wielu umów readmisyjnych. Konieczność przyspieszenia procesu przyjmowania wspólnotowego dorobku prawnego legła u podstaw przyjęcia w czerwcu 1997 roku ustawy o cudzoziemcach, która zniósła przepisy dotychczasowej, wielokrotnie nowelizowanej ustawy z 1963 roku. Ponadto w 1997 roku nowa Konstytucja RP zagwarantowała cudzoziemcom prawo do otrzymania w Polsce statusu uchodźcy, zachowując jednocześnie tradycyjną w polskich ustawach zasadniczych instytucję azylu. Ostatecznie proces dostosowywania polskiego prawa do dorobku UE w obszarze migracji i azylu zakończył się uchwaleniem dwóch nowych ustaw z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach oraz o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W odrębnym akcie prawnym uregulowano także zasady wjazdu i pobytu w Polsce obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (ustawa z dnia 27 lipca 2002 roku). Sytuacje cudzoziemców, w szczególności pochodzących z państw europejskich, istotnie zmieniło wejście Polski do strefy Schengen w 2007 roku. Dowodem tego są m.in. nowelizacje na przestrzeni lat 2007–2009 przepisów regulujących zasady wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP. W tym samym roku Polska rozpoczęła negocjacje umów o tzw. małym ruchu granicznym z Ukrainą i Białorusią, które wprowadziły nową jakość we wzajemnym ruchu osobowym. W 2011 roku, po dwustronnych rozmowach polsko-rosyjskich, na skutek wystąpienia strony polskiej do Komisji Europejskiej z wnioskiem o specjalne warunki dla umowy o małym ruchu granicznym z obwodem kaliningradzkim,

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat zob. *Cudzoziemcy w Polsce. Podręcznik dla funkcjonariuszy publicznych*, red. M. Łysienia, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2015, s. 47–72.

uzgodniono obustronny obszar strefy na cały obszar obwodu kaliningradzkiego, część województwa warmińsko-mazurskiego i część województwa pomorskiego. Ukoronowaniem działań legislacyjnych jest nowa, obszerna ustawa o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 roku (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650), która dokonała implementacji wielu europejskich norm prawnych w tym obszarze<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Ustawa dokonała w zakresie swojej regulacji wdrożenia: (1) dyrektywy Rady 2001/40/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich (Dz. Urz. WE L 149 z 2.6.2001); (2) dyrektywy Rady 2001/51/WE z dnia 28 czerwca 2001 r. uzupełniającej postanowienia art. 26 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. (Dz. Urz. WE L 187 z 10.7.2001); (3) dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz. Urz. UE L 251 z 3.10.2003); (4) dyrektywy Rady 2003/110/UE z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie pomocy w przypadkach tranzytu do celów deportacji drogą powietrzną (Dz. Urz. UE L 321 z 6.12.2003); (5) dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz. Urz. UE L 16 z 23.1.2004); (6) dyrektywy Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami (Dz. Urz. UE L 261, z 6.8.2004); (7) dyrektywy Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz. Urz. UE L 375 z 23.12.2004); (8) dyrektywy Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych (Dz. Urz. UE L 289 z 3.11.2005); (9) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008); (10) dyrektywy Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz. Urz. UE L 155 z 18.6.2009); (11) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (Dz. Urz. UE L 168 z 30.6.2009); (12) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlu ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępującej decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz. Urz. UE L 101 z 15.4.2011); (13) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. zmieniającej dyrektywę Rady 2003/109/WE w celu rozszerzenia jej zakresu na osoby objęte ochroną międzynarodową (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz. Urz. UE L 132 z 19.5.2011); (14) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego

Niniejszą ustawą dokonano zmian w wielu ustawach<sup>8</sup>. Należy uznać, że aktualnie podstawami aktami prawnymi regulującymi kwestie wjazdu i pobytu cudzoziemców w Polsce są: (1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28,

---

statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz. Urz. UE L 337 z 20.12.2011); (15) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (Dz. Urz. UE L 343 z 23.12.2011).

- <sup>8</sup> Ustawą zmieniono m.in. następujące akty prawne: ustawę z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, ustawę z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ustawę z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, ustawę z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, ustawę z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, ustawę z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ustawę z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, ustawę z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, ustawę z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich, ustawę z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawę z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, ustawę z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych, ustawę z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ustawę z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ustawę z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawę z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego, ustawę z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, ustawę z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach, ustawę z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, ustawę z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym, ustawę z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, ustawę z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do

poz. 319); (2) ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 roku o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2012 r., poz. 161), uchylająca ustawę z dnia 15 lutego 1962 roku; (3) ustawa z dnia 9 listopada 2000 roku o repatriacji (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, z 2006 r. Nr 249, poz. 1828 i z 2007 r. Nr 120, poz. 818); (4) ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650) uchylająca dotychczasową ustawę z 13 czerwca 2003 roku wraz przepisami wykonawczymi<sup>9</sup>; (5) ustawa z dnia 13 czerwca

---

alimentów, ustawę z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, ustawę z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, ustawę z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, ustawę z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej, ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawę z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych, ustawę z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej oraz ustawę z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej.

- <sup>9</sup> Przepisy wykonawcze do ustawy: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie opłat pobieranych w Rzeczypospolitej Polskiej od cudzoziemców za wydanie i wymianę dokumentów, które mogą być wydane cudzoziemcom, oraz trybu ich uiszczania (Dz.U. z 2014 r., poz. 563); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie trybu i sposobu przydzielania, zmiany i cofania uprawnień do dostępu do krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców za pomocą urządzeń telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 562); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie unieważniania i cofania wiz dla cudzoziemców (Dz.U. z 2014 r., poz. 560); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego oraz wzoru formularza wniosku o udzielenie cudzoziemcowi tego zezwolenia (Dz.U. z 2014 r., poz. 554); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie kontroli korzystania z dostępu do danych przetwarzanych w krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców za pomocą urządzeń telekomunikacyjnych lub systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2014 r., poz. 554); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o udostępnienie cudzoziemcowi informacji umieszczonych w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany, lub Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu, a także o sprostowanie albo usunięcie danych umieszczonych w tym wykazie lub Systemie (Dz.U. z 2014 r., poz. 549); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zaproszenia, wzoru formularza wniosku o wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń oraz wysokości środków, które powinien posiadać zapraszający (Dz.U. z 2014 r., poz. 546); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru formularza decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydanej cudzoziemcowi, który przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę wbrew przepisom prawa (Dz.U. z 2014 r.,

poz. 535); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2014 r. w sprawie obecności przedstawicieli organizacji pozarządowych w toku działań związanych z doprowadzeniem cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego, albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony (Dz.U. z 2014 r., poz. 534); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru wniosku o umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku albo o zastosowanie wobec niego aresztu dla cudzoziemców oraz wzoru wniosku o przedłużenie okresu pobytu cudzoziemca w tym ośrodku albo areszcie (Dz.U. z 2014 r., poz. 533); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o udostępnienie danych przetwarzanych w krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców (Dz.U. z 2014 r., poz. 519); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru stempla potwierdzającego przedłużenie okresu pobytu w ramach ruchu bezwizowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej o 90 dni (Dz.U. z 2014 r., poz. 514); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wzoru zaświadczenia potwierdzającego domniemanie, że cudzoziemiec jest ofiarą handlu ludźmi (Dz.U. z 2014 r., poz. 513); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 października 2014 r. w sprawie trybu postępowania po zatrzymaniu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego podczas kontroli granicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1528); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 października 2014 r. w sprawie wzoru formularza listy podróżujących dla wycieczek w Unii Europejskiej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1476); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 września 2014 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o zezwolenie na tranzyt drogą powietrzną (Dz.U. z 2014 r., poz. 1331); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 sierpnia 2014 r. w sprawie sposobu odnotowywania w dokumencie podróży cudzoziemca wydania decyzji o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1329); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 lipca 2014 r. w sprawie wniosku o wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz sposobu odnotowywania w dokumencie podróży wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (Dz.U. z 2014 r., poz. 1063); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie wzoru karty daktyloskopijnej, na której pobiera się od cudzoziemca odciski linii papilarnych w przypadku zobowiązania cudzoziemca do powrotu oraz gdy cudzoziemiec przekroczył granicę wbrew przepisom prawa (Dz.U. z 2014 r., poz. 1013); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 maja 2014 r. w sprawie minimalnej wysokości środków finansowych, jakie musi posiadać cudzoziemiec podejmujący lub kontynuujący studia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz dokumentów mogących potwierdzić możliwość uzyskania takich środków (Dz.U. z 2014 r., poz. 681); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 maja 2014 r. w sprawie minimalnej wysokości środków finansowych, jakie musi posiadać cudzoziemiec prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej badania naukowe lub prace rozwojowe, oraz dokumentów, które mogą potwierdzić możliwość uzyskania takich środków (Dz.U. z 2014 r., poz. 677); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 maja 2014 r. w sprawie minimalnej wysokości środków finansowych, jakie będzie musiał posiadać cudzoziemiec, który



zamierza na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podjąć lub kontynuować naukę, oraz dokumentów mogących potwierdzić możliwość uzyskania takich środków (Dz.U. z 2014 r., poz. 676); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie sposobu i trybu sprawowania nadzoru sędziego penitencjarnego nad strzeżonymi ośrodkami i aresztami dla cudzoziemców (Dz.U. z 2014 r., poz. 597); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 maja 2014 r. w sprawie przedłużania wiz dla cudzoziemców (Dz.U. z 2014 r., poz. 593); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 maja 2014 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców (Dz.U. z 2014 r., poz. 592); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie dokumentów wydawanych cudzoziemcom (Dz.U. z 2014 r., poz. 589); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej (Dz.U. z 2014 r., poz. 569); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały (Dz.U. z 2014 r., poz. 568); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Przemyślu (Dz.U. z 2015 r., poz. 289); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Krośnie Odrzańskim (Dz.U. z 2015 r., poz. 288); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Kętrzynie (Dz.U. z 2015 r., poz. 287); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Białymstoku (Dz.U. z 2015 r., poz. 286); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Białej Podlaskiej (Dz.U. z 2015 r., poz. 285); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie wywiadu środowiskowego przeprowadzanego przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w postępowaniach prowadzonych wobec cudzoziemców (Dz.U. z 2015 r., poz. 274); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie środków finansowych wymaganych od cudzoziemca wjeżdżającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz dokumentów, które mogą potwierdzić możliwość uzyskania takich środków, a także cel i czas trwania planowanego pobytu (Dz.U. z 2015 r., poz. 326); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Lesznowoli (Dz.U. z 2015 r., poz. 495); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 kwietnia 2015 r. w sprawie sposobu dokonywania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej sprawdzenia lokalu (Dz.U. z 2015 r., poz. 502); rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 8 kwietnia 2015 r. w sprawie wiz oraz dokumentów potwierdzających pełnienie funkcji członków misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych (Dz.U. z 2015 r., poz. 535); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 kwietnia 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania kosztów związanych z wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (Dz.U. z 2015 r., poz. 580); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców (Dz.U. z 2016 r., poz. 828); rozporządzenie Ministra Spraw

2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176, z 2006 r. Nr 234, poz. 1695 i z 2007 r. Nr 120, poz. 818); (6) ustawa z dnia 6 stycznia 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2005 r. Nr 17, poz. 141); (7) ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2006 r. Nr 144, poz. 1043, Nr 120, poz. 818); (8) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2005 roku w sprawie dyplomów, zaświadczeń lub certyfikatów potwierdzających znajomość języka pomocniczego (Dz.U. z 2005 r. Nr 119, poz. 1013); (9) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 roku w sprawie rejestru gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości, wzorów wniosków o wpisanie do tego rejestru oraz o ustalenie dodatkowej

---

Wewnętrznych z dnia 20 maja 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru zaproszenia, wzoru formularza wniosku o wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń oraz wysokości środków, które powinien posiadać zapraszający (Dz.U. z 2015 r., poz. 1284); rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 sierpnia 2015 r. w sprawie wzoru zaświadczenia jednostki prowadzącej studia o przyjęciu cudzoziemca na studia lub o kontynuowaniu przez niego studiów (Dz.U. z 2015 r., poz. 1501); rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 września 2015 r. w sprawie chorób zakaźnych, których rozpoznanie lub podejrzenie wystąpienia może stanowić podstawę odmowy wjazdu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1807); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 października 2015 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia wymaganego do udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 2314); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy (Dz.U. z 2016 r., poz. 289); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru zaproszenia, wzoru formularza wniosku o wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń oraz wysokości środków, które powinien posiadać zapraszający (Dz.U. z 2016 r., poz. 282); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie środków finansowych wymaganych od cudzoziemca wjeżdżającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz dokumentów, które mogą potwierdzić możliwość uzyskania takich środków, a także cel i czas trwania planowanego pobytu (Dz.U. z 2016 r., poz. 288); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie minimalnej wysokości środków finansowych, jakie musi posiadać cudzoziemiec prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej badania naukowe lub prace rozwojowe, oraz dokumentów, które mogą potwierdzić możliwość uzyskania takich środków (Dz.U. z 2016 r., poz. 285).

nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości narodowej lub etnicznej albo w języku regionalnym (Dz.U. z 2005 r. Nr 102, poz. 857); (10) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 roku w sprawie Urzędowego Rejestru Gmin, w których jest używany język pomocniczy (Dz.U. z 2005 r. Nr 102, poz. 856); (11) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 roku w sprawie sposobu transliteracji imion i nazwisk osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych zapisanych w alfabecie innym niż alfabet łaciński (Dz.U. z 2005 r. Nr 102, poz. 855).

W ramach przedstawianej tu próby porządkowaniu aktów prawnych regulujących kwestie wjazdu i pobytu cudzoziemców, nie można nie odnotować regulacji dotyczących dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Podstawy normatywne regulujące kwestie wykonywania pracy przez cudzoziemców zawarte są (obok wymienianej już ustawie o cudzoziemcach) m.in. w: (1) ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001, Nr 69, poz. 415, z późn. zm.); (2) ustawie z dnia 15 czerwca 2012 roku o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom nielegalnie przebywającym na terytorium Polski (Dz. U. z 2012 r., poz. 769), oraz przepisach wykonawczych do wymienionych ustaw w zakresie statusu cudzoziemców: (a) rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 roku w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. z 2015 r., poz. 588); (b) rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 roku w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz.U. z 2015 r., poz. 543); (c) rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 lutego 2015 roku zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Pracy (Dz.U. z 2015 r., poz. 261); (d) rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2013 roku w sprawie wysokości wpłaty dokonywanej w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca (Dz.U. z 2013 r., poz. 1644); (e) rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 listopada 2013 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.U. z 2013 r., poz. 1534); (f) rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 roku zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenia na pracę cudzoziemca jest wydawane

bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.U. z 2010 r. Nr 236, poz. 1560); (g) rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 roku w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.U. z 2009 r. Nr 16, poz. 85); (h) rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 stycznia 2007 roku uchylającym rozporządzenie w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2007 r. Nr 7, poz. 54).

Oprócz przepisów krajowych i tych, których obecność w normach prawa krajowego wynika z obowiązku implementacji dyrektyw unijnych, należy pamiętać, że Polska musi na bieżąco realizować normy wynikające z polityki migracyjnej UE<sup>10</sup>. Ta formalnie została włączona do polityk wspólnotowych dopiero w maju 1999 roku na mocy postanowień Traktatu Amsterdamskiego, który wprowadził do Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) nowy Tytuł IV: „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”. W art. 62 i 63 Traktatu wprowadzono wymóg przyjęcia przez Radę w ciągu 5 lat od dnia wejścia w życie (do 1 maja 2004 roku) środków dotyczących m.in. zasad przekraczania granic zewnętrznych, wydawania wiz, spraw związanych z udzielaniem ochrony (azyłu) oraz polityki migracyjnej w zakresie: warunków wjazdu i pobytu, nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu oraz praw i warunków, na których obywatele państw trzecich przebywający legalnie w jednym Państwie Członkowskim mogą przebywać w innych Państwach Członkowskich. Polityka w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zapisana w Traktacie Lizbońskim, przyjętym w 2007 roku, uzyskała jednolite ramy prawne. Zagadnienia dotyczące migracji (polityka wizowa, azyl, zarządzanie migracjami), które były zawarte w tzw. I filarze integracji, znalazły się wraz z problematyką współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (dotychczas w III filarze) w nowym rozdziale IV Traktatu. Wcześniej pogłębiano niektóre działania w tym zakresie, w szczególności: (a) stopniowe wprowadzenie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, (b) wpisanie nowych pojęć w polityce azylowej i uchodźczej – prowadzenie wspólnej polityki wspólnych procedur i jednolitego statusu azylowego w dziedzinie ochrony międzynarodowej, (c) dążenie do rozwijania wspólnej polityki imigracyjnej (z wyłączeniem możliwości określania na

<sup>10</sup> Szerzej zob. M. Pacek, *Polish Policy of Migration Compared to the EU Solutions*, Yearbook of Polish European Studies 2006, Nr 10, s. 63–88, [http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/Y\\_10\\_pacek\\_migration.pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/Y_10_pacek_migration.pdf) [dostęp: 03.06.2016].

poziomie UE kwot imigrantów zarobkowych). Łącznie polityka migracyjna Unii Europejskiej jest odzwierciedleniem rozwiązań wypracowanych w kluczowych programach wspólnotowych:

- Programie z Tampere, przyjętym przez Radę Europejską w 1999 r., który zakładał m.in. utworzenie Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, potrzebę wypracowania polityki integracyjnej wobec imigrantów oraz podejmowanie działań przeciwko rasizmowi, ksenofobii i nietolerancji;
- Konwencji dublińskiej – umowy podpisanej w ramach Wspólnoty Europejskiej 15 czerwca 1990 roku (weszła w życie 1 września 1997 roku) dotyczącej zasad rozpatrywania wniosku o azyl przez państwa członkowskie UE, w której zawarto definicje pojęć: wiza wjazdowa i tranzytowa, cudzoziemiec, wniosek o azyl, pozwolenie na pobyt, a która to konwencja została zastąpiona nową umową „Dublin II” w 2003 roku.
- Programie Haskim, przyjętym przez Radę Europejską w 2004 r., ukierunkowanym na rozwinięcie w latach 2005–2010 polityk w zakresie migracji i azylu, w którym przyjęto 10 priorytetów, w tym m.in.: (a) zarządzanie migracją – ustalenie zrównoważonego podejścia do zarządzania migracją poprzez utworzenie wspólnej polityki migracyjnej, (b) integracja – maksymalizacja pozytywnych skutków migracji dla społeczeństwa i gospodarki oraz (c) kwestia granic zewnętrznych i wiz, czyli tworzenie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa w Unii, przy jednoczesnym zapewnieniu swobodnego przepływu osób;
- Programie Sztokholmskim, tj. Europejskim Pakcie o Imigracji i Azylu, przyjętym w 2008 roku, którego założenia mają stanowić wytyczne dla kolejnego programu działań w obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, który zastąpił program haski w 2010 roku. Pakt określa zobowiązania państw członkowskich UE w zakresie pięciu obszarów związanych z imigracją i azylem: (1) organizowanie legalnej imigracji, z uwzględnieniem priorytetów, potrzeb i zdolności przyjmowania imigrantów określonych przez każde państwo członkowskie, (2) sprzyjanie integracji, (3) zwalczanie nielegalnej imigracji, zwłaszcza poprzez zapewnienie powrotów cudzoziemców przebywających nielegalnie do państw pochodzenia lub tranzytu (4) zwiększenie skuteczności kontroli granicznych oraz (5) budowa Europy, która będzie miejscem azylu.

Bezpośrednio w ramach Unii Europejskiej kierunki rozwoju wspólnotowej polityki migracyjnej Komisja Europejska przedstawiła w Komunikacie „W kierunku wspólnej polityki w dziedzinie imigracji” z 5 grudnia 2007 roku. Przełomowy charakter ma zawarta w wymienionym Komunikacie konkluzja, stwierdzająca, że w ramach rynku wewnętrznego opartego na zasadzie swo-

bodnego przepływu osób istnieje oczywista potrzeba odejścia od 27 krajowych polityk imigracyjnych. Zgodnie z założeniami Komisji stworzenie wspólnej polityki migracyjnej ma być „systemem systemów państw członkowskich”, który ułatwi efektywne zarządzanie migracją, wymianę informacji i co za tym idzie – współpracę między państwami członkowskimi. Polityce imigracyjnej poświęcony jest kolejny Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 17 czerwca 2008 roku („Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia”, KOM(2008)359). Komisja zaproponowała w nim dziesięć podstawowych zasad, na podstawie których zostanie sformułowana Wspólna Polityka Imigracyjna. Zostały one podzielone na trzy części przyporządkowane odpowiednim wartościom: dobrobytowi, bezpieczeństwu i solidarności.

Ważnym elementem Wspólnej Polityki Imigracyjnej – jako państwa granicznego UE i strefy Schengen – jest Polska. Tymczasem należy zauważyć, że Polska, mimo bogatych historycznych tradycji wielokulturowych, aktualnie nie jest przygotowana na zmianę modelu migracyjnego i efektywne przyjmowanie cudzoziemców. Nie ma wypracowanych strukturalnych rozwiązań w tym zakresie. Przykładowo w 2008 roku decyzją i rozporządzeniem Komisji (WE) nr 102/2007 z dnia 2 lutego 2007 roku przyjmującą specyfikacje modułu *ad hoc* dotyczącego sytuacji migrantów i ich bezpośrednich potomków na rynku pracy, przewidzianego rozporządzeniem Rady (WE) nr 577/98, oraz zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 430/2005 – sytuacja migrantów na rynku pracy została dodana do kategorii badań Labour Force Survey (LFS). Polska, choć uczestniczy w projekcie państw unijnych i państw EFTA – „The European Union Labour Force Survey (EU-LFS)”, w ramach którego w 33 państwach (28 krajów członkowskich UE, 3 kraje EFTA: Islandia, Norwegia, Szwajcaria oraz Macedonia i Turcja) prowadzi się pogłębione badania nad populacjami, nadal nie jest w stanie przygotować i przedstawić odpowiednich, kompletnych danych statystycznych w zakresie rzetelnej analizy zjawisk migracyjnych.

## 2. GLOBALNE PODEJŚCIE

Migracja jest nie tylko zjawiskiem społeczno-politycznym, ale również wyzwaniem, i w tym zakresie musi skutkować odpowiednią reakcją sektora publicznego. Otwierając nowy rozdział polityki migracyjnej państwa polskiego, chodzi o to, aby nie tylko zacząć wypełniać rozsądną, przedyskutowaną w ramach narzędzi demokratycznych, treścią do tej pory niezagospodarowaną przestrzeń, ale przede wszystkim o to, aby uzyskać w Polsce tzw. Globalne Podejście do Migracji. Uporządkowanie kwestii związanych z migracją

jest sprawą ponadnarodową i w konsekwencji stanowi wspólnotowy projekt w tym zakresie. Program unijny promujący Globalne Podejście do Migracji jest próbą syntetycznego ujęcia wszystkich działań już podejmowanych i planowanych przez państwa członkowskie UE, których przedmiotem zainteresowania są kraje trzecie. Głównym zamierzeniem idei jest koordynacja działań państw członkowskich i Wspólnoty jako całości w celu osiągnięcia spójności realizowanej polityki oraz poszerzenie dialogu i współpracy UE z krajami trzecimi. Działania podejmowane w ramach Globalnego Podejścia do Migracji skupiają się na trzech obszarach: (1) promowanie migracji legalnej, (2) przeciwdziałanie migracji nielegalnej, (3) związki pomiędzy migracją i rozwojem.

### 3. WYZWANIA/REKOMENDACJE

Z perspektywy dotychczasowych doświadczeń, zagadnienie imigracji jest dla Polski nadal sprawą stosunkowo nową. Na kwestie imigracyjne patrzy się głównie przez pryzmat prawno-administracyjny. Tymczasem występuje i nasila się wiele problemów natury społeczno-ekonomicznej, bądź bezpośrednio związanych z sytuacją cudzoziemców, pozostających całkowicie poza agendą zainteresowania podmiotów publicznych i nieinkorporowanych do przestrzeni zadań państwa. Niedostrzeżenie tych zjawisk przez sektor publiczny w tym momencie będzie negatywnie skutkować w przyszłości. Pośród najważniejszych kwestii, w przestrzeni których nad wyraz widoczna jest absencja państwa, ze wszelkimi z tego tytułu konsekwencjami, warto zwrócić uwagę na kilka zagadnień:

#### 1. Problemy mentalno-kulturowe, jak:

- zmiana mentalna wśród urzędników – eliminowanie niechęci do cudzoziemców, braku pomocniczości, rozstrzygania spraw na niekorzyść cudzoziemców,
- zmiana mentalna wśród społeczeństwa – przygotowanie i wdrożenie kampanii promocyjnych zrozumienie dla różnorodności kulturowej, rasowej i potępiających nietolerancję, rasizm, dyskryminację i ksenofobię,
- kwestia promocji wśród cudzoziemców postawy wychodzenia z tzw. szarej strefy,
- brak znajomości przez cudzoziemców kontekstu kulturowego kraju przebywania oraz jego prawa, ze wszelkimi konsekwencjami swoich czynów,

- kwestia postrzegania Polski zagranicą jako promocji wizerunku kraju tolerancyjnego, otwartego, bezpiecznego i przyjaznego dla cudzoziemców.

## 2. Problemy informacyjno-logistyczne:

- obsługa informacyjna – brak krajowych (gminnych), miejskich i wojewódzkich punktów obsługi cudzoziemca, jako miejsc, w którym każdy obcokrajowiec przebywający w Polsce mógłby zasięgnąć, w języku dla niego zrozumiałym, podstawowych danych, funkcjonalnie niezbędnych dla jego pobytu, w szczególności w zakresie aspektów prawnych, kulturowych, mieszkaniowych, pracowniczych, handlowych, turystycznych i innych,
- kwestia dostępności do jednego z języków o międzynarodowym zasięgu komunikacyjnym (np. języka angielskiego) w miejscach publicznych, w tym w szczególności na dworcach, w urzędach, w teatrach, kinach, uczelniach, obiektach sportowych i innych,
- brak wystarczającej liczby folderów, prospektów, ulotek, poradników informacyjnych dla cudzoziemców przebywających i mieszkających w Polsce, zawierających katalog niezbędnych danych dla zgodnego z prawem funkcjonowania i życia w Polsce,
- brak elektronicznego portalu rządowego poświęconego sprawom związanym z migracjami i obsługą pobytów cudzoziemców w Polsce.

## 3. Problemy prawne wynikające z aktualnie obowiązujących przepisów:

- zbyt długie oczekiwanie na przedłużenie dokumentów pobytu, bez których cudzoziemiec legalnie nie może przebywać i funkcjonować w Polsce,
- szara strefa – zachęcanie cudzoziemców do legalizacji pobytu w Polsce i do prowadzenia działalności zawodowej zgodnie z wymogami prawa cywilnego, handlowego i podatkowego,
- koordynacja pomocy dla cudzoziemców i uchodźców, którzy bardzo często są pozostawieni sami sobie, bądź nie chcą ujawniać swojego pobytu,
- edukacja dzieci cudzoziemców – brak odpowiednich szkół i programów nauczania przygotowanych na zapewnienie odpowiedniej i powszechnej edukacji wśród dzieci cudzoziemców,
- trudności z uzyskaniem numeru PESEL,
- szeroko rozumiane problemy z niedostosowaniem aktualnie obowiązujących przepisów do wyzwań związanych z migracjami i napływem cudzoziemców do Polski.



#### 4. Problemy związane z migracją powrotną Polaków:

- brak skutecznego, systemowego programu zapewniającego zachęcającą ofertę powrotną dla Polaków przebywających na emigracji zarobkowej,
- brak identyfikacji statystycznej, społecznej, gospodarczej i politycznej zjawiska emigracji zarobkowej Polaków, w tym w szczególności brak monitoringu: (1) skali zjawiska emigracji zarobkowej Polaków oraz prowadzonej przez nich działalności za granicą, (2) skuteczności podejmowanych działań (w ramach dobrowolnych powrotów, pomocy reintegracyjnej, preintegracji, integracji oraz kampanii społecznych).

#### 5. Problemy nadzoru nad procesami migracji:

- kwestia kontroli, nadzoru oraz identyfikacji statystycznej cudzoziemców, przekładająca się na lepsze wykorzystanie kapitału społecznego cudzoziemców, zmniejszenie szeroko rozumianego niebezpieczeństwa, skuteczniejszą antycypację i planowanie działań nakierowanych na eliminowanie problemów związanych z sytuacją cudzoziemców w Polsce,
- brak prowadzenia skutecznego monitoringu imigrantów, w tym w szczególności: (1) ruchów migracyjnych, (2) popytu na migrantów zarobkowych, (3) procesu odbywania studiów przez cudzoziemców w Polsce, (4) zjawisk związanych z nieprzestrzeganiem przez cudzoziemców przepisów dotyczących pobytu na terytorium RP, (5) danych na temat losów cudzoziemca, którego pobyt został zalegalizowany na podstawie przepisów abolicyjnych, (6) stosunku polskiego społeczeństwa do migrantów,
- brak zintegrowanego, interoperacyjnego, spójnego i komplementarnego systemu monitoringu migracji dla administracji publicznej, który nie powinien być rozumiany tylko jako system kontroli, lecz jako instrument pozwalający na kreowanie i realizowanie polityki migracyjnej państwa.

W związku z powyższym najbardziej niezbędnymi działaniami wychodzącymi naprzeciw potrzebom polityki migracyjnej państwa polskiego są: (1) dokonanie przeglądu przepisów obowiązujących w Polsce, a odnoszących się do sytuacji obcokrajowców i skonfrontowanie ich z rzeczywistymi problemami na jakie oni natrafiają, (2) włączenie do programu promocji Polski zagranicą kwestii imigracyjnych, (3) stworzenie sieci punktów pomocy i obsługi cudzoziemca – przy wykorzystaniu aktualnych zasobów kadrowo-administracyjnych, (4) przygotowanie publikacji (informatory, ulotki, poradniki) dla cudzoziemców z zestawem najbardziej potrzebnych informacji,

(5) przygotowanie kampanii informacyjnych promującej szacunek i tolerancję dla odmienności narodowo-kulturowych oraz piętnującej postawy ksenofobiczne, rasistowskie i dyskryminacyjne, (6) przygotowanie poradnika dla urzędników w zakresie obsługi cudzoziemców, (7) wyegzekwowanie na operatorach przestrzeni publicznej (dworce, lotniska, porty morskie, urzędy, stadiony, muzea itd.) organizacji obsługi dla osób nieznających języka polskiego (np. pracownik znający język angielski, informacja wywieszona w języku angielskim), (8) stworzenie programów integracyjno-edukacyjnych dla cudzoziemców, w tym m.in. powołanie ośrodków integracji cudzoziemców oraz szkół przygotowanych do nauczania cudzoziemców i ich dzieci, (9) opracowanie programu monitorowania uchodźców i cudzoziemców osiedlających się w Polsce, (10) stworzenie punktów obsługi cudzoziemców w urzędach pracy, (11) uruchomienie rządowego portalu elektronicznego dla cudzoziemców, (12) stworzenie rządowego dokumentu pod nazwą: „Polityka Imigracyjna Polski”, (13) przygotowanie nowych przepisów oraz zaproponowanie nowelizacji obowiązujących w zakresie wdrożenia rozwiązań zaproponowanych w dokumencie – „Polityka Imigracyjna Polski”, (14) podjęcie działań aktywizujących rolę i znaczenie Polski w ramach migracyjnych programów ponadnarodowych oraz międzynarodowych.

Podkreślenia wymaga fakt, że ze względu na położenie geograficzne Polska staje się krajem kluczowym w kontekście procesów migracyjnych. Polska, w ramach Unii Europejskiej, stała się podstawowym „ogniwem” w tworzeniu europejskiej polityki migracyjnej. Istotnie przyjęliśmy wiele z uregulowań europejskich odnoszących się do polityki imigracyjnej. Polskie państwo stanie przed problemem przyjęcia imigrantów z państw objętych konfliktem. Zgodnie z raportem Antoniego Rajkiewicza: „Report on the state Migration Policy” – nadal nie osiągnięto dotychczas dwóch kluczowych rzeczy. Po pierwsze nie utworzono prawno-instytucjonalnych ram regulujących w sposób kompleksowy warunki „wejścia” imigrantów i ich pobytu zgodnie z linią wyznaczaną przez *acquis* EU, po drugie nie podjęto się uregulowania zjawiska integracji imigrantów ze społeczeństwem polskim w świetle jego potrzeb demograficznych, ekonomicznych<sup>11</sup>.

Istniejący stan rzeczy spowodowany jest m.in. brakiem centralnego „ośrodka” zajmującego się ściśle zagadnieniami związanymi z polityką imigracyjną. W polskim systemie nie ma podmiotu politycznego, który w sposób

<sup>11</sup> Szerzej zob. A. Rajkiewicz, *Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa*, Materiał Rządowej Rady Ludnościowej, Warszawa 2003; Por. M. Kozień, *Imigranci w Polsce – wyzwania dla polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2004, Nr 11–12.

klarowny byłby odpowiedzialny za kształtowanie polityki imigracyjnej państwa, przygotowywanie w tym zakresie odpowiednich dokumentów o charakterze państwowym, koordynacją dostosowywania przepisów krajowych do wymogów unijnych. Powołanie w 2001 roku Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców świadczyło o rozpoczęciu procesu mającego na celu skonsolidowanie liczby podmiotów zarządzających migracjami, proces jednak został zahamowany. Struktura organizacyjna polskiego systemu migracyjnego pozostaje rozproszona, co utrudnia koordynację działań i prowadzenie jednolitej polityki migracyjnej.

Brak jest działań, które byłyby nastawione na wykorzystanie potencjału płynącego ze zjawiska imigracji. Niewystarczająca jest sfera aktywności mająca zachęcać Polaków pracujących zagranicą do migracji powrotnej. Pozostaje także konieczność dostosowania rynku pracy do wymagań związanych z pojawieniem się na nim imigrantów. Polityka imigracyjna powinna być dostosowana do priorytetów rynku pracy, a z drugiej strony uwzględniać potrzebę zapewnienia konkurencyjności polskiej gospodarki. Istnieje potrzeba opracowania systemu monitoringu, zarówno skali przepływów pracowniczych, jak i sytuacji osób przebywających za granicą, a także ich rodzin mieszkających w kraju. Realizacja takiego podejścia wiąże się m.in. z koniecznością:

- uproszczenia przepisów dotyczących możliwości podejmowania pracy i otwarcia dostępu do rynku pracy dla cudzoziemców przebywających legalnie;
- stworzenia uzupełniającego modelu zatrudniania imigrantów zarobkowych, względem pracowników lokalnych (reglamentacja w zakresie zatrudniania cudzoziemców przy jednoczesnym stosowaniu systemu zwolnień podmiotowych i przedmiotowych);
- wprowadzenia mechanizmów stałego monitoringu rynku pracy, pozwalającego na elastyczne reagowanie na zapotrzebowanie na określonych pracownikach;
- stosowania ułatwień na rynku pracy dla pracowników wysoko wykwalifikowanych oraz osób o pożądanym kwalifikacjach zawodowych;
- stosowania ułatwień dla inwestorów;
- promowania migracji cyrkulacyjnych;
- rozwijania mechanizmu uproszczonego podejmowania pracy (system oświadczeń);
- utworzenia aktywnego systemu pozyskiwania pracowników (m.in. na podstawie bilateralnych umów międzynarodowych);

Inną istotną z punktu widzenia polityki migracyjnej grupą cudzoziemców są studenci, absolwenci polskich uczelni, naukowcy oraz cudzoziemcy

podejmujący naukę lub szkolenia zawodowe. W celu wzmocnienia obecności cudzoziemców kształcących się i prowadzących badania naukowe w Polsce należy:

- upowszechniać informacje na temat możliwości studiowania w Polsce;
- stworzyć kompleksowy system rekrutacji cudzoziemców – kandydatów na studia w Polsce;
- uprościć formalności związane z uzyskiwaniem dokumentów pobytowych przez studentów i pracowników naukowych;
- rozwijać system stypendialny, zachęcający do studiowania w Polsce na kierunkach istotnych z uwagi na znaczenie realizowanych przez uczelnie badań naukowych lub z punktu widzenia rynku pracy.

Szczególne działania powinny być skierowane do cudzoziemców polskiego pochodzenia. Do zadań w tym obszarze należy:

- uregulowanie problematyki stwierdzenia polskiego pochodzenia oraz uprawnień przysługujących osobom polskiego pochodzenia, w tym osiedlenia się w Polsce;
- poszerzenie kręgu osób mogących ubiegać się o stwierdzenie polskiego pochodzenia,
- wprowadzenie preferencji i ułatwień dla cudzoziemców pochodzenia polskiego w zakresie możliwości uzyskania obywatelstwa polskiego;
- zmiana przepisów dotyczących repatriacji w kierunku pozwalającym na skrócenie okresu oczekiwania na przyjazd repatriantów do Polski<sup>12</sup>.

Kolejna kwestia to stworzenie programu integracji kulturowej cudzoziemców. Chodzi zarówno o wypracowanie standardów pogłębiania wiedzy o funkcjonowaniu społecznym, kulturowym i ekonomicznym w Polsce u imigrantów, jak i promowanie tolerancji dla odmienności kulturowej czy językowej u Polaków. Poza utrzymaniem dotychczasowego systemu integracji w przypadku grup wymagających szczególnej troski (uchodźcy, osoby objęte ochroną uzupełniającą), wskazane jest m.in.:

- przyjęcie kompleksowych rozwiązań w odniesieniu do integracji cudzoziemców pozostających poza systemem ochrony międzynarodowej, również z uwzględnieniem możliwości uzyskania obywatelstwa polskiego;
- przyjęcie zasady określania polityki integracyjnej na poziomie centralnym, przy założeniu prowadzenia działań integracyjnych na szczeblu lokalnym;
- doprowadzenie do wzrostu roli diaspor w procesie integracji cudzoziemców;

<sup>12</sup> Szerzej zob. *Polityka państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli. Teoria i praktyka*, red. M. Lesińska, Ośrodek Badań nad Migracjami, CMR Working Papers 2010, Nr 44/102.

- popularyzowanie działań przybliżających społeczeństwu problematykę imigracji;
- prowadzenie działań na rzecz wzmocnienia wiedzy o zjawisku integracji oraz ustanowienie monitoringu działań podejmowanych w ramach integracji<sup>13</sup>.

Wszystko to tworzy przestrzeń wyzwań i zadań cywilizacyjnych stojących przed Polską, których głównym celem winno być odwrócenie katastrofalnego trendu demograficznego<sup>14</sup>. To zadanie można osiągnąć podnosząc społeczno-ekonomiczną konkurencyjność i innowacyjność. Wszystkie kraje wysoko rozwinięte to kraje imigracyjne. Na przykład w Dolinie Krzemowej w Kalifornii, gdzie najbardziej innowacyjne koncerny na świecie generują dochód narodowy USA, większość pracowników to imigranci w pierwszym pokoleniu. Patrząc historycznie na rozwój państw wysoko rozwiniętych, należy zauważyć, że w większości przypadków obecność ambitnych, pracowitych, dobrze wykształconych imigrantów w znacznym stopniu przyczyniła się do sukcesu gospodarczego tych krajów. To dobrze zasymilowani oraz umiejętnie zaangażowani w pracę imigranci, będąc na dorobku w nowym miejscu, są zorientowani na rozwój, sukces i w konsekwencji podnoszą poziom kreatywności, wreszcie skutecznie wypełniają lukę demograficzną – razem tworząc wartość dodaną. Tymczasem Polska, spośród krajów UE, ma jeden z najniższych wskaźników obecności cudzoziemców w społeczeństwie. Kraj w dominującej mierze nie wychodzi naprzeciw oczekiwaniom osób, które byłyby zainteresowane osiedleniem się. Nadal panuje niesprzyjająca imigrantom atmosfera społeczno-kulturowa oraz mentalna, a społeczeństwo charakteryzuje się niskim poziomem rozumienia kontekstów interkulturowych.

Dlatego należy podnieść, że uzasadnionym twierdzeniem pozostaje konstatacja, iż Polska potrzebuje opracowania i wdrożenia kompleksowej polityki imigracyjnej, uwzględniającej cele demograficzne. Konieczne staje się zahamowanie procesu emigracji i wsparcie różnych form tzw. dobrej imigracji. Uruchomienie polityki imigracyjnej winno być nastawione na uzyskanie dwóch podstawowych celów: (1) wypełnienia luki demograficznej, (2) uzyskania efektu pozytywnej korelacji pomiędzy wzrostem imigracji a wzrostem rozwoju gospodarczego, w szczególności innowacyjności i konkurencyjności. Realizowanie polityki imigracyjnej w Polsce powinno być racjonalne, nowoczesne i uwzględniać osiągnięcie najwyższego poziomu efektywności w zakresie pozytywnych skutków imigracji przy niwelacji błędów, jakie popełniono w innych krajach.

<sup>13</sup> Szerzej zob. K. Iglicka, O. Olszewska, A. Stachurski, J. Żurawska, *Dylematy polityki migracyjnej Polski*, Instytut Studiów Społecznych UW, Prace migracyjne 2005, Nr 58.

<sup>14</sup> Powyższy katalog zadań nie uwzględnia konieczności opracowania skutecznej polityki nastawionej na stymulowanie powrotów Polaków z emigracji.

## BIBLIOGRAFIA

- Bieniecki M., Frelak J., *Non-Poles on the Polish labour market. Problems and Challenges. An overview of the issue of racial/ethnic discrimination in the private sector in Poland*, Gliwice 2005.
- Cudzoziemcy w Polsce. Podręcznik dla funkcjonariuszy publicznych*, red. M. Łysienia, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2015 r.
- Cianciara D., Dudzik K., Lewczuk A., Pinkas J., *Liczba, charakterystyka i zdrowie imigrantów w Polsce*, Problemy Higieny Epidemiologicznej 2012.
- Dyskryminacja cudzoziemców w Polsce w latach 2008–2010*, [http://www.bezuprzedzen.org/dyskryminacja/index.php?dzial=UD\\_Badania%20op](http://www.bezuprzedzen.org/dyskryminacja/index.php?dzial=UD_Badania%20op) [dostęp: 04.04.2016].
- Fiałkowska K., Wiśniewski J., *Polityka integracyjna Wielkiej Brytanii wobec uchodźców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, <http://interwencjaprawna.pl/docs/polityka-integracyjna-wielkiej-brytanii-wobec-uchodzcow.pdf> [dostęp: 24.05.2016].
- Frelak J., Klaus W., *Integracja uchodźców w Polsce. Rekomendacje i dobre praktyki*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, <http://www.isp.org.pl/files/11937006250826226001202486831.pdf> [dostęp: 19.05.2016].
- Godlewska J., *Migracje i imigranci w Polsce – skala, podstawy prawne, polityka*, Instytut Polityki Społecznej UW, <http://www.eapn.org.pl/expert/files/Migracje%20i%20imigranci%20w%20Polsce-skala,%20podstawy%20prawne,%20polityka.pdf> [dostęp: 17.05.2016].
- <http://metrocafe.pl/metrocafe/1,145523,19657212,wzrosla-liczba-cudzoziemcow-pracujacych-w-polsce-to-glownie.html> [dostęp: 24.05.2016].
- <https://wirtualnapolonia.com/2015/10/29/imigranci-w-polsce-pod-wzgledem-ich-liczby-zajmujemy-drugie-miejsce-w-europie-jak-to-mozliwe/> [dostęp: 21.05.2016].
- Hut P., *Doświadczenia życiowe przed przybyciem do Polski osób ubiegających się o status uchodźcy*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007.
- Iglicka K., Olszewska O., Stachurski A., Żurawska J., *Dylematy polityki migracyjnej Polski*, Instytut Studiów Społecznych UW, Prace migracyjne 2005, Nr 58.
- Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy wielokulturowości*, red. K. Iglicka, Warszawa 2003.
- Integracja i dyskryminacja – krajobraz 2009*, Instytut Polityki Społecznej, <http://www.isp.org.pl/files/15092712760608654001258628195.pdf> [dostęp: 17.05.2016].

- Jaworek J., Piotrowska K., *Polityka migracyjna Polski, Niemiec i Szwecji*, [http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kue/publikacje/Documents/Karolina-Piotrowska-Joanna-Jaworek-Polityka-Migracyjna%20\(1\).doc](http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kue/publikacje/Documents/Karolina-Piotrowska-Joanna-Jaworek-Polityka-Migracyjna%20(1).doc) [dostęp: 24.05.2016].
- Klaus W., *Integracja – marginalizacja – kryminalizacja, czyli o przestępczości cudzoziemców w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Nr 1/2011, <http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-111-przestepczosc-cudzoziemcy.pdf> [dostęp: 23.05.2016].
- Konieczna-Sałamatin J., *Imigracja do Polski w świetle danych urzędowych*, Instytut Społeczno-Ekonomicznych Ekspertyz Instytutu Socjologii UW, [http://www.i-see.org.pl/strona/uploads/ngrey/Documents/Analiza\\_danych\\_urzedowych\\_JKS.pdf](http://www.i-see.org.pl/strona/uploads/ngrey/Documents/Analiza_danych_urzedowych_JKS.pdf) [dostęp: 07.06.2016].
- Koziń M., *Imigranci w Polsce – wyzwania dla polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2004, Nr 11–12.
- Krajobraz dyskryminacji I*, „Raporty Migracyjne” 2003, nr 1, Instytut Polityki Społecznej, [http://www.bezuprzedzen.org/doc/raporty\\_migracyjne\\_I.pdf](http://www.bezuprzedzen.org/doc/raporty_migracyjne_I.pdf) [dostęp: 17.05.2011].
- Krajobraz dyskryminacji II*, „Raporty Migracyjne” 2003, nr 4, Instytut Polityki Społecznej, <http://ips.uw.edu.pl/pliki/publikacje/migracje/raportm4.pdf> [dostęp: 17.05.2016].
- Mikulska A., *Ksenofobia i dyskryminacja na tle etnicznym w Polsce – zarys sytuacji*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2008, <https://www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=4088> [dostęp: 23.05.2016].
- Obcokrajowcy pracujący w Polsce*, Komunikat z badań, BS/150/2006, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2016, [http://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2006/K\\_150\\_06.PDF](http://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2006/K_150_06.PDF) [dostęp: 15.05.2016].
- Pacek M., *Polish Policy of Migration Compared to the EU Solutions*, Yearbook of Polish European Studies 2006, Nr 10, s. 63–88, [http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/Y\\_10\\_pacek\\_migration.pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/Y_10_pacek_migration.pdf) [dostęp: 03.06.2016].
- Pogodzińska, P., *Integracja i przeciwdziałanie dyskryminacji imigrantów na szwedzkim rynku pracy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/dyskryminacjamigrantownarynkupraczy-Szwecja.pdf> [dostęp: 24.05.2016].
- Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Warszawa 2008.
- Polityka państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli. Teoria i praktyka*, red. M. Lesińska, Ośrodek Badań nad Migracjami, CMR Working Papers 2010, Nr 44/102.

- Przybysze z bliska i daleka, czyli o imigrantach w Polsce*, Komunikat z badań Nr 93/2015, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2015, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K\\_093\\_15.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_093_15.PDF) [dostęp: 15.05.2016].
- Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, red. J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, <http://www.isp.org.pl/files/20145565800346360001224674140.pdf> [dostęp: 19.05.2016].
- Rajkiewicz A., *Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa*, Materiał Rządowej Rady Ludnościowej, Warszawa 2003.
- Raport polskiej służby konsularnej za 2013 r.*, <http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/publikacje/> [dostęp: 04.05.2016].
- Rocznik demograficzny 2012, Główny Urząd Statystyczny, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs\\_rocznik\\_demograficzny\\_2012.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs_rocznik_demograficzny_2012.pdf) [dostęp: 22.05.2016].
- Równe traktowanie w zatrudnieniu. Przepisy a rzeczywistość*, red. K. Kędziora, K. Śmiszek, M. Zima, Warszawa 2009, [http://www.ptpa.org.pl/images/publikacje/raport\\_pdf.pdf](http://www.ptpa.org.pl/images/publikacje/raport_pdf.pdf) [dostęp: 05.04.2016].
- Stosunek do innych narodów*, Komunikat z badań Nr 14/2015, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2015, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K\\_014\\_15.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_014_15.PDF) [dostęp: 23.05.2016].
- System badań migracji zagranicznych*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Demograficznych – Wydział Analiz i Badań Migracji, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/l\\_system\\_badan\\_statystyki\\_migracji.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/l_system_badan_statystyki_migracji.pdf) [dostęp: 18.05.2016].
- Szaniawska-Schwabe M., *Polityka imigracyjna Republiki Federalnej Niemiec; „Przegląd Zachodni”* 2009, Nr 4.
- Tożsamość narodowa Polaków oraz postrzeganie mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, Komunikat z badań BS/84/2005, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2005, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2005/K\\_084\\_05.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2005/K_084_05.PDF) [dostęp: 23.05.2016].
- Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2015.
- Urban E., Piotrowicz M., *Cudzoziemcy w Polsce – dyskryminacja i przestępczość*, Problemy Higieny Epidemiologicznej 2012, Nr 93(1), s. 195–202, <http://www.phie.pl/pdf/phe-2012/phe-2012-1-195.pdf> [dostęp: 23.05.2016].
- Wencel K., Klaus W., *Dyskryminacja cudzoziemców w Polsce w latach 2008–2010*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Biuletyn nr 6/2010, <http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-610-dyskryminacja-praktyka.pdf> [dostęp: 20.05.2016].



## KSZTAŁTOWANIE „DOBREJ” IMIGRACJI DO POLSKI WSPÓŁCZEŚNIE. ZARYS PRAWNO-SPOŁECZNY WYZWAŃ

### Streszczenie

Dane ekonomiczne wskazują, że tylko młode, dynamiczne i dobrze wykształcone społeczeństwa odnoszą sukcesy. Okresy najdynamiczniejszego rozwoju wiążą się z czynnikiem demograficznym. Struktury organizacyjne w fazie rozkwitu, ale również kontynuacji, wchłaniają zewnętrzne zasoby potencjału ludzkiego. Wraz z procesami migracyjnymi występują złe i dobre (np. sprzyjające ekonomicznie) zjawiska, ergo można mówić o złej i dobrej migracji (w tym imigracji). W konsekwencji można sformułować pytanie ze sfery inżynierii społecznej, czy możliwe jest zaprojektowanie procesów migracyjnych tak, by generowały pozytywne skutki. Chodzi o imigrację jakościową, tzn. taką, która byłaby użyteczna i w stopniu marginalnym wywoływałaby napięcia oraz konflikty. Oczywiście trudno kształtować dobrą imigrację nie będąc zamożnym państwem. Pośród najważniejszych kwestii są problemy mentalno-kulturowe, informacyjno-logistyczne, prawne, związane z migracją powrotną oraz nadzorem nad procesami migracji. Nie usprawiedliwia to jednak bierności aparatu państwowego. Migracja jest wyzwaniem i w tym zakresie musi skutkować odpowiednią reakcją sektora publicznego. Otwierając nowy rozdział polityki migracyjnej, chodzi o to, aby uzyskać w Polsce tzw. Globalne Podejście do Migracji. Chodzi o uzyskanie efektu pozytywnej korelacji między imigracją a rozwojem gospodarczym. Wszystkie kraje wysoko rozwinięte to kraje imigracyjne. Tymczasem polskie społeczeństwo nadal charakteryzuje się niskim poziomem rozumienia kontekstów interkulturowych. Dlatego coraz bardziej niezbędne okazują się być działania wychodzące naprzeciw potrzebom Polityki Imigracyjnej wraz z wyznaczeniem organu koordynującego działania i politycznie odpowiedzialnego za jej realizację.

Słowa kluczowe: Polityka imigracyjna, cudzoziemcy, azyl, wieloetniczność, dyskryminacja, integracja

## DEVELOPMENT OF CONTEMPORARY “GOOD” IMMIGRATION TO POLAND: OUTLINE OF LEGAL AND SOCIAL CHALLENGES

### Abstract

Economic data clearly indicate that only young, dynamic and well-educated society achieves success. The most dynamic periods of development rely on the demographic factor. Social structures in the flowering stage absorb external resources of human potential. Along with the migration processes, there are good (conducive to economy) and bad phenomena, ergo one can indicate bad and good migration (including immigration). Consequently, a question from the sphere of social engineering, can be formulated whether it is possible to design a migration processes so that it generates positive effects, i.e. one that would be useful and would marginally cause tension and conflicts. Of course, it is difficult for a state that is not wealthy to shape good immigration. of Mental-cultural problems, information and logistics, legal matters related to their return home and supervision of the migration processes are the most important issues. It does not, however, justify the inactivity of the state apparatus. Migration is a challenge, and in this regard it must meet with an adequate response of the public sector. Opening a new chapter in terms of migration policy means to adopt the so-called Global Approach to Migration in Poland. It means getting the effect of a positive correlation between immigration and economic development. All developed countries are countries with high level of immigration. However, Polish society can be still characterized by a low level of understanding of intercultural contexts. Poland needs to implement a comprehensive immigration policy that takes into account indicators of integration. Action is needed to meet the needs of immigration policy, along with a coordinating body politically responsible for the implementation of the policy.

Key words: immigration policy, foreigners, asylum, multi-ethnicity, discrimination, integration

## ФОРМИРОВАНИЕ «ХОРОШЕЙ» ИММИГРАЦИИ В ПОЛЬШУ НА СЕГОДНЯШНИЙ ДЕНЬ. ПРАВОВЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ЗАРИСОВКИ ПРОБЛЕМ

### Резюме

Экономические данные указывают на то, что успешными могут быть только молодые, динамичные и хорошо организованные социумы. Периоды наиболее динамичного развития связаны с демографическим фактором. Организационные структуры в период своего расцвета, а также дальнейшего развития, „поглощают” внешние ресурсы человеческого потенциала. Наряду с миграционными процессами, существуют „плохие” и „хорошие” (например, экономически выгодные) явления, в связи с чем можно говорить о „плохой” и „хорошей” миграции (в том числе иммиграции). Вследствие этого можно сформулировать вопрос из сферы социальной инженерии о том, можно ли спроектировать миграционные процессы так, чтобы они генерировали положительные результаты. Речь идёт о качественной иммиграции, то есть такой, которая могла бы быть полезной и только в незначительной степени вызывала бы состояние напряжённости и конфликты. Разумеется, сложно сформировать хорошую иммиграцию, не будучи богатым государством. К наиболее злободневным вопросам относятся проблемы ментально-культурного, информационно-логистического, правового характера, связанные с возвратной миграцией, а также контролем над миграционными процессами. Однако это не может служить оправданием пассивности государственного аппарата. Миграция – это серьёзный вызов, и в этом отношении необходимо обеспечить адекватную реакцию со стороны государственного сектора. Открытие нового раздела миграционной политики связано с формированием так называемого *глобального подхода к миграции*. Речь идет о достижении положительного соотношения между иммиграцией и экономическим развитием. Все высокоразвитые государства – это иммиграционные государства. Между тем, для польского общества по-прежнему характерен низкий уровень понимания межкультурного контекста. В связи с этим все более насущной становится необходимость реализации деятельности, которая отвечает потребностям Иммиграционной политики, а также назначения органа, координирующего её деятельность и несущего политическую ответственность за её осуществление.

Ключевые слова: Иммиграционная политика, иностранцы, убежище, этничность, дискриминация, интеграция

**Cytuj jako:**

Rogała-Lewicki A., *Kształtowanie „dobrej” imigracji do Polski współcześnie. Zarys prawno-społeczny wyzwań*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 4(63), 254–284. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.52/a.rogała-lewicki

**Cite as:**

Rogała-Lewicki, A. (2018) ‘Kształtowanie “dobrej” imigracji do Polski współcześnie. Zarys prawno-społeczny wyzwań’ [‘Development of contemporary “good” immigration to Poland: Outline of legal and social challenges’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 4(63), 254–284. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.52/a.rogała-lewicki

Alicja Ewa Wasilewska\*

## WSPÓŁCZESNE TREŚCI PRAW CZŁOWIEKA W PERSPEKTYWIE JEGO POTRZEB

DOI: 10.26399/meip.4(63).2018.53/a.e.wasilewska

### WPROWADZENIE

W holistyczną wizję człowieka wpisany jest jego obraz jako istoty wolnej, której życie całkowicie zależy od indywidualnie podejmowanych wyborów. Jednakże dokonywanie autonomicznych wyborów, gdzie człowiek sam modeluje kształt i nadaje sens własnemu życiu poprzez samookreślenie potrzeb, celów życiowych, strategii rozwoju, wymusza na nim również pełną odpowiedzialność za ich formę. Doskonale uzewnętrznia ten pogląd J. Szczepański, pisząc:

„Ludzie są bardzo zróżnicowani, gdyż mają niepowtarzalne cechy indywidualne. Każdy z nich jest dla siebie swoim światem”<sup>1</sup>.

Niezaprzeczalnie to jakimi staramy się być lub jacy jesteśmy, zależy w dużym stopniu od nas samych, od naszej wolności w dokonywaniu wyborów i kształtowaniu/modelowaniu naszego życia.

Podkreślić trzeba, że postępowanie człowieka, a zatem i dążenie do zaspokojenia różnych potrzeb, jest jednak w dużej mierze zależne od warunków w jakich współcześnie żyjemy. Bowiem natura ludzka jest złożona i ulega przemodelowaniu pod wpływem środowiska, upływu czasu oraz różnych okoliczności. W takich warunkach, zmienne pozostają też nasze potrzeby, o które

---

\* Alicja Ewa Wasilewska – mgr, uczestniczka studiów doktoranckich na kierunku prawo w Uniwersytecie Marii-Curie Skłodowskiej w Lublinie, [alice201653@wp.pl](mailto:alice201653@wp.pl).

<sup>1</sup> J. Szczepański, *Sprawy ludzkie*, Spółdzielnia Wydawnicza „Czytelnik”, Warszawa 1978, s. 222.

egzystujący współcześnie człowiek toczy nieustanną walkę. Pomimo że walka jest składową ideologią totalitarnych, to jest ona także charakterystyczna dla tych różnorodnych poglądów, które wyrażają swoisty charakter nowoczesności. Bowiern jego istotą jest założenie, że w stosunkach między ludźmi dominująca winna być idea współżycia i ochrony. Tym samym dochodzi do odrzucenia monopolu postawy władczej, w obrębie którego priorytetem objęto walkę z przyrodą i panowanie nad nią. W tym obszarze nowożytność dokonała swoistej rewizji stosunku ludzi do przyrody i ludzi między sobą. Proces ten oparto na założeniu, że wspólnota człowieka i bytu zakotwiczona jest w metafizycznym przeświadczeniu, iż charakter bytu jest współmierny tym wszystkim treściom i wartościom, które człowiek uznaje za najważniejsze. Taki stosunek do bytu M. Scheler określał jako „uczestniczący i odpowiedzialny”<sup>2</sup>, gdyż w stosunkach między ludźmi dojrzywało zrozumienie wartości wspólnoty zdominowanej przez ideę solidarności. I chociaż w ustroju socjalistycznym akcentowano jej znaczenie, jako solidarności proletariackiej o doniosłym znaczeniu dla idei walki klas, a w nacjonalistycznej koncepcji podkreślano jej znaczenie jako więzi narodowej, to jednak w obu tych nurtach idea solidarności i wspólnoty „uwikłana była w specyficzną sieć haseł walki”<sup>3</sup>. Dopiero dojrzała myśl demokratyczna (kładąc nacisk na pogłębianie wzajemnych relacji człowieka do człowieka) osadzała ją w kanonach współdziałania dla dobra wspólnoty. Zatem postępowania opartego na uznanych i prawnie zabezpieczonych zasadach współżycia społecznego.

Stąd wypływa wniosek, że współczesny świat społeczny winien być pojmowany przez pryzmat zasady odpowiedzialności i uczestnictwa, wykształconej na bazie ładu moralnego, zobowiązującego do poszanowania i ochrony godności osoby ludzkiej. To zasadnicze ognisko idei współżycia społecznego, która staje się gwarantem zharmonizowania człowieka i bytu. Tym samym człowiek ma osiągać swoje cele, kształtować i realizować potrzeby poprzez rozszerzanie i pogłębianie współżycia, a nie przez „poszerzanie pola walki”<sup>4</sup>. Dlatego miarą człowieka w kontekście jego działań (walki o cele) staje się to, z czym współżyje, nie to, z czym walczy. Prowadzi to do wniosku, że zasadniczym komponentem tej działalności będą potrzeby, rozumiane jako wartości i cele, które posiadają sens obiektywny. Co oznacza, że są uwolnione

<sup>2</sup> M. Scheler, *Odpowiedzialność a osoba zbiorcza*, [w:] J. Filek (red.), *Filozofia odpowiedzialności XX wieku*, Wydawnictwa Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2004, s. 27.

<sup>3</sup> B. Suchodolski, *Skąd i dokąd idziemy*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa 1999, s. 72–130.

<sup>4</sup> Por. B. Suchodolski, *Skąd i..., op. cit.*, s. 57.

od ambiwalencji lęku jako instrumentu potężnej manipulacji oraz „metafizyki walki”, degenerujących człowieka i wszelkie inne wartości<sup>5</sup>.

Powyższe problemy zasługują na uwagę, gdyż dotyczą naszej egzystencji osadzonej w kanonie szeroko rozumianych potrzeb, którego centrum oscyluje wokół relacji ze światem i innymi ludźmi. Jest to o tyle istotne, że ich adresatem staje się poszukujące pokolenie XXI w. Pokolenie, które próbuje zrozumieć dzień dzisiejszy i odnaleźć sens życia. A poszukując odpowiedzi na najważniejsze pytania, dokonuje wyboru, jakie treści i wartości uznać za nadrzędne.

Celem niniejszego artykułu jest spojrzenie na potrzeby jako determinanta dla wybranych sfer: jakości życia, praw człowieka, koncepcji zrównoważonego rozwoju (ZR), dla których źródłem jest godność osoby ludzkiej. Może to pomóc zrozumieć młodemu pokoleniu, że istota potrzeb nie sprowadza się wyłącznie do konsumpcji, ale kształtuje treści praw i wymiar cywilizacyjnego rozwoju. Co wyznacza pozycję Polski w kulturze globalizującego się świata.

## I. WSPÓŁCZESNA POSTAWA CZŁOWIEKA WOBEC POTRZEB I SPOSOBU ICH ZASPOKAJANIA

Punktem wyjścia dla rozważań będzie egzystencja współczesnego człowieka zakorzeniona w strukturze nowożytnie ukształtowanej rzeczywistości. Wbrew pozorom dzisiejsza egzystencja człowieka nacechowana jest lękiem i niepewnością jutra. Ich źródłem jest poważny kryzys moralnych wartości i upadek autorytetów. Przyczyn tych zjawisk należy upatrywać głównie w rozchwianiu norm religijnych i zaniku wzorców postępowania etycznych. Co nie tylko podważa wiarę w człowieczeństwo, ale generuje inkorporację obcych cech kulturowych do systemu tradycyjnych wartości narodowych. A dzisiejsze akty terroryzmu dowodzą, jak niewiele dzieli człowieka od zwierzęcia.

Człowiek XXI w. nie ma zatem podstaw, by wierzyć, że decyzje, które podejmuje samodzielnie, są zakorzenione w dobru, bo nie ma też pozytywnego wzorca, do którego może się odwołać analizując, czy postępuje słusznie. Dlatego coraz częściej doświadcza on lęku o sens istnienia i, aby go zagłuszyć korzysta zachłannie z konsumpcji dóbr materialnych. Zjawisko to wzmaga świadomość destrukcyjnej mocy człowieka. Dziś wiemy, że ludzkość posiadała umiejętności, które wprawdzie mogły służyć rozwojowi świata, ale mogły też doprowadzić do jego unicestwienia. Przykładem tego jest postępu-

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 31.

jąca degradacja środowiska naturalnego. Jeżeli nie zostanie ona skutecznie zablokowana, to następne pokolenia nie znajdą wokół siebie nic prócz hałd śmieci oraz toksycznych odpadów przemysłowych, jako uboczny efekt nadmiernej konsumpcji. Nie mniejszym lekiem napawa wizja wojny, która może doprowadzić do zagłady naszej planety w rezultacie konfliktów politycznych czy militarnych<sup>6</sup>.

W dzisiejszym świecie kształtowanie potrzeb wymaga świadomości etycznej jednostek i grup społecznych. Stanowi ona przeciwwagę dla fanatycznej przemocy i agresywnego fanatyzmu<sup>7</sup>. Dlatego konieczne jest ustalenie w różnych obszarach życia nowych reguł pokojowego współistnienia, zarówno na poziomie regionalnym, jak i globalnym. Chodzi głównie o wypracowanie wspólnego minimum etycznego w dążeniu do urzeczywistnienia zamierzonych celów egzystencjonalnych. Przy czym nie może się to sprowadzać do tworzenia jednolitych norm i bezproblemowej wspólnoty. Bowiem cała ludzkość z natury rzeczy skazana jest na poszukiwanie konsensusu. To proces szczególnie istotny, zwłaszcza gdy przedmiotem sporu są fundamentalne wartości ludzkiego współistnienia, tworzenie i utrzymanie niezbędnych instytucji wzmacniających jakość życia i bezpieczeństwo człowieka<sup>8</sup>. Zatem dla sensu życia, zindywidualizowanego dla danego regionu czy określonej wspólnoty, konstruowanie treści potrzeb musi mieć swoje źródło w godności osoby ludzkiej i wynikających z niej praw człowieka. Winno to przyczynić się do odfanatyzowania przemocy i wyeliminowania postaci agresji z każdej płaszczyzny ludzkiego życia. Jesteśmy odpowiedzialni za tworzenie kultury opartej na takich wzajemnych relacjach, gdzie wyzbywamy się fanatyzmu i przemocy, jeżeli chcemy istnieć „jutro”. Jeżeli marzy nam się (po)nowoczesność, to nie ma innej drogi jak wznoszenie zrębów społeczeństwa obywatelskiego na miarę XXI w. Czyli społeczeństwa otwartego na świat, na potrzeby drugiego człowieka, innowacyjność, współpracę, która będzie nasycona treścią dającą siłę każdemu człowiekowi – umiejętnością pracy i współpracy. Trzeba podkreślić, że wartościowym członkiem społeczeństwa obywatelskiego nie będzie człowiek całkowicie wykorzeniony z kultury swych ojców. Jest to konieczne, aby zachować tożsamość w coraz bardziej negatywnie integrującym się świecie. Wówczas nie będziemy tracić młodych ludzi, którzy na emigracji swoją wiedzę i entuzjazm badawczy poświęcają dla rozwoju innych państw, zamiast pożytkować energię dla własnej ojczyzny.

<sup>6</sup> S. Filipowicz, *Prawda i wola złudzenia*, Wydawnictwo Oficyna, Warszawa 2011, s. 97.

<sup>7</sup> A. Filipowicz, *Fanatyzm we współczesnym świecie*, „Przegląd Powszechny”, 4/1998.

<sup>8</sup> Por. S. Filipowicz, *Prawda i wola...*, *op. cit.*, s. 52.



## 2. POTRZEBY A JAKOŚĆ ŻYCIA

Już od czasów J.J. Rousseau ludzkość uświadamia sobie niewspółmierność cywilizacyjnego postępu oraz rozwoju moralności, które wpływają na motywację i jakość ludzkiej egzystencji. Na gruncie nauk społecznych owe zjawiska łączą się z takimi kategoriami, jak: styl życia, zadowolenie z warunków, możliwości zaspokajania najistotniejszych życiowych potrzeb czy też poczucie podmiotowego dobrostanu. Tej kategorii, E. Fromm przeciwstawił dwa rodzaje życiowych motywacji jednostki. Po pierwsze, pragnienie istnienia rozumianego jako autoteliczny cel „być”. Po drugie, pragnienie posiadania „mieć”, które przesądza o jakości ludzkiej egzystencji. Tak sformułowane (a zarazem i opozycyjne wobec siebie) dyspozycje, określają odpowiednio całość ludzkiego myślenia, odczuwania i działania związanego z oceną niskiej, bądź wysokiej jakości życia<sup>9</sup>.

W powyższym ujęciu istotną rolę odgrywa podmiotowa samorealizacja w kontekście zadań, które należy określić mianem życiowych oraz rozwojowych. Samorealizacja zadań życiowych będzie przebiegać głównie na polu egzystencjonalnym (wykształcenie, uczucia, praca). Natomiast zadania rozwojowe związane będą z podmiotowym rozwojem jednostki (umiejętność internalizowania i wypełniania społecznych oczekiwań), gdyż ich samorealizacja jest konsekwencją pełnienia określonych ról społecznych. Jak słusznie zauważa K. Obuchowski, że człowiek władny jest stworzyć własną, abstrakcyjną koncepcję potrzeb, która pozwoli mu pozytywnie się spełniać do końca swego istnienia. To jest sens jego życia, bez którego „nie jest możliwy rozwój jego osobowości”<sup>10</sup>. Podobny pogląd wyraża T. Tomaszewski, który jakość życia utożsamia z moralną jakością świata oraz jakością człowieka, na którą wpływa poziom aktywności, bogactwo przeżyć, poziom świadomości, twórczy rozwój i współuczestnictwo w życiu społecznym<sup>11</sup>.

Z powyższego wynika, że dokonując oceny jakości życia, należy uwzględnić całokształt podmiotowych potrzeb człowieka. Ich zaspokojenie wpływa bowiem bezpośrednio na poziom życiowej satysfakcji, którą utożsamia się ze zbiorem określonych czynników i elementów warunkujących konkretyzację jednostkowego sposobu życia. W pozytywnym wymiarze taki zbiór wzbudza w jednostce poczucie dobrostanu lub szczęścia. W ocenie J. Czaplińskiego,

<sup>9</sup> B. Suchodolski, *Wychowanie mimo wszystko*, Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1990, s. 23.

<sup>10</sup> J. Trzebiatowski, *Jakość życia w perspektywie nauk społecznych i medycznych*, s. 28, <http://www.h-ph.pl/pdf/hyg-2011/hyg-2011-1-025.pdf> [dostęp: 01.06.2017].

<sup>11</sup> Por. J. Trzebiatowski, *Jakość życia...*, *op. cit.*, s. 27.

stan zaspokojenia rozmaitych potrzeb jest nie tylko wyrazem owego poczucia, ale jest miarą obiektywnych i subiektywnych warunków egzystencji grup społecznych<sup>12</sup>. Znajdują one przełożenie na wskaźniki oceny jakości życia obiektywne i subiektywne. Do pierwszej grupy wskaźników można zaliczyć: poziom degradacji środowiska, dynamikę PKB, stopień samobójstw, doświadczenie, stres, które podlegają społecznie uzgodnionym kryteriom. Do grupy drugiej można zaliczyć: samoocenę, system wartości, cechy osobnicze, postawę wobec życia, aktywność. To wskaźniki subiektywne, które podlegają indywidualnym kryteriom wartościowania<sup>13</sup>.

Na kanwie tak pojmowanej życiowej satysfakcji, nauki społeczne wytworzyły koncepcję subiektywnej inaczej „postrzeganej” jakości życia. Zakłada ona, że jakość życia jest miarą stopnia zaspokojenia potrzeb, która jest oceniana bezpośrednio przez upodmiotowioną jednostkę przynależną do danej grupy społecznej. Inaczej rzecz ujmując, jest to poziom zadowolenia, jaki jednostka uzyskuje oceniając różne sfery swego życia lub dziedziny aktywności. Co przekłada się na jej poziom życia, którego miarą może być np. wysokość wydatków gospodarstwa domowego przypadających na jednostkę konsumpcyjną<sup>14</sup>. Stąd wniosek, że stopień realizacji potrzeb materialnych danej jednostki odzwierciedla jej poziom życia, ale nie zawsze poczucie dobrostanu lub szczęścia.

Potrzeby, jak również jakość życia, to zbiór warunków określających ich aspekt zewnętrzny, bądź wewnętrzny, dla których elementarnym podłożem jest wolność i godność istoty ludzkiej. Zasadniczo aspekt zewnętrzny ujawnia się w obszarze polityczno-ekonomicznym, w którym zbiór ten utożsamiany jest ze zjawiskiem wielowymiarowym, obciążonym emocjonalnie, gdyż często wykorzystywany jest jako narzędzie ideologiczne w grach politycznych i konfliktach kulturowych. Niewątpliwie, to w tym właśnie obszarze wytwarzane są warunki autentycznej egzystencji każdego z nas, gdzie „być i mieć” są możliwościami dostępnymi i przewidują możliwość autonomicznego wyboru<sup>15</sup>. Natomiast aspekt wewnętrzny ujawnia się w obszarze relacji jednostka–świat.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 29.

<sup>13</sup> A. Murzyna, *Edukacja filozoficzna a rozwój społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] A. Murzyna (red.), *Wychowanie do społeczeństwa obywatelskiego*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2011, s. 60–65.

<sup>14</sup> E. Skrzypek, *Czynniki kształtujące jakość życia*, <http://idn.org.pl/Lodz/Mken/Mken%202001/Referaty%202001/14.pdf> [dostęp: 02.06.2017].

<sup>15</sup> K. Popiołek, *Jakość życia – między wolnością a mistyfikacją*, s. 95 i n. <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/16034/1/009%20MAREK%20ADAMIEC%2C%20KATARZYNA%20POPIOLEK.pdf> [dostęp: 03.06.2017].

Zasadniczą jej cechą będzie indywidualność i niepowtarzalność, a konsekwencją jest „życzeniowy obraz rzeczywistości”<sup>16</sup>. W tym obszarze zbiór warunków tworzy: system struktur poznawczych oraz zespół doświadczeń życiowych jednostki, który z reguły nie jest kompatybilny w stosunku do otaczającej go rzeczywistości<sup>17</sup>.

Pomiędzy tymi aspektami zachodzi korelacja tego typu, że aspekt zewnętrzny warunkuje wewnętrzny, ponieważ kształtuje indywidualne postawy i założenia, przez co zwiększa szanse jednostki na godne życie. Zaś aspekt wewnętrzny może determinować poziom zaspokajania potrzeb, być wskaźnikiem jakości życia, miernikiem poziomu rozwoju społeczności oraz świata. A zatem obszar, w którym autentycznie realizuje się nasze życie.

### 3. KONSUMPCJA, PRZYMUS, CZY AKT WYBORU

Człowiek epoki socjalizmu był skazany na niewielkie możliwości posiadania dóbr. Według założeń tego systemu, wszystko co istniało było wspólne. Zatem przeciętny obywatel nie miał szacunku ani dla tego, co państwowe, ani dla tego, co prywatne. W takich warunkach kształtował się prymat używania nad prywatnym posiadaniem, a konsumpcja stała się podstawowym wskaźnikiem relacji człowieka do otaczającego go świata. Konsumpcja z natury rzeczy nie jest negatywnym zjawiskiem. Niebezpieczna staje się dopiero wówczas, gdy używanie zostaje uznane za fundamentalną zasadę we wszystkich sferach życia człowieka. Za jedyną, powszechnie obowiązującą normę regulującą stosunki człowieka z otaczającym go światem, tym samym, ograniczając jego istnienie do konsumpcjonizmu.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że jest on zmutowaną formą konsumpcji, która zakłada, iż podstawowym rodzajem relacji człowieka do otaczającego go świata jest używanie. Nieograniczone, gdzie wszystko może być jego przedmiotem, łącznie z władzą. Niekontrolowane, bo może realizować się kosztem degradacji środowiska naturalnego, ale i człowieka. Nieodpowiedzialne, bowiem po wyczerpaniu się własnych zasobów, może dokonywać się na koszt innych, a zatem na kredyt<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> T. Panek, *Kompendium wiedzy z zakresu metod ilościowej analizy jakości życia*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2016, s. 15.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> T. Zalega, *Konsumpcja. Determinanty, teoria modele*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 57–63.

Trzeba podkreślić, że grupa konsumujących jest jedna. Jednakże odmienne będzie nasilenie potrzeb, sposób i możliwości ich zaspokajania. Dzieje się tak dlatego, że na każde zachowanie dzisiejszego konsumenta odpowiedzią jest innowacyjna gospodarka, która dostosowuje się do zachodzących zmian, a nawet je implikuje. Zmiany w zachowaniu konsumenta są nieuniknione i trudne do przewidzenia, co nie wyklucza ich prognozowania przez instrumenty rynkowe. W każdym przypadku przedmiotem ocen będą zmienne zdeterminowane przez nową technologię, produkt, media, czy też czynnik środowiskowy. Ponieważ przez owe zmienne konsumenci wpływają na kształt rynku, który w odpowiedzi tworzy właściwą ofertę produktów i usług, dostosowując je do oczekiwań i potrzeb społecznej konsumpcji<sup>19</sup>.

Współczesna konsumpcja jest bowiem istotnym elementem składowym rzeczywistości społeczno-gospodarczej, uwarunkowanej głównie przez: globalizację podziału pracy i wiedzy, narastanie ryzyka gospodarczego i finansowego, zmiany demograficzne oraz formowanie się nowego porządku ekonomicznego i politycznego. W takim ujęciu jest ona zjawiskiem nie tyle interdyscyplinarnym, co raczej zdeterminowanym przez określone trendy w zakresie potrzeb. Tym samym stając się wskaźnikiem jakości życia. Bowiem nagminnie, owe trendy, wykorzystywane są jako narzędzia, przez które gospodarka rynkowa modeluje sferę popytu i podaży, przez co sztucznie wizualizuje komfort życia i ładu społecznego. Takim trendem może być zdrowie, a odpowiedzią innowacji rynkowej będą kluby fitness, poradnie zdrowego żywienia, suplementy diety, catering dietetyczny. Czy też juwenalizacja, zjawisko nabywania produktów pierwotnie przeznaczonych dla młodszej grupy wiekowej. W ten sposób rynek przesuwą górną granicę wiekową odbiorców. Innym trendem będzie potrzeba wygody. W pobudzaniu której marketing wykorzystuje oferty internetowej sprzedaży, płatności za pośrednictwem urządzeń mobilnych, usługi e-PUAP, itp. Jednocześnie trendy: komfort, zmysłowość i indywidualizm, które rynek sztucznie rozbudza oferując centra handlowe rozszerzające swe usługi o świadczenia gastronomiczne i rozrywkę, wabią kartą stałego klienta z promocyjną propozycją produktowo-usługową dla indywidualnego konsumenta. A nagminnie wspierane przez reklamy oferty producentów przekonują nas o tym, że zasługujemy na wzrastający popyt, dobre usługi i luksusowe życie. Nawet w pozytywnie ocenianych trendach: potrzeby kontaktu z otoczeniem, spowolnienie tempa życia, ujawnia się manipulacja rynkowa. Gdyż poprzez

<sup>19</sup> W. Wierzyński, *Innowacyjność jako kategoria społeczna, czyli jak wychować innowatorów*, [http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter\\_86197.asp?soid=9AF2FEBBEB5A4336866D9C-36C7DAAF41](http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=9AF2FEBBEB5A4336866D9C-36C7DAAF41) [online: 05.06.2017].

stosowanie przenośnych urządzeń do komunikacji oraz uczestnictwo w sieciach społecznościowych na forach internetowych przez infolinie, kluby czy portale dla konsumentów, rynek, usprawniając kontakty, inicjuje konsumpcję nowych technologii i innowacyjnych rozwiązań. Na marginesie trzeba dodać, że często zbyt drogie i krótkotrwałe, wymuszających życie na kredyt<sup>20</sup>.

Wizja życia na koszt innych przemawia do nas codziennie. Wyłania się z reklam, billboardów (dzisiaj już trójwymiarowych), ulicznych plakatów i ulotek. W tych warunkach hasła: ograniczenie spożycia i świadoma racjonalizacja konsumpcji, rynek traktuje jako zło konieczne, a nie wewnętrzny mechanizm samoograniczający system produkcji i dystrybucji dóbr<sup>21</sup>. Taki mechanizm może pochodzić jedynie z zewnątrz, spoza takiego układu, a zatem ze sfery kultury, zasad etycznych czy norm prawnych. Byłby to model konsumpcji pożądany, choć może utopijny. Bowiem dobrze, gdy aktem konsumpcji są zaspokajane rzeczywiste, a nie urojone potrzeby. Prawidłowo, jeśli przyswaja się swoje własne rzeczy. Znakomicie, kiedy konsumujący podmiot ma pełną świadomość, co w wyniku tego aktu realizuje i osiąga. Tak pojmowana konsumpcja na poziomie wegetatywnym-warunkującym utrzymanie ciągłości życia, jak i na poziomie egzystencjonalnym, czyniąc życie łatwiejszym, bezpieczniejszym, usensowionym, byłaby wolna od czynników nakręcających spiralę przymusu konsumpcyjnego. Czyli „imperatywu posiadania coraz to nowych dóbr i braku nasycenia”<sup>22</sup>.

Nie jesteśmy idealni, ale nasze człowieczeństwo przejawia się między innymi w tym, że świadomie dążymy do prawdziwie godnego życia, do indywidualnie pojmowanej doskonałości. Religia, godność, moralność i honor, to wartości kształtujące naszą egzystencję w świecie. Oznacza to, że jakkolwiek ich zmiana czy osłabienie implikuje zmianę mentalności jednostki, czyli dotychczasowego modelu człowieka. W takiej sytuacji korzystne jest zastąpienie typu reaktywnego osobnika, kierującego się w swoim życiu maksymalizacją przyjemności, przez typ osobnika otwartego. Jest to postawa człowieka wrażliwego, o mocnej i wyraźnie zarysowanej osobowości, świadomego rzeczywistych wartości. Człowieka, który ma odwagę sprzeciwić się temu, co E. Fromm określa „dyktaturą producentów”, by nakłaniać ich do wytwarzania tego, co konsumentowi jest rzeczywiście potrzebne. Nie jest łatwo o taką

<sup>20</sup> Por. T. Zalega, *Konsumpcja...*, *op. cit.*, s. 32.

<sup>21</sup> T. Zalega, *Innowacje a konsumpcja i zachowania konsumpcyjne – wybrane zagadnienia*, „Marketing i Rynek” 2015, Nr 2 (CD), s. 19.

<sup>22</sup> F. Bylok, *Innowacje społeczne w konsumpcji – moda czy trend* długookresowy, s. 11, [http://www.pwe.com.pl/files/1276809751/file/bylok\\_mir\\_10\\_2015.pdf](http://www.pwe.com.pl/files/1276809751/file/bylok_mir_10_2015.pdf) [dostęp: 05.06.2017].

postawę w realiach zaciętej gry wytwórców o miejsce w strukturach wolno-rynkowej gospodarki. Jeszcze trudniej w warunkach, gdzie konsumpcja staje się potężną siłą rozwojową, a ekonomia społeczna propaguje wzór dobrego konsumenta. Czyli takiego, który nieustannie poszukuje na rynku nowego produktu. To z kolei dynamizuje produkcję dóbr nawet wtedy, gdy odbywa się to kosztem środowiska przyrodniczego.

Niewątpliwie pozytywnym efektem konsumpcjonizmu będzie rozwój jednostki ludzkiej. Wynika to stąd, że w akcie konsumpcji rozwija się wyobraźnia jednostki, zwiększa jej potęgę umysłową, rośnie siła intelektualna i siła moralna człowieka. Jednocześnie coraz śmieiej artykułuje on swoje potrzeby, odważnie żądając traktowania z szacunkiem, uznania jego racji. Trzeba podkreślić, że nauka nie ma „porządku racji”, lecz co najwyżej porządek prawomocności. Jak ujmuje to V. Frankl, to fałszywy humanitaryzm zakłada, że człowiek jest wszystkim i we wszystkim upatruje swych racji. A stwarzając warunki, które dają mu poczucie bycia jednostką wartościową i istotną, czyni go celem, dla graczy rynkowych niezwykle pożądanym<sup>23</sup>.

Powyższe spostrzeżenie wynika stąd, że po pierwsze, zwykło się przyjmować za pewne, iż stale rosnące i różnorodne potrzeby człowieka powinny być zaspokajane. Ich ograniczenie, a tym bardziej przewyciężenie, nie mieści się w żadnym teoremacie społeczeństwa liberalnego. Pozostało też wyparte ze świadomości suwerennych zbiorowości państwa dobrobytu. Po wtóre, każda próba ograniczania aktu konsumpcji jest odbierana jako zamach na podstawowe wolności oraz prawa człowieka i obywatela globalnego społeczeństwa. W konsekwencji to sfera konsumpcji jest obszarem pilnie strzeżonej prywatności, chronionej przez podstawowe swobody obywatelskie i ogólnoludzkie. Trzeba zauważyć, że owe swobody stały się zasadniczym komponentem dla wszelkich reżimów technologicznych, rygorów organizacyjnych czy norm współżycia społecznego, dla których źródłem jest prawo „bycia wolnym”. Nie ulega zatem wątpliwości, że konsumpcja jest jednym z najintensywniej i najczęściej doznawanych aktów autonomicznego wyboru<sup>24</sup>. Zaś paradoks wolności przejawia się w tym, że zdecydowane nastawienie ku sobie w procesie konsumpcji winno zostać kompensowane postawą, którą K. Rogoziński nazywa „odśrodkową”, skierowaną ku drugiemu człowiekowi, również odczuwającemu potrzeby.

<sup>23</sup> K. Rogoziński, *Zarządzanie wartością z klientem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 77 i n.

<sup>24</sup> Por. T. Zalega, *Konsumpcja...*, *op. cit.*, s. 164 i n.

Reasumując. Czym tak naprawdę jest dzisiejsza konsumpcja; ukrytym przymusem, czy urojoną wolnością? Zdaniem autorki, jest jednym, i drugim. I w równym stopniu zjawiskiem pożądanym, jak i niebezpiecznym. To dylemat otwarty, pozostający bez rozwiązania.

#### 4. WIELOGENERACYJNOŚĆ PRAW CZŁOWIEKA W OBSZARZE POTRZEB

Pytanie, jak żyć w społeczeństwie, w którym coraz częściej model konsumpcji staje się wyznacznikiem statusu społecznego. Gdzie króluje świat MacDonalizacji społeczeństwa. Gdzie dominuje kultura „katedr konsumpcji”, która przeobraża rzeczywistość w świat centrów handlowych, supermarketów, parków Disneya i zbiorowej turystyki. To miejsca o szczególnym uroku. Mamią nowością, promocyjną ofertą, wabią barwami neonów i ilością billboardów. A ludzie udają się tam, by praktykować konsumpcjonizm niczym nową religię. Z czasem popadając w rutynę i tradycję, kształtują oni swój własny model jakości życia.

Według K. Jaspersa, perspektywa egzystencjonalna jest ważniejsza niż chwilowe porządki i wartości związane z podleganiem różnym, często sprzecznym porządkom<sup>25</sup>. Słowa te w dość jasny sposób definiują naszą codzienność, która żyje własnym życiem. A my też biernie się jej poddajemy, przez co tracimy nad nią kontrolę. Przy czym, przeżywając naszą codzienność, chętnie powołujemy się na podstawowe swobody obywatelskie.

Obecnie funkcjonujące w życiu społecznym zasady, jak: wolność, równość, solidarność, a nawet pomocniczość, determinują treść praw człowieka. Praw, które przesiąknięte są zagadnieniami sprawiedliwości, pokoju w stosunkach międzyludzkich oraz godności człowieka. Zarazem wykształcone na fundamentach etyki judeochrześcijańskiej, implikują dążenie człowieka do godziwej egzystencji oraz wysokiej jakości życia. Wspomniane zasady mają znaczenie uniwersalne. A wyartykułowane w treści praw człowieka pozostają trwałe i niezmiennie, bez względu na wymiar sfery, w której urzeczywistniają się potrzeby i realizuje jakość życia jednostki lub grupy<sup>26</sup>.

Punktem wyjścia dla praw człowieka jest godność osoby ludzkiej. Jest ona podstawą praw klasycznych, tj. praw pierwszej generacji, formułowanych przez pryzmat zasady wolności. To wolność umożliwia działania auto-

<sup>25</sup> D. Trela, *Relacje jednostki z drugim człowiekiem w świetle etyki egzystencjonalnej Karla Jaspersa*, s. 268. <http://www.filo-sofija.pl/index.php/czasopismo/article/viewFile/602/586> [dostęp: 06.06.2017].

<sup>26</sup> Por. T. Panek, *Kompendium wiedzy...*, s. 67.

nomiczne, motywowane wewnętrznie, zindywidualizowane, o charakterze personalistycznym. Działania, w których człowiek i jego potrzeby jest nie tyle rezultatem czynników zewnętrznych, czyli „aktorem na scenie życia”, ale autorem kształtującym jego rzeczywisty sens oraz kreatorem wartości środowiska społecznego, którego pozostaje częścią. Nieodzownym staje się uzupełnienie owego wizerunku o możliwość świadomego, swobodnego wyboru, który jest fundamentem zewnętrznej jakości życia i staje się podstawą budowania wiedzy o sobie<sup>27</sup>. W myśl rozważań M.A. Krapca:

(...) „Godność człowieka przejawia się w tym, że jest on celem, a nie środkiem w ludzkim działaniu. Granicą zatem ludzkiej wolności jest wolność osoby drugiej, która to osoba jest także celem sama w sobie” (...)<sup>28</sup>.

Podkreślić trzeba, że wspólnotowy wymiar ludzkiego życia wiąże się z nieustannym definiowaniem i doświadczaniem tej granicy w kontaktach interpersonalnych, grupowych, wyborach zachowania w akcie konsumpcji.

Podstawą wewnętrznej jakości życia będą tzw. prawa drugiej generacji. Prawa, które eksponują w swej treści zasadę równości, a które także opierają się na godności osoby ludzkiej. Przyczyną ukształtowania tych praw był: brak zabezpieczeń socjalnych, niemożność czynnego udziału w tworzeniu dóbr gospodarczych oraz brak partycypacji w korzystaniu z nich na skutek naruszenia naczelných praw społecznych człowieka, tj. prawa do pracy i sprawiedliwej płacy.

Trzeba podkreślić, że praca jest elementarną potrzebą człowieka. Jest ona wartością wielowymiarową, a nie wyłącznie gospodarczą. Praca umożliwia zdobywanie dóbr koniecznych do życia i osobistego rozwoju. Kształtuje, co podkreśla M. Krapiec,

„otwartość i suwerenność bytu osobowego człowieka, jest racją ludzkiej godności i zupełności”<sup>29</sup>.

Według tego kryterium formułowane jest prawo do pracy. To prawo naturalne, niezwykłe, powszechne, obiektywne i dynamiczne. Na fundamentach tego prawa kształtowane są treści norm prawnych w wielu dziedzinach życia społecznego, politycznego i gospodarczego. Jest prawem szczególnie zagrożonym w dzisiejszym ustroju społeczno-gospodarczym, gdzie uznaje się prio-

<sup>27</sup> Por. K. Popiołek, *Jakość życia...*, *op. cit.*, s. 95 i n.

<sup>28</sup> M.A. Krapiec, *Człowiek, prawo i naród*, Wydawnictwo Fundacja Lubelska Szkoła Filozofii Chrześcijańskiej, Lublin 2002, s. 146.

<sup>29</sup> *Ibidem*.



rytet kapitału przed człowiekiem. W takim ustroju prawa drugiej generacji, czyli prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne, często są określane prawami o charakterze relatywnym (względny, nie dającym się jednoznacznie i ostatecznie określić), a także postulatywnym (z powodu ich ogólnego sformułowania, nie mogą one być bezpośrednio stosowane i wymagają bliższego uszczegółowienia w aktach pozakonstytucyjnych). Ponadto ich realizacja i ochrona zależy od rozwoju techniki i poziomu struktur społeczno-gospodarczych, ale głównie od sprawiedliwego podziału dóbr materialnych i dostępu do dóbr kulturowych<sup>30</sup>.

W treści prawa do pracy uwewnętrznia się także: prawo do wolności wyboru miejsca pracy, wyboru pracy zgodnej z uzdolnieniami i umiejętnościami, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawo inicjatywy gospodarczej opartej na własności prywatnej, prawo do szeroko rozumianego rozwoju społecznego. Wynika stąd wniosek, że społeczne prawa człowieka są treścią jego praw podmiotowych, przez co nierozzerwalnie będą też powiązane z prawami wolnościowym. Uprawniają one bowiem jednostkę do aktywnego udziału w tworzeniu dóbr narodowych (przedmiotu konsumpcji) i udziału w ich sprawiedliwym podziale (realizacja potrzeb, możliwość kształtowania jakości życia)<sup>31</sup>.

Nasz rodak Jan Paweł II nauczał, że „konsekwencją pracy jest zasada własności”<sup>32</sup>. Z treści prawa do posiadania własności zostało wyprowadzone ważne prawo społeczne, prawo do używania dóbr. Jest ono rozumiane jako uprawnienie jednostki lub grupy do posiadania dóbr gospodarczych, dysponowania nimi oraz czerpania z nich korzyści. Prawo do używania dóbr jest naturalnym i powszechnym prawem człowieka, związanym z zaspokajaniem przez niego niezbędnych potrzeb życiowych. Na tym etapie analizy widać, że treści społecznych praw człowieka nie można ograniczać do pomocy socjalnej państwa, udzielanej osobom uprawnionym dla zabezpieczenia ich niezbędnych potrzeb. Ponieważ podmiotami zobowiązanymi do realizacji społecznych praw jest nie tylko państwo, ale i bezpośrednio jednostki do nich uprawnione, sam człowiek, związki zawodowe czy organizacje społeczne. Wedle treści praw społecznych jednostka ma nie tylko prawa, ale i obowiązki. A zatem może być to obowiązek poszukiwania pracy i należytego jej wykonania<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> F.J. Mazurek, *Prawa człowieka w nauczaniu społecznym Kościoła*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1997, s. 12.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 9–15.

<sup>32</sup> M. Rolski, *Własność w nauczaniu Papieża Jana Pawła II*, s. 108. file:///C:/Users/uzytkownik/Downloads/11.pdf [dostęp: 05.06.2017].

<sup>33</sup> Por. F.J. Mazurek, *Prawa człowieka...*, *op. cit.*, s. 12.

Społeczna natura człowieka wymusza na nim uczestniczenie w życiu publicznym, w którym poprzez rozwój zaspokajają swoje potrzeby. Rozwój jest potrzebą, która determinuje treści praw tzw. trzeciej generacji. To potrzeba oparta na zasadach moralnych mających swe źródło także w godności osoby ludzkiej. Taką zasadą będzie zasada solidarności. Jest ona wsparciem dla należytej ochrony praw nowej generacji, na których treść składają się: prawo do rozwoju, prawo do pokoju, prawo do zdrowego środowiska, prawo do wspólnego dziedzictwa kulturowego. Ich treści nie tylko indywidualizują potrzeby człowieka, ale również wiążą je ze wspomnianymi wcześniej zasadami wolności i równości<sup>34</sup>.

Należy podkreślić, że autentyczny rozwój podmiotowości osobowej dokonuje się tylko przy współdziałaniu wolności z solidarnością, dynamizującą wzajemną odpowiedzialność za każdego członka wspólnoty i za dobro wspólne. Jest to niezwykle istotne w świecie wolnorynkowej gospodarki, gdzie kapitalizm nacechowany jest egoizmem.

Równie istotna jest doktryna społeczno-chrześcijańska, która, głosząc zasadę solidaryzmu społecznego, proponuje walkę z nierównością i niesprawiedliwością. A poprzez harmonię, porozumienie i solidarność nawołuje do budowy nowego porządku społecznego, wolnego od sprzecznych z ludzką naturą nierówności społecznych<sup>35</sup>.

Z powyższego wynika, że realizacja praw nowej generacji może zostać osiągnięta wyłącznie w procesie opartym na współpracy wszystkich narodów. Za takim ujęciem przemawia istota praw solidarnościowych, które zakładają niemożność samodzielnego korzystania z niektórych praw przez jednostkę czy określoną zbiorowość. Toteż ich skuteczność pozostaje uzależniona od współpracy i współdziałania społeczeństwa obywatelskiego. Bowiem z jednej strony, rozwój implikuje do aktywnego życia społecznego, a z drugiej, staje się on skuteczną formą realizacji zamierzonych celów<sup>36</sup>. Nie zmienia to faktu, że pierwszorzędnym celem takiej aktywności pozostaje zawsze osoba ludzka, będąca „sercem” każdej społeczności. Zatem podstawą praw trzeciej generacji jest uznanie godności osoby ludzkiej i osobowej natury jednostki.

W pierwotnym założeniu pojawienie się praw trzeciej generacji było alternatywą na uboczny skutek procesu globalizacji, który miał być niwelowany poprzez realizowanie zasady solidarności międzynarodowej. Dzisiaj, na tle głodu, ubóstwa, nierówności społecznej zdominowanej przez dykta-

<sup>34</sup> K. Drzewiecki, *Trzecia generacja praw człowieka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1988, s. 83.

<sup>35</sup> F.J. Mazurek, *Prawa człowieka...*, *op. cit.*, s. 12.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 14.

ture „zysku” ze szkodą na rzecz dobra publicznego, problem ochrony tych praw staje się priorytetem o zasięgu globalnym. Dlatego konieczne stają się instrumenty dające rękojmię ich przestrzegania, ale też solidarna współpraca międzynarodowa w opracowaniu strategii rozwoju<sup>37</sup>.

Konkludując, prawa człowieka przysługują jednostce ze względu na jej godność. Na ich treść składają się zasady ujęte w prawach trzech generacji, ugruntowane w nadrzędnej idei naturalnej wolności. Głównym determinan-tem ich normatywnego wymiaru są wartości kształtujące wysoką jakość życia. Takie wartości krystalizują się poprzez realizację potrzeb uwzględniających godność osoby ludzkiej i przysługujące jej prawa. W tym świetle zarówno państwo, jak i wszelkie społeczności, pełnią funkcję zabezpieczającą integralny rozwój osobowy jednostki. Bowiem, jak pisze K. Jaspers, w społeczeństwach wszystko zaczyna się od człowieka i na nim się kończy, a wszelkie instytucje odgrywają rolę pomocniczą wobec niego<sup>38</sup>.

## 5. KONCEPCJA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU (ZR) W PERSPEKTYWIE POTRZEB

Globalizacja ujmowana jest w dwu aspektach: pozytywnym i negatywnym. W aspekcie negatywnym definiuje się ją przez pryzmat zagrożeń dla rozwoju ludzkości. Wskazuje się przy tym na dyktat zysku jako zasady nadrzędnej, na podporządkowanie gospodarek narodowych korporacjom i instytucjom finansowym, na problem ubezwłasnowolnienia państw narodowych, na wzrost ubóstwa i strukturalnego bezrobocia, na MacDonalizację kultury i jej uni-  
formizację oraz na stworzenie ukrytego centrum dyspozycyjnego. Natomiast w aspekcie pozytywnym podkreśla się jej obiektywny charakter. Dzieje się tak dlatego, że pozytywna ocena globalizacji opiera się na założeniu, iż przy racjonalnym wykorzystaniu jej mechanizmów może ona zaowocować dalszym rozwojem ludzkości. Stan taki jest możliwy do osiągnięcia jeżeli wyeliminuje się zjawiska negatywne, jak: głód, wojny narodowe, brak pracy zarobkowej, brak powszechnego dostępu do edukacji, bariery handlowe czy problem zadłużenia. W tym celu społeczności międzynarodowe podejmują próby opracowania strategii zrównoważonego rozwoju społeczeństwa ludzkiego. Głównym założeniem strategicznym jest wyeliminowanie, a co najmniej ograniczenie,

<sup>37</sup> Por. K. Drzewiecki, *Trzecia...*, *op. cit.*, s. 83.

<sup>38</sup> A. Murzyna, *Samorządność wczoraj...*, *op. cit.*, s. 172.

powyżej wymienionych zagrożeń, przy jednoczesnym zachowaniu praw przyrody oraz społeczno-gospodarczych aspiracji zbiorowości ludzkich<sup>39</sup>.

Koncepcja ZR zakłada trwałą poprawę jakości życia, poprzez formułowanie właściwych proporcji dla rozdysponowania zasobami trzech kapitałów: ekologicznego, ekonomicznego i społecznego. Jako koncepcja ogólnosiątkowa, której priorytetem jest podnoszenie jakości życia, ma też zapewnić wszystkim narodom pokój, godziwe standardy życia oraz chronić przed nadmierną degradacją środowiska przyrodniczego<sup>40</sup>.

Według B. Jaros, głównym celem koncepcji ZR jest zagwarantowanie zrównoważonej jakości życia. Pod tym pojęciem należy rozumieć bogactwo harmonijnego współistnienia w życiu człowieka trzech sfer, które bezpośrednio wpływają na wysoką jakość jego życia. Pierwszą jest sfera materialna, czyli jakość typu „mieć”, która dotyczy potrzeb bezpośrednio związanych z przetrwaniem jednostki i unikaniem przez nią niedostatku. Dla oceny tej jakości używa się wskaźników związanych z zatrudnieniem, zdrowiem oraz edukacją. Drugą jest sfera psychiczna i emocjonalno-moralna, czyli jakość typu „być”, która odnosi się do potrzeb związanych z integracją społeczną i życiem w harmonii z naturą. Dla oceny tej jakości używa się wskaźników związanych z osobistym rozwojem, wykonywaną pracą, która przynosi zadowolenie, przyjemnością w kontakcie z naturą. Trzecią, w ujęciu tej autorki, jest sfera duchowa, uczuciowa, czyli jakość typu „kochać”, która odnosi się do potrzeb związanych z utrzymaniem udanych związków z innymi ludźmi. Dla oceny tej jakości używa się wskaźników związanych z więzią rodzinną, zawieraniem przyjaźni, koleżeństwem w pracy<sup>41</sup>.

I chociaż idea ZR ukształtowana została w 1992 r. przez ONZ na konferencji „Szczyt Ziemi” w Rio de Janeiro, to realizacja jej celów trwa nadal. Poszerzeniu ulega jedynie jej program poprzez planistyczne konstrukcje o charakterze postulatywnym, kształtujące nowe standardy ładu światowego<sup>42</sup>. Postulowane standardy to wytyczne, które definiują potrzeby człowieka, a te stają się wskaźnikami w różnych sferach, od których uzależniony jest stopień jakości życia jednostki lub zbiorowości. Czyli poziom bezpieczeństwa ludzkiej egzystencji.

<sup>39</sup> K. Katana, *Istota jakości życia w koncepcji zrównoważonego rozwoju*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, z. 95/2016, s. 179.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 180.

<sup>41</sup> Por. K. Katana, *Istota jakości...*, *op. cit.*, s. 185.

<sup>42</sup> *Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025*, <http://snep.edu.pl/sms/materialy/strategia%20zrównoważonego%20rozwoju%20polski%20do%20roku%202025.pdf> [dostęp: 05.06.2017].

Opracowane standardy nowego ładu światowego pozostają alternatywą dla procesu globalizacji. Te planistyczne konstrukcje zakładają: wzrost gospodarczy, zwalczanie ubóstwa przez sprawiedliwy podział dochodów, ochronę środowiska, ograniczenie nadmiernego zużycia zasobów nieodnawialnych, wdrażanie nowych technologii w celu zmniejszenia degradacji środowiska, ograniczenie emisji substancji szkodliwych do atmosfery, stworzenie równych szans dla wszystkich ludzi w celu likwidacji nierówności w poziomie życia gospodarczego i społecznego na świecie<sup>43</sup>. To cele o tyle szczytne, co także utopijne.

Zgodzić się trzeba, że dla procesu globalizacji koncepcja ZR jest pozytywną alternatywą, ale trzeba dodać, iż jest utopijną wizją świata. Bowiernie przekonanie, że w jednej chwili, we wskazanym cyklu, wszyscy ludzie ulegną nagłej metamorfozie. Na utopijny charakter tego typu konstrukcji planistycznych wskazywał już H. Skolimowski pisząc:

„Na naszych oczach, w naszym życiu rodzi się nowa cywilizacja, która wnosi ze sobą nowy styl życia rodzinnego, zmiany w procesie pracy, nowy kształt życia gospodarczego, nowe konflikty państwowe, nową świadomość. Ludzkość stanęła w obliczu najgłębszego w swych dziejach przewrotu społecznego i najśmielszej twórczej przebudowy”<sup>44</sup>,

gdzie moda na elektromobilność i sztuczna inteligencja nadają tempo zmian.

Reasumując. Nie ulega wątpliwości, że koncepcja ZR jest swoistą filozofią społeczną, budowaną z myślą o konieczności podjęcia radykalnych działań w imię dobra człowieka doczesnego oraz najbliższej i dalszej jego przyszłości. Kształtuje ona i ugruntowuje zaakceptowaną, określoną wizję nowego światowego porządku. Ładu, w postaci pożądanego kierunku rozwoju człowieka oraz jego potrzeb. I ładu, jako alternatywy dla „globalistycznej neoliberalnej projekcji społecznej rzeczywistości”<sup>45</sup>. Ujęty w takich kategoriach ład nie tylko dyskredytuje ujemną wartość wskaźników jakości życia, czyli potrzeb, ale wizualizuje (po)nowoczesny porządek świata. Tym samym koncepcja ZR staje się nadzieją na godziwe życie i przetrwanie ludzkości.

<sup>43</sup> Por. *Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju*, Polski Komitet do spraw UNESCO, <http://www.unesco.pl/662/> [dostęp: 06.06.2018].

<sup>44</sup> H. Skolimowski, *Wizje nowego milenium*, Kraków 1999, s. 132.

<sup>45</sup> L. Gawor, *Antyglobalizm, alterglobalizm i filozofia zrównoważonego rozwoju jako globalizacyjne alternatywy*, s. 45, <http://www.ekorozwoj.pol.lublin.pl/no1/f.pdf> [dostęp: 05.12.2017].

## 6. PRAWA (POTRZEBY) CZŁOWIEKA A METODYKA ODPOWIEDZIALNEGO BIZNESU

Nie można zaprzeczyć, że epotrzeby pozostają zasadniczym motywem aktywności jednostki w obszarze wielu środowisk. Bowiern niezależnie od środowiska życia, systemu społecznego, politycznego i gospodarczego, w którym się realizuje i rozwija, to zawsze bezpośrednio lub pośrednio zmierza ona do ich zaspokojenia. Dlatego też, każda pozytywna lub negatywna zmiana w społeczeństwie, gospodarce lub środowisku, w całości lub częściowo wynikająca z przeszłych, bądź terażniejszych działań, zaniechań oraz decyzji liderów świata polityki i biznesu, rzutuje na treść, stopień i systematykę realizacji praw człowieka. Z jednej strony, wymusza to troskę o należyta staranność w zakresie ochrony praw (potrzeb) człowieka i nowej ich systematyzacji. Dzieje się tak dlatego, że prawa człowieka ewoluują i zwiększa się zakres ich ochrony w reakcji na zmieniające się uwarunkowania polityczne, społeczne i technologiczne. A z drugiej, rzutuje na zmianę świadomości i postaw społeczności w skali międzynarodowej, powiązanej z jednoczesnym rozwojem ponadnarodowej działalności gospodarczej. Co wymaga zintegrowanych działań na rzecz skutecznego wdrażania zasad odpowiedzialnego biznesu (w tym działania zapobiegawcze i naprawcze)<sup>46</sup>. Przy czym owe działania należy oceniać jako alternatywę dla negatywnego wpływu przedsiębiorstw na prawa człowieka.

Kluczową rolę w tym zakresie odgrywają państwa narodowe i organizacje międzynarodowe odpowiedzialne za rozwój biznesu i prawa. Dlatego też niezwykle pożądana jest współpraca instytucji rządowych, organizacji branżowych i pozarządowych przy doborze wskaźników produktywności tak, aby mierzenie efektywności działania skonkretyzowanego systemu (np. gospodarki narodowej, danego regionu, branży, przedsiębiorstwa, a nawet pojedynczego stanowiska pracy) dokonywało się przez pryzmat celu ogólnospołecznego, jakim w każdym przypadku będzie uzyskanie społecznej oraz ekologicznej harmonii i porządku. A zatem i racjonalnej produktywności ukierunkowanej na osiągnięcie ładu pomiędzy polityką społeczną, gospodarczą i ekologiczną, „stanowiących akceleratory dla zrównoważonego rozwoju”<sup>47</sup>. Jest to konsekwencją założenia, że należyta staranność w zakresie ochrony praw człowieka

<sup>46</sup> *Krajowy Plan Działania na rzecz wdrażania Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka na lata 2017–2020*, s. 5, <https://www.msz.gov.pl/resource/ae6c821f-94d5-4338-88ce-8c8498c7f37e:JCR> [dostęp: 06.06.2018].

<sup>47</sup> *Realizacja Celów Zrównoważonego Rozwoju w Polsce. Raport 2018*, s. 5, [https://www.mpit.gov.pl/media/54729/Raport\\_VNR\\_wer\\_do\\_uzgodnien\\_20180330](https://www.mpit.gov.pl/media/54729/Raport_VNR_wer_do_uzgodnien_20180330) [dostęp: 06.06.2018].

w biznesie jest wspólna, gdyż łączy odpowiedzialność państwa oraz świata biznesu i społeczeństwa obywatelskiego w aspekcie wymagalności praw (potrzeb) jednostki, grupy czy określonej kulturowo zbiorowości<sup>48</sup>.

Dzisiaj jesteśmy świadomi, że potrzeby, które definiujemy jako zewnętrzne aktualizują się przez prawa człowieka. Ale też wymagają do swojego zaspokojenia wyartykułowania w formie nakazu, zakazu, dozwolenia (postać normatywna). Natomiast potrzeby wewnętrzne, które utożsamiamy ze rozumieniem i zabezpieczeniem samego człowieka (biologiczną i psychologiczną sferą istoty ludzkiej), podmiotu moralnie uprawnionego do bezpiecznej egzystencji, informacji, samookreślenia i rozwoju, najczęściej przyjmują postać koncepcji, zalecenia, wytycznych, postulatu (postać niewiążąca lub wiążąca moralnie w zakresie zadeklarowanych zobowiązań). Nie powinna zatem dziwić konkluzja, że w dobie powszechnego sprzeciwu wobec globalizacji afirmującej wartość dodaną, nierówności, niszczących zmian społeczno-kulturowych, (efekt uboczny uwikłania państw narodowych w różne, odgórnie narzucane procesy umiędzynarodawiające, które czynią zeń przedmiot interdyscyplinarnych ekspertyz)<sup>49</sup>, oczekujemy od rządzących elit optymalnych działań zabezpieczających możliwość skutecznego zaspokajania potrzeb, które są osadzone w przepisach, zwyczajach i instytucjach międzynarodowych.

Proces globalizacji już od końca XX w. pokazał, że obowiązki w zakresie praw człowieka, jakie wzięły na siebie państwa, ratyfikując traktaty międzynarodowe:

„promowanie, zapewnienie realizacji, poszanowanie, zapewnienie poszanowania i ochrony praw człowieka”<sup>50</sup>

nie rozciągały się dostatecznie na rynki. Istniały one pozornie jako osobne elementy, które nie tworzyły spójnego i dopełniającego się systemu. Bazując

<sup>48</sup> Por. *Krajowy Plan...*, *op. cit.*, s. 8 i n.

<sup>49</sup> A.E. Wasilewska, *Kapitalizm i medycyna jako modyfikatory ludzkiej egzystencji*, s. 2, przedłożono do recenzji wydawnictwo@lazarski.edu.pl

<sup>50</sup> W 1948 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło Powszechną Deklarację Praw Człowieka. Wspólnie z Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych (1966 r.) oraz Międzynarodowym Paktem Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturowych (1966 r.) dokumenty te stanowią kanon prawa międzynarodowego w zakresie praw człowieka, tzw. Kartę Praw Człowieka. Na szczeblu europejskim przyjęto Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisaną w Rzymie 4 listopada 1950 r. Natomiast międzynarodowe standardy pracy zawarte zostały w tzw. Międzynarodowym Kodeksie Pracy, na który składają się konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy.

na umowach inwestycyjnych i prawie korporacyjnym oraz przepisach o papierach wartościowych tworzyły bowiem enklawy niekwestionowanej dominacji sektora prywatnego, kształtowały nowe praktyki państw i przedsiębiorstw, inicjowały trendy dotyczące naruszeń praw człowieka przez przedsiębiorstwa<sup>51</sup>.

W odpowiedzi na liczne postulaty obrońców praw człowieka ONZ podjęła inicjatywę sformalizowania kwestii biznesu i praw człowieka. Dlatego też w 2011 r. Rada Praw Człowieka w drodze konsensusu zespołu ekspertów przyjęła *Wytyczne dotyczące biznesu i praw człowieka* (ang. *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*), czyniąc moralnym priorytetem hasło: „Chronić, szanować i naprawiać”. Zarazem pkt. 15 dokumentu ramowego ONZ stanowi, że:

„Chociaż same *Wytyczne* nadają się do powszechnego stosowania, środki, za pomocą których się je realizuje, będą odzwierciedlać fakt, że żyjemy w świecie 192 Państw Członków Organizacji Narodów Zjednoczonych, 80 000 przedsiębiorstw międzynarodowych, 10-krotnie większej liczby ich spółek zależnych i niezliczonych milionów przedsiębiorstw krajowych, z których większość stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa. Nie ma jednego sposobu wdrażania *Wytycznych*, który byłby właściwy dla wszystkich”<sup>52</sup>.

Zatem wytyczne ONZ nie mają formy wiążącej i nie wprowadzają nowych regulacji, ale porządkują zobowiązania przedsiębiorstwa w zakresie praw człowieka i pokazują, jak należy je wdrażać w praktyce. Inaczej rzecz ujmując, są to zasady, które wskazują kierunki spójnej metodyki ujętej w kanonach koncepcji odpowiedzialnego biznesu, nakazujące uwzględniać w biznesie cztery kategorie: ład organizacyjny, pracowników, środowisko i produkt. Istotne jest przy tym założenie, że owe zasady należy wdrażać z zastosowaniem należytej staranności: po pierwsze, w zakresie analizy zagrożeń dla praw człowieka w związku z realizacją danego przedsięwzięcia gospodarczego; po drugie, w sposób niepowodujący dyskryminacji z uwzględnieniem praw, potrzeb i wyzwań, z jakimi muszą się zmierzyć osoby lub grupy osób, które mogą być szczególnie podatne na ryzyko marginalizacji (np. z powodu rasy, płci, niepełnosprawności, pochodzenia, wyznawanych wartości).

Zasadniczo dokument ten opiera się na trzech filarach. Pierwszy to obowiązek państwa jakim jest zagwarantowanie ochrony przed naruszaniem praw człowieka przez strony trzecie, w tym przedsiębiorstwa, poprzez prowadzenie odpowiedniej polityki, regulacje i praktykę orzecznictwą. Drugi filar to odpo-

<sup>51</sup> *Wytyczne dotyczące biznesu i praw człowieka: Wdrażanie dokumentu ramowego Organizacji Narodów Zjednoczonych „Chronić, szanować i naprawiać”*, s. 12. [https://www.miiir.gov.pl/media/45079/Wytyczne\\_ONZ.pdf](https://www.miiir.gov.pl/media/45079/Wytyczne_ONZ.pdf) [dostęp: 07.06.2018].

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 15.



wiedzialność biznesu za poszanowanie praw człowieka. Jest to także podstawowe oczekiwanie społeczeństwa i oznacza, że przedsiębiorstwa powinny dokładać należytej staranności, aby unikać naruszania praw przysługujących innym oraz podejmować działania w reakcji na negatywny wpływ na realizację prawa człowieka, w którym mają swój udział. Jak słusznie zauważa J. Ruggie,

„że promocja biznesu i przestrzeganie praw człowieka pozostają nierozłączne: odpowiedzialna działalność prywatnego i państwowego biznesu uwzględniającego wagę zachowania praw człowieka przynosi korzyści zarówno przedsiębiorcom, jak i całej wspólnocie obywateli, pomaga tworzyć miejsca pracy, powiększa grupę konsumentów, rozwija poczucie uczciwości; przyczynia się do stabilizacji rynku, a przez to do wzrostu gospodarczego”<sup>53</sup>.

Trzeci filar to potrzeba zapewnienia ofiarom (jeśli chodzi o prawa człowieka) szerszego dostępu do skutecznych środków zaradczych i naprawczych zarówno sądowych, jak i pozasądowych<sup>54</sup>.

Trzeba dodać, że wolnokonkurencyjna gospodarka jest takim konstruktem działalności człowieka, gdzie procesy decyzyjne liderów biznesu zorientowane są na wartość dodaną. Jednakże należy podkreślić, że w prowadzeniu działalności biznesowej priorytetem jest działanie zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Co łączy się z odpowiedzialnością prawną, w tym karną, za ich naruszenie. W przypadku wytycznych/zasad odpowiedzialność przedsiębiorstw jest przewidziana w mechanizmach o charakterze niewiążącym. Jednakże wyartykułowane w ich treści standardy pomagają wypełnić luki regulacyjne i zmniejszać nierówności spowodowane globalizacją. Analogiczne znaczenia ma m.in. Norma ISO 26000<sup>55</sup>, gdyż stanowi praktyczny przewodnik po koncepcji odpowiedzialnego biznesu, definiuje jego ramy oraz przybliża kluczowe wartości i idee.

W praktyczne wdrożenie wytycznych/zasad ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka mocno zaangażowana jest UE promując zalecenia, jak i dobrowolne środki np. Strategia Odpowiedzialności Społecznej Przedsiębiorstw<sup>56</sup>, która wprowadza definicję społecznej odpowiedzialności przed-

<sup>53</sup> Por. *Krajowy Plan...*, *op. cit.*, s.31.

<sup>54</sup> Por. *Wytyczne...*, *op. cit.*, s. 13.

<sup>55</sup> Norma ISO 2600 w polskiej wersji językowej na <http://www.odpowiedzialnafirma.pl/o-csr/iso-26000>

<sup>56</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, KOM(2011) 681, 25.10.2011 r. [http://www.kigeit.org.pl/FTP/bu/Strategia\\_KE\\_dot\\_CSR\\_2011\\_2014.pdf](http://www.kigeit.org.pl/FTP/bu/Strategia_KE_dot_CSR_2011_2014.pdf) [dostęp: 07.06.2018].

siębiorstw (*corporate social responsibility*, CSR) opierając się na standardach ujętych w tym dokumencie.

Dlatego też UE przywiązuje duże znaczenie do promocji kwestii dotyczących biznesu i praw człowieka w polityce zewnętrznej. W dokumencie „Plan Działania UE w dziedzinie praw człowieka i demokracji w latach 2015–2019” (*Action Plan on Human Rights and Democracy for the period 2015–2019*)<sup>57</sup>, przyjętym przez Radę ds. Zagranicznych 20 czerwca 2015 r., zaaprobowano stosowanie zasad społecznej odpowiedzialności biznesu w unijnych umowach handlowych i inwestycyjnych. Zarazem Unia i jej państwa członkowskie w wyżej wymienionym dokumencie zadeklarowały opracowanie Krajowych Planów Działania (KPD) na rzecz praktycznego wdrożenia wytycznych ONZ. Kwestie dotyczące biznesu i praw człowieka zostały także uwzględnione w dokumentach przyjmowanych przez Radę Europy, między innymi w Rekomendacji CM/Rec(2016)3 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich<sup>58</sup>. Rekomendacja ma na celu udzielenie państwom członkowskim Rady Europy wskazówek dotyczących sposobu implementacji wytycznych ONZ oraz wypełnienie luk w procesie ich wdrażania na poziomie europejskim.

To tylko nieliczne przykłady, gdzie tematyka należytej staranności w zakresie ochrony praw (potrzeb) człowieka podejmowana jest na forum instytucji międzynarodowych.

Reasumując, dookreślenie praw, potrzeb człowieka oraz ich poszanowanie i ochrona w dużej mierze przyczyniają się do realizacji celów, przez które identyfikuje się priorytety polskiej polityki publicznej. Jednakże ostatecznym celem wszystkich działań jest poprawa jakości życia obywateli. Celu, którego nie można osiągnąć bez należytego wsparcia, sprawności i skuteczności ze strony państwa i jego instytucji. W ten sposób państwo daje rękojmię trwania i przetrwania narodu-suwerena.

<sup>57</sup> Tekst dostępny na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, [https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/prawa\\_czlowieka/nowy\\_plan\\_dzialania\\_ue\\_w\\_zakresie\\_praw\\_czlowieka\\_i\\_demokracji;jsessionid=B3052C4662D735E812E3F7298E569FDC.cmsap1p](https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/prawa_czlowieka/nowy_plan_dzialania_ue_w_zakresie_praw_czlowieka_i_demokracji;jsessionid=B3052C4662D735E812E3F7298E569FDC.cmsap1p) [dostęp: 07.06.2018].

<sup>58</sup> <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Rekomendacja%20Komitetu%20Ministrów%20Rady%20Europy%20do%20państw%20członkowskich%20dotycząca%20praw%20człowieka%20i%20biznesu> [dostęp: 07. 06. 2018].

## PODSUMOWANIE

Nie ulega wątpliwości, że każdemu człowiekowi przysługują prawa, których podstawy należy upatrywać w godności osoby ludzkiej. Na integralną treść praw człowieka, ujętych w trzech generacjach, składają się te wartości, których normatywna podstawa tkwi w uznawanych przez racjonalnego prawodawcę i wypracowanych na zasadzie konsensusu, standardach moralnych. Nierozzerwalny związek tych praw z żądaniem sprawiedliwego zaspokajania potrzeb człowieka, godziwej jakości jego egzystencji w różnych sferach życia społecznego, politycznego i gospodarczego, będzie uwidaczniał się w sporach o prawa wszystkich generacji. Chodzi tu głównie o przyczyny nierównego traktowania, ciągle pogłębiających się różnic między biednymi i „krezusami kapitalizmu” oraz o polityczną strategię, której założeniem jest osiągnięcie nowego, opartego na solidarności ładu ekonomicznego. Tylko takie działania mogą doprowadzić do poprawy sytuacji ekonomicznej najuboższych tego świata. Tkwiący immanentnie w prawach człowieka aspekt konsensualny pozwala, w tym zakresie, na wytyczenie kryteriów oceny postępowania zarówno jednostki, państwa, jak i międzynarodowej społeczności. Trzeba jednak podkreślić, że nawet najbardziej racjonalne i zdecydowane wysiłki nie zdołają zapobiec wszelkim naruszeniom praw człowieka.

## BIBLIOGRAFIA

- Drzewiecki K., *Trzecia generacja praw człowieka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1988.
- Filipowicz A., *Fanatyzm we współczesnym świecie*, „Przegląd Powszechny”, 4/1998.
- Filipowicz S., *Prawda i wola złudzenia*, Wydawnictwo Oficyna, Warszawa 2011.
- Katana K., *Istota jakości życia w koncepcji zrównoważonego rozwoju*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, z. 95/2016.
- Krapiec M.A., *Człowiek, prawo i naród*, Wydawnictwo Fundacja Lubelska Szkoła Filozofii Chrześcijańskiej, Lublin 2002.
- Mazurek F.J., *Prawa człowieka w nauczaniu społecznym Kościoła*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1997.
- Murzyna A., *Edukacja filozoficzna a rozwój społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] A. Murzyna (red.) *Wychowanie do społeczeństwa obywatelskiego*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2011.

- Panek T., *Kompendium wiedzy z zakresu metod ilościowej analizy jakości życia*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2016.
- Rogoziński K., *Zarządzanie wartością z klientem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Scheler M., *Odpowiedzialność a osoba zbiorcza*, [w:] J. Filek (red.), *Filozofia odpowiedzialności XX wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2004.
- Skolimowski H., *Wizje nowego milenium*, Kraków 1999.
- Suchodolski B., *Skąd i dokąd idziemy*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa 1999.
- Suchodolski B., *Wychowanie mimo wszystko*, Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1990.
- Szczepański J., *Sprawy ludzkie*, Spółdzielnia Wydawnicza „Czytelnik”, Warszawa 1978.
- Zalega T., *Innowacje a konsumpcja i zachowania konsumpcyjne – wybrane zagadnienia*, „Marketing i Rynek” 2015, Nr 2 (CD).
- Zalega T., *Konsumpcja. Determinanty, teoria modele*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.

### Netografia

- Byłok F., *Innowacje społeczne w konsumpcji-moda czy trend długookresowy*, [http://www.pwe.com.pl/files/1276809751/file/bylok\\_mir\\_10\\_2015](http://www.pwe.com.pl/files/1276809751/file/bylok_mir_10_2015)
- Gawor L., *Antyglobalizm, alterglobalizm i filozofia zrównoważonego rozwoju jako globalizacyjne alternatywy*, <http://www.ekorozwoj.pol.lublin.pl/no1/f.pdf>
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, KOM(2011) 681, 25.10.2011 r. [http://www.kigeit.org.pl/FTP/bu/Strategia\\_KE\\_dot\\_CSR\\_2011\\_2014.pdf](http://www.kigeit.org.pl/FTP/bu/Strategia_KE_dot_CSR_2011_2014.pdf) [dostęp: 07.06.2018].
- Krajowy Plan Działania na rzecz wdrażania Wytocznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka na lata 2017–2020*, s. 5, <https://www.msz.gov.pl/resource/ae6c821f-94d5-4338-88ce-8c8498c7f37e:JCR> [dostęp: 06.06.2018].
- Norma ISO2600 w polskiej wersji językowej na <http://www.odpowiedzialna-firma.pl/o-csr/iso-26000>
- Plan Działania UE w dziedzinie praw człowieka i demokracji w latach 2015–2019, tekst dostępny na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych [dostęp: 07.06.2018] [https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/prawa\\_czlo](https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/prawa_czlo)

- wieka/nowy\_plan\_dzialania\_ue\_w\_zakresie\_praw\_czlowieka\_i\_demokracji;jsessionid=B3052C4662D735E812E3F7298E569FDC.cmsap1p
- Popiołek K., *Jakość życia – między wolnością a mistyfikacją*, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/16034/1/009%20MAREK%20ADAMIEC%2C%20KATARZYNA%20POPIOLEK.pdf>
- Realizacja Celów Zrównoważonego Rozwoju w Polsce. Raport 2018*, s. 5, [https://www.mpit.gov.pl/media/54729/Raport\\_VNR\\_wer\\_do\\_uzgodnien\\_20180330](https://www.mpit.gov.pl/media/54729/Raport_VNR_wer_do_uzgodnien_20180330) [dostęp: 06.06.2018].
- Rekomendacja CM/Rec(2016)3 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Rekomendacja%20Komitetu%20Ministrów%20Rady%20Europy%20do%20państw%20członkowskich%20dotycząca%20praw%20człowieka%20i%20biznesu-> [dostęp: 07.06.2018].
- Rolski M., *Własność w nauczaniu Papieża Jana Pawła II*, file:///C:/Users/uzytownik/Downloads/11.pdf
- Skrzypek E., *Czynniki kształtujące jakość życia*, <http://idn.org.pl/Lodz/Mken/Mken%202001/Referaty%202001/14.pdf>
- Trela D., *Relacje jednostki z drugim człowiekiem w świetle etyki egzystencjalnej Karla Jaspersa*, s. 268. <http://www.filo-sofija.pl/index.php/czasopismo/article/viewFile/602/586>
- Trzebiatowski J., *Jakość życia w perspektywie nauk społecznych i medycznych*, <http://www.h-ph.pl/pdf/hyg-2011/hyg-2011-1-025.pdf>
- Wierzyński W., *Innowacyjność jako kategoria społeczna, czyli jak wychować innowatorów*, [http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter\\_86197.asp?soid=9AF2FEBBEB5A4336866D9C36C7DAAF41](http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=9AF2FEBBEB5A4336866D9C36C7DAAF41)
- Wytyczne dotyczące biznesu i praw człowieka: Wdrażanie dokumentu ramowego Organizacji Narodów Zjednoczonych „Chronić, szanować i naprawiać”*, s. 12, [https://www.mii.gov.pl/media/45079/Wytyczne\\_ONZ.pdf](https://www.mii.gov.pl/media/45079/Wytyczne_ONZ.pdf), [dostęp: 07.06.2018].

## WSPÓŁCZESNE TREŚCI PRAW CZŁOWIEKA W PERSPEKTYWIE JEGO POTRZEB

### Streszczenie

Artykuł ten jest swoistą refleksją nad wartościami determinującymi współczesne treści praw człowieka. Do owych wartości odniesiono się z perspektywy potrzeb człowieka współczesnego, żyjącego w „netoświecie” i podatnego

na wpływ „kultury katedr konsumpcji”. Wykazano, że doczesne potrzeby determinują nowoczesną filozofię „zrównoważonego rozwoju”, nowego ładu świata, nowej wizji jakości życia. Wskazano na nierozwalny związek współczesnych treści praw i swobód z żądaniem sprawiedliwego zaspokajania potrzeb człowieka, godziwej jakości jego egzystencji i zrównoważonych szans rozwoju w różnych sferach życia społecznego, politycznego i gospodarczego, który urzeczywistnia się w obszarze legitymizacji praw wszystkich generacji.

Słowa kluczowe: potrzeby, jakość życia, wielogeneracyjność praw, rozwój

## CONTEMPORARY CONTENT OF HUMAN RIGHTS FROM THE PERSPECTIVE OF MAN'S NEEDS

### Abstract

The article is a typical reflection on the values determining contemporary content of human rights. The values are analysed from the perspective of contemporary needs of man living in the “net-world” and vulnerable to the influence of “the culture of cathedrals of consumption”. It is shown that earthly needs determine modern philosophy of “sustainable development”, new world order and new vision of the quality of life. It is indicated that there is an inseparable connection between contemporary content of the rights and freedoms with the demand for just satisfaction of human needs, decent existence and sustainable development opportunities in various spheres of social, political and economic life, which materializes in the area of legitimisation of the rights of all generations.

Key words: needs, quality of life, multi-generational nature of rights, development

## СОВРЕМЕННОЕ СОДЕРЖАНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ЕГО ПОТРЕБНОСТЕЙ

### Резюме

Данная статья является своеобразным размышлением о ценностях, определяющих современное содержание прав человека. Данные ценности рассматриваются с точки зрения потребностей современного человека, живущего

в виртуальной реальности и восприимчивого к влиянию «культуры соборов потребления». Выявлено, что временные потребности определяют современную философию «устойчивого развития», нового мирового порядка, нового видения качества жизни. Определена неразрывная связь между современным содержанием прав и свобод и требованием законного удовлетворения потребностей человека, достойного качества его жизни и возможностей, устойчивого развития в различных сферах социальной, политической и экономической деятельности, которая реализуется в области легитимации прав всех поколений.

Ключевые слова: потребности, качество жизни, полигенерационность прав, развитие

**Cytuj jako:**

Wasilewska A.E., *Współczesne treści praw człowieka w perspektywie jego potrzeb*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 4(63), 285–311. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.53/a.e.wasilewska

**Cite as:**

Wasilewska, A.E. (2018) ‘Współczesne treści praw człowieka w perspektywie jego potrzeb’ [‘Contemporary content of human rights from the perspective of man’s needs’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 4(63), 285–311. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.53/a.e.wasilewska





**R E C E N Z J E**

---



**Spasimir Domaradzki\***

JÓZEF M. FISZER (red.),  
*UNIA EUROPEJSKA – CHINY W XXI WIEKU*,  
INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH POLSKIEJ AKADEMII NAUK,  
WARSZAWA 2018, SS. 277.

DOI: 10.26399/meip.4(63).2018.54/s.domaradzki

Publikacja *Unia Europejska – Chiny w XXI wieku* jest kontynuacją zapoczątkowanej w 2014 r. pracy zbiorowej *Unia Europejska – Chiny. Dziś i w przyszłości* pod redakcją prof. J.M. Fiszera. Stanowi kolejny ona krok w eksploracji złożoności i wieloaspektowości problemów w relacjach na linii Unia Europejska–Chiny. Praca składa się ze wstępu, dziewięciu artykułów naukowych, bibliografii, a także streszczeń w językach angielskim i rosyjskim. Większość tekstów mieści się w realistycznym nurcie stosunków międzynarodowych. Artykuły ułożone są w sposób spójny i logiczny, a ich merytoryczna zawartość rzuca światło na odmienne wymiary interakcji między Chinami a UE. W kolejności artykułów widoczna jest wizja redaktora do przygotowania spójnego dzieła, które wychodząc od zarysu współczesnej dynamiki na arenie międzynarodowej, wpierv przybliży obecną specyfikę Unii Europejskiej, a następnie poddaje analizie wybrane zagadnienia z międzynarodowej aktywności Chin i ich wpływu na wzajemne relacje.

Wstęp autorstwa prof. J.M. Fiszera wprowadza czytelnika w problematykę szerszego kontekstu geopolitycznego, w którym osadzone są relacje między Chinami a Unią Europejską. Jak sam autor zauważa, niezależnie od niezliczonej liczby opracowań, do tej pory nie wiemy „dokąd naprawdę zmierzają Chiny i jaki mają cel do osiągnięcia?”. Również niniejsza monografia nie podejmuje się ryzykownego zadania jednoznacznej odpowiedzi na powyższe pytania. Zamiast tego, wysiłek skoncentrowano na żmudnej i niewdzięcznej pracy skrupulatnej analizy konkretnych wymiarów aktywności Chin na arenie międzynarodowej oraz dwustronnych relacji z UE w poszukiwaniu prawi-

---

\* Spasimir Domaradzki – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie, [spasimir.domaradzki@lazarski.pl](mailto:spasimir.domaradzki@lazarski.pl).

dłowości w zachowaniu obu aktorów. Właśnie przez rozpoznanie tych prawidłowości, praca zbiorowa daje czytelnikowi narzędzia do głębszej refleksji na temat kierunku w jakim zmierzają Chiny oraz wymiarów i intensywności relacji, które będą miały miejsce w relacjach z UE.

Prof. Fiszer wprowadza czytelnika w złożoną i pełną przeciwieństw rzeczywistość współczesnych stosunków międzynarodowych, w których przyjdzie nam sytuować Chiny i Unię Europejską. Luka po malejącej potędze USA, która idzie w parze z poczuciem „kurczenia się” demokracji na świecie, jest szybko wypełniana przez asertywne i odrzucające zachodnie wartości systemu autorytarne. Wśród nich szczególną rolę odgrywają Chiny, których nieprzerwany i imponujący wzrost gospodarczy ostatnich trzydziestu lat jest najlepszym dowodem na istnienie ekonomicznej i politycznej alternatywy dla uniwersalistycznych wartości Zachodu. W ślad za tym trendem i w kontekście relacji między Chinami a UE prof. Fiszer zauważa konieczność ustanowienia strategicznych relacji między UE a Chinami opartych na umowie inwestycyjnej, która zastąpiłaby istniejące umowy dwustronne między Chinami a UE (s. 14).

Kolejne dwa artykuły autorstwa prof. Stanisława Kozieja na temat strategii globalnej UE i prof. Józefa Fiszera o Unii Europejskiej po *brexicie*, w sposób przekrojowy, a zarazem szczegółowy ukazują granice strategicznego myślenia Unii Europejskiej oraz skomplikowaną naturę procesów wewnątrz UE, które w sposób pośredni lub bezpośredni wpływają na jakość i dynamikę relacji z Chinami, a także określają unijną pozycję.

Przy okazji refleksji nad nową unijną strategią można zauważyć, że ułomność strategicznego myślenia Unii Europejskiej jest pochodną specyfiki kształtowania jej pozycji wobec otoczenia międzynarodowego. W swojej istocie sumaryczna pozycja UE wobec międzynarodowego otoczenia sprowadza się do stałego poszukiwania minimalnego poziomu konsensusu między wszystkimi państwami członkowskimi. Hybrydowy charakter unijnej strategii globalnej Unii Europejskiej, osadzony między liberalnymi aksjomatami a realistyczną percepcją otoczenia, został zauważony przez prof. Stanisława Kozieja. Szczegółowy opis unijnej próby uchwycenia międzynarodowego otoczenia oraz wyzwani dla UE w „przewidywalnej nieprzewidywalności” (s. 27) akcentuje między innymi, że wśród priorytetów pozostają demokracja i praworządny ład międzynarodowy (s. 21). Warto przy tym zwrócić uwagę na to, że o ile kwestia demokracji stanowi jedną z przeszkód w relacjach z Chinami, to w sprawie opartego na zasadach<sup>1</sup> ładu międzynarodowego i proponowanego przez UE multilateralizmu istnieje spory potencjał do akomodacji unijnych

<sup>1</sup> Którego autor tłumaczy jako „praworządnego” (s. 21).

działań i chińskich aspiracji. Wynikające z nich obopólne korzyści nie muszą jednak być na ręce innym aktorom, w tym przede wszystkim USA. Przedstawiony przez prof. Kozieja szczegółowy opis strategii wskazuje, jak niewiele miejsca w niej poświęcono Chinom, wobec których UE zastrzega sobie przede wszystkim prawo do współpracy „w oparciu o poszanowanie praworządności zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym”<sup>2</sup>.

Zarysowując krajobrazu po *brexicie*, prof. Fiszer uchwycił wałki, a zarazem szczególnie niekorzystny dla Unii Europejskiej trend. Otóż, o ile potęgi wschodzące XXI wieku, a w tym i Chiny, charakteryzuje centralizacja i konsolidacja władzy, to w przypadku UE słabością nie jest tylko charakterystyczny dla procesu integracji ślamazarny proces podejmowania decyzji, ale, co ważniejsze, postępująca zróżnicowana integracja wewnątrz UE (s. 62–63) oraz słabość unijnych elit. Dlatego, rosnące znaczenie twardej siły w stosunkach międzynarodowych wymaga, aby również UE zdobyła się na wzmocnienie swojej pozycji przez pozyskanie atrybutów twardej siły. Drogą ku temu byłoby usprawnienie procesu podejmowania decyzji w ramach polityki zagranicznej UE, chociażby „za pomocą głosowania większością kwalifikowaną, nie zaś jednomyślnie” (s. 64).

Kolejne artykuły recenzowanej pracy próbują uchwycić kontury chińskiego punktu widzenia i zwracają uwagę na chińską aktywność w stosunkach międzynarodowych. Osadzony w ofensywnym neorealizmie i oparty na argumentach G. Johna Ikenberry’ego tekst Mariusza Rukata postrzega Chiny jako

„mocarstwo konserwatywne, które stawia opór wysiłkom Stanów Zjednoczonych i ich partnerów w kształtowaniu reżimów w sposób niekorzystny dla Chin”. (s. 99)

Jednocześnie, przez swoją rosnącą pozycję i siłę „chiński model” czy też „konsensus pekiński” (Rukat, Grosse, Jura) staje się alternatywą dla „konsensusu waszyngtońskiego”. Nawet, jeżeli próby zdefiniowania „konsensusu pekińskiego” w celu uporządkowania obserwacji na temat Chin nie znajdują jednoznacznej aprobaty w Chinach, to warto zauważyć, że jego istotą jest absolutny autorytaryzm polityczny, silna, stała rola państwa w zakresie kierowania i (do pewnego stopnia) ochrony gospodarki, łącznie z kontrolą sektorów strategicznych. Prym w tym modelu wiodą prawa ekonomiczne i społeczne. Przypomina tym samym model lansowany przez ZSRR w okresie zimnej wojny. Zasadniczą różnicą jest jednak stopniowe i eksperymentalne podejście do reform gospodarczych, które uelastycznia dogmat politycznego autorytaryzmu.

<sup>2</sup> Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa, Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, 2016, s. 35 [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_pl\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pl_version.pdf)

Zarówno M. Rukat, jak i J. Fiszer (s. 232), zauważają, że Chiny bezdyskusyjnie skorzystały na procesie globalizacji. Trafność tego twierdzenia jest o tyle istotna, że zachęca do głębszej refleksji nad interakcjami między podmiotami silniejszymi i słabszymi w ramach globalizacji. Temat, który szczególnie wybrzmiewa w artykule J. Jury.

Tomasz Grzegorz Grosse, w sposób niezwykle ciekawy, przedstawia implikacje umiędzynarodowienia juana oraz wynikające z niego wzmocnienie pozycji Chin w instytucjach stanowiących integralną część globalnego ładu. Stopniowe, pragmatyczne i asymetryczne podejście do umiędzynarodowienia juana pokazuje zarówno skuteczność chińskiej polityki, której udało się dołączyć do koszyka MFW oraz utworzenie Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych, jak i jej słabości w postaci mocnej ekspozycji na zewnętrzne bodźce, jak chociażby polityka amerykańskiego FEDu.

W kontekście tych niezwykle ciekawych rozważań w dalszym ciągu powinno nurtować pytanie o to, czy Chiny znalazły model, który doprowadzi do demonstatażu dotychczasowego ładu międzynarodowego, i będą w stanie utworzyć własny? Czy też Pekin stać jedynie na zajęcie zacnego, aczkolwiek tylko kolejnego miejsca w obecnym ładzie międzynarodowym? Czy w obliczu opisanych konsekwencji dewaluacji juana, czy też potencjalnego kryzysu chińskiej gospodarki pozycja Chin ulegnie osłabieniu, czy też na falach globalizacji i trzech dekad nieprzerwanego wzrostu „chiński model” nabrał takiego impetu, że ramy globalnego liberalnego porządku są dla niego już za ciasne? Innymi słowy, czy Chiny znalazły odpowiedź na słabości kapitalizmu i liberalnej demokracji?

W kontekście relacji Chiny–UE, Rukat, Paszewski czy Chojan podkreślają, że w Unii Europejskiej interesy państwowe i wspólnotowy nie zawsze idą w parze, a odmienne interesy aktywności UE oraz jej państw członkowskich wobec Chin i państw Azji południowo-wschodniej obnażają brak spójnego i konsekwentnego podejścia UE wobec tego obszaru. Co więcej, UE sama w sobie stanowi model dla światowego porządku, co powinno zakładać imperialny model polityki, który nieuchronnie powinien doprowadzić do kolizji z chińskimi ambicjami. Jednak, ostrożne podejście UE do chińskiej aktywności na Morzu Południowochińskim czy bliskie relacje gospodarcze z Chinami, świadczą o wspólnym interesie Chin i UE do promocji wielobiegunowego świata. Z drugiej jednak strony w sprawach twardego bezpieczeństwa czy też nieingerencji w sprawy wewnętrzne Chinom jest o wiele bliżej do bodinowskiego rozumienia suwerenności Waszyngtonu niż do post-narodowej wizji Brukseli. (s. 105)

W kontekście chińskiego podejścia do prawa i ładu międzynarodowego na uwagę zasługują opisane przez Tomasza Paszewskiego działania Chin w obszarze Morza Południowochińskiego (MPC), określane mianem *polityki plastrów*

*salami*, która sprowadza się do stopniowego i systematycznego powiększania wpływów za pomocą drobnych kroków łamania prawa i zasad międzynarodowych. Kroki te są na tyle mało istotne, że inni gracze nie postrzegają ich jako przyczyny dla spotęgowania napięcia, a z drugiej strony na tyle istotne, że na dłuższą metę realizują politykę faktów dokonanych. Tym bardziej, że jak trafnie zauważa T. Paszewski, taka polityka wpisuje się w trend malejącej roli reguł i instytucji charakteryzujących liberalny ład międzynarodowy. (s. 150)

Rozważania A. Chojana i J. Jury na temat aktywności Chin w Europie Środkowo-Wschodniej i Afryce ukazują prawidłowości i trendy chińskiej aktywności międzynarodowej. Istotne znaczenie ma kontekst regionalny, gdyż w przypadku Europy Środkowo-Wschodniej Chiny dostrzegają możliwość wzmocnienia swojej pozycji w UE przez oferowanie państwom regionu perspektyw związanych z koncepcją Nowego Jedwabnego Szlaku. W chińskim podejściu do UE nie brakuje przykładów prób stosowania polityki „dziel i rządź”, która stoi w absolutnej sprzeczności z ideą integracji europejskiej. Jednakże skuteczność Pekinu będzie uzależniona od pozycji Brukseli i głównych państw członkowskich. (s. 162) Należy przy tym zauważyć, że w obliczu wewnętrznych wyzwań, przed którymi stoi UE, Chiny jawią się jako alternatywa, która przy wszystkich swoich osobliwościach, w konkretnych przypadkach mogłaby mieć istotny wpływ na proces decyzyjny w poszczególnych państwach regionu.

Jarosław Jura analizuje wpływ chińskiej *softpower* na Afrykę. Artykuł cechuje odmienne podejście, oparte na własnych badaniach terenowych oraz inspirującym wprowadzeniem na temat chińskiej odmiany miękkiej siły, której autor dopatruje się w „pięciu przynętach” Jia Yi (s. 198). W przypadku chińskiej aktywności nie należy zatem mówić o *miękkiej sile*, ale o *miękkim użyciu siły*, które w kontekście Afryki objawia się w silnej ekonomicznej obecności, kokietowaniem elit politycznych wokół pekińskiego konsensusu, aktywnej polityce kulturalnej, obecności medialnej oraz działalności chińskich organizacji pomocowych. (s. 204). Jura ukazuje wyzwania, z którymi chińska obecność musi się zmierzyć w Afryce. Chociaż autor trafnie zauważa, że rosnącej obecności Chin towarzyszy kryzys Unii Europejskiej, co daje Pekinowi przewagę w „wyścigu o duszę Afryki”, to należy się zastanowić, czy chińskie *miękkie użycie siły* posiada potencjał do zniwelowania siły przyciągania Europy w Afryce.

Analiza stosunków turecko-chińskich w kontekście zawiłych relacji Ankarę z Unią Europejską autorstwa Jakuba Wódki, stanowi inspirujące źródło przykładów specyfiki, żeby nie rzec – słabości chińskiej polityki zagranicznej. Istotnym elementem tureckiej emancypacji za rządów Erdogana jest dążenie do uzyskania pozycji równorzędnego partnera względem Unii Europejskiej. Dla obecnych elit członkostwo w Unii nie jest celem, lecz jedynie drogą (i to nie

jedyną) do modernizacji Turcji. (s. 178) Co więcej, w kontekście postępującego procesu de-demokratyzacji w Turcji oraz unijnej krytyki, Ankarze również bliżej jest to klasycznego postrzegania suwerenności, niż lansowanej przez Brukselę suwerenności współdzielonej. W tak zarysowanym kontekście stosunki turecko-chińskie wydawałyby się naturalnym wyborem. Jednak, jak trafnie ukazuje krytyczny pogląd Wódki, w górnolotnym partnerstwie strategicznym między Ankarą i Pekinem jest wiele papierowych tygrysów w postaci pustych obietnic inwestycyjnych czy podwodnych raf w postaci olbrzymiego deficytu handlowego. Biorąc pod uwagę również własne ambicje Ankary do odgrywania roli regionalnego gracza, można nawet zarysować scenariusz rywalizacji z Pekinem. Konkluzja Wódki zawarta jest w koncepcji Susane Gratius *balance wagoning* wchodzących potęg, która przejawia się w zmiennej współpracy z państwami zachodnimi i niezachodnimi. *Summa summarum*, Turcja jest wciąż „silniej umocowana w strukturach świata zachodniego.” (s. 189)

W artykule zamykającym recenzowaną tu pracę, prof. Józef Fiszer trafnie uchwycił istotę chińskich poczynań na arenie międzynarodowej w słowach Sun Tzu „odmawiać walki, gdy przeciwnik jest zbyt potężny”. Jednocześnie należy podkreślić rosnącą chińską asertywność na arenie międzynarodowej. Stosunki ze Stanami Zjednoczonymi cechuje bliskość współpracy i cień rywalizacji. Na chwilę obecną władze w Pekinie zdają się aktywizować tam, gdzie perspektywy otwartej kolizji z interesami USA są mniejsze. Nie oznacza to, że Chiny uciekają od konfrontacji, a jedynie, skrupulatnie wybierają miejsce i charakter potyczki. Gdy już do nich dochodzi (jak na Morzu Południowochińskim), chińskie działania są na krawędzi prawa międzynarodowego. Jednak, moim zdaniem, w odróżnieniu od chociażby Moskwy, Pekinowi nie zależy na rychłym i gwałtownym demontażu ładu międzynarodowego, któremu zawdzięczają swój nieprzerwany wzrost gospodarczy. Trafnie to ukazują rozważania Mariusza Rukata i Tomasza Grosse, którzy podkreślają dążenie Chin do wzmocnienia swojej obecności w instytucjach obecnego ładu międzynarodowego. Traktując swoje członkostwo instrumentalnie, Pekin dąży do zmiany ładu na swoją modłę. Bilateralizm, pokaźne inwestycje infrastrukturalne, przejmowanie technologii czy przyciąganie elit należą do arsenału chińskich działań, które jednak mają również swoje ograniczenia.

Ważny akcent, który wybrzmiewa w publikacji, to rozpoznanie istotnej przepaści między retoryką władz chińskich a ich praktycznymi działaniami. Z jednej strony, szczególnie w kontekście prezydentury Donalda Trumpa, Chiny stają się obrońcą ładu międzynarodowego oraz instytucji międzynarodowych stających na straży wolnego handlu. Jednocześnie nie brakuje przykładów (Rukat, Grosse), w których świadome uczestnictwo w gremiach



międzynarodowych służy Chinom nie tylko do wzmocnienia swojego prestiżu, ale również do przemodelowania zasad i sposobu działania tych organizacji w zgodzie z chińskimi interesami. Takie instrumentalne podejście do stosunków międzynarodowych powinno nakazywać wzmożoną ostrożność unijnych decydentów w relacjach z Chinami.

Tym bardziej, że w swoich poczynaniach międzynarodowych Chiny stosują takie narzędzia twardej siły, jak prężenie mięśni i ekspansję terytorialną na Morzu Południowochińskim. Jak zauważa szereg autorów w pracy zbiorowej, alternatywne – wobec Zachodu, źródła wsparcia finansowego, które uwolnione jest od presji demokratyzacji i przestrzegania praw człowieka, a także częściej proponowanie i rzadziej realizacja, potężnych inwestycji (najczęściej infrastrukturalnych), mogą stanowić kotwicę długoletniego uzależnienia słabszych i biedniejszych państw od Pekinu.

Z kolei dla Unii Europejskiej wnioski z rozważań są jednoznaczne. Dwu- głos państw narodowych i Brukseli nie działa na korzyść pozycji UE względem Chin. Pekin roztropnie dobiera płaszczyzny współpracy w obszarach, w których przez relacje z Brukselą może osłabiać pozycję USA. Kryzysy trapiące proces integracji oraz nieznaną kierunek w jakim podąża Unia również nie wzmocniają pozycji Brukseli. Realistyczna perspektywa stosunków międzynarodowych zarysowuje świat twardej gry interesów scentralizowanych i skonsolidowanych aktorów. Z tej perspektywy Unia Europejska, jako podmiot względnie skonsolidowany i z ułomną polityką zagraniczną, jest szczególnie narażona na punktowe ataki innych aktorów.

Lektura pracy zbiorowej „Unia Europejska i Chiny w XXI wieku – szanse i zagrożenia” rzuca światło na sposoby działania Chin na arenie międzynarodowej, podkreśla mechanizmy i obnaża słabości, a tym samym inspiruje do głębszej refleksji nad tym, jaka powinna być zjednoczona Europa w obliczu rosnącego wpływu autorytarnych reżimów w XXI wieku.

**Cytuj jako:**

Domaradzki S., recenzja książki: Józef M. Fiszer (red.), Unia Europejska – Chiny w XXI wieku, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2018, ss. 277, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 4(63), 315–321. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.54/s.domaradzki

**Cite as:**

Domaradzki, S. (2018) book review (in *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 4(63), 315–321: Józef M. Fiszer (ed.), *Unia Europejska – Chiny w XXI wieku* [European Union – China in the 21st century]. Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2018, 277 pp. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.54/s.domaradzki

**Marek Gałęzowski\***

TADEUSZ GRUŻEWSKI,  
POLSKA I ROSJA. WYBÓR PISM,  
WYBORU DOKONAŁ I WSTĘPEM OPATrzyŁ PRZEMYSŁAW DĄBROWSKI,  
T. LVIII W SERII *BIBLIOTEKA KLASYKI POLSKIEJ MYŚLI POLITYCZNEJ*,  
OŚRODEK MYŚLI POLITYCZNEJ, WYDZIAŁ STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH  
I POLITYCZNYCH UNIwersYTETU Jagiellońskiego,  
KRAKÓW 2013, ss. 493 + LIII

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.55/m.galezowski

W 1904 r. Tadeusz Grużewski w przedmowie do niedawno wznowionej książki *Państwowość rosyjska*<sup>1</sup> pisał:

„W sądach o Rosji skłonni jesteśmy zanadto iść za opinią europejską, zapominając o tym, że na Zachodzie właściwie mało znają naszych wschodnich sąsiadów. Wielu autorom [...] zbywa wprost na zdolności pochwycenia znamiennych rysów psychiki rosyjskiej, zwłaszcza zbiorowej, na odczuciu całej przepaści duchowej, dzielącej państwo carów od cywilizacji europejskiej [...]. My Polacy mamy z wielu względów większą łatwość badania i rozumienia Rosji niż np. Niemcy albo Francuzi, mamy też większą potrzebę dokładnej pod tym względem znajomości”.

Urodzony w 1870 r. Grużewski, sześć lat młodszy od Romana Dmowskiego, trzy lata od Józefa Piłsudskiego i Władysława Studnickiego, w działalność

---

\* Marek Gałęzowski – dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie, marek.galezowski@lazarski.pl.

<sup>1</sup> T. Grużewski, *Państwowość rosyjska*, [w:] *idem, Polska i Rosja. Wybór pism*, wyboru dokonał i wstępem opatrzył P. Dąbrowski, t. LVIII w serii *Biblioteka Klasyki Polskiej Myśli Politycznej*, Ośrodek Myśli Politycznej, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 101–102. Grużewski nie doczekał się dotychczas biografii i pełnego omówienia jego myśli politycznej; poświęcony mu biogram autorstwa Adama Galosa jest już przestrzazy. Zob. A. Galos, *Grużewski Tadeusz Ferdynand*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, t. IX, Wrocław–Warszawa–Kraków 1960–1961, s. 67–68.

polityczną zaangażował się, jeżeli nie liczyć bliżej nieznanego, młodzieńczego epizodu socjalistycznego<sup>2</sup>, w 1898 r. Został wówczas członkiem bardzo nielicznej jeszcze Ligi Narodowej, a rok później rozpoczął współpracę z głównym jej czasopiśmie politycznym – „Przeglądem Wszechpolskim”. Do końca jego ukazywania się był jednym z czołowych publicystów pisma<sup>3</sup>, szybko zyskując rangę głównego „w obozie wszechpolskim specjalisty od spraw »Moskwy«”<sup>4</sup>. Warto zauważyć, że nie tylko blisko współpracował z redaktorem naczelnym „Przeglądu Wszechpolskiego” i jednocześnie liderem ruchu narododemokratycznego Romanem Dmowskim, ale też zaprzyjaźnił się z nim. Znajomość zakończyła się jednak wraz z zerwaniem Gruzewskiego z Narodową Demokracją w czerwcu 1907 r., co było spowodowane brakiem akceptacji dla prorosyjskiego kursu politycznego, jaki przyjęła ona w tym czasie<sup>5</sup>.

W następnych latach Gruzewski, „przekonany zwolennik ruchu niepodległościowego”, jak nazwał go Michał Sokolnicki<sup>6</sup>, politycznie związał się z grupą innych byłych działaczy Ligi Narodowej – tzw. Frondą, którzy powołali Związek Niepodległościowy. Później był jednym z założycieli powstałego w tym kręgu w lipcu 1914 r. tajnego Związku Patriotów, opowiadającego się za walką o niepodległość Polski przeciw Rosji, po stronie państw centralnych, i wchodzącego w skład Komisji Skonfederowanych Stronnictw Niepodległościowych – zaplecza politycznego ruchu strzeleckiego w zaborze austriac-

<sup>2</sup> W. Studnicki, *Ludzie, idee i czyny. Pisma wybrane*, t. 3, do druku przygotował, wstępem i przypisami opatrzył J. Gzella, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001, s. 127.

<sup>3</sup> P. Dąbrowski, *Tadeusz Gruzewski (Topór). „Roztargniony” apologeta antyrosyjskości i idei narodowej*, [w:] T. Gruzewski, *Polska i Rosja...*, s. VII–VIII; A. Galos, *Gruzewski...*, *op. cit.*, s. 67. Feliks Młynarski, wówczas działacz Związku Młodzieży Polskiej (ZET) we Lwowie, gdzie ukazywał się „Przegląd Wszechpolski”, wspominał, że w jego środowisku najbardziej ceniono właśnie artykuły Gruzewskiego. F. Młynarski, *Wspomnienia*, oprac. A. Chojnowski, A. Notkowski, PWN, Warszawa 1971, s. 30.

<sup>4</sup> W. Bułhak, *Dmowski – Rosja a kwestia polska. U źródeł orientacji rosyjskiej obozu narodowego 1886–1908*, Wydawnictwo NERITON, Instytut Historii PAN, Warszawa 2000, s. 25. „Najczęściej i najbardziej kompetentnie pisywał o sprawach rosyjskich Tadeusz Gruzewski, zdolny i płodny publicysta” – pisał Autor tej książki – znawca myśli i praktyki politycznej obozu narododemokratycznego przed I wojną światową, zwracając również uwagę na jego zainteresowania polityką globalną – wszechświatową, jak ją w ówczesnej polskiej myśli politycznej nazywano. *Ibidem*, s. 79, 88. Pogląd Bułhaka znajduje uzasadnienie w treściach książki Gruzewskiego *Państwowość rosyjska*.

<sup>5</sup> P. Dąbrowski, *Tadeusz Gruzewski...*, *op. cit.*, s. VIII–XI. Zob. też T. Nałęcz, *Irredenta polska*, Książka i Wiedza, Warszawa 1992, s. 143–144.

<sup>6</sup> M. Sokolnicki, *Rok 1914*, Instytut Józefa Piłsudskiego (Londyn–Nowy York), Gryf Publications Ltd, Londyn 1961, s. 171.

kim<sup>7</sup>. Choć Gruzewski był uważany za jednego z czołowych publicystów środowiska byłych działaczy ruchu narododemokratycznego<sup>8</sup>, od 1907 r. publikował również w pismach wydawanych przez czołowego przedstawiciela rodzącego się obozu polskiej irredenty – Władysława Studnickiego<sup>9</sup>. W czasie wojny Gruzewski nawiązał bliską współpracę z czołowym polskim germanofilem, jak nazywano autora *Sprawy polskiej*. W 1916 r. był wraz z nim współzałożycielem Klubu Państwowców Polskich, publikował w organie klubu „Naród a Państwo”<sup>10</sup>. Zaslugi, jakie swoim piórem oddał Gruzewski sprawie niepodległości Polski, były niepodważalne, dlatego zaskakujące wydaje się, że w niepodległej Polsce nie otrzymał odznaczenia niepodległościowego, do którego najpewniej w ogóle nie został zgłoszony<sup>11</sup>.

W publicystyce politycznej Gruzewski zajmował się przede wszystkim problematyką współczesnego państwa rosyjskiego, publikując w pierwszych latach XX wieku swoje najważniejsze prace poświęcone tej tematyce. Najobszerniejsza z nich – *Państwowość rosyjska*, której kolejne części ukazywały się w 1902 r. w „Przeglądzie Wszechpolskim”, całość zaś jako książka dwa lata później, wzbudziła w tym czasie duże zainteresowanie<sup>12</sup>. Refleksja nad pro-

<sup>7</sup> Zob. m.in. W. Bułhak, *Dmowski – Rosja a kwestia polska...*, s. 191; M. Figura, *Rosja w myśli politycznej Władysława Studnickiego*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2008, s. 32; W. Potkański, *Ruch narodowo-niepodległościowy w Galicji przed 1914 rokiem*, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2002, s. 71–72, 74, 208; R. Wapiński, *Roman Dmowski*, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1988, s. 188–189.

<sup>8</sup> P. Dąbrowski, *Tadeusz Gruzewski...*, *op. cit.*, s. XI; W. Potkański, *Ruch narodowo...*, *op. cit.*, s. 71.

<sup>9</sup> W. Studnicki, *Z przeżyć i walk. Pisma wybrane*, t. 1, do druku przygotował, wstępem i przypisami opatrzył J. Gzella, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 219. Zob. też T. Nałęcz, *Irredenta...*, *op. cit.*, s. 143; W. Potkański, *Ruch narodowo...*, *op. cit.*, s. 72–73. Wśród licznych artykułów Gruzewskiego na uwagę zasługiwała recenzja słynnej książki Romana Dmowskiego, *Niemcy, Rosja i kwestia polska*, opublikowana w 1908 r. w „Votum Separatum”. P. Dąbrowski, *op. cit.*, s. XLII.

<sup>10</sup> A. Galos, *Gruzewski...*, *op. cit.*, s. 67; F. Młynarski, *Wspomnienia...*, *op. cit.*, s. 148.

<sup>11</sup> Nazwisko Gruzewskiego nie figuruje w Kartotece personalno-odznaczeniowej w Centralnym Archiwum Wojskowym (obecnie części Wojskowego Biura Historycznego). W niepodległej Polsce Gruzewski nadal zajmował się publicystyką polityczną, aczkolwiek nie opublikował już żadnej tak obszernej pracy, jak w okresie przed listopadem 1918 r. A. Galos, *Gruzewski...*, *op. cit.*, s. 68. Grzegorz Zackiewicz sytuuje go wśród publicystów obozu piłsudczykowskiego jako jednego z autorów „Głosu Prawdy”. G. Zackiewicz, *Polska myśl polityczna wobec systemu radzieckiego 1918–1939*, Wydawnictwo „Arcana”, Kraków 2004, s. 181, 195, 198, 202.

<sup>12</sup> Wilhelm Feldman pisał o Gruzewskim, że „daje on po Henryku Kamińskim najlepszą w publicystyce polskiej analizę psychologii Rosji”. W. Feldman, *Dzieje polskiej myśli politycznej 1864–1914*, przejrzał i uzupełnił J. Feldman, Instytut Badania Najnowszej

blematyką państwa rosyjskiego, jego ustroju politycznego i życia społecznego, relacji między rządzącymi i rządzonymi, polityki zagranicznej i prognoz dotyczących ekspansji imperium carów, nie wyczerpywała jednak zainteresowań Grużewskiego. Nie mniej oryginalne są jego teksty dotyczące polityki polskiej w dobie niewoli ze szczególnym uwzględnieniem relacji polsko-rosyjskich, czy też raczej wpływu niewoli rosyjskiej na postawy polityczne społeczeństwa polskiego, refleksja dotycząca postaw politycznych Polaków, począwszy od upadku Rzeczypospolitej po pierwsze lata dwudziestego stulecia<sup>13</sup>, poglądy dotyczące państwa, ustroju politycznego i relacji między jednostką a zbiorowością w podejmowaniu decyzji politycznych, jak również uwagi odnoszące się do znaczenia tradycji i postępu w rozwoju narodowym<sup>14</sup>.

Prace poświęcone wspomnianej tematyce znalazły się w recenzowanym wyborze pism, przygotowanym przez Przemysława Dąbrowskiego. Sam tytuł może wydać się nieco mylący, na tom złożyły się bowiem przede wszystkim rozprawy Grużewskiego z lat 1902–1905, zamieszczone w „Przeglądzie Wszechpolskim” na czele ze wspomnianą *Państwowością rosyjską*, tematycznie związana z nią broszura *Kryzys państwowy w Rosji*, tekst *Zbytek czy brak indywidualizmu*, oba wydane w 1908 r., oraz jedna rozprawa i dwa artykuły z lat 1916–1917, poświęcone Rosji i wpływowi jej polityki na społeczeństwo polskie. I chociaż taki wybór jest niewątpliwie reprezentatywny, obejmując najgłośniejsze prace Grużewskiego, to jednak pewien niedosyt budzi pominięcie recenzji książki *Niemcy, Rosja i kwestia polska* Romana Dmowskiego<sup>15</sup> czy wybranych artykułów, publikowanych w pismach wydawanych przez Władysława Studnickiego.

Wybór książek i rozpraw Grużewskiego poprzedza wnikliwy wstęp autorstwa Przemysława Dąbrowskiego, poświęcony przede wszystkim myśli politycznej Grużewskiego. We wstępie obszernie odwołano się – co należy podkreślić – także do tekstów pisarza, pominiętych w recenzowanej książce.

---

Historii Polski, Warszawa 1933, s. 288. Zob. też W. Studnicki, *Ludzie, idee i czyny...*, *op. cit.*, s. 134.

<sup>13</sup> Zob. m.in. uwagi na ten temat w rozprawach *Odbudowanie Polski i Duch rosyjski jako wychowawca* (s. 463–464), opublikowane w recenzowanym wyborze pism.

<sup>14</sup> W kwestii ostatniego z wymienionych problemów zob. przenikliwe uwagi Grużewskiego poczynione w artykule *Naród, tradycja i postęp cywilizacyjny* (*ibidem*, s. 304 i następne).

<sup>15</sup> Zamieszczenie tej recenzji byłoby tym bardziej uzasadnione, że nie odnoszą się do niej biografowie Dmowskiego – Roman Wapiński i Krzysztof Kawalec (*Roman Dmowski*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2016), jak również autor przedmowy i opracowania do nowszego wydania tej pracy Tomasz Wituch (*R. Dmowski, Niemcy, Rosja i kwestia polska*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1991).

Pewne uzupełnienia warto dodać natomiast do jego części biograficznej, którą wzbogaciłoby wykorzystanie klasycznej książki Wilhelma Feldmana, z nowszych zaś – wartościowych opracowań Władysława Bułhaka i Marka Figury, jak również wspomnień Feliksa Młynarskiego (odnotowanych w przypisach do niniejszej recenzji).

Wysoko oceniając to wprowadzenie, wypada jednak zauważyć, że zabrakło w nim poważniejszej analizy publicystyki Gruzewskiego w niepodległej Polsce. Pewien niedosyt budzi również brak refleksji nad źródłami poglądów Gruzewskiego, w których można dostrzec chociażby wpływy myśli Maurycego Mochnackiego, oraz podjęcia problemu recepcji jego poglądów. W tej kwestii interesująca byłaby na przykład próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego nazwiska autora *Państwowości rosyjskiej* nie znajdziemy w żadnym z siedmiu tomów znakomitego dzieła Jana Kucharzewskiego *Od białego caratu do czerwonego*. Musiał on wszak znać twórczość Gruzewskiego, jest bardzo prawdopodobne, że i jego samego. Obaj działali w Narodowej Demokracji i mniej więcej w tym samym czasie i z tych samych powodów z nią zerwali.

Niewykluczone, że to pominięcie przynajmniej w jakimś stopniu tłumaczy stosunkowo słabą w polskim piśmiennictwie recepcję prac i myśli politycznej autora *Państwowości rosyjskiej*, łączonego raczej z działalnością irredentystyczną niż gruntowną znajomością Rosji ostatnich carów. A przecież na długo przed ukazaniem się dzieła Kucharzewskiego Gruzewski sformułował wiele przenikliwych uwag dotyczących zarówno polityki władz rosyjskich, jak i również ich radykalnych, rewolucyjnie nastawionych przeciwników, zbieżnego u jednych i drugich stosunku do kultury i cywilizacji europejskiej, w przyszłości z wielką erudycją rozwiniętych i uzasadnionych przez autora *Od białego caratu do czerwonego*<sup>16</sup>.

Gruzewski przekonująco opisał też konsekwencje niewoli rosyjskiej, jej negatywne oddziaływanie na rozwój narodowy społeczeństwa polskiego, uzasadniając pogląd, że:

„panowanie rosyjskie zaszczerpiło w nas kulturę nieodpowiedzialności i hodowało ją w ciągu długich dziesięcioleci. (...). Pod osłoną szumnych frazesów, kłamanej gotowości do czynów i ofiar »gdy przyjdzie chwila«, pod różnymi formami fałszu konwencjonalnego, szerzyła się u nas demoralizacja i niemoc zbiorowa (...). Trzeba nareszcie zrozumieć fakt, że długa niewola stwarza w swych ofiarach patologiczną ideologię i że głównymi

<sup>16</sup> Zob. liczne uwagi na ten temat w *Państwowości rosyjskiej*, m.in. w rozdziale *Rosja i cywilizacja europejska*. Por. J. Kucharzewski, *Od białego caratu do czerwonego*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998 (rozdziały *Legenda o zgniłym Zachodzie i Ku tamtemu brzegowi*).

rysami niewolniczej psychologii są niezdolność do samodzielnego czynu i głęboka obłuda wewnętrzna<sup>17</sup>.

Autor *Państwowości rosyjskiej* nie podzielał złudzeń co do możliwości zmiany polityki rosyjskiej wobec Polaków, wszak nawet

„liberalni Moskale godziliby się na autonomię Polski, ale pod warunkiem, że oni będą jej stróżami, opiekunami i ekspertami, że Polacy nie będą z niej korzystali w sposób, który by zasługiwał na naganę tych opiekunów”<sup>18</sup>.

Z rzetelnym i wnikliwym wstępem do wyboru pism Gruzewskiego nie koresponduje natomiast forma opracowania tekstów. Czy naprawdę konieczne jest wyjaśnianie czytelnikowi, że Platon to grecki filozof, autor m.in. *Uczty* i *Fedona*, Isaac Newton – angielski fizyk i matematyk, a Aleksander Puszkina rosyjski poeta? Jeżeli już wyjaśnienie, kim był Puszkina, było konieczne w opracowaniu rozpraw z dziedziny myśli politycznej, to wydaje się, że rosyjski poeta znany jest przede wszystkim z *Eugeniusza Oniegina* czy *Córki kapitana*, nie zaś z opowiadania *Dama pikowa* czy niedokończonych powieści *Dubrowski*, gdyż tak, nie zaś jak podano w tekście przypisu *Czarny orzeł* (*Dubrowski*) brzmi jej tytuł. Generalnie jednak – czy nie lepiej było pominąć te dziesiątki postaci, które można z dużym prawdopodobieństwem uznać za znane osobom, do których kierowana jest *Biblioteka Klasyki Polskiej Myśli Politycznej* i o których znacznie obszerniejsze informacje znajdziemy w każdej encyklopedii? Czy nie lepiej byłoby skupić uwagę na postaciach mniej znanych, lecz wymienianych w kontekście problematyki interesującej Gruzewskiego, czy też pokusić się o – prawda – trudną sztukę zlokalizowania cytatów z prac, do których odwołuje się autor pism?

Z innych nieścisłości zwraca uwagę wyjaśnienie terminu „narodnicy” jako ruchu, który ponoć kształtował się „od lat 70-tych do lat 90-tych XIX stulecia”. Aleksander Hercen nie był teoretykiem ruchu narodnickiego, a jego stosunek do niego nie był pozbawiony krytycyzmu (z wzajemnością zresztą). Mikołaj II nie został zmuszony do abdykacji po przewrocie bolszewickim, lecz wskutek rewolucji lutowej. Nie jest jasne, dlaczego w nocie dotyczącej Aleksandra Wielopolskiego określono go m.in. jako polskiego myśliciela. Jedną z konsekwencji wojny rosyjsko-tureckiej było nie tyle zwiększenie obszaru

<sup>17</sup> T. Gruzewski, *Duch rosyjski jako wychowawca...*, op. cit., s. 461–462.

<sup>18</sup> T. Gruzewski, *Rosja i jej stosunek do Polski*, [w:] idem, *Wybór pism...*, op. cit., s. 424. Por. liczne na ten temat uwagi Kucharzewskiego, *Od białego caratu...*, cz. 2, t. 2 (rozdziały *Rocznice*, s. 312–315 oraz *Na wspólnym szlaku*, s. 357 i dalsze, a także w t. 4 [rozdział *Fatalna sprawa*, s. 55–77]).

Rumunii, Serbii i Czarnogóry, co przede wszystkim uzyskanie przez te państwa niepodległości.

Pierwszy tak pełny wybór pism Tadeusza Grużewskiego wydobywa z zapomnienia refleksję jednego z czołowych pisarzy politycznych nielicznego środowiska polskiej irredenty. Pisarza, który był równocześnie jednym z największych ówczesnych znawców Rosji i – podkreślmy jeszcze raz – znakomicie potrafił dostrzec skutki pozostawania społeczeństwa polskiego w niewoli rosyjskiej, o której m.in. pisał:

„demoralizujący wpływ panowania rosyjskiego (...) wynikał z istoty rzeczy. Moskale, chcąc nad naszym narodem panować, świadomie lub nieświadomie dążyli do tego, ażeby mu odebrać wszelkie pierwiastki przewagi moralnej oraz wyższej kultury i zrobić z niego bierną masę, której łatwo narzucić niewolę. Dwa narzędzia, którymi posługiwał się najazd moskiewski jeszcze za czasów niepodległej formalnie Rzeczypospolitej – to postrach i korupcja (...). To wszystko urabia podwładnych na masę niewolniczą i wytwarza w niej stosowne nałogi. Chroniczny strach jest czymś upadlającym, do czego wstyd się przyznawać. I oto za cnotą niewolników idzie też w tropy głęboki fałsz: wmawiają oni w siebie i w innych, że czynią to lub tamto nie z bojaźni, lecz z przekonania”.

### Reasumując, niewola rosyjska

„była to stopniowa degradacja społeczeństwa – zduszenie, wyeliminowanie i wykoślawienie jego wyższych pierwiastków, przystosowanie do warunków niewolniczej egzystencji”<sup>19</sup>.

Dlatego przekonanie „jakoby Moskale nie byli dla nas niebezpieczni, gdyż stoją na niższym stopniu kulturalnym i ulegają pod tym względem naszemu wpływowi” uznawał Grużewski za niedorzeczne.

„W tym optymistycznym zapatrywaniu, ignorującym ogrom dokonanej dewastacji moskiewskiej, widzimy właśnie wymowny przykład moralnego i umysłowego przystosowania do istniejącego stanu, do niewolniczego bytowania”<sup>20</sup>.

Wydany przez Ośrodek Myśli Politycznej wybór pism Tadeusza Grużewskiego jest świadectwem, jak temuż niewolniczemu bytowaniu przeciwdziałał on swoim dziełem politycznym –

„pisarz świetny, myśliciel poważny, umysł do głębokiego wiercenia każdej kwestii usposobiony, przede wszystkim analityk. Pióro cięte i dowcipne”<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> T. Grużewski, *Duch rosyjski...*, *op. cit.*, s. 432, 434, 438–439.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 439.

<sup>21</sup> W. Studnicki, *Z przeżyć i walk...*, *op. cit.*, s. 195.



**Cytuj jako:**

Gałęzowski M., recenzja książki: Tadeusz Gruzewski, *Polska i Rosja. Wybór pism, wyboru dokonał i wstępem opatrzył Przemysław Dąbrowski*, t. LVIII w serii Biblioteka Klasyki Polskiej Myśli Politycznej, Ośrodek Myśli politycznej, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, ss. 493 + LIII, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 4(63), 322–329. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.55/m.galezowski

**Cite as:**

Gałęzowski, M. (2018) book review (in *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 4(63), 322–329: Tadeusz Gruzewski, *Polska i Rosja. Wybór pism* [Poland and Russia. Selected works], selection and introduction by Przemysław Dąbrowski, vol. LVIII of the series Biblioteka Klasyki Polskiej Myśli Politycznej [Library of the Classical Polish Political Thought], Ośrodek Myśli Politycznej, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, 493 pp + LIII. DOI:10.26399/meip.4(63).2018.55/m.galezowski

## NOTY O AUTORACH

**Oleksandra Stoykova** – mgr, absolwentka studiów licencyjnych Uczelni Łazarzskiego w Warszawie i studiów magisterskich Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

**Justyna Łupińska** – mgr, asystentka Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

**Paweł Antoszak** – dr, adiunkt Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

**Alexander Gniffke** – mgr, adwokat, członek Izby Adwokackiej Stuttgart

**Stanisław Koziej** – prof. dr hab., profesor Uczelni Łazarzskiego w Warszawie

**Krzysztof Żęgota** – dr, adiunkt Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

**Tomasz Stępniewski** – dr hab., profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II

**Józef M. Fiszer** – prof. dr hab., profesor Uczelni Łazarzskiego w Warszawie

**Tadeusz Płusa** – prof. dr hab., profesor Uczelni Łazarzskiego w Warszawie

**Adam Rogala-Lewicki** – dr, prezes zarządu Poland India Business House

**Alicja E. Wasilewska** – mgr, uczestniczka studiów doktoranckich na kierunku prawo w Uniwersytecie Marii-Curie Skłodowskiej w Lublinie

**Spasimir Domaradzki** – dr, adiunkt Uczelni Łazarzskiego w Warszawie

**Marek Gałęzowski** – dr hab., profesor Uczelni Łazarzskiego w Warszawie

## NOTES ON THE AUTHORS

**Oleksandra Stoykova** – MA, graduate of first cycle study at Lazarski University and second cycle study at Warsaw School of Economics

**Justyna Łupińska** – MA, professor assistant at Warsaw School of Economics

**Paweł Antoszak** – PhD, Assistant Professor at Kazimierz Wielki University in Bydgoszcz

**Alexander Gniffke** – MA, solicitor, member of the Chamber of Legal Advisors in Stuttgart

**Stanisław Koziej** – Professor, PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw

**Krzysztof Żęgota** – PhD, Assistant Professor at the University of Warmia and Mazury in Olsztyn

**Tomasz Stępniewski** – PhD, Professor of John Paul II Catholic University of Lublin

**Józef M. Fiszer** – Professor, PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw

**Tadeusz Płusa** – Professor, PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw

**Adam Rogala-Lewicki** – PhD, President of Poland India Business House

**Alicja E. Wasilewska** – MA, doctoral student in the field of law at Marie Skłodowska-Curie University in Lublin

**Spasimir Domaradzki** – PhD, Assistant Professor at Lazarski University in Warsaw

**Marek Gałęzowski** – PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Александра Стойкова – магистр, выпускница бакалавриата Университета Лазарского в Варшаве и магистратуры Варшавской школы экономики

Юстына Липиньска – магистр, ассистент Варшавской школы экономики

Павел Антошак – кандидат наук, доцент Университета Казимира Великого в Быдгоще

Александр Гнифке – магистр, адвокат, член Штутгартской палаты адвокатов

Станислав Козей – профессор, доктор наук, профессор Университета Лазарского в Варшаве

Кшиштоф Женгота – кандидат наук, доцент Университета Вармии и Мазуры в Ольштыне

Томаш Стэмпневски – доктор наук, профессор Католического университета им. Иоанна Павла II в Люблине

Юзеф М. Фишер – профессор, доктор наук, профессор Университета Лазарского в Варшаве

Тадеуш Плуca – профессор, доктор наук, профессор Университета Лазарского в Варшаве

Адам Рogaля-Левицки – кандидат наук, Президент Правления Poland India Business House

Алиция Э. Василевска – магистр, аспирант юридического факультета в Государственном Университете им. Марии Кюри-Склодовской в Люблине

Спасимир Домарадзки – кандидат наук, доцент Университета Лазарского в Варшаве

Марек Галэнзовски – доктор наук, профессор Университета 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/guestauthorship**

Ghostwriting/guestauthorship są przejawem nierzetelności naukowej i wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane. Autor/ka składa oświadczenie, którego celem jest zapobieganie praktykom ghostwriting/guestauthorship.

## 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](mailto: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. zw. 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](mailto: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 21<sup>st</sup> 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. naczej), 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.
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.
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](mailto:wydawnictwo@lazarski.edu.pl)  
[www.lazarski.pl](http://www.lazarski.pl)