

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

2(57) 2017



Uczelnia Łazarzkiego

RADA PROGRAMOWA / ADVISORY BOARD

Andrzej Antoszewski, Wojciech Bieńkowski, Tadeusz Bodio, Jens Boysen (Niemcy), Paweł Chmielnicki, Andrzej Chodubski, Nathaniel Copsey (Wielka Brytania), Małgorzata Gałązka-Sobotka, Bogna Gawrońska-Nowak, Svetlana P. Glinkina (Federacja Rosyjska), Krystyna Iglicka-Okólska, Natalia V. Kulikova (Federacja Rosyjska), Krzysztof Łazarski, Krzysztof Miszczak, Daria Nałęcz, Bogdan Szlachta, Anna Yetano (Hiszpania)

KOLEGIUM REDAKCYJNE / EDITORIAL BOARD

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

REDAKTORZY JĘZYKOWI / COPY EDITORS

Natalia Artsiomenka – język białoruski, język rosyjski, Grzegorz Butrym – język angielski,
Martin Dahl – język niemiecki, Adam Figurski – język angielski, Maria Furman – język polski,
Ostap Kushnir – język ukraiński, Elwira Stefańska – język rosyjski

REDAKTORZY STATYSTYCZNI / STATISTIC EDITORS

Wojciech Bieńkowski, Bogna Gawrońska-Nowak, Paweł Najechalski

REDAKTORZY TEMATYCZNI / THEMATIC EDITORS

nauki ekonomiczne – prof. dr hab. Dariusz K. Rosati
nauki polityczne, stosunki międzynarodowe, europeistyka – prof. dr hab. Józef M. Fiszer
nauki prawne – prof. dr hab. Zbigniew Lasocik
finanse i bankowość – dr Piotr Stolarczyk
statystyka – dr Krystyna Bąk
nauki o zarządzaniu – prof. dr hab. Jerzy Kisielnicki

RECENZENCI ZAGRANICZNI / FOREIGN REVIEWERS

Jens Boysen (Niemcy), Nathaniel Copsey (Wielka Brytania),
Natalia V. Kulikova (Federacja Rosyjska), Douglas E. Selvage (Stany Zjednoczone)

RECENZENT / REVIEWER

Prof. dr hab. Krzysztof Jasiewicz

REDAKTOR NAUKOWY / EDITOR

Prof. dr hab. Józef M. Fiszer

REDAKTOR PROWADZĄCY / EXECUTIVE EDITOR

Anna Pietrzak-Borowska

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa

Pełne teksty artykułów wraz ze spisem treści i streszczeniami w językach: polskim, angielskim i rosyjskim są zamieszczone na stronie internetowej:

<https://www.lazarski.pl/badania-i-rozwoj/mysl-ekonomiczna-i-polityczna/mysl-ekonomiczna-i-polityczna-online/>
oraz w bazie BazEkon, dostępnej poprzez Wirtualną Bibliotekę Nauki (<http://vls.icm.edu.pl/>)
i na serwerze Biblioteki Głównej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
(http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/advanced.php).

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2017

ISSN 2081-5913

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43
tel. (22) 54-35-450
www.lazarski.pl
wydawnictwo@lazarski.edu.pl



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

SPIS TREŚCI

Od Redakcji 11

ARTYKUŁY I STUDIA

Konrad Rojek

Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki narodowej Polski 19

Janusz Myszczyzyn

Wpływ protekcyjnej polityki celnej na koncentrację
i rozwój przemysłu ciężkiego na przykładzie branży stalowej
w Niemczech 40

Edward Halizak

Międzynarodowa strategia geoeconomiczna Chin
– perspektywa neoliberalnego instytucjonalizmu
i kulturowo-cywilizacyjnej tradycji 72

Maciej Holko

Polityka makroekonomiczna Unii Europejskiej
w świetle teorii postkeynesowskiej 102

Michał Kruszka

Globalna koordynacja regulacyjno-nadzorcza
w sektorze finansowym 136

Tanya Oranowskaja

Study of preliminary results of Obamacare:
is the healthcare reform efficient? 160

Jacek Więclawski

Neoclassical realism and the crisis of the realist paradigm
in contemporary international relations 192

Józef M. Fiszer

Czy Unia Europejska zagraża Polsce i jej racji stanu?
Aspekty teoretyczne i utylitarne 220

Ewa Mazur-Wierzbicka

Zmiany demograficzne w kontekście zrównoważonego rozwoju
– Polska na tle krajów Unii Europejskiej. Analiza komparatywna . . . 253

Maria M. Grzelak, Elżbieta Roszko-Wójtowicz

System edukacji w Polsce – wybrane problemy 275

Marek Gałęzowski

Ugrupowania polityczne Polskiego Państwa Podziemnego
poza koalicją rządzącą. Kilka postulatów badawczych 306

RECENZJE

Karina P. Marczuk (red.), *Reconciliation – Partnership – Security. Cooperation between Poland and Germany 1991–2016*,
Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016, ss. 266
(Marta M. Fiszer, Józef M. Fiszer). 341

Rafał Habielski, Kamila Kamińska-Chelminiak (red. naukowa),
Stanisław Mackiewicz pisarz polityczny, Oficyna Wydawnicza
ASPRA-JR, Warszawa 2015, ss. 279 (Marek Gałęzowski) 347

Noty o Autorach 355

CONTENTS

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

ARTICLES AND STUDIES

Konrad Rojek

International competitiveness of national economy of Poland.....	19
--	----

Janusz Myszczyzyn

Influence of protectionist customs policy on the concentration and development of heavy industry exemplified by the steelmaking sector in Germany.....	40
--	----

Edward Halizak

International geo-economic strategy of China: prospects for neoliberal institutionalism and cultural and civilizational tradition.....	72
--	----

Maciej Holko

Macro-economic policy of the European Union in the light of post-Keynesian theory	102
--	-----

Michał Kruszka

Global coordination of regulation and supervision in the financial sector	136
--	-----

Tanya Oranowskaja

Study of preliminary results of Obamacare: is the healthcare reform efficient?	161
---	-----

Jacek Więclawski

Neoclassical realism and the crisis of the realist paradigm in contemporary international relations.....	192
---	-----

Józef M. Fiszer

Does the European Union endanger Poland and Poland's reasons of state? Theoretical and practical aspects.....	220
--	-----

Ewa Mazur-Wierzbicka

Demographic changes in the context of sustainable development:
Poland against the background of the European Union countries:
comparative analysis 253

Maria M. Grzelak, Elżbieta Roszko-Wójtowicz

Educational system in Poland: selected issues 275

Marek Gałęzowski

Political movements of the Polish Underground State outside
the coalition government: a few research proposals 306

REVIEWS

Karina P. Marczuk (red.), *Reconciliation – Partnership – Security.
Cooperation between Poland and Germany 1991–2016*
[*Pojednanie – partnerstwo – bezpieczeństwo. Współpraca Polski
i Niemiec w latach 1991–2016*], Nomos Verlagsgesellschaft,
Baden-Baden 2016, 266 pages (Marta M. Fiszer,
Józef M. Fiszer) 341

Rafał Habielski, Kamila Kamińska-Chełminiak (ed.),
Stanisław Mackiewicz pisarz polityczny
[*Stanisław Mackiewicz, political writer*],
Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2015,
279 pages (Marek Gałęzowski) 347

Notes on the authors 356

СОДЕРЖАНИЕ

От Редакции 11

СТАТЬИ И ИССЛЕДОВАНИЯ

Конрад Ройек

Международная конкурентоспособность национальной экономики Польши 19

Януш Мышчишин

Влияние протекционистской таможенной политики на концентрацию и развитие тяжёлой промышленности на примере сталелитейной отрасли в Германии 40

Эдвард Халижак

Международная геоэкономическая стратегия Китая – перспектива неолиберального институционализма и культурно-цивилизационной традиции 72

Мачей Холько

Макроэкономическая политика Европейского Союза в контексте посткейнсианской теории 102

Михал Крушка

Глобальная координация регулирования и надзора в финансовом секторе 136

Таня Орановская

Исследование предварительных результатов Обамакэр: эффективна ли реформа здравоохранения? 160

Яцек Венцлавски

Неоклассический реализм и кризис реалистической парадигмы в современных международных отношениях 192

Юзеф М. Фишер

Представляет ли Европейский Союз угрозу для Польши и её национальных интересов 220

Эва Мазур-Вежбицка

- Демографические изменения в контексте устойчивого развития
– Польша на фоне других государств-членов Европейского Союза.
Сравнительный анализ 253

Мария М. Гжеляк, Эльжбета Рошко-Войтович

- Система образования в Польше – избранные проблемы..... 275

Марек Галэнзовски

- Политические организации Польского подпольного государства
за пределами правящей коалиции. Некоторые исследовательские
постулаты 306

РЕЦЕНЗИИ

- Карина П. Марчук [ed.], *Reconciliation – Partnership – Security. Cooperation between Poland and Germany 1991–2016*,
Nomos Verlagsgesellschaft, Баден-Баден 2016, с. 266.
(Марта М. Фишер, Юзеф М. Фишер) 341

- Рафал Хабельски, Камиля Каминьска-Хэлминяк (ред.),
Станислав Мацкевич – политический писатель,
Издательский дом ASPRA-JR, Варшава 2015, с. 279,
(Марек Галэнзовски) 347

- Примечания об Авторах 357

OD REDAKCJI

Dziś oddajemy do rąk Czytelników już drugi w 2017 roku numer naszego kwartalnika naukowego, który jest bardzo obszerny, bardzo ciekawy i ma interdyscyplinarny charakter. Na jego łamach publikujemy liczne artykuły i studia z dziedziny nauk społecznych i humanistycznych, a zwłaszcza z zakresu ekonomii, politologii, nauk o polityce, stosunków międzynarodowych i historii. Znajdziemy tu opracowania, które są efektem badań naukowych prowadzonych przez poszczególnych autorów w ramach różnych projektów badawczych. Prezentowany numer kwartalnika na pewno zainteresuje ekonomistów i politologów, specjalistów i ekspertów od stosunków międzynarodowych, a także studentów, doktorantów, nauczycieli oraz publicystów. Polecamy go w szczególności uwadze polityków i decydentów w kraju i za granicą, gdyż zawiera on wiele oryginalnych tekstów naukowych, poświęconych aktualnym problemom gospodarczym, społecznym, politycznym i międzynarodowym, z którymi boryka się dziś Unia Europejska i cały świat, w tym także Polska. Pokazuje też, jak szybko zmienia się ład międzynarodowy oraz jego determinanty. Przedstawia złożoność i niezwykłą dynamikę współczesnego świata oraz problemy, z którymi nie radzą sobie politycy, a które często są efektem ich wcześniejszych zaniechań, ignorancji i nieprzemyślanych decyzji. Mam więc nadzieję, że tak jak wszystkie do tej pory opublikowane tomy „Myśli Ekonomicznej i Politycznej”, również ten zainteresuje szerokie grono czytelników i zostanie przyjęty z zadowoleniem.

Prezentowany kwartalnik, zgodnie z dotychczasową praktyką i przyjętymi przez Redakcję zasadami, składa się z dwóch zasadniczych części: pierwszej, która jest poświęcona szeroko rozumianej problematyce ekonomicznej, i drugiej, dotyczącej spraw politycznych oraz problemów międzynarodowych w Europie i na świecie.

W części pierwszej publikujemy sześć artykułów. Otwiera ją tekst Konrada Rojka pt. „Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki narodowej Polski”, w którym Autor przeprowadza wnikliwą analizę pojęcia „międzynarodowa konkurencyjność” oraz ukazuje jej przesłanki na przykładzie gospodarki Pol-

ski. Autor podkreśla, że Polska skutecznie wykorzystuje swoje możliwości i potencjał konkurencyjny oraz że od dłuższego czasu systematycznie poprawia się kondycja naszej gospodarki. Mimo to, Polska w porównaniu z innymi członkami Unii Europejskiej wciąż ma jeden z najniższych wskaźników PKB *per capita*.

Tematem wnikliwej analizy w kolejnym artykule, autorstwa Janusza Myszczyzna pt. „Wpływ protekcjonistycznej polityki celnej na koncentrację i rozwój przemysłu ciężkiego na przykładzie branży stalowej w Niemczech”, jest coraz szybsze tempo rozwoju gospodarczego i konwergencja gospodarek krajów rozwijających się z gospodarkami już rozwiniętymi oraz rola protekcjonizmu w tym procesie. Autor, wykorzystując różne modele teoretyczne, dokonał oceny wpływu cła wychowawczego z uwzględnieniem dobrobytu społecznego kraju (małego i dużego) nakładającego cło, jak i dobrobytu ogólnoswiatowego. Posłużył się też danymi statystycznymi dotyczącymi gospodarek Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Japonii, a szczególnie Niemiec.

Następny, w tej części artykuł, którego autorem jest Edward Haliżak, pt. „Międzynarodowa strategia geoeconomiczna Chin – perspektywa neoliberalnego instytucjonalizmu i kulturowo-cywilizacyjnej tradycji”, ukazuje politykę gospodarczą i handlową współczesnych Chin, jej cele i dotychczasowe efekty w świetle teorii neoliberalnego instytucjonalizmu i kulturowo-cywilizacyjnej tradycji tego kraju. Autor stawia tutaj wiele oryginalnych, choć kontrowersyjnych, tez i hipotez. Między innymi pisze, że w sferze ekonomii i gospodarki współczesnych Chin mamy do czynienia ze swoistą synergią konfucjanizmu i liberalizmu. Chiny, z produktem narodowym przekraczającym 10 bilionów dolarów, to dziś, po USA, druga gospodarka świata.

W kolejnym artykule autorstwa Macieja Holko, pt. „Polityka makroekonomiczna Unii Europejskiej w świetle teorii postkeynesowskiej”, mamy ciekawe rozważania na temat ewolucji i istoty teorii postkeynesowskiej oraz jej roli w polityce gospodarczej Unii Europejskiej. Zdaniem Autora, teoria ta wyjaśnia przyczyny rozbieżności rozwoju widoczne pomiędzy Europą Północną a Południową i stanowi podstawę do krytycznej oceny europejskiej liberalizacji i deregulacji oraz dla przyjętej hierarchii celów i nałożonych ograniczeń. W szczególności – zdaniem autora – nie znajdują teoretycznego uzasadnienia kryteria konwergencji, w których nie ma poziomu zatrudnienia, występuje natomiast prymat inflacji, limitowanie deficytu budżetowego i długu publicznego (oraz zasada niezależności banku centralnego). Przyczyniły się one do zaostrzenia skutków kryzysu, szczególnie w przypadku krajów południowej Europy.

Z powyższym artykułem koresponduje tekst pt. „Globalna koordynacja regulacyjno-nadzorcza w sektorze finansowym”, pióra Michała Kruszki. Autor podkreśla tutaj, że ostatni kryzys finansowy ujawnił nie tylko ułomności rynkowych systemów ekonomicznych, ale także rozwiązań regulacyjno-nadzorczych, które powinny przynajmniej łagodzić realne skutki nietrafionych decyzji finansowych.

Tanya Oranowskaja w artykule pt. „Study of preliminary of Obamacare: is the healthcare reform efficient?” szczegółowo analizuje pozytywne i negatywne skutki reformy zdrowotnej ogłoszonej w Stanach Zjednoczonych w 2010 roku przez prezydenta Baracka Obamę. Reforma ta, powszechnie znana jako „Obamacare”, od początku miała wielu przeciwników, którzy wskazywali na jej społeczne i ekonomiczne mankamenty. Nowy prezydent Stanów Zjednoczonych Donald Trump już w trakcie kampanii wyborczej zapowiedział, że po wygranych wyborach doprowadzi do jej zniesienia i cel ten dziś konsekwentnie realizuje.

Część druga, politologiczna, zawiera pięć oryginalnych tekstów naukowych, powstałych w wyniku badań prowadzonych przez ich autorów. Otwiera ją erudycyjny artykuł Jacka Więclawskiego pt. „Neoclassical realism and the crisis of the realist paradigm in contemporary international relations”. W opracowaniu tym Autor pokazuje i analizuje przyczyny kryzysu teorii realistycznej po zakończeniu zimnej wojny. Wskazuje na realizm neoklasyczny, jako atrakcyjny intelektualnie nurt mogący ożywić paradygmat realistyczny po rozpadzie ładu dwubiegunowego. Podkreśla, że atutem realizmu neoklasycznego jest powrót do wielowymiarowej koncepcji potęgi obecnej wcześniej w rozważaniach Hansa Morgenthaua, w tym dostrzeżenie znaczenia wewnątrzpolitycznych czynników kształtujących potęgę państwa. Niestety, realizm neoklasyczny, choć przyczynił się do ożywienia paradygmatu realistycznego w nauce o stosunkach międzynarodowych, sam wymaga dalszych starań na rzecz zharmonizowania i uściślenia jego założeń teoretycznych.

Kolejny w tej części artykuł to opracowanie autorstwa Józefa M. Fiszera pt. „Czy Unia Europejska zagraża Polsce i jej racji stanu? Aspekty teoretyczne i utylitarne”. Jak wskazuje tytuł, jest to próba odpowiedzi na pytanie, które w ostatnim czasie dość często pojawia się w dyskusjach naukowych i wśród polityków: czy Unia Europejska zagraża Polsce i jej interesom narodowym? Pod wpływem krytyki globalizacji i jej negatywnych efektów oraz megakryzysu, z którym już od dłuższego czasu nie radzi sobie UE, w Europie i na świecie nasilają się nastroje populistyczne i tendencje nacjonalistyczne – pisze autor. Na fali tej wszędzie, także w Polsce, do głosu dochodzą partie skrajnie

prawicowe, gloryfikujące państwo narodowe oraz negujące sens dalszego istnienia Unii Europejskiej. Też główną tego artykułu jest konstatacja, że UE bezpośrednio nie zagraża państwu członkowskiemu i jego interesom narodowym, ale w określonych sytuacjach – dla dobra większości swoich członków – może jednak ograniczyć, i ogranicza, jego suwerenność polityczną i aktywność międzynarodową, a tym samym zmusza je do zachowań sprzecznych z jego interesem narodowym i racją stanu.

Ewa Mazur-Wierzbicka w artykule pt. „Zmiany demograficzne w kontekście zrównoważonego rozwoju – Polska na tle krajów Unii Europejskiej. Analiza komparatywna” przypomina, że zrównoważony rozwój jest jednym z fundamentów, na których oparto funkcjonowanie Unii Europejskiej. Od ponad 20 lat również uznaje się go za naczelną zasadę rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Autorka pisze tutaj, że problematyka demograficzna jest wpisana w koncepcję zrównoważonego rozwoju. Dotyczy ona wymiaru zarówno społecznego, jak też ekonomicznego czy środowiskowego. Zasadniczym celem tego artykułu jest poddanie analizie problematyki zachodzących zmian demograficznych w kontekście wymiaru społecznego zrównoważonego rozwoju w Polsce, a także w innych krajach Unii Europejskiej.

W tej części znajdziemy ciekawy tekst pióra Marii M. Grzelak i Elżbiety Roszko-Wójtowicz pt. „System edukacji w Polsce – wybrane problemy”, w którym autorki zastanawiają się nad stanem edukacji w Polsce i niezbędnymi jego modyfikacjami. Artykuł ten doskonale wpisuje się w obecnie trwającą debatę nad koniecznymi reformami systemu edukacji w Polsce. Przeprowadzone tu rozważania, ukazujące m.in. słabe i mocne strony polskiego systemu edukacji, powinny być pewnym wskazaniem dla decydentów o sposobie jego finansowania i reformowania. Autorki przypominają, że edukacja jest jednym z najważniejszych czynników wzrostu gospodarczego.

Ostatni w tej części tekst, pt. „Ugrupowania polityczne Polskiego Państwa Podziemnego poza koalicją rządzącą. Kilka postulatów badawczych”, autorstwa Marka Gałęzowskiego, poświęcony jest dziejom politycznym Polski w latach drugiej wojny światowej. Autor przypomina, że w czasie okupacji niemieckiej w Polsce powstało w konspiracji wiele ugrupowań politycznych, które reprezentowały wszystkie przedwojenne kierunki ideowe. Chociaż wywodziły się z różnych środowisk politycznych i społecznych okresu międzywojennego, a czasem, jak Stronnictwo Demokratyczne, wprost z międzywojennych ugrupowań politycznych, to ich działalność okupacyjna nie była prostą kontynuacją przedwojennej. Decydowała o tym całkowicie zmieniona sytuacja polityczna i warunki, w jakich tę działalność prowadziły. Celem artykułu jest

uzasadnienie konieczności podjęcia badań dotyczących tej tematyki i próba opracowania katalogu spraw i problemów z nią związanych.

Prezentowany numer kwartalnika zamykają dwie recenzje z najnowszych, niedawno wydanych książek naukowych, które poświęcone są stosunkom polsko-niemieckim w latach 1991–2016 oraz wybitnemu polskiemu publicyście i pisarzowi politycznemu Stanisławowi Mackiewiczowi.

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.

W maju 2017 roku, jak zawsze o tej porze roku w Polsce, trwają egzaminy maturalne. Maturzystom życzymy więc jak najmniej stresu i samych piątek i szóstek, a jednocześnie zapraszamy do podjęcia studiów wyższych w Uczelni Łazarskiego na wielu ciekawych kierunkach, jak stosunki międzynarodowe, ekonomia i prawo oraz medycyna.

prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

A R T Y K U Ł Y I S T U D I A

Konrad Rojek*

MIĘDZYNARODOWA KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARKI NARODOWEJ POLSKI

WPROWADZENIE

W obecnych czasach obserwuje się coraz intensywniejszą internacjonalizację obszaru życia gospodarczego. Na wielu odcinkach następuje nawet jego globalizacja. Zjawisko to jest zależne od wielu czynników. Jednym z nich jest ustawiczne dążenie do podwyższania poziomu życia. Proces ten przebiega w ramach nasilającej się walki konkurencyjnej. Rywalizacja ta odbywa się między bardzo różnymi podmiotami ekonomicznymi, na różnych szczeblach gospodarki (rynkami krajowymi i międzynarodowymi). Rywalizują gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa, a także poszczególne kraje (indywidualnie lub w ramach zrzeszeń). W rywalizacji tej biorą udział również władze poszczególnych państw, wraz z ich kompetencjami do zmian uwarunkowań systemowych, które są w stanie regulować zjawisko konkurencji gospodarczej.

Zjawisko konkurencyjności międzynarodowej opisywane jest zarówno przez badania teoretyczne, jak i praktyczne. Opierają się one w głównej mierze na sferze ekonomicznej i społecznej.

Celem artykułu jest pokazanie dotychczasowej międzynarodowej pozycji oraz zdolności konkurencyjnej polskiej gospodarki w odniesieniu do innych krajów.

* Konrad Rojek – mgr inż., niezależny badacz, konradrojek87@gmail.com

1. POJĘCIE I RODZAJE MIĘDZYNARODOWEJ KONKURENCYJNOŚCI

Międzynarodowa konkurencyjność to jeden z najczęściej używanych terminów we współczesnej literaturze przedmiotu, która dotyczy międzynarodowych stosunków gospodarczych w bardzo szerokim ujęciu. Znaczna popularność tego pojęcia nie przełożyła się jednak na jego precyzyjne i jednoznaczne zdefiniowanie. Interpretuje się je bowiem na wiele różnych sposobów. W artykule przedstawiono przykłady definicji, które spotyka się zarówno w światowej, jak i rodzimej literaturze¹.

Uważa się, że międzynarodowa konkurencyjność gospodarki jest zdolnością służącą poprawie dobrobytu. Efekt ten otrzymuje się poprzez zastopowanie mobilnych czynników wytwórczych na terenie własnego kraju, przy równoczesnym zapewnieniu atrakcyjności dla mobilnych czynników z zagranicy².

Międzynarodową konkurencyjność gospodarki postrzega się również jako zestaw czynników, instytucji i polityk, które określają poziom produktywności w danym kraju, jak również powodują, że gospodarka narodowa ma możliwość rozwijania się względnie szybko. Dotyczy to zarówno średnio-, jak i długookresowego wymiaru czasu³.

Zaprezentowana wyżej definicja została sformułowana w ramach Światowego Forum Ekonomicznego. Komisja Europejska uważa z kolei, że międzynarodowa konkurencyjność to zdolność danego kraju do uzyskiwania stabilnego wzrostu PKB *per capita*⁴.

Można wyróżnić konkurencyjność w ujęciu statycznym oraz dynamicznym. W pierwszym przypadku jest to pozycja państwa na rynkach międzynarodowych, rynku technologicznym, rynku praw majątkowych i rynku finansowym. Pozycja ta przejawia się w dobrobycie mieszkańców danego państwa. Ujęcie dynamiczne konkurencyjności to zdolność do szybszego, w porównaniu z innymi krajami, uzyskiwania większych korzyści z własnych i zagranicznych czynników produkcji. Wysoki poziom konkurencyjności międzynarodowej w ujęciu dynamicznym można poznać po znacznie szybszym tempie wzrostu bogactwa danego kraju⁵.

¹ J. Misála, *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki narodowej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 63.

² *Ibidem*.

³ Światowe Forum Ekonomiczne, <https://www.weforum.org> [dostęp: 01.02.2017].

⁴ J. Misála, *Międzynarodowa...*, *op. cit.*, s. 63.

⁵ M. Weresa, *Czynniki i miary międzynarodowej konkurencyjności gospodarek w kontekście globalizacji – wstępne wyniki badań*, SGH, Warszawa 2008, s. 15.

Kraj uznaje się za konkurencyjny m.in. wtedy, gdy przedsiębiorstwa oraz instytucje funkcjonujące na jego terenie mają swobodny dostęp do zagranicznych zasobów kapitałowych oraz kadry naukowej⁶. Natomiast konkurencyjna gospodarka to taka, która w warunkach wolnego handlu, jak również i swobodnego przepływu czynników wytwórczych (chodzi przede wszystkim o kapitał), potrafi relatywnie szybko osiągnąć wzrost i długookresowy rozwój. Takie ujęcie konkurencyjności gospodarki zawiera zagadnienia pozycji konkurencyjnej (oceny konkurencyjności wynikowej) oraz zdolności konkurencyjnej, czyli konkurencyjności czynnikowej⁷. Poziom konkurencyjności danego kraju, bądź przedsiębiorstwa, ocenia się na zasadzie analizy porównawczej osiągniętych korzyści za pomocą działalności gospodarczej, z korzyściami uzyskiwanymi przez konkurentów⁸.

Na pojęcie międzynarodowej konkurencyjności składa się międzynarodowa zdolność konkurencyjna (ang. *international competitive ability*), międzynarodowa konkurencyjność sensu stricto (z ang. *international competitiveness sensu stricto*) i międzynarodowa pozycja konkurencyjna (ang. *international competitive position*)⁹.

W literaturze fachowej można spotkać wiele różnych i częstokroć uogólnionych definicji międzynarodowej zdolności konkurencyjnej. J. Bossak uważa, że międzynarodową zdolność konkurencyjną można interpretować jako zdolność do rywalizacji o określone korzyści. Korzyści te są powiązane z udziałem poszczególnych państw w międzynarodowym podziale pracy¹⁰.

Międzynarodowa zdolność konkurencyjna opiera się na komponentach realnym oraz komponentach instytucjonalnym. Elementy tych komponentów są wykorzystywane w ramach rywalizacji na rynku międzynarodowym. Pomagają również kształtować ten rynek. Na rysunku 1 przedstawiono komponenty międzynarodowej zdolności konkurencyjnej oraz ich powiązania.

⁶ *Ibidem*, s. 15.

⁷ *Ibidem*.

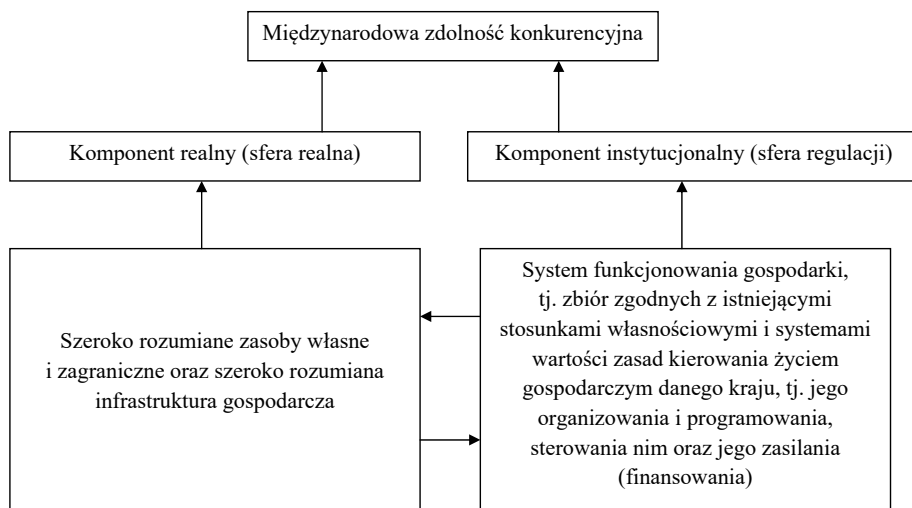
⁸ W. Bienkowski, J. Bossak, *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna gospodarki i przedsiębiorstw. Wyzwania dla Polski na progu XXI wieku*, SGH, Warszawa 2004, s. 34.

⁹ J. Misala, *Międzynarodowa...*, *op. cit.*, s. 77.

¹⁰ J. Bossak, *Spoleczno-ekonomiczne uwarunkowania międzynarodowej zdolności konkurencyjnej gospodarki Japonii*, „Monografie i Opracowania”, nr 153, SGPIŚ, Warszawa 1984, s. 37.

Rysunek 1

Komponenty międzynarodowej zdolności konkurencyjnej kraju



Źródło: J. Misala, *Międzynarodowa...*, *op. cit.*, s. 35.

Za oczywisty można uznać fakt, że z perspektywy kształtowania się międzynarodowej konkurencyjności określonego kraju bardzo ważną rolę odgrywa każdy z wymienionych komponentów. Dotyczy to także ich elementów składowych. Bardzo często badacze nie doceniają wielu z nich. Do takiej grupy można zaliczyć m.in. klimat (w rozumieniu pogodowym), normy etyczne, normy moralne, sytuację wyznaniową (religię), infrastrukturę miękką (m.in. telekomunikację) oraz infrastrukturę twardą (m.in. drogi). Ważnym nadmienienia jest to, że komponenty te oraz ich elementy składowe są cały czas wzajemnie skorelowane i zależne. Zaś czynnikiem, który spaja te elementy, są ludzie przejawiający różne zdolności i skłonności¹¹.

Najistotniejsze zdolności i skłonności ludzi przyczyniające się do zwiększenia międzynarodowej konkurencyjności danego kraju to m.in. zdolność i skłonność do oszczędzania, do inwencji i innowacji oraz do samoorganizowania się¹².

¹¹ J. Misala, *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna i międzynarodowa konkurencyjność gospodarki narodowej*, Politechnika Radomska, Radom 2007, s. 35.

¹² *Ibidem*, s. 35–36.

Należy odróżniać międzynarodową zdolność konkurencyjną od międzynarodowej konkurencyjności *sensu stricto*, konkurencyjność ta jest tylko konkretnym wycinkiem konkurencyjności międzynarodowej. Łaciński człon *sensu stricto* jest pojmowany jako aktualny stan i kierunki zmian w realnym oraz instytucjonalnym komponencie międzynarodowej zdolności konkurencyjnej danego kraju w walce o korzyści, które wynikają z faktu uczestnictwa w międzynarodowym podziale pracy. Tak interpretowana międzynarodowa konkurencyjność nazywana jest również międzynarodową przewagą konkurencyjną (ang. *international competitive advantage*)¹³.

Poziom oraz zmiany międzynarodowej konkurencyjności poszczególnych krajów mają charakter rzeczywisty, bądź pozorny. Konkurencyjność kraju ma charakter rzeczywisty wtedy, gdy towarzyszy jej zjawisko liberalizacji handlu zagranicznego. W przypadku zaś zwiększania konkurencyjności poprzez uprzywilejowanie, bądź ograniczenia eksportu lub importu, dumpingu socjalnego, bądź ekologicznego, mamy do czynienia z charakterem pozornym¹⁴.

Jeszcze węższym pojęciem jest międzynarodowa pozycja konkurencyjna. Termin ten interpretuje się jako stan oraz zmiany udziału poszczególnych krajów w obrotach międzynarodowych. Mowa tu o handlu międzynarodowym towarami i usługami, jak również o udziale w międzynarodowych transferach czynników wytwórczych. Chodzi tu także o ewolucję struktury tychże obrotów z towarzyszącymi jej właściwymi przemianami jakościowymi. Można więc stwierdzić, że w ramach analizy międzynarodowej pozycji konkurencyjnej danego kraju uwzględnia się zarówno proces kształtowania udziałów oraz struktury uczestnictwa tego kraju w międzynarodowym podziale pracy. Brane pod uwagę są tutaj relacje przyczynowo-skutkowe, które towarzyszą rozwojowi zewnętrznych korelacji gospodarczych tegoż kraju. Mowa tu np. o przyczynach oraz skutkach uczestnictwa danego kraju w organizacjach międzynarodowych, międzynarodowych porozumieniach gospodarczych itp.¹⁵

Za część składową międzynarodowej pozycji konkurencyjnej uznaje się międzynarodową pozycję rynkową danego kraju. Chodzi tu o kształtowanie się struktury udziałów danego kraju w ramach obrotów międzynarodowych towarów, usług, siły roboczej, kapitału itd. Międzynarodowa pozycja rynkowa kraju jest więc pojęciem odnoszącym się do miejsca tego państwa w różnych formach powiązań gospodarczych o charakterze międzynarodowym¹⁶.

¹³ *Ibidem*, s. 36.

¹⁴ W. Bieńkowski, J. Bossak, *Międzynarodowa...*, *op. cit.*, s. 138.

¹⁵ *Ibidem*, s. 32.

¹⁶ J. Misala, *Międzynarodowa zdolność...*, *op. cit.*, s. 37.

2. MIĘDZYNARODOWA ZDOLNOŚĆ KONKURENCYJNA

Zdolność konkurencyjna gospodarki danego kraju składa się przede wszystkim z dwóch komponentów. Mowa tu o komponencie realnym oraz komponencie instytucjonalnym. W pierwszym przypadku są to szeroko rozumiane zasoby własne, jak również zagraniczne. Natomiast komponent instytucjonalny jest to sfera regulacji. Wymienione elementy są wzajemnie skorelowane. Za najistotniejszy spajający je czynnik uważa się ludzi z ich skłonnościami oraz przejawami aktywności.

Z ekonomicznego punktu widzenia, jak również z perspektywy kształtowania międzynarodowej zdolności konkurencyjnej, duże znaczenie ma skłonność oraz umiejętność oszczędzania. Istota tego zjawiska uwarunkowana jest przyczynianiem się oszczędności do generowania szeroko rozumianego kapitału. On z kolei stanowi bardzo ważny czynnik wytwórczy. W tabeli 1 przedstawione zostały dane, które dotyczą oszczędności, wydatków i sfery konsumenckiej w Polsce.

Tabela 1

Oszczędności, wydatki i sfera konsumencka w Polsce

Konsument	Ostatni okres	Poprzedni okres	Najwyższa wartość	Najniższa wartość	Jednostka
Optymizm konsumentów	-1,20	-3,70	-1,20	-39,70	punkty indeksowe
Obroty w handlu detalicznym M/M	0,20	1,80	9,60	-11,30	%
Obroty w handlu detalicznym R/R	6,40	6,60	30,60	-14,40	%
Wydatki konsumpcyjne	274118,70	264849,00	275685,50	52980,90	w mln PLN
Oszczędności gospodarstw domowych	4,76	-6,63	21,70	-10,81	%
Kredyt konsumencki	665054,90	664763,30	665054,90	21416,80	w mln PLN
Ceny benzyny	1,08	1,02	1,79	0,54	USD/Litr
Zadłużenie gospodarstw domowych do PKB	36,80	36,30	36,80	2,20	% PKB
Zadłużenie gospodarstw domowych do przychodów	60,61	58,13	60,61	9,79	%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://pl.tradingeconomics.com> [dostęp: 30.01.2017].

Konsument jest filarem gospodarki oraz sfery biznesowej. Nie mogą one bez niego funkcjonować. Od 2013 r. obserwuje się w Polsce tendencję wzrostową optymizmu konsumenta. Zjawisko to może świadczyć o dobrych perspektywach w odniesieniu do polskiej gospodarki. Zadowolenie konsumenta przejawia się we wzroście jego skłonności do przeznaczania swoich dochodów na dobra konsumpcyjne. Przedstawiono to na rysunku 2.

Rysunek 2



Źródło: <http://pl.tradingeconomics.com> [dostęp: 30.01.2017].

Wydatki konsumpcyjne z roku na rok są coraz większe. W ostatnim badanym okresie było to 274 118,70 mln zł. Oznacza to wzrost o blisko 3,5%. Wzrost wydatków konsumpcyjnych objawia się w tym przypadku równoczesnym wzrostem wartości kredytów konsumenckich oraz poziomu zadłużenia polskich gospodarstw domowych.

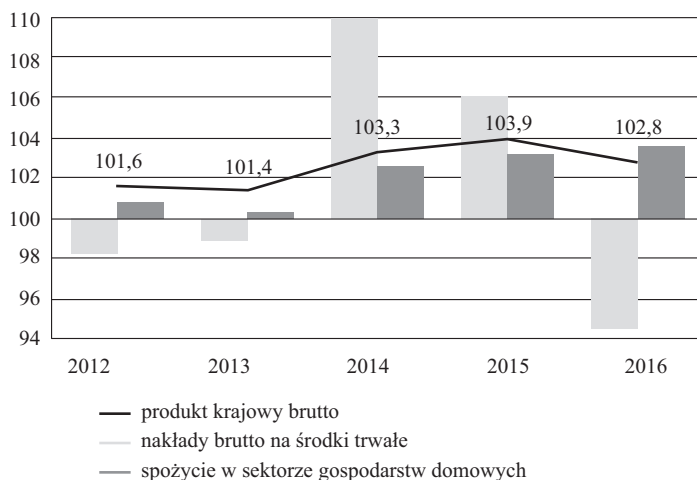
Proces kształtowania się międzynarodowej zdolności konkurencyjnej zależy także od skłonności i zdolności do samoorganizowania się. Zjawisko to odgrywa bowiem dużą rolę w kształtowaniu systemu politycznego i gospodarczego. Społeczeństwa, które potrafią się organizować, posiadają umiejętności tworzenia i rozwijania systemów gospodarczych oraz politycznych. Te z kolei mogą sprzyjać konkurencyjności narodowej. W przypadku polskiego społeczeństwa zdolność do samoorganizowania się ograniczona jest zjawiskiem niskiego zaufania do polityków oraz brakiem poczucia możliwości przeprowadzania zmian w życiu społecznym. W rankingu zaufania społeczeństwa do polityków Polska znajduje się na 104 miejscu. Podobnie jest w przypadku transparentności działań politycznych – 109 miejsce¹⁷.

¹⁷ *The Global Competitiveness Report 2016–2017*, World Economic Forum, Geneva 2017, s. 299.

Za ogólną syntetyczną miarę międzynarodowej zdolności konkurencyjnej gospodarek narodowych uważa się wartość PKB *per capita*. Podobne podejście jest także do udziału danego zysku w PKB. Można go również przeliczyć na jednego mieszkańca. PKB Polski w 2016 r. był wyższy o 2,8% od PKB z 2015 r. Na rysunku 3 przedstawiono dynamikę realną PKB.

Rysunek 3

Dynamika realna PKB w Polsce w latach 2012–2016



Źródło: GUS, *Produkt krajowy brutto w 2016 r. Szacunek wstępny*, Warszawa 2017 [dostęp: 31.01.2017].

Wartość dodana brutto w 2016 r., w porównaniu z 2015 r., wzrosła w gospodarce narodowej o 2,7%, wobec wzrostu o 3,8% w 2015 r. Natomiast wartość dodana brutto w przemyśle wzrosła o 3,5%. W przypadku budownictwa odnotowano spadek o 11,9%, w stosunku do wzrostu o 3,8% w 2015 r. W handlu i naprawach był wzrost o 5,4%. Sfera transportu i gospodarki magazynowej także w 2016 r. odnotowała wzrost wartości dodanej brutto, w porównaniu z rokiem poprzednim o 6,4%. W 2015 r. był spadek o 3,4%. W 2016 r. odnotowano także wzrost popytu krajowego o 2,8%. Wartość akumulacji brutto w 2016 r. spadła o 0,3%.

Oprócz PKB, w literaturze przedmiotu wyróżnia się także inne syntetyczne mierniki pozwalające określić poziom międzynarodowej zdolności konkurencyjnej. Zalicza się do nich m.in. indeks swobody ekonomicznej. Według raportu za 2016 r., opracowanego przez *The Heritage Foundation*, Polska

uplasowała się w tym zakresie na 39 miejscu na świecie i 18 w Europie¹⁸. W skali świata, w porównaniu z ubiegłym rokiem, jest to awans z 42 miejsca.

Dobre oceny odnotowano w zakresie otwartości rynku oraz polityki monetarnej. Dużo do zrobienia jest jeszcze w sferze wydatków publicznych oraz rynku pracy. Polska uzyskała w 2016 r. 69,3 pkt., czyli o 5,1 pkt. więcej niż w 2015 r. Jest to, jak do tej pory, najlepsza pozycja Polski w historii tego rankingu. Polska w sposób szczególny poprawiła punktację w ramach praw własności (+5), wolności inwestycyjnej (+5), polityki monetarnej (+3,9), warunków dla biznesu (+1,4) oraz poziomu korupcji (+1). Nie zmienia to jednak faktu, że jesteśmy nadal klasyfikowani jako państwo „umiarkowanie wolne” gospodarczo. Za kraje w pełni wolne gospodarczo (czołówka rankingu), uznano Hongkong (88,6 pkt.), Singapur (87,8 pkt.), Nową Zelandię (81,6%), Szwajcarię (81 pkt.) oraz Australię (80,3 pkt.). W badaniu uwzględniono 178 państw. Najlepsze wyniki wśród krajów europejskich osiągnęły: Szwajcaria, Irlandia (77,3 pkt.), Estonia (77,2 pkt.), Wielka Brytania (76,4 pkt.) oraz Dania (75,3 pkt.).

Stopniowo rozwijana teoria międzynarodowej konkurencyjności gospodarek narodowych *sensu largo* związana jest z wieloma innymi teoriami, sposobami i metodami analizy, a w związku z tym także i sporami w obszarze definiowania oraz szukania rozwiązań najwłaściwszego opisu tego zjawiska. Elementem, który rozwiązuje w pewnym zakresie ten problem, są rankingi konkurencyjności. Sporządzają je różne wyspecjalizowane instytucje o międzynarodowym charakterze. Istnieje wiele tego typu rankingów¹⁹. Jednym z bardziej znanych jest ranking sporządzany w ramach Światowego Forum Ekonomicznego (ang. *World Economic Forum – WEF*).

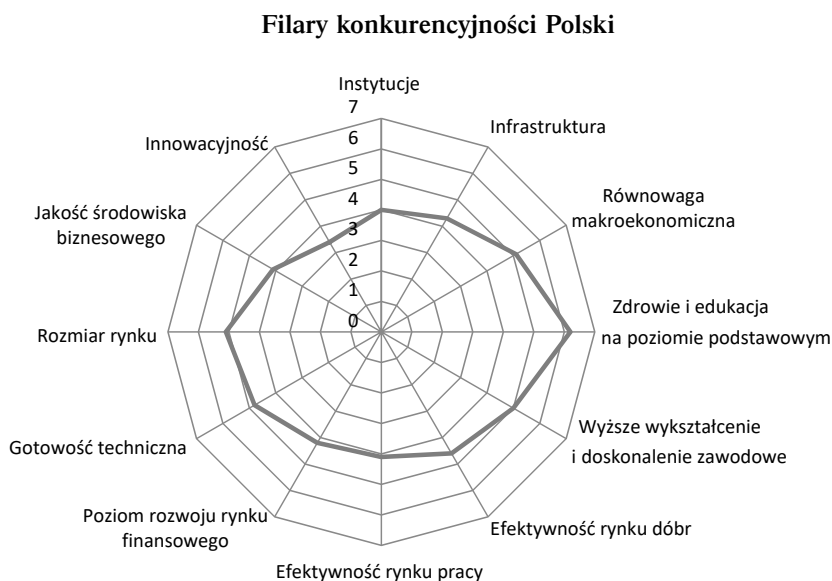
Polska w najnowszym rankingu międzynarodowej konkurencyjności (2016–2017) zajęła 36 miejsce. Jest to wzrost, w porównaniu z poprzednim badanym okresem, aż o 5 pozycji. W ramach tego rankingu brane jest pod uwagę 12 filarów konkurencyjności, które tworzą 3 grupy. Pierwszą grupą są wymagania podstawowe (instytucje, infrastruktura, równowaga ekonomiczna, zdrowie oraz edukacja na poziomie podstawowym), drugą czynniki poprawiające efektywność (wyższe wykształcenie i doskonalenie zawodowe, efektywność rynku dóbr, efektywność rynku pracy, poziom rozwoju rynku finansowego, gotowość techniczna oraz rozmiar rynku). Natomiast trzecia

¹⁸ *The Heritage Foundation* – <http://www.heritage.org> [dostęp: 30.01.2017].

¹⁹ Jest to m.in. Raport Banku Światowego i IFC (*Doing business 2016*), Raport Atrakcyjność Inwestycyjna Europy (Ernst & Young 2016 – *European Attractiveness Survey*), Światowy Rocznik Konkurencyjności 2016 – *International Institute for Management Development (IMD)*.

grupa to czynniki innowacyjności i rozwoju. Zalicza się do nich jakość środowiska biznesowego i innowacyjność. Filary konkurencyjności Polski przedstawiono na rysunku 4.

Rysunek 4



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *The Global Competitiveness...*, op. cit., s. 299.

Polska w ramach pierwszej grupy, czyli wymagań podstawowych, została sklasyfikowana na 45 pozycji (4,9 pkt.) W tej grupie czynników konkurencyjności najwyższą ocenę przyznano sferze zdrowia i edukacji na poziomie podstawowym (38 miejsce – 6,2 pkt.). Na 45 miejscu znalazła się równowaga ekonomiczna (5,1 pkt.). Kolejno infrastruktura (53 miejsce – 4,3 pkt.) i instytucje (65 miejsce – 4,0 pkt.). Dane dotyczące tego zagadnienia zawarto w tabeli 2.

W przypadku czynników poprawiających efektywność Polska zajęła 34 miejsce i zdobyła 4,6 punktów. Najlepiej oceniony został rozmiar rynku (21 miejsce – 5,1 pkt.) oraz sfera wyższego wykształcenia i doskonalenia zawodowego (37 miejsce – 5,0 pkt.). Na takiej samej – 46 pozycji znalazła się gotowość techniczna (4,8 pkt.) oraz poziom rozwoju rynku finansowego (4,2 pkt.). Efektywność rynku dóbr to tylko jedno miejsce niżej (4,6 pkt.). Natomiast na bardzo odległej pozycji sklasyfikowano efektywność rynku pracy (79 miejsce – 4,1 pkt.).

Tabela 2

Filary konkurencyjności Polski

Filar	Miejsce	Punkty (maksymalnie 7)
Wymagania podstawowe (ang. <i>Basic requirements</i>)		
1. Instytucje	65	4,0
2. Infrastruktura	53	4,3
3. Równowaga makroekonomiczna	45	5,1
4. Zdrowie i edukacja na poziomie podstawowym	38	6,2
Czynniki poprawiające efektywność (ang. <i>Efficiency enhancers</i>)		
5. Wyższe wykształcenie i doskonalenie zawodowe	37	5,0
6. Efektywność rynku dóbr	47	4,6
7. Efektywność rynku pracy	79	4,1
8. Poziom rozwoju rynku finansowego	46	4,2
9. Gotowość techniczna	46	4,8
10. Rozmiar rynku	21	5,1
Czynniki innowacyjności i rozwoju (ang. <i>Innovation and sophistication factors</i>)		
11. Jakość środowiska biznesowego	54	4,1
12. Innowacyjność	60	3,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *The Global Competitiveness...*, op. cit., s. 299.

W ramach czynników innowacyjności oraz rozwoju, Polska została sklasyfikowana na 55 miejscu (3,7 pkt.). Wśród czynników innowacyjności i rozwoju ocenie poddano jakość środowiska biznesowego i innowacyjność. Przypisano im kolejno 54 (4,1 pkt.) i 60 (3,4 pkt.) miejsce.

3. MIĘDZYNARODOWA KONKURENCYJNOŚĆ SENSU STRICTO I MIĘDZYNARODOWA POZYCJA KONKURENCYJNA

W przypadku poziomu międzynarodowej konkurencyjności nie istnieje jednolity i powszechnie stosowany miernik lub jedna, wewnętrznie spójna metoda służąca do jego analizy. W niniejszym artykule skupiono się w głównej mierze na miernikach funkcjonowania gospodarki. Jednym z takich mier-

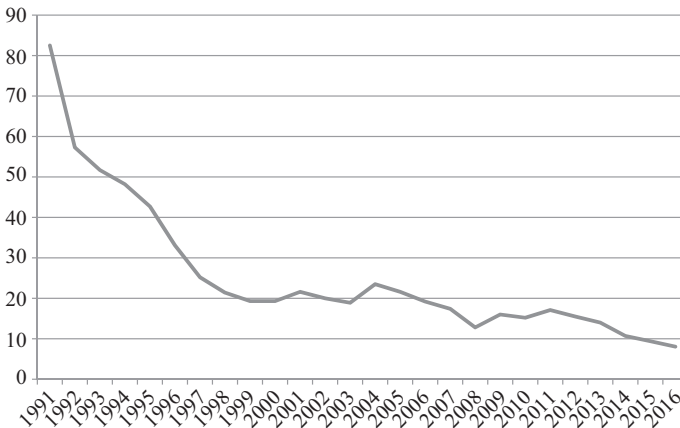
ników jest indeks ubóstwa (ang. *Mistry Index* – MI). W ramach odniesienia do polskich realiów wynosi on 8,05.

$$\begin{aligned} \text{MI} &= \text{stopa bezrobocia} + \text{stopa inflacji} \\ \text{MI} &= 8,05 \end{aligned} \quad (1)$$

Uważa się, że zarówno rosnąca stopa bezrobocia, jak i inflacja, są zjawiskiem, które wpływa na dobrobyt społeczeństwa. W Polsce każdego roku wskaźnik ten obniża się (por. rysunek 5).

Rysunek 5

Wskaźnik MI w Polsce (1991–2016)



Źródło: opracowanie własne na podstawie roczników GUS.

Na rysunku 5 nie uwzględniono 1990 r., ponieważ MI wynosił wówczas aż 592,3. Zaburzyłyby to czytelność zachodzących później zmian.

W celu znalezienia punktu odniesienia do tej wartości można stwierdzić, że w analogicznym okresie (2016 r.) wskaźnik ten wyniósł w USA 3,91, natomiast w Niemczech 4,5.

Za kolejny miernik międzynarodowej konkurencyjności *sensu stricte* uważa się indeks niepopularności u wyborcy (ang. *Voter Unpopularity Index* – UPI). W badanym okresie wyniósł on w Polsce 52,8. W USA było to 30,1, natomiast w Niemczech 25,4.

$$\begin{aligned} \text{UPI} &= \text{stopa inflacji} + 6 \times \text{stopa bezrobocia} \\ \text{UPI} &= 52,8 \end{aligned} \quad (2)$$

Indeks polityki stabilizacji (ang. *Stabilization Policy Index* – SPI) w Polsce w 2016 r. wyniósł 17. W USA było to 10,6, natomiast w Niemczech 8,8.

$$\begin{aligned} \text{SPI} &= \text{stopa inflacji} + 2 \times \text{stopa bezrobocia} \\ \text{SPI} &= 17 \end{aligned} \quad (3)$$

Indeks efektów ekonomicznych (ang. *Economic Effects Index* – EEI) w Polsce za 2016 r. to 12,06. W USA było to 6,5, natomiast w Niemczech 5,55.

$$\begin{aligned} \text{EEI} &= \frac{\text{stopa wzrostu PKB}}{\text{stopa inflacji}} + \text{stopa bezrobocia} \\ \text{EEI} &= 12,06 \end{aligned} \quad (4)$$

Kolejny wskaźnik, który pomaga określić międzynarodową konkurencyjność *senso stricto*, to indeksy rozwoju społecznego (ang. *Human Development Index* – HDI). Polska na podstawie raportu opracowywanego przez *United Nations Development Programme* została sklasyfikowana na 36 miejscu²⁰. Wskaźnik HDI oszacowano na poziomie 0,843 pkt. indeksowych. W przypadku USA było to 8 miejsce – 0,915 pkt. indeksowych, natomiast w przypadku Niemiec 0,916 – miejsce 6. Na wskaźnik HDI składa się wiele innych indykatów. Przykłady przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3

HDI Polski

Wskaźnik	Wartość
1. Demografia – średnia długość życia	77,4
2. Edukacja – obowiązkowy okres nauki	15,5
3. IHDI – wskaźnik rozwoju społecznego uwzględniający nierówność (ang. <i>Inequality-adjusted HDI</i>)	0,76
4. GII – wskaźnik nierówności płci (ang. <i>Gender Inequality Index</i>)	0,138
5. Użytkownicy Internetu (% populacji kraju)	66,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://hdr.undp.org> [dostęp: 31.01.2017].

²⁰ Takie samo miejsce jak w przypadku *The Global Competitiveness...*, *op. cit.*

Międzynarodowa pozycja konkurencyjna danego państwa może być obrazowana również za pomocą analizy poziomu ujawnionych przewag RCA (ang. *revealed comparative advantages*). Współcześnie stosuje się reinterpretację oryginalnej formuły B. Balassy²¹, która przyjmuje następującą postać:

$$RCA = \left(\frac{x_{ij}^K}{m_{ij}^K} \cdot \frac{X_j^K}{M_j^K} \right), \quad (5)$$

gdzie:

x_{ij}^K – eksport grupy towarowej „i” z kraju „K” do kraju lub krajów „j”,

m_{ij}^K – import grupy towarowej „i” z kraju „K” do kraju lub krajów „j”,

X_j^K – globalny eksport kraju „K” do kraju lub krajów „j”,

M_j^K – globalny import kraju „K” do kraju lub krajów „j”,

i – grupa towarowa zgodnie z bankiem światowym.

Koncepcja ujawnionej przewagi komparatywnej polega na poszukiwaniu grup produktów zajmujących istotne miejsce w strukturze eksportu danego państwa.

Tabela 4

RCA Polski

Grupa towarów (wg SITC*)	2012	2013	2014	2015
Żywność i zwierzęta żywe	1,505	1,494	1,496	1,488
Napoje i tytoń	2,163	2,093	2,418	2,190
Paliwa mineralne, smary i materiały pochodne	0,371	0,404	0,392	0,448
Chemikalia i produkty pokrewne	0,654	0,642	0,633	0,630
Towary przemysłowe sklasyfikowane głównie wg surowca	1,217	1,164	1,124	1,088
Maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy	1,164	1,123	1,118	1,052

* Standardowa klasyfikacja handlu międzynarodowego (ang. *Standard international trade classification*)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, *Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 2016* [dostęp: 31.01.2017].

Biorąc pod uwagę podział wskaźnika RCA na 4 klasy, który został zaproponowany przez Hinloopen’a i Marrewijk’a, w przypadku paliw mineralnych, smarów i materiałów pochodnych oraz chemikaliów i produktów pokrewnych

²¹ B. Balassy – węgierski ekonomista.

nie występuje przewaga komparatywna. Słaba przewaga komparatywna obserwowana jest w takich sektorach, jak żywność i zwierzęta żywe, towary przemysłowe sklasyfikowane głównie według surowca oraz maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy. O przeciętnej przewadze komparatywnej można mówić w przypadku napojów i tytoniu. W żadnej z sekcji towarowej nie stwierdzono silnej przewagi komparatywnej. Dane dotyczące tego zagadnienia przedstawiono w tabeli 4.

Zmiany zachodzące w strukturze przewag względnych, lub też brak takiej przewagi, uwarunkowany jest zjawiskiem przejawiającym się w zwiększaniu wewnątrzgałęziowego podziału pracy. Objawia się to w strukturze oraz intensywności handlu wewnątrzgałęziowego. Intensywność tę mierzy się najczęściej używając formuły H. Grubela i P. J. Lloyd'a. Jest ona następująca:

$$IIT_i = \frac{x_{ij}^K - m_{ij}^K - |x_{ij}^K - m_{ij}^K|}{x_{ij}^K + m_{ij}^K}, \quad (6)$$

gdzie:

x_{ij}^K – eksport grupy towarowej „i” z kraju „K” do kraju lub krajów „j”,
 m_{ij}^K – import grupy towarowej „i” z kraju „K” do kraju lub krajów „j”.

Wzrost intensywności handlu wewnątrzgałęziowego utożsamiany jest zazwyczaj ze wzrostem konkurencyjności danej gospodarki narodowej w handlu międzynarodowym. Miary handlu wewnątrzgałęziowego Polski przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5

Miary handlu wewnątrzgałęziowego Polski

Grupa towarów (wg SITC*)	2012	2013	2014	2015
Żywność i zwierzęta żywe	0,83	0,81	0,81	0,80
Napoje i tytoń	0,66	0,65	0,59	0,62
Paliwa mineralne, smary i materiały pochodne	0,51	0,57	0,56	0,62
Chemikalia i produkty pokrewne	0,76	0,78	0,77	0,78
Towary przemysłowe sklasyfikowane głównie wg surowca	0,94	0,93	0,95	0,95
Maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy	0,96	0,95	0,95	0,97

* Standardowa klasyfikacja handlu międzynarodowego (ang. *Standard international trade classification*)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, *Rocznik Statystyczny...*, op. cit. [dostęp 31.01.2017].

Największe wartości miar handlu międzynarodowego w 2015 r. odnotowano w sekcji maszyn, urządzeń i sprzętu transportowego. Zbliżona wartość – 0,95 – wystąpiła w przypadku towarów przemysłowych sklasyfikowanych według surowca. Najmniejsza intensywność handlu międzygałęziowego to handel napojami i tytoniem oraz paliwami mineralnymi, smarami i minerałami pochodnymi (0,62).

Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki danego kraju może być również rozpatrywana pod względem udziału w światowym eksporcie. Polska w 2015 r. eksportowała towary o całkowitej wartości 750 835,8 mln zł. Jest to około 1,29% całego światowego eksportu. Największe obroty w handlu zagranicznym Polska generuje w ramach eksportu do krajów OECD. Jest to aż 82,6% całego krajowego eksportu.

Tabela 6

Relacje eksport/import

Grupa towarów (wg. SITC*)	2014			2015		
	Import (mln PLN)	Eksport (mln PLN)	Eksport/ Import (%)	Import (mln PLN)	Eksport (mln PLN)	Eksport/ Import (%)
Ogółem	704 567,5	693 471,6	98,43	740 973,3	750 835,8	101,33
Żywność i zwierzęta żywe	51 100,5	75 262,2	147,28	53 995,5	81419	150,79
Napoje i tytoń	4 539,5	10 802,4	237,96	5 497,3	12 200,9	221,94
Paliwa mineralne, smary i materiały pochodne	73 802,6	28 479,3	38,59	53 644,9	24 344,7	45,38
Chemikalia i produkty pokrewne	101 169,5	63 035,7	62,31	103 805,3	66 267,8	63,84
Towary przemysłowe sklasyfikowane głównie według surowca	123 506,9	136 603,3	110,60	128 767,5	141 982,3	110,26
Maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy	238 192,4	262 219,0	110,09	270 758,2	288 765,6	106,65

* Standardowa klasyfikacja handlu międzynarodowego (ang. *Standard international trade classification*)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, *Rocznik Statystyczny Handlu...*, op. cit. [dostęp: 31.01.2017].

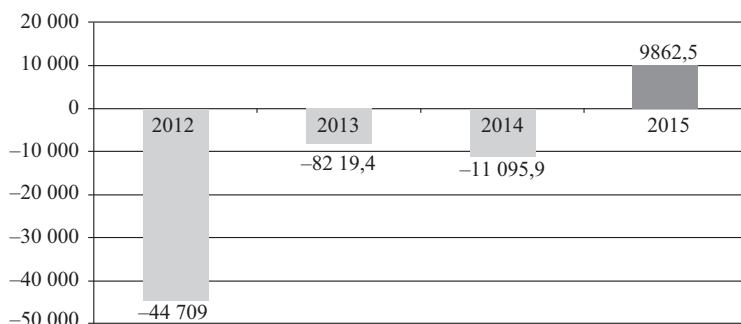
Relacja eksportu do importu jest w przypadku Polski zróżnicowana. Niektóre grupy towarów charakteryzują się dodatnim bilansem. Można do nich zaliczyć przede wszystkim napoje i tytoń. W tym przypadku eksport

jest ponad dwukrotnie większy od importu. Jest to grupa towarów, w której Polska jest konkurencyjna. Zgoda odmienna sytuacja jest w przypadku grupy takich towarów, jak paliwa mineralne, smary oraz materiały pochodne. Ogólnie rzecz ujmując Polska nie należy do czołówki eksporterów. Więcej towarów jest zazwyczaj importowanych do naszego kraju. Przykładem jest 2014 r. Sytuacja w ostatnim badanym okresie uległa jednak poprawie (2015 r.). Dane odnoszące się do tego zagadnienia przedstawiono w tabeli 6.

Bilans handlowy Polski przez większość badanego okresu (2012–2015) był ujemny. Więcej dóbr importowaliśmy niż eksportowaliśmy. Zjawisko to zilustrowano na rysunku 6.

Rysunek 6

Bilans handlowy Polski (mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS, *Rocznik Statystyczny Handlu...*, op. cit. [dostęp: 31.01.2017].

W grupie cenowych mierników międzynarodowej konkurencyjności najbardziej popularny jest *terms of trade*. Współczynnik służy do wskazywania względnych zmian cen w strukturze eksportu danego kraju w stosunku do względnych zmian cen w przypadku towarów importowanych. Zapisuje się go za pomocą następującego wzoru matematycznego:

$$T_c = \frac{D_t^{Ex}}{D_t^{Im}} \cdot \frac{D_0^{Ex}}{D_0^{Im}} = \frac{D_t^{Ex}}{D_t^{Ex}} \cdot \frac{D_0^{Im}}{D_0^{Im}}, \quad (7)$$

gdzie:

D^{Ex} – przeciętne ceny w eksporcie,

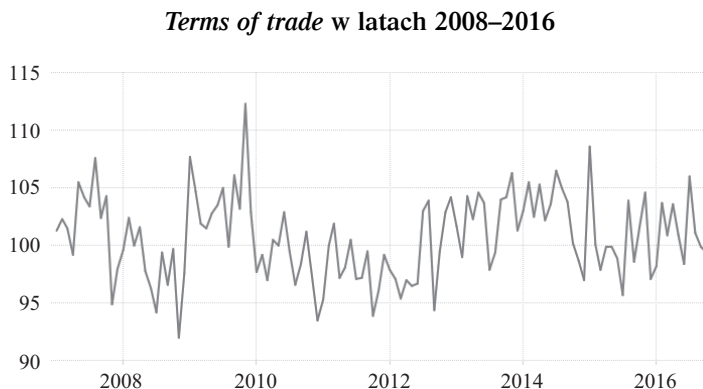
D^{Im} – przeciętne ceny w imporcie,

t – okres badany,

0 – okres początkowy.

Na rysunku 7 przedstawiono *terms of trade* w latach 2008–2016 w ujęciu ogólnym.

Rysunek 7



Źródło: <http://pl.tradingeconomics.com> [dostęp: 31.01.2017].

Od II kwartału 2012 r. wskaźnik *terms of trade* utrzymywał się prawie cały czas powyżej 100 pkt. indeksowych. Oznacza to, że ceny dóbr eksportowanych w badanym okresie rosły szybciej niż ceny dóbr importowanych. Polska płaciła wówczas mniej za produkty importowane.

Bardzo ważnym elementem zdolności konkurencyjnej w dobie dzisiejszych czasów jest również zdolność do innowacji. Innowacyjność pozwala rozwinąć czynnik wytwórczy, występujący pod postacią wiedzy technicznej oraz technologii. Według raportu *The Global Innovation Index* Polska zajmuje 39 miejsce na 128 państw ujętych w tej klasyfikacji. Najczęściej stosowanym wskaźnikiem innowacyjności jest GERD (ang. *gross expenditure on research and development*). Pod tym pojęciem kryją się nakłady krajowe brutto na działalność B+R (działalność badawczo-rozwojową). Polska w ubiegłym roku przeznaczyła na badanie i rozwój 0,9% PKB (daje nam to 36 miejsce wg *The Global Innovation Index*)²².

Kolejnym istotnym wskaźnikiem innowacyjności jest liczba naukowców. Według ostatnich pomiarów w Polsce w 2016 r. było 2037,2 naukowców na 1 mln populacji kraju (35 miejsce)²³.

²² Raport, *The Global Innovation Index* – <https://www.globalinnovationindex.org> [dostęp: 31.01.2017].

²³ OECD – <https://data.oecd.org> [dostęp: 31.01.2017].

Ważnym przejawem innowacyjności jest także liczba zgłaszanych patentów. W 2015 r. zgłoszono do Urzędu Patentowego RP 20 270 wynalazków, wzorów użytkowych, znaków towarowych i wzorów przemysłowych. Pozytywnie rozpatrzono 12 558 wniosków²⁴. Liczba zgłaszanych w Polsce patentów ustawicznie rośnie, jednakże według raportów innowacyjności Polska jest klasyfikowana w tym względzie na odległych miejscach. Zgodnie z raportem *The Global Innovation Index* Polska zajmuje 25 miejsce. W czołówce są takie kraje, jak Szwajcaria, Chiny, Niemcy, Japonia, Korea Pd. oraz USA²⁵.

Liczba zgłaszanych patentów przekłada się również na import oraz eksport zaawansowanych technologii. Według danych z Banku Światowego w 2014 r. Polska eksportowała *high-technology* o wartości 9% całego eksportu wyprodukowanych dóbr. Dla porównania – USA 19%, Niemcy 17%.

PODSUMOWANIE

Tendencje kształtowania się PKB oraz PKB *per capita* na przestrzeni ostatnich lat wskazują, że w Polsce zarysowuje się pozytywny trend zmian pozycji konkurencyjnej. Wartości tych wskaźników ulegały systematycznemu wzrostowi. Fakt ten świadczy o stale poprawiającej się kondycji Polskiej gospodarki i sfery ekonomicznej.

Tempo wzrostu gospodarczego Polski w 2016 r. jest jednak mniejsze niż w roku ubiegłym. Za główny czynnik warunkujący tę sytuację uważa się konsumpcyjny popyt krajowy i równoczesny negatywny wpływ popytu inwestycyjnego. Wzrost wartości PKB i PKB *per capita* w poprzednich latach wynikał w znacznej mierze z akcesji Polski do UE. Dzięki wsparciu finansowemu funduszy europejskich możliwy był dynamiczny rozwój przedsiębiorczości. Jednakże Polska, w porównaniu z innymi członkami Wspólnoty, generuje jeden z najniższych PKB *per capita*. Warto zauważyć, że spośród krajów członkowskich Polska wyróżnia się dość wysokim tempem wzrostu.

Również międzynarodowe rankingi konkurencyjności pozwalają zauważyć poprawę pozycji konkurencyjnej w przypadku polskiej gospodarki. Każdy kolejny rok przynosi Polsce coraz lepszą lokatę. Pozycja konkurencyjna Polski poprawia się zarówno w odniesieniu do liderów takich rankingów, jak i do państw zbliżonych do nas gospodarczo i ekonomicznie. Na tej podstawie

²⁴ Urząd patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, *Raport roczny 2015*, Warszawa 2016, s. 12.

²⁵ Raport, *The Global Innovation Index...*, *op. cit.*

można domniemywać, że Polska skutecznie wykorzystuje swoje możliwości i potencjał konkurencyjny. Pozwalają one bowiem na podnoszenie poziomu konkurencyjności na globalnym rynku.

BIBLIOGRAFIA

- Bieńkowski W., Bossak J., *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna gospodarki i przedsiębiorstw. Wyzwania dla Polski na progu XXI wieku*, SGH, Warszawa 2004.
- Bossak J., *Spoleczno-ekonomiczne uwarunkowania międzynarodowej zdolności konkurencyjnej gospodarki Japonii*, „Monografie i Opracowania”, Nr 153, SGPiS, Warszawa 1984.
- GUS, *Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 2016*, Warszawa 2017.
- GUS, *Produkt krajowy brutto w 2016 r. Szacunek wstępny*, Warszawa 2017.
- Hyman Development Report – <http://hdr.undp.org> [dostęp: 31.01.2017].
- Misala J., *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna i międzynarodowa konkurencyjność gospodarki narodowej*, Politechnika Radomska, Radom 2007.
- Misala J., *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki narodowej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.
- OECD – <https://data.oecd.org> [dostęp: 31.01.2017].
- Raport, *The Global Innovation Index* – <https://www.globalinnovationindex.org> [dostęp 31.01.2017].
- Światowe Forum Ekonomiczne, <https://www.weforum.org> [dostęp: 01.02.2017].
- The Global Competitiveness Report 2016–2017*, World Economic Forum, Geneva 2017.
- The Heritage Foundation* – <http://www.heritage.org> [dostęp: 30.01.2017].
- Trading economics – <http://pl.tradingeconomics.com> [dostęp: 30.01.2017].
- Urząd patentowy Rzeczypospolitej Polskiej, *Raport roczny 2015*, Warszawa 2016.
- Weresa M., *Czynniki i miary międzynarodowej konkurencyjności gospodarek w kontekście globalizacji – wstępne wyniki badań*, SGH, Warszawa 2008.
- World integrated trade solution – <http://wits.worldbank.org> [dostęp: 31.01.2017].

MIĘDZYNARODOWA KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARKI NARODOWEJ POLSKI

Streszczenie

W artykule przedstawiono pojęcie i rodzaje międzynarodowej konkurencyjności. Ukazano dotychczasową międzynarodową pozycję oraz zdolność konkurencyjną polskiej gospodarki. Zaprezentowano odniesienia do innych krajów. W analizie wykorzystano mierniki i raporty międzynarodowej konkurencyjności.

INTERNATIONAL COMPETITIVENESS OF NATIONAL ECONOMY OF POLAND

Summary

The article presents the concept and types of international competitiveness. It shows current international position and competitive capacity of the Polish economy. It presents reference made to other countries. Indicators of and reports on international competitiveness are used in the analysis.

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ ПОЛЬШИ

Резюме

В статье речь идёт о понятии и разновидностях международной конкурентоспособности. Представлена предшествующая международная позиция, а также конкурентоспособность польской экономики. Применён сравнительный анализ на основе примеров других государств. В исследовании использованы индексы и отчёты о международной конкурентоспособности.

Janusz Myszczyzyn*

WPŁYW PROTEKCJONISTYCZNEJ POLITYKI CELNEJ NA KONCENTRACJĘ I ROZWÓJ PRZEMYSŁU CIĘŻKIEGO NA PRZYKŁADZIE BRANŻY STALOWEJ W NIEMCZECH

WPROWADZENIE

Od początku nowego milenium zauważalne jest szybsze tempo rozwoju gospodarczego i konwergencja gospodarek krajów rozwijających się z gospodarkami już rozwiniętymi.

Mimo wyraźnych postępów we wzroście gospodarczym globu ziemskiego (w tym krajów zaklasyfikowanych do rozwijających się) nadal wielu obywateli Ziemi żyje w ubóstwie, mało tego, nawet w krajach uznanych za gospodarki rozwinięte nie udaje się wyeliminować biedy, bezrobocia, niesprawiedliwego podziału bogactwa narodowego.

Dlatego autorzy World Trade Report (w swoich statystykach, opierając się na klasyfikacji ONZ (The United Nations Millennium Development Goals (MDG) classification), uwzględnili podział poszczególnych krajów do grupy: a) krajów rozwiniętych (*developed countries* – 27 krajów – członków Unii Europejskiej, innych krajów poza Europą Wschodnią (m.in. Islandia, Norwegia, Szwajcaria), Australia, Kanada, Japonia, Nowa Zelandia i USA, b) krajów rozwijających się (w tym: najslabiej rozwiniętych (*a least developed country* (LDC)), G-20, inne kraje)¹. Podział ten obrazuje, jak bardzo zróżnicowany jest postęp cywilizacyjny poszczególnych części globu ziemskiego.

* Janusz Myszczyzyn – dr, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny, jmyszczyzyn@zut.edu.pl

¹ *World Trade Report 2014, Trade and development: recent trends and the role of the WTO*, World Trade Organization, 2015, s. 54.

Na tempo wzrostu dobrobytu społecznego, mierzonego choćby jako Produkt Krajowy Brutto *per capita* (PKB, ang. GNP) mają zasadniczo wpływ dwie grupy czynników:

- akumulacja czynników produkcji (zasobów), w szczególności przejawiających się w poziomie inwestycji w kapitał fizyczny oraz inwestycji w kapitał ludzki (np. poziom skolaryzacji, liczba studentów, dostęp do edukacji itd.) skutkujący wzrostem umiejętności ludzkich;
- umiejętność efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów.

Technologia, rozwój instytucjonalny, położenie geograficzne oraz prowadzona polityka handlowa są także istotnymi determinantami wpływającymi na wzrost i rozwój gospodarczy.

Ekonomiści nie przestają w poszukiwaniu czynników wzrostu i rozwoju gospodarczego, dlatego powstało wiele teorii, w tym świadomość wspierania inwestycji akumulacji kapitału, ale także konieczności rozwoju technologicznego. Inwestycje w kapitał fizyczny bez postępu technologicznego nie zapewnią, niestety, trwałego wzrostu (Swan, Solow). Zwiększona produktywność pracy i kapitału, w wyniku nakładów na badania i rozwój, także prowadzą do ograniczenia prawa malejących przychodów do zaangażowanego kapitału.

Choć autorzy raportu Banku Światowego wskazują, że nawet w przypadku krajów typowo rolniczych, kraje te winny walczyć z koncentracją produkcji w rolnictwie, promować wyższą wydajność i obniżyć bariery celne; to tezy dotyczące samego znoszenia ochrony celnej mogą budzić kontrowersje². Najlepszym przykładem kontrowersji dotyczącej liberalizacji wymiany handlowej może być umowa o Transatlantyckim Porozumieniu Handlowo-Inwestycyjnym (TTIP) pomiędzy USA a UE.

W dalszym ciągu, w obliczu kryzysów, a także opóźnień w rozwoju gospodarki kraje aspirujące do grona krajów rozwiniętych gospodarczo nie bez powodu upatrują w polityce protekcjonistycznej źródła sukcesu gospodarczego. Ideę dodatniego bilansu handlowego popierali przed narodzinami ekonomii klasycznej zarówno przedstawiciele merkantylnizmu, jak i fizjokratyzmu, w XIX w. dołączyli do nich przedstawiciele szkół niemieckich. O swój rynek równie skrzętnie dbali, stosując protekcję celną: Wielka Brytania, USA, Hiszpania, Niemcy, Rosja. Dlaczego obecnie taka polityka nie miałaby być prowadzona?

² *Ibidem*, s. 3; jak wskazują autorzy raportu kraje rozwijające się stosowały wyjątkowo wysokie cła na produkty rolne pochodzące z krajów najmniej rozwiniętych (LDCs) i wynosiły one ponad 12%, wobec średnio cła w wysokości 2% na inne produkty.

Założona przez autora hipoteza badawcza – cło wychowawcze, choć z definicji sprzeczne z koncepcją wolnej wymiany handlowej, było i pozostaje ważnym narzędziem ochrony nowo powstających, rodzimych gałęzi gospodarki (*infant industry*), wpływając choćby na możliwość wykorzystania ekonomii skali w wyniku np. koncentracji branży. Ochrona celna (cło importowe) może w pozytywny sposób wpływać na rozwój i podniesienie konkurencyjności krajowych firm, aby w przyszłości pozytywnie wpływać na dobrobyt krajowy i światowy. Liczne przykłady empiryczne płynące z historii potwierdzają, że umiejętna polityka celna może być zasadna, byleby jej długookresowym celem była wolna wymiana handlowa. Autor w tym zakresie analizuje gospodarkę niemiecką (przemysł ciężki) w XIX w. i początku XX w.

Poważnym zagrożeniem prowadzenia polityki ceł wychowawczych jest podatność decydentów na naciski polityczne (lobbying, obietnice przedwyborcze), wypaczenie mechanizmów rynkowych, a także możliwe wysokie koszty społeczne wprowadzenia ceł i prawdopodobieństwo odwetu przez innych uczestników (partnerów) handlu światowego.

Autor próbuje także wykazać, że istotnym czynnikiem przy podjęciu decyzji o ochronie celnej musi pozostawać świadomość potencjału krajowego (efekt małego i dużego kraju) i możliwości oddziaływania kraju wprowadzającego taką ochronę na ewentualną zmianę cen światowych oraz określony czas obowiązywania protekcji.

W pracy zostały wykorzystane liczne dane statystyczne dotyczące wymiany handlowej, stawek celnych, w warunkach wieków XIX i XX, a także modele teoretyczne, na podstawie których można wysnuć wnioski. Ponadto w celu określenia wpływu ochrony celnej na wzrost branży stalowej autor wykorzystał uproszczoną analizę kliometryczną (regresja wieloraka).

1. CŁO WYCHOWAWCZE NA TLE ZAŁOŻEŃ I STADIÓW ROZWOJU GOSPODARKI W DZIELE F. LISTA *DAS NATIONALE SYSTEM DER POLITISCHEN ÖKONOMIE*, A POGŁĄDY EKONOMISTÓW GŁÓWNEGO NURTU. KONCEPCJA *NEW INFANT INDUSTRY*

Klasyczna teoria handlu powstała pod koniec XVIII w. – prekursorem był A. Smith, a kontynuatorem D. Ricardo. Sama idea wolnego handlu pojawiła się po raz pierwszy w 1776 r. w dziele A. Smitha „*The wealth of Nations*”³. Smith wskazał, że eliminacja barier handlowych pozwala na specjalizację

³ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.

w tych gałęziach produkcji, dla których występują w danym kraju najkorzystniejsze warunki. Podstawą teorii była analiza różnic w bezwzględnych kosztach produkcji dobra. Źródłami tej przewagi mogły być: powszechny dostęp do zaawansowanej technologii, większa efektywność zasobów, większa wydajność pracy itd.⁴

Sytuacja kraju, który nie ma przewagi absolutnej w produkcji żadnego dobra, zainspirowała D. Ricardo do badań kosztów względnych. Prawo korzyści komparatywnych opierało się na definicji przewagi komparatywnej i kosztu komparatywnego. Zasada kosztów absolutnych i komparatywnych stały się fundamentami nowoczesnej teorii handlu międzynarodowego⁵.

Z punktu widzenia szkoły klasycznej należy uwzględnić dwa czynniki dotyczące selektywności ochrony celnej:

- protekcja w postaci cła jest tymczasowa, dlatego należy w analizie uwzględnić czas,
- protekcja jest wynikiem negatywnych efektów zewnętrznych, niedoskonałości w funkcjonowaniu rynku (np. brak zainteresowania ze strony sektora prywatnego rozwojem nowej branży), a tym samym interwencja rządu jest uzasadniona, nie hamuje i nie wypacza działania sił rynkowych.

To kryterium selektywności jest tzw. kryterium Bastable'a, czyli korzyści społeczne z prowadzenia ochrony celnej muszą pokryć społeczne koszty⁶.

Mimo procesu uczenia się, wzrostu kapitału społecznego, rozwoju mocy wytwórczych klasycy preferują użycie innych narzędzi wspierania rozwijających się przemysłów.

Wskazują przy tym, że ochrona celna może być mało efektywna, ponadto rządy zainteresowane wsparciem i rozwojem nowych branż powinny przekazywać pomoc publiczną zainteresowanym przedsiębiorstwom sektora prywatnego w budowie i rozwoju danej gałęzi, nie dyskryminując jednocześnie importerów i nie zakłócając wymiany handlowej.

Podkreślają, że wzrost ochrony celnej, a tym samym wzrost ceny dobra, prowadzi do zniekształcenia bodźców ekonomicznych dla producentów, jak i konsumentów.

Jak pokazują przeciwnicy ceł ochronnych, kraj wspierający rozwój danego przemysłu nie ma żadnej pewności, że w przeszłości nadal mieć będzie taką

⁴ T. Rynarzewski, A. Zielińska-Głębocka, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Teoria wymiany i polityki handlu międzynarodowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 60 i n.

⁵ D. Ricardo, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa 1957.

⁶ S. Bahadir, *Theorien und Strategien der regionalen Wirtschaftsintegration von Entwicklungsländern*, Wyd. Duncker & Humboldt, Berlin 1984, s. 120.

przewagę, co może być bolesne dla całej gospodarki i społeczeństwa. Ważnym argumentem, którego zdają się nie dostrzegać zwolennicy cła wychowawczego, jest to, że dany kraj, który decyduje się na takie narzędzie nie musi koniecznie mieć przewagi komparatywnej w produkcji wybranego dobra. Wówczas ochrona celna będzie kosztownym z punktu widzenia narzędziem, które nie wpłynie na budowę przewagi komparatywnej.

Wracając do istoty ochrony celnej – argumenty ochrony „raczkujących” branż przemysłowych zostały przedstawione niewiele później niż teoria Smith’a m.in. przez sekretarza stanu USA A. Hamiltona (1790 r.). Hamilton, chcąc chronić młody, amerykański przemysł przetwórczy z wykorzystaniem ceł ochronnych (*The Tariff Act of 1789*), dostrzegał również wpływ pobieranych ceł na przychody państwa⁷. Taryfy celne w USA były wielokrotnie zmieniane, a polityka w tym zakresie bardzo chwiejna. Dla przykładu, lata 1824–1832 charakteryzowały się wysokim poziomem protekcji, np. produkty bawełniane i wełniane obłożone zostały cłem w wysokości 33,3% wartości. W latach 1833–1842 dostrzec można pewną liberalizację amerykańskiej taryfy celnej, aby w kolejnych latach 1843–1846 powrócić na ścieżkę protekcji (średnio taryfa celna wynosiła około 30%, na surówkę żelaza 72%, wytworzone produkty żelazne 163%, produkty bawełniane 95%). Duże zmiany w prowadzonej polityce gospodarczej nastąpiły po wybuchu wojny domowej – wraz ze wzrostem przewagi stanów północnych, następowała tendencja do wzrostu stawek celnych. W latach 1864–1867 stawki celne osiągały poziom 48%⁸.

W warunkach Stanów Zjednoczonych liberalizacja handlu nastąpiła w 1846 r. po wprowadzeniu taryfy celnej przez ówczesnego sekretarza skarbu Roberta Walkera (tzw. Walker-Tariff). Było to wynikiem koalicji plantatorów z Południa i producentów zbóż z Zachodu USA. W obliczu zniesienia *corn laws* przez Wielką Brytanię plantatorzy mieli możliwość eksportu produktów rolnych, a jednocześnie możliwość importu na dogodnych warunkach wyrobów przemysłu angielskiego. Ta polityka USA utrzymała się przez około 15 lat, ale w okresie budowy własnego przemysłu stany północne oczekiwały zaostrzenia polityki wolnego handlu.

⁷ F. List, *Das nationale System der politischen Ökonomie (zweite Auflage)*, Verlag von G. Fischer, Jena 1910.

⁸ J. Myszczyzyn, *Znaczenie polityki infant industry w warunkach wczesnego rozwoju gospodarczego na przykładzie Niemiec*, 2012, nr 22, Kultura i Historia <http://www.kulturaihistoria.umcs.lublin.pl/archives/4300>.

Jak szacują autorzy przychody z poboru ceł w warunkach USA były najważniejszym źródłem dochodów budżetowych do wybuchu I wojny światowej⁹.

W Europie w latach 1850–1870 nastąpiła (choć krótko) era wolnego handlu¹⁰. Analizując średni poziom stawek celnych (Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Belgia, Holandia, Austro-Węgry oraz USA) w latach 1857–1873, można zauważyć, że Wlk. Brytania miała najniższe cła na zboża, artykuły przemysłowe – najczęściej była to stawka 0%, wyjątkiem były stawki celne na wino (inne wyroby spirytusowe), które, choć wysokie, sięgające w 1857 r. 69%, spadły w 1873 r. do 25,8%.

W pozostałych gospodarkach krajów europejskich w ciągu 15 lat spadły stawki na artykuły przemysłowe; dla surówki żelaza stawki obniżono nawet z 23% do 4% (Niemcy), z 19,1% do 5,2% (Francja), przędzy bawełnianej z 36,1% do 7,3% (Francja), podobnie było w przypadku stali. Średnie stawki celne w Europie wyraźnie obniżyły się w latach siedemdziesiątych XIX w. osiągając kilka procent¹¹. W Rosji i Hiszpanii taryfa celna na artykuły przemysłowe była ciągle wysoka i wynosiła 15–20%¹².

Kryzys złotego okresu wolnego handlu nastąpił już w latach sześćdziesiątych XIX w. (wojna domowa w USA) i po 1873 r. w Europie jako odzew na depresję oraz efekt żądań wybranych grup producentów¹³. Wówczas jedynie Wielka Brytania była krajem, który nadal prowadził politykę wolnego handlu.

Do (liberalnych) poglądów przedstawiciele szkoły klasycznej w ekonomii już w latach czterdziestych XIX w. odniósł się Friedrich List w dziele „*Das nationale System der politischen Ökonomie*” (Narodowy system ekonomii politycznej).

W swojej pracy krytykuje zarówno A. Smitha, D. Ricardo, F. Quesnaya, J.B. Saya, kwestionując fakt, że w swoich badaniach uwzględniają jednostkę ludzką i powszechną unię wszystkich narodów, wspólnotę wszystkich ludzi. Badacze ci nie uwzględnili i nie docenili potrzeb, istnienia i rozwoju poszczególnych narodów, które, jak dowodzi List, są elementem pośrednim pomiędzy

⁹ T. Baunsgaard, M. Keen, *Tax revenue and (or?) Trade liberalization*, IMF Working Paper, 2005, Nr 05/112.

¹⁰ F. Capie, *Tariffs and growth: some illustrations from the world economy, 1850–1940*, Manchester University Press, Manchester 1994, s. 9 i n.

¹¹ M. Lampe, *Bilateral Trade Flows in Europe, 1857–1875. A new dataset*, [w:] (red.) A. Field, G. Clark, W. Sundstrom, *Research in Economic History*, JAI Press, Bingley 2008, s. 140.

¹² P. Bairoch, *Economics and World History – Myths and Paradoxes*, Wheatsheaf, Brighton 1993, s. 40.

¹³ Np. w Niemczech żądania junkrów pruskich i przemysłowców doprowadziły do zawarcia tzw. unii żelaza i żyta.

indywidualnością a powszechną (globalną) wspólnotą. Nie da się wyjaśnić rozwoju gospodarczego, w tym dążenia do powszechnego dobrobytu bez uwzględnienia własnej historii każdego narodu, przyzwyczajęń, ładu instytucjonalnego. Zaleca zatem, aby to, co zaniedbali klasycy włączyć w brakującą przestrzeń pomiędzy indywidualnością a ludzkością, a tą jest naród. W ten sposób określił, że podstawą stworzonego przez niego systemu ekonomicznego, w odróżnieniu od klasyków ekonomii, jest naród.

„Als charakteristischen Unterschied des von mir aufgestellten Systems bezeichne ich die Nationalität. Auf die Natur der Nationalität als des Mittelglied zwischen Individualität und Menschheit ist mein ganzes Gebäude gegründet”¹⁴.

F. List, analizując historyczny stopień rozwoju poszczególnych nacji, wyróżnia pięć głównych etapów: 1) stadium dzikości, 2) pasterstwo, 3) rozwój kultury rolnej, 4) stadium rolno-przemysłowe, 5) etap rolno-przemysłowo-handlowy. Poszczególne etapy rozwoju gospodarki danego kraju stanowią punkt wyjścia w sformułowanej przez Lista teorii handlu. Dodaje, że poziom cywilizacyjny, stosunki polityczne i siła narodu uzależnione są od stadium rozwoju ekonomicznego i na odwrót¹⁵.

Dwa pierwsze etapy w stadiach rozwoju narodu nie mają większego znaczenia dla wymiany międzynarodowej. F. List zaleca jedynie, aby narody takie dążyły do osiągnięcia wyższych stadiów rozwoju w celu budowy swojej niezależności i wzrostu dobrobytu. W celu osiągnięcia wyższych stadiów rozwoju nacje takie powinny, we własnym interesie, stosować zasady wolnego handlu.

Etap trzeci został podzielony na dwie części; w pierwszej fazie dominacji rolnictwa nie ma fabryk, dobrze rozwiniętego transportu, wielkich aglomeracji miejskich, nie ma przemysłu, w tym nowoczesnych maszyn, naród planuje w stadium statycznym. Dopiero w kolejnej fazie rozwój kraju następuje poprzez kontakty handlowe kupców z innymi dominującymi krajami i coraz większe oddziaływanie z zewnątrz (z bardziej rozwiniętymi nacjami). Kontakty handlowe prowadzą do zmian w strukturze społeczeństwa, stają się dostępne nowe (obce) produkty, nowe idee, doświadczenia, które wpływają na wzbudzenie nowych potrzeb społecznych. To wyzwala ducha przedsiębiorczości w kraju rolniczym i prowadzi do rozwoju przemysłu. Miejski przemysł przeżywa ożywienie w produkcji tych dóbr, które nie są importowane lub

¹⁴ F. List, *Das nationale...*, *op. cit.*, s. 454. (Charakterystyczną różnicą przedstawionego przeze mnie systemu określiłem naród. Na istocie narodu jako członu pomiędzy indywidualnością a ludzkością opiera się cała moja budowla (teoria)).

¹⁵ *Ibidem*, s. 63.

w których zagranica nie ma korzyści komparatywnych. Jednak produkcja przemysłowa miejscowego przemysłu ograniczana jest przez zewnętrzną konkurencję (kraj).

F. List przestrzega, że produkcja oparta na surowcach i żywności w przypadku dużego narodu jest ważnym etapem w kształtowaniu rynku wewnętrznego, natomiast eksport zbóż, wina, lnu, konopi, wełny, typowy dla początkowych stadiów rozwoju, nie zapewni dobrobytu dużemu narodowi w przyszłości. Kraj, chcąc osiągnąć większy dobrobyt i siłę, osiągnie swój cel, kiedy więcej będzie importował surowców, a eksportował dóbr przemysłowych (przetworzonych), a na rynku krajowym zmieni się struktura konsumpcji¹⁶.

Nie był on przeciwnikiem wolnego handlu, ale uważał, że słabsza i mniej konkurencyjna gospodarka powinna być chroniona, aby w późniejszym czasie podjąć konkurencję z innymi uczestnikami. Przykładem była Wielka Brytania wobec wymiany handlowej z Holandią.

F. List rozwinął teorię wymiany w warunkach gospodarki krajów niemieckich. Dlatego nie dziwi fakt, że w publikacji z 1904 r. W.H. Dawsona „*Protection in various countries: Germany*”, autor wprost ocenił, że polityka fiskalna państw niemieckich, biorąc pod uwagę interesy przemysłu i rolnictwa późniejszego cesarstwa, z definicji miała charakter protekcjonistyczny¹⁷.

W połowie lat trzydziestych XIX w. państwa Niemieckiego Związku Celnego eksportowały do Anglii głównie produkty rolne oraz surowce, eksportowały zaś obok produktów kolonialnych produkty przemysłowe. Produkty gotowe niemieckiego przemysłu nie były w stanie konkurować z produktami angielskimi. Niemcy notowały ujemne saldo wymiany handlowej produktami gotowymi z Anglią, Belgią, Francją, jednocześnie eksportowały dobra przetworzone do części świata, które były jeszcze mniej rozwinięte, jak: Rosja/Królestwo Polskie, Austria, USA¹⁸.

Jak szacuje P. Bairoch, w roku 1830 niemiecki przemysł miał udział w produkcji przemysłowej świata zaledwie 3%¹⁹.

F. List w swoim dziele wyjaśnia, dlaczego jako zwolennik wolnej wymiany handlowej stał się orędownikiem ochrony celnej. Jak podaje, Niemcy (kraje

¹⁶ *Ibidem*, s. 69–70.

¹⁷ W. H. Dawson, *Protection in various countries: Germany*, King&Son Orchard House Westminster, London 1904, s. 1 i n.

¹⁸ M. Kutz, *Deutschlands Aussenhandel, Deutschlands Aussenhandel von der Französischen Revolution bis zur Gründung des Zollvereins 1787–1833. Eine statistische Strukturuntersuchung zur vorindustriellen Zeit*, Franz-Steiner-Verlag, Wiesbaden 1974, s. 252–262.

¹⁹ P. Bairoch, *Industrialization Levels from 1750 to 1980*, „Journal of European Economic History”, 1982, No. 11, s. 296.

niemieckie) przez wiele lat były poddane wpływowi wolnego handlu; wszyscy eksportowali towary do Niemiec, a niemieckich towarów nikt (z powodu polityki protekcjonistycznej) nie importował. Przywołuje czasy blokady kontynentalnej, dzięki której niemieckie manufaktury nie były tak narażone na angielską konkurencję, przeżywając swój rozwój²⁰.

O tym, czy i jakie cło powinno być wprowadzone, aby chronić się przed zewnętrzną konkurencją, czy powinien być to np. zakaz wwozu, uzależniał List od stanu (etapu) rozwoju rodzimego przemysłu.

Ochrona narodowego przemysłu poprzez wprowadzenie taryfy celnej powinna utrzymywać się do momentu, dopóki rodzimy przemysł może być narażony na oddziaływanie zagranicznej konkurencji. Stawki celne muszą wzrastać, jeśli krajowa konsumpcja obcych towarów przemysłowych będzie oparta w większości lub w zupełności na imporcie²¹.

Jednym z koronnych argumentów ochrony rodzimego rynku było stworzenie dogodnych warunków do budowy i rozwoju nowych gałęzi przemysłu, zwłaszcza w krajach mniej rozwiniętych. Twórcy teorii zwracali uwagę, że nowe przedsiębiorstwa miały niewielkie szanse skutecznej konkurencji z firmami mającymi siedzibę w krajach rozwiniętych (np. w Wielkiej Brytanii, Belgii). Firmy z krajów rozwiniętych działały dłużej, a z czasem udało się im, obok wypracowania metod produkcji przemysłowej, zwiększyć swoją efektywność produkcji. Miałyby one wyższą jakość informacji i wiedzy na temat procesu produkcji, lepiej znały rynek, w tym rynek pracy i, co najważniejsze, ich produkty mogły być relatywnie tańsze od „nowych przybyszów”. W efekcie istniejące firmy były w stanie sprzedawać swój towar po niższej cenie na rynkach międzynarodowych i mieć nadal opłacalną produkcję.

Jednocześnie List w swoim dziele podkreślał, że nie jest możliwe, aby teoretycznie określać poziom ochrony celnej; zarówno w przypadku krajów, które postanowiły zmienić swoją politykę z wolnego handlu na bardziej protekcjonistyczną, czy z prohibicyjnej na bardziej otwartą. Zwracał uwagę, że zależy to m.in. od relacji cen, które obowiązują przed podjęciem decyzji o protekcji. Dawał też do zrozumienia, że jeśli np. początkowy poziom taryfy celnej w wysokości 40–60%, a później spadek do 20–30% nie doprowadzi do rozwoju wybranej gałęzi produkcji, jest brak powodów, aby wspierać taką gałąź. Jednocześnie, co ważne, zaleca usuwać inne przeszkody, które mogą uniemożliwiać rozwój przemysłu, jak np. słabo rozwinięty transport, brak wiedzy

²⁰ F. List, *Das nationale...*, *op. cit.*, s. 168–169.

²¹ *Ibidem*, s. 73.

technicznej, doświadczenia pracowników, braku ducha przedsiębiorczości²². Przestrzega zarazem, że jeśli w kraju jeszcze nie rozwinął się przemysł maszynowy, nie należy nakładać ceł na ich import, gdyż może to hamować rozwój innych branż, dla których jest niezbędne wyposażenie techniczne. Najlepszym przykładem jest rozwój niemieckiego przemysłu maszynowego. Jeszcze w połowie lat trzydziestych XIX w. kraje zrzeszone w Niemieckim Związku Celnym (Deutscher Zollverein) nie były w stanie wytwarzać szyn kolejowych, parowozów, innych dóbr inwestycyjnych. Dobra te były importowane m.in. z Anglii i Belgii. W latach pięćdziesiątych XIX w. rodzime parowozy zdominowały rynek wewnętrzny, poza tym coraz częściej wysyłane były poza granice Niemiec²³.

Pierwszym ekonomistą nurtu klasycznego, który w inny sposób niż A. Smith i D. Ricardo oceniał potrzebę ochrony celnej w postaci cła wychowawczego, był bez wątpienia John Stuart Mill. W swoim dziele pochwała wolny handel i przestrzega przed stratami jakie może wywołać protekcja celna, jednakże zauważa, że może być potrzebne czasowe wsparcie krajowej produkcji, ale jednocześnie wskazuje na jej określony czas, aby przemysł rozwinął się. Dodaje jednak, że chroniony przemysł z reguły, wiedząc o protekcji nie rozwija się szybko i efektywnie²⁴.

Jeszcze bardziej przychylnie o dorobku szkoły niemieckiej wyraża się Alfred Marshall. W dodatku B Zasad ekonomiki: *The Growth of economic science* analizuje założenia naukowe dotyczące ekonomiki, m.in. Francji, USA, ale w szczególny sposób docenia zmiany poczynione przez Niemców.

„While recognizing the leadership of Adam Smith, the German economists have been irritated more than any others by what have regarded as the insular narrowness and self-confidence of the Ricardian school“²⁵.

Podkreśla, że klasycy ekonomii nie zawsze doceniali efekty pośrednie z wolnego handlu, jednocześnie zauważał, że F. List w swojej pracy w sposób

²² *Ibidem*, s. 420–421.

²³ J. Myszczyszyn, *Wpływ kolei żelaznych na wzrost gospodarczy Niemiec 1840–1913*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 180–181.

²⁴ J. S. Mill, *Principles Of Political Economy*, New York: Appleton and Company, 1885, s. 564–565.

²⁵ Podczas, gdy uznając przywództwo A. Smitha, niemieccy ekonomiści bardziej niż pozostali byli zirytowani, oceniając jako przykład wyspiarskiej ciasnoty (poglądów) i pewności szkoły ricardiańskiej.

szczególony traktował naród²⁶. Ponadto Marshall, wskazując na błędy doktryny Lista, nie przechodzi obok pogardliwego stylu angielskich ekonomistów w traktowaniu dorobku szkoły niemieckiej²⁷.

Jednocześnie A. Marshall dostrzega, że protekcjonizm agrarny (w Anglii) nie przyniósł zakładanych skutków, w przeciwieństwie do protekcjonizmu przemysłowego w USA, wskazując w tym drugim przypadku na osiągnięcie korzyści ze skali produkcji.

Kontynuując dorobek Lista, ważną częścią Systemu narodowej ekonomii, jest koncepcja rozwoju sił wytwórczych. Autor krytykuje założenia przyjęte przez klasyków.

„Die Prosperität einer Nation ist nicht, wie Say glaubt, um so größer, je mehr sie Reichtümer, d. h. Tauschwerte aufgehäuft, sondern je mehr sie ihre produktiven Kräfte entwickelt hat. Wenn auch Gesetze und öffentliche Institutionen nicht unmittelbare Werte produzieren, so produzieren sie doch produktive Kraft, und Say ist im Irrtum, wenn er behauptet, dass man die Völker unter allen Regierungsformen habe reich werden sehen, und dass man durch Gesetze keine Reichtümer schaffen könne”²⁸.

Mimo nasilenia polityki protekcjonistycznej w końcu XIX w. i po rozkładzie szkoły klasycznej nowi klasycy ekonomii odnosili się z wyraźną rezerwą do stosowania cła wychowawczego, uzasadniając zalety wolnego handlu. Wykazywali ważne argumenty przeciw takiej ochronie. Jeden z przedstawicieli nurtu liberalnego J. Viner zauważał, że ochrona celna oznacza:

- często mocno arbitralny wybór, która branża (sektor) będzie objęta ochroną,
- ochronę sektora mającą swoje słabe uzasadnienie niejako otwiera możliwości przewlekłości tego procesu,
- ochrona danej branży może stłumić lub opóźnić jej prawdziwy rozwój i budowę solidnych podstaw niezależności ekonomicznej jako wynik nadmiernej protekcji w stosunku do warunków rynkowych,

²⁶ A. Marshall, *Principles of Economics*, Macmillan and Co., 8th edition, London 1920, s. 444–446.

²⁷ A. Marshall, *Zasady ekonomiki*, Wyd. M. Arcta, t. II, Warszawa 1928, s. 265–269.

²⁸ F. List, *Das nationale...*, *op. cit.*, s. 233. (Pomyślność narodu nie wynika z tego, jak wierzy Say, że im większe bogactwo tym i większa pomyślność, to znaczy gromadzi się wartość wymienną, lecz im bardziej rozwinięte siły wytwórcze. Nawet kiedy prawodawstwo i instytucje publiczne nie wytwarzają bezpośrednio wartości (bogactwa), to jednak mają wpływ na ukształtowanie sił wytwórczych i Say myli się, kiedy zauważa, że można bogactwo osiągnąć niezależnie od formy rządów i że przez tworzenie prawa nie można osiągnąć pomyślności.)

- niebezpieczeństwo, że ochrona stanie się zamiast tymczasowej trwała, co ograniczy możliwość wzrostu samodzielności sektora, również w relacjach z zagranicą,
- utrzymanie trwałości ochrony jest szkodliwe dla ogółu społeczeństwa i jego dobrostanu.

W swoich rozważaniach dotyczących proponowanych metod protekcji m.in. przez F. Lista, A. Hamiltona J. Viner wskazywał

„(...) It is of much earlier origin, however, and is closely related both in principle and in its history to the monopoly privileges granted to trading companies opening up new and hazardous trades and to inventions (the “patents of monopoly”)”²⁹.

W połowie wieku XX zauważalne jest dalsze zainteresowanie problematyką protekcji, z uzasadnieniem przykładów, w których wskazane byłoby zaangażowanie rządu w mechanizm rynkowy (niedoskonałości rynkowe, efekty zewnętrzne). W latach siedemdziesiątych XX w. rozwinięto wiele nowych teorii handlu zagranicznego, w tym również model New Infant-Industry P. Krugmana³⁰.

P. Krugman – przedstawiciel nowej teorii w handlu zagranicznym, w swojej pracy *Import Protection as Export Promotion* próbuje rozważyć, jakie były powody, wielkiego sukcesu wielu firm japońskich na rynku międzynarodowym. Powołując się na opinię praktyków w zakresie biznesu, wskazuje, że polityka ochrony rynku wewnętrznego umożliwiła japońskim firmom osiągnięcie wysokich korzyści skali produkcji, przy wparciu badań i rozwoju (B&R). Sektor B&R jednocześnie wpływał na coraz większe osiąganie ekonomii skali. Krugman rozpatruje ekonomiczny model oligopolu realizujący przychody skali produkcji. Rozróżnia do tego statyczne i dynamiczne korzyści skali. Ochrona celna powoduje wzrost ceny krajowej, co jest szansą do stymulowania wzrostu podaży dobra, a tym samym może prowadzić do spadku kosztów przeciętnych. Relatywnie wysoka cena krajowa dobra przyczynia się do inwestycji w rozwój sektora, a do tego efekt uczenia się wpływa korzystnie na spadek jednostkowych cen wytwarzania dobra. Do tego firmy oligopolistyczne mają określoną siłę rynkową, która pozwala nie tylko wpływać na cenę sprzedaży,

²⁹ J. Viner, *Studies in the Theory of International Trade*, Harper and Brothers, New York 1965, s. 49. Polityka infant-industry ma znacznie wcześniejsze źródła, jednak jest ściśle związana w swojej historii do udzielania monopolistycznych gwarancji firmom handlowym otwierając nowe i szkodliwe transakcje i inne wynalazki („patenty monopolistyczne”)

³⁰ P.R. Krugman, M. Obstfeld, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWN, Warszawa 1997.

ale także na różnicowanie ceny dobra w zależności od rodzaju rynku (dyskryminacja cenowa). A w przyszłości po okresie wsparcia protekcją krajowe firmy włączają się w wymianę międzynarodową na warunkach wolnego handlu. Tym samym protekcja może być narzędziem kreującym eksport. Mimo tych założeń, będących próbą wyjaśnienia i stworzenia teoretycznego modelu, który był rozwinięciem koncepcji *infant industry* o efekty skali na rynkach z niedoskonałą konkurencją, politykę opierającą się na ochronie rodzimego przemysłu należy traktować jako *second-best* rozwiązanie.

Jednocześnie powstały prace, w których inni autorzy wykazują, że polityka protekcyjnistyczna dotycząca ograniczeń w imporcie może wspierać rodzimą produkcję po warunkiem, że krajowe firmy – liderzy powiększać będą produkcję dobra, a także będą uzyskiwać korzyści skali produkcji. Na podstawie literatury autor wymienia przypadki, w których protekcja w zakresie importu może okazać się fałszywym krokiem w stymulowaniu produkcji krajowej. A. Dick zalicza do nich np.:

- wprowadzenie cła wwozowego może (w zależności od zachowania eksportera) przyczynić się do obniżenia lub wzrostu ceny importowanego dobra, tym samym wpływając na wzrost lub spadek krajowej produkcji dobra;
- kraj eksporter dobra w reakcji na politykę ochronną może odpowiednio (różnie) dostosować rozmiary swojej produkcji;
- producenci zagraniczni mogą postrzegać prowadzoną politykę protekcyjnistyczną jako narzędzie tymczasowe, akceptując niższe zyski krańcowe, niż decydując się na oddanie producentom rodzimym części rynku krajowego;
- jeśli protekcja ma za cel jedynie zróżnicowanie cen dóbr importowanych od cen krajowych, to może zostać zniweczony cel prowadzenia protekcji;
- protekcja może prowadzić do zмовy producentów rodzimych w obawie przed zagraniczną konkurencją, co z kolei może prowadzić do ograniczania rodzimej produkcji, a tym samym osiągnięcia dużo mniejszych korzyści skali produkcji;
- jeśli rodzime firmy przejmą jedynie niewielką część rynku, będą z racji niewielkiej skali produkcji nadal produkować po relatywnie wysokich kosztach przeciwnych.

Powołując się na empiryczne badania Baldwina i Greena dodaje, że analizowane przez tych autorów przypadki dowodzą, że środki protekcji okazywały się nieefektywne zarówno w promowaniu wzrostu krajowej produkcji, jak i zapobieganiu spadkom produkcji w okresie dekonunktury.

A. Dick na podstawie badań empirycznych dotyczących USA odrzucił hipotezę, że polityka protekcyjnistyczna może być narzędziem wspierającym eksport. Dodaje, że protekcja może tylko w niewielkim stopniu prowadzić

do wzrostu eksportu, jednocześnie konkurencja na rynku międzynarodowym ogranicza jej skuteczność. Protekcja także nie musi prowadzić do stymulacji krajowej produkcji, ale prowadzi do nieefektywności, a także ogranicza przepływ transferu technologii pomiędzy firmami i efekty rozlewania się wiedzy³¹.

Dla przykładu L. Pasinetti w swojej publikacji „*Structural Change and Economic Growth*” rozwinął model handlu międzynarodowego przy uwzględnieniu dwóch krajów. Nawiązując do kosztów komparatywnych, D. Ricardo wskazuje, że korzyści z wymiany międzynarodowej mogą być tylko wówczas akceptowalne, jeśli spełnione są dwa warunki. Pierwszy dotyczy roli uczenia się. Dzięki procesowi uczenia się możliwa jest zmiana struktury kosztów w przypadku krajów zacofanych; koszty w takim kraju będą obniżać się do poziomu międzynarodowego, co z kolei sprawia, że w kraju zacofanym gospodarczo zaczęto by wytwarzać dobra, a branże przemysłu byłyby coraz bardziej konkurencyjne. Zasada taka jest szczególnie ważna w przypadku krajów słabo rozwiniętych gospodarczo i podwyższania ich produktywności. Drugą ważną zasadą jest to, aby w wyniku specjalizacji produkcji nie ujawniało się wyższe bezrobocie. Obok wzrostu produktywności czynników produkcji, co prowadzi do większej wymiany dóbr, Pasinetti wskazuje także inny aspekt wymiany międzynarodowej; czyli możliwość polepszenia własnego wskaźnika *terms-of-trade*.

Zaznacza, że główną korzyścią wymiany międzynarodowej jest nie tylko przepływ dóbr, ale dyfuzja wiedzy (w tym wiedzy technicznej). Gdyby przepływ wiedzy był doskonały w zasadzie zbyteczna byłaby międzynarodowa wymiana handlowa dobrami. Brak przepływu wiedzy sprawia, że korzyści z wymiany handlowej pozostają w głównej mierze po stronie wysoko rozwiniętych części świata.

Dlatego tak ważny jest import wiedzy i B+R. Znaczenie odprysków (*knowledge spillovers*, *B&R spillovers*) bierze się stąd, że – jak sądzi większość ekonomistów – większa część międzynarodowej dyfuzji technologii zachodzi nie wskutek transakcji rynkowych, lecz dzięki efektom zewnętrznym. Zagraniczne badania i prace rozwojowe (importowane w formie urządzeń, patentów, licencji i know-how), zwłaszcza w dobie globalizacji gospodarki, są z reguły znacznie tańszym źródłem wzrostu gospodarczego niż rozwój samej nauki. Zagraniczne źródła technologii to źródło 90% (lub więcej) wzrostu produk-

³¹ A. Dick, *Does Import Protection Act as Export Promotion? Evidence from United States*, Departments of Economics Working Paper, 1991, No. 619, s. 24–25.

tywności w większości państw świata. Dyfuzja technologii miała w Japonii zdecydowanie większy wpływ na wzrost produktywności niż wydatki na B+R³².

Z kolei Senghaas przedstawia teorię rozwoju autocentrycznego, krytykując założenia teorii kosztów komparatywnych D. Ricardo i ahistoryczny charakter teorii, nawiązując do rozwoju sił wytwórczych F. Lista. Zauważa konieczność ochrony wybranych gałęzi przemysłu krajowego oraz towarzyszący temu procesowi efekt w tył i w przód. Podkreśla, jak ważny dla rozwoju sił wytwórczych jest wpływ centrów uprzemysłowionych na rozwój peryferiów. Brak takich centrów w krajach słabo rozwiniętych ma negatywny wpływ na rozwój sił wytwórczych³³.

Równie ważnym, poruszonym powyżej zagadnieniem pozostaje określenie cła efektywnego. Jest to szczególnie ważne jeśli do wyprodukowania dobra finalnego niezbędne są surowce, półfabrykaty, które podlegając ochronie celnej wpływają automatycznie na cenę dobra końcowego.

Poniżej została przedstawiona formuła do określenia cła efektywnego:

$$ERP = \frac{t_j - \sum a_{ij}t_i}{1 - \sum a_{ij}}$$

gdzie:

ERP – efektywna stopa protekcji,

t_j – cło na wyrób gotowy,

t_i – cło na surowce niezbędne do produkcji wyrobu gotowego,

a_{ij} – współczynnik wejście/wyjście (*input/output*).

Nominalna protekcja równa jest efektywnej, jeśli stawki celne są identyczne na wyrób gotowy i na surowiec. Jeśli natomiast nominalna stawka celna na produkt gotowy jest wyższa niż na surowiec, efektywna stawka protekcji jest wyższa od nominalnej. Efektywna stawka protekcji jest o tyle istotna, że oceniając prowadzoną politykę celną, nie tylko należy zwracać uwagę na stawkę celną dobra końcowego, ale również na stawki dla półproduktów i surowców, gdyż nawet przy stałej stawce celnej dla wyrobu gotowego zmiany stawek na półprodukty prowadzą do zmian efektywnej protekcji.

³² J. Kozłowski, *B+R i innowacje jako źródło wzrostu gospodarczego w krajach słabiej rozwiniętych. Na marginesie uwag Leszka Balcerowicza*, Nauka i Szkolnictwo Wyższe, Nr 1/25/2005.

³³ D. Senghaas, *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik – Plädoyer für Dissoziation*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt 1977.

2. ANALIZA PROTEKCJONISTYCZNEJ POLITYKI NA PRZYKŁADZIE NIEMIECKIEGO PRZEMYSŁU STALOWEGO (1879–1911) Z UWZGLĘDNIENIEM PROCESU KARTELIZACJI

Rzesza Niemiecka do dziś znana jest jako modelowy przykład prowadzenia polityki *infant industry* zarówno w sensie intelektualnym (dorobek niemieckich szkół historycznych), jak i politycznym³⁴. Przykładem prowadzenia tej polityki może być sektor przemysłu ciężkiego, w tym hutnictwo żelaza.

W początku XIX w. surówka żelaza, jako niezbędny surowiec dla innych branż, pozostawała ważnym elementem rozwoju przemysłu Niemiec. Zarówno zasoby węgla kamiennego, jak i rodzime zasoby rud żelaza, przy relatywnie drogim transporcie miały decydujące znaczenia dla rozwoju sektora. W połowie XIX w. kraje niemieckie w porównaniu do innych krajów posiadały zarówno złoża węgla, jak i rud żelaza, choć położenie (odległość) kopalń względem siebie w wielu przypadkach nie było korzystne. Rozbudowa wielkich pieców hutniczych postępowała, ale zarówno koszt pozyskania kapitału finansowego, jak i odsetki były, ciągle wysokie. Jak podaje T. Pierenkemper, analizując rozwój przemysłu ciężkiego do 1851 r. w Westfalii było zaledwie 6 przedsiębiorstw zajmujących się hutnictwem żelaza. Natomiast w latach 1852–1857, 1870–1873 spośród 154 przedsiębiorstw przemysłu ciężkiego powstało 72³⁵.

Rodzima podaż artykułów przemysłu hutniczego niezbędnych dla rozwoju jednego z największych państw niemieckich Prus, w tym surówki żelaza, była w XVIII i w pierwszych dekadach XIX w. ciągle niewystarczająca³⁶. Zgodnie z pruską taryfą celną z 26 maja 1818 r. i w latach kolejnych została zniesiona opłata celna na import tego surowca. Gospodarka pruska będąca w tym czasie w drugim stadium rozwoju według F. Lista potrzebowała relatywnie taniego surowca (surówki żelaza). Dopiero w 1844 r. w obliczu kryzysu gospodarczego oraz rozwoju krajowego przemysłu i silnej konkurencji ze strony angielskich produktów na obszarze państw zrzeszonych w Deutscher Zollverein wprowadzono cło w wysokości 20 marek (RM) od każdej tony surówki.

³⁴ H. J. Chang, *Kicking Away the Ladder: The "Real" History of Free Trade*, FPIF Special Report, Chang H., December 2003, dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://www.ilocarib.org.tt/trade/documents/economic_policies/SRtrade2003.pdf, [dostęp: 15.12.2014].

³⁵ T. Pierenkemper, *Die westfälischen Schwerindustrie 1852–1913 soziale Struktur und uternehmerischer Erfolg*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1979, s. 92–93.

³⁶ F. Kestner, *Die deutschen Eisenzölle 1879–1900*, [w:] *Staats- und socialwissenschaftliche Forschungen*, (red.) G. Schmoller, Bd. 21, zeszyt 3, Wyd. Druncker und Humblot, Leipzig 1902, s. 1 i n.

Ochrona celna umożliwiła rozwój i postęp w niemieckim hutnictwie. Cło zostało obniżone dopiero w 1865 r. po podpisaniu umowy handlowej z Francją i wynosiło 15 RM, zaś po podpisaniu umowy handlowej z Austrią (1868 r.) spadło do 10 RM. Nowa taryfa celna z 1870 r., będąca efektem polityki wolnego handlu, zakładała spadek cła na surówkę żelaza do 5 RM za tonę. W tym czasie nastąpił ogromny postęp w przemyśle hutniczym, ale także w produkcji stali. Wspomnieć należy, że w latach pięćdziesiątych XIX w. w państwach niemieckich ciągle nie znano nowoczesnych metod pozyskiwania stali, dlatego próbowano przez szpiegostwo gospodarcze pozyskać know-how³⁷. W Prusach pomiędzy 1850 r. a 1880 r. produkcja surówki żelaza wzrosła ze 150 tys. ton do 1,7 mln ton. Popyt na surówkę żelaza wzrastał ze strony kolejnictwa, przemysłu maszynowego i innych sektorów. Rosły przychody zakładanych hut, stalowni.

Mimo rozbudowy wielkich pieców hutniczych ciągle ważnym elementem uzupełniania niedoboru surowca pozostawał import, m.in. z Anglii. Od października 1873 r. taryfę celną na wwóz surówki zniesiono.

Kryzys gospodarczy w 1873 r., który dotknął kraje uprzemysłowione, w tym Niemcy, był przyczyną odwrócenia typowej dla lat sześćdziesiątych XIX w. ery wolnej wymiany handlowej na epokę protekcjonistyczną³⁸.

Lata siedemdziesiąte XIX w. można odnotować jako okres, w którym następuje przełom w dziedzinie industrializacji utworzonej w 1871 Rzeszy Niemieckiej. W porównaniu do Wielkiej Brytanii, części Francji, Belgii proces ten nastąpił z wyraźnym opóźnieniem. Mimo tego już w latach osiemdziesiątych XIX w. gospodarka Niemiec triumfowała, będąc pod względem wielkości trzecią gospodarką świata.

Wzorzec niemieckiego sukcesu gospodarczego miał zupełnie inny przebieg niż brytyjski i, jak podaje J. Osterhamel, siłą napędową niemieckiej industrializacji były: górnictwo, przemysł metalurgiczny i stalowy, przemysł maszynowy i kolej żelazna³⁹. W gospodarce zachodziły szybkie zmiany, przejawiające się zarówno we wzroście znaczenia sektora przemysłowego w tworzeniu PKB, jak i zmianie struktury zatrudnienia. Dla przykładu, w 1882 r. w rolnictwie było zatrudnionych ponad 8,2 mln osób (43,4% ogółu zatrudnionych), w przemyśle 6,4 mln osób (33,7% ogółu zatrudnionych), zaś w handlu/komunikacji znajdowało zatrudnienie 1,57 mln osób (8,3% ogółu zatrudnionych). Po 25 latach zatrudnienie wyniosło odpowiednio: 9,9 mln (35,2% ogółu zatrudnionych),

³⁷ T. Pierenkemper, *Die westfälischen ...*, *op. cit.*, s. 102.

³⁸ J. Myszczyzyn, *Cło wychowawcze...*, *op. cit.*

³⁹ *Das 19. Jahrhundert*, Informationen zur politischen Bildung (315) 2/2012, s. 12 i n.; J. Myszczyzyn, *Wpływ kolei...*, *op. cit.*

11,3 mln osób (49,2% ogółu zatrudnionych), 3,5 mln osób (12,46% ogółu zatrudnionych)⁴⁰.

Epokę wolnego handlu można uznać za korzystną dla gospodarki Niemiec – jak zauważa Kestner państwo pruskie wysyłało swoje nadwyżki żywności (w tym ziarna) do innych krajów, co pozwoliło uzyskiwać znaczne środki finansowe, nawet w przypadku zacofanych gospodarzo Prus Wschodnich. Sytuacja zmieniła się wraz z napływem do Europy relatywnie tańszego ziarna z Ameryki, wówczas Niemcy (Prusy), będąc eksporterem zbóż, stały się ich importerem. Rosło niezadowolenie producentów zbóż (a szczególnie junkrów pruskich, mających silną pozycję polityczną)⁴¹.

Jak dodaje T. Pierenkemper, niemiecki przemysł ciężki (w tym hutnictwa żelaza) w Westfalii borykał się w latach siedemdziesiątych XIX w. z brakiem stabilizacji zbytu produktów. Spadek cen, spadek koniunktury po 1874 r., inwestycji, zmniejszony popyt postawił przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji finansowej⁴².

W końcu lat siedemdziesiątych XIX w. Niemiecka Rzesza zmieniła zasadniczo swoją politykę celną. Słynna „unia żelaza i żyta” stała się faktem. Było to przykładem sojuszu przemysłowców i junkrów pruskich w parlamencie.

Dążąc do realizacji swoich interesów, koalicjanci opowiedzieli się za radykalną zmianą polityki handlowej; wzrostem stawek celnych na zboża oraz w przemyśle ciężkim, sojusz okazał się trwały do lat dziewięćdziesiątych XIX w., do czasu ustąpienia z urzędu kanclerza Rzeszy O. Bismarcka. W końcu lat dziewięćdziesiątych koalicja przemysłowców i junkrów uzyskała miano „*Empire of iron, pork and rye*” („imperium żelaza, wieprzowiny i żyta”)⁴³.

Zmiana polityki celnej miała ogromny wpływ na niemiecki przemysł hutnictwa żelaza i przemysł stalowy, który charakteryzował się wzmożoną koncentracją, a w zasadzie zahamowaniem konkurencji.

Niemiecki przemysł stalowy dzięki zmianie polityki celnej Rzeszy Niemieckiej jest przykładem zмовы dużych firm, które stawiały sobie za cel ograniczanie konkurencji, a jednocześnie zanotowały szybki wzrost możliwo-

⁴⁰ M. Steinküler, *Agrar- oder Industriestaat: Die Auseinandersetzungen um die Getreidehandels- und Zollpolitik des Deutschen Reiches 1879–1914*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 1992.

⁴¹ F. Kestner, *Die deutschen Eisenzölle 1879–1900...*, op. cit.

⁴² T. Pierenkemper, *Die westfälischen ...*, op. cit., s. 114.

⁴³ S. Webb, *Agriculture Protection in Wilhelminian Germany; Forging an Empire with Pork and Rye*, [w:] (red.) J. Komlos, S. Eddie, *Selected Cliometric Studies on German History*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart 1997, s. 66–67.

ści produkcyjnych i produktywności. Pozostaje to dziś fenomenem rozwoju tej branży. Dlatego istotna staje się analiza:

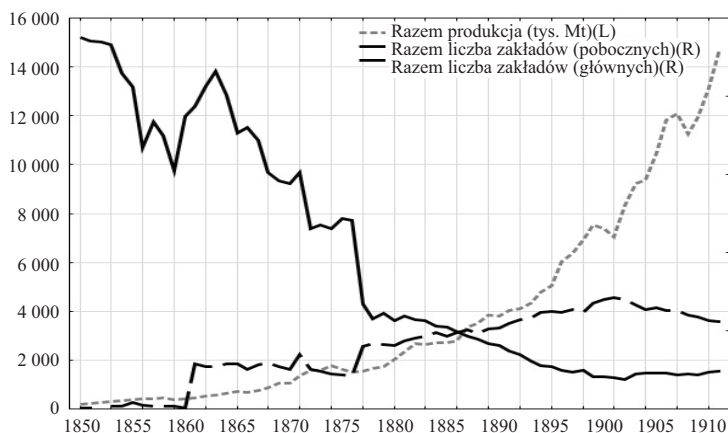
- współbieżności między kartelizacją branży a prowadzoną protekcjonistyczną polityką celną,
- ocena korzyści i strat dla producentów stali, dostawców surowców, odbiorców,
- wpływu protekcji na integrację poziomą w branży stalowej,
- wpływu na wymianę międzynarodową Niemiec.

Jak zauważa Steven Webb, około 1879 r. niemiecki przemysł stalowy notował szybki wzrost produkcji (około 2 mln ton rocznie), a nawet przypuszcza, że także następował wzrost produktywności. Wprowadzenie protekcji w 1879 r. kończyło erę wolnej wymiany handlowej Niemiec, trwającą blisko dwie dekady. Poza nielicznymi wyjątkami (żłom, rury walcowane, drut) protekcjonistyczna polityka pozostała niezmienna przez ponad 35 lat.

Tuż przed wprowadzeniem taryfy celnej niemiecki przemysł stalowy notował przyspieszony wzrost możliwości produkcyjnych. Na początku XX w. zrównał się w wysokości produkcji z Anglią (por. rys. 1).

Rysunek 1

Niemiecki przemysł stalowy – liczba zakładów na tle produkcji stali (tys. ton)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych: M. Bernd, *Die Zentren der Eisen- und Stahlindustrie im Deutschen Zollgebiet von 1850 bis 1914*. GESIS Köln (1983 [2006]).

W latach 1897–1913 zużycie surowki żelaza w przeliczeniu na statystycznego mieszkańca Niemiec podwoiło się.

W zasadzie w okresie silnej protekcji w Niemczech w hutnictwie żelaza i przemyśle stalowym średnie stawki celne wynosiły 15–25% wartości produktów. Zauważalna stała się konsolidacja przedsiębiorstw. Kartele osiągały większą rentowność dzięki wpływowi na cenę rynkową na rynku krajowym, możliwości zakupu surowców (w wyniku integracji wertykalnej) po kosztach, a także praktykowania dumpingu. Taryfy celne ze względu na ich znaczną wysokość wpływały na rodzimą cenę dóbr, w tym także surówkę żelaza. Kartele mogły realizować wysokie korzyści skali produkcji. Taryfy celne stały się głównymi filarami zahamowania konkurencji zarówno na rynku międzynarodowym, jak i krajowym.

Wprowadzona taryfa celna w wysokości 10 RM oznaczała odpowiednio: 20% ceny dla wysokojakościowej surówki odlewniczej, 25% dla surówki odlewniczej i około 15% dla surówki besemerowskiej. Oznaczało to, że taryfa celna rekompensowała mniej lub bardziej wyższe koszty produkcji w Niemczech.

Wprowadzenie ochrony celnej w 1879 r. zbiegło się z wynalazkiem Thomasa i Gilchrista.

Wynalazek Thomasa-Gilchrista polegał na wykorzystaniu do wyprawy gruszki Bessemera materiału zasadowego (początkowo wapno ze szkłem wodnym, a od 1878 r. dolomit palony z domieszką glinki). Wynalazek przyczynił się do spadku kosztów produkcji, zapewniając mniej kosztowną ekstrakcję fosforu, co przyczyniło się do rozwoju hutnictwa w Westfalii⁴⁴.

W pierwszej fazie koncentracji w przemyśle ciężkim w Westfalii (1873–1892) 24 kopalnie węgla straciły swoją niezależność – głównie w wyniku wykupu (66%), fuzji (17%)⁴⁵.

W latach 1892–1913 z 97 przedsiębiorstw w przemyśle ciężkim w Westfalii swoją niezależność utraciło 48 organizacji. Dla przykładu, die Gelsenkirchener Bergwerks AG w 1904 r. był największym przedsiębiorstwem na rynku wydobywania węgla kamiennego, mała tego, poprzez kolejne przejęcia firm z branży hutnictwa stali i żelaza następowała integracja pionowa. Jak podkreśla Pierenkemper, koncentracja w przemyśle ciężkim wynikała z jednej strony z kryzysu i zmniejszonego popytu na wytwarzane produkty, więc przejęcia innych firm umożliwiały niejako pozbycie się konkurencji. Duże przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo miały szansę na niższe koszty produkcji, zapewnienie surowca, półfabrykatów odpowiedniej ilości i jakości, uzyskanie korzyści skali (np. dotyczące magazynowania, spalania)⁴⁶.

⁴⁴ J. Buzek, *Rozbudowa techniczna żelazo-hutnictwa polskiego w ostatnich 10 latach na tle rozwoju hutnictwa w ogóle*, Wyd. E. Mirek i Spółka, Sosnowiec 1933, s. 22–23.

⁴⁵ T. Pierenkemper, *Die westfälischen...*, *op. cit.*, s. 115.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 128–130.

Miarą wpływu taryf celnych na kartele i inne rodzaje firm jest efektywna protekcja. S. Webb podaje efektywną protekcję w zależności od trzech kategorii producentów (zintegrowanych poziomo firm i częściowo skartelizowanych, firm niezintegrowanych i częściowo skartelizowanych oraz firm nieskartelizowanych i niezintegrowanych)⁴⁷. W pierwszym przypadku zakładów produkujących surówkę i stal na potrzeby krajowe w latach 1883–1885 efektywna protekcja wyniosła 13%, w latach 1900–1902 – 37%, 1911–1913 – 11%, a średnio w okresie 1879–1913 – 12%. Największą protekcję otrzymały zakłady produkujące surówkę żelaza na sprzedaż i wyniosła ona nawet 70% (1900–1902) oraz walcowane dobra stalowe 47% (1900–1902). Efektywne cło dla niezrzeszonych poziomo zakładów wyniosło średnio 10%. Dla niezrzeszonych zakładów odlewni żeliwa efektywne cło było zawsze ujemne i wynosiło od –1 do –10%. Jak dowodzi Webb, same odlewnie musiały ponieść w związku z wprowadzeniem taryfy celnej i wzrostem ceny krajowej rocznie wyższe koszty z ponad 8 mln RM (1883–1885) do 28 mln marek (1905–1908). Wertykalnie zintegrowane zakłady były głównym beneficjentem protekcji, zyskiwały one poziom 15 mln RM (1883–1885), aby w latach 1911–1913 osiągnąć 120 mln RM⁴⁸.

Gdyby porównać przemysł stalowy Wielkiej Brytanii (brak wsparcia celnego) i Niemiec można uznać, że produktywność przemysłu angielskiego była niższa – dla przykładu w latach 1908–1913 niemieckie huty wytwarzały 9% więcej surówki na tonę węgla w porównaniu do brytyjskich, choć robotnik brytyjski średnio wytwarzał o 15% więcej surówki żelaza niż robotnik niemiecki. Prawie 70% stali walcowanej trafiało do Wielkiej Brytanii (1911–1913), prętów, belek, kątowników blisko 50%.

Od 1879 r. do 1913 r. średnio notowano roczny wzrost produkcji stali w Niemczech na 10,4% (i eksportu 5,8% rocznie), a surówki żelaza na 6,3%. Dane te oznaczają, że wzrost w tych sektorach przekraczał średni wzrost produktu krajowego (około 3%) (por. rys. 2).

Autor przeprowadził także analizę regresji dla lat 1880–1911 zakładając, że zmienną wyjaśnianą jest poziom produkcji stali, starał się określić m.in. wpływ koncentracji sektorowej na wzrost produkcji stali w Niemczech.

Model w pierwotnej postaci zawierał kilkanaście regresorów (m.in. zmienną kolejową, zatrudnienie, liczbę firm dużych, liczbę firm pobocznych, eksport, import) i przyjął postać:

⁴⁷ S. Webb, *Tariffs, Cartels, Technology, and Growth in the German Steel Industry, 1879–1914*, [w:] (red.) J. Komlos, S. Eddie, *Selected Cliometric Studies on German History*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart 1997, s. 52–53.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 54.

$$Y_{S1879-1911} = \beta_0 + \beta_1 x_{11} + \beta_2 x_{12} + \beta_3 x_{13} + \beta_4 x_{14} \dots + \beta_n x_{1n} + \varepsilon$$

gdzie:

$Y_{S1879-1911}$ – zmienna endogeniczna – produkcja stali (tony),

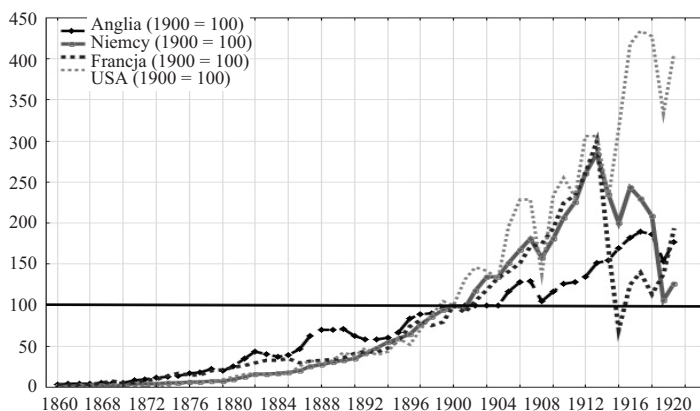
$X_{11}, x_{12}, \dots, x_{1n}$ – zmienne objaśniające, $i = 1, 2, \dots, n$,

β_i – parametry strukturalne, $i = 0, 1, 2, \dots, n$,

ε – składnik losowy.

Rysunek 2

Indeks wzrostu produkcji stali dla wybranych krajów w latach 1860–1920
(1900 = 100%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Meisner, Max, **Die Versorgung der Weltwirtschaft mit Eisen und Stahl 1860 bis 1926**. GESIS Köln, Deutschland ZA8247 Datenfile Version (1929 [2006]).

Wykorzystując regresję wieloraką MNK, oszacowano następujące wyniki (zob. tab. 1)⁴⁹.

⁴⁹ Autor założył, że zmienne objaśniające i objaśniana są stacjonarne.

Tabela 1

Wyniki estymacji dla parametrów strukturalnych modelu MNK (1879–1911)

Zmienna	β	Bł. std. β	Stat. t	p
W. Wolny	-19 233,9	2 552,18	-7,54	0,00000002
Razem liczba zakładów (głównych) (x_K)	21,9	3,65	5,98	0,00000167
Liczba zatrudnionych (x_L)	0,034	0,01	2,99	0,00570436
Długość linii kolejowych (km) (x_R)	0,401	0,08	5,16	0,00001628

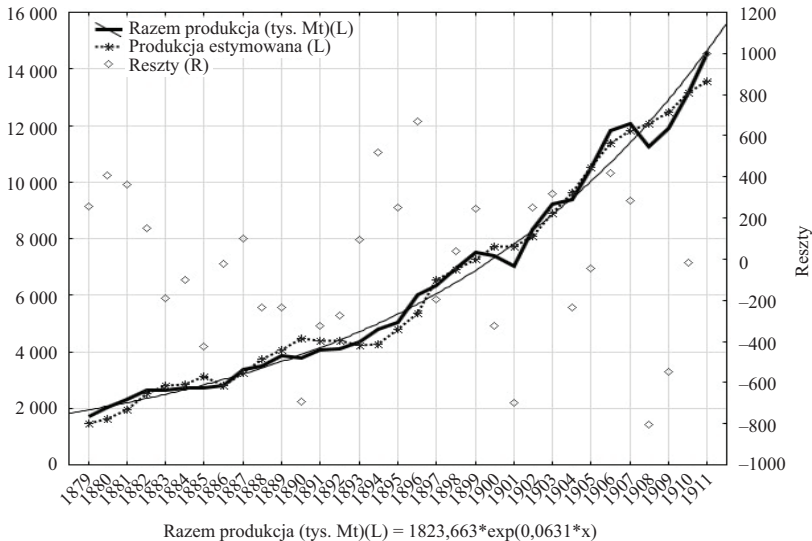
Źródło: opracowanie własne na podstawie obliczeń.

Dla powyższego etapu modelowania współczynnik determinacji R^2 wyniósł 98,8%, jego wartość skorygowana 98,64%, a błąd estymacji 434,5. Zmienna – liczba zakładów pobocznych okazała się nieistotna.

Na podstawie oszacowanego modelu wykreślono przebieg poziomu produkcji stali w latach 1879–1911 oraz wartość estymowaną, a także analizę reszt (por. rys. 3).

Rysunek 3

Poziom produkcji stali – wartość rzeczywista i estymowana (1879–1911)



Źródło: opracowanie własne na podstawie obliczeń.

Otrzymano następującą funkcję regresji:

$$Y_{S1879-1911} = 21,9x_K + 0,401x_L + 0,034x_R - 19233,9.$$

Liczba zakładów głównych, których potencjał był dużo wyższy niż zakładów mniejszych (uwzględniona powyżej efektywna protekcja), pozwala stwierdzić, że powstanie nowego zakładu oznaczało wzrost produkcji stali średnio o 21,9 tys. ton. Może to jedynie potwierdzać, że polityka celna, która obok ochrony własnego rynku w warunkach Niemiec przyczyniała się do integracji wertykalnej. Koncentracja zgodnie z modelem konkurencji niedoskonałej i teorią P. Krugmana może być wyjaśnieniem powstania niższych kosztów przeciętnych (ekonomia skali) i samej koncepcji *new infant industry*. Powstające kartele jako forma porozumień monopolistycznych w większym stopniu oddziaływały na cenę rynkową i mogły prowadzić (i prowadziły) politykę dumpingu. Mimo, że protekcja ograniczała konkurencyjność na rynku stali, to prowadziła do integracji, co ograniczało ryzyko bankructwa. Sama polityka celna była istotnym czynnikiem, który wpłynął na strukturę i wydajność niemieckiego przemysłu hutniczego, w tym stalowego. Koncentracja nie oznaczała spadku efektywności firm, bo jak dowodzi Webb była ona wyższa w przemyśle niemieckim niż (w nie poddanej koncentracji) branży stalowej w Wielkiej Brytanii⁵⁰.

Nie jest zaskoczeniem istotność zmiennej kolejowej, rozbudowa 100 km linii kolejowej oznaczała wzrost produkcji stali średnio o 40,1 tys. ton. Wzrost zatrudnienia o 100 osób powodował wzrost produkcji o 3,4 tys. ton stali.

Zupełnie odwrotna zależność wystąpiła pomiędzy liczbą pobocznych zakładów – ich wzrost przyczyniał się do obniżenia wielkości produkcji, choć zmienna ta okazała się nieistotna statystycznie.

PODSUMOWANIE

Wraz z rozwojem teorii ekonomii zauważalne jest różne postrzeganie oddziaływania wolnej wymiany handlowej na tworzenie dobrobytu społecznego. Przedstawiciele nurtu głównego w ekonomii (klasyści, neoklasyści) wskazują zalety wolnego handlu i szkodliwość protekcji, w tym wprowadzania ceł. Zupełnie inny punkt widzenia prezentują przedstawiciele nurtu merkantylistyczno-keynesowskiego. Dlatego ocena oddziaływania polityki celnej musi

⁵⁰ S. Webb, *Tariffs, Cartels, Technology...*, *op. cit.*, s. 64.

niejako uwzględniać dorobek teoretyczny ekonomistów, ale także analizę takiej polityki w życiu gospodarczym, w tym potencjał i uwarunkowania danego kraju.

Należy uznać, że mimo krytyki polityka protekcyjnistyczna, w tym stawki celne, jest nadal ważnym narzędziem w prowadzeniu wymiany handlowej, tym bardziej w obecnej sytuacji ekonomicznej po kryzysie z roku 2008. W tym względzie na szczególną uwagę zasługuje argument cła wychowawczego, podnoszony przez m.in. A. Hamiltona, F. Lista, ale także współczesnych ekonomistów.

Jak wskazuje D. Rodric:

„The journals are now filled with examples of governments »creating« comparative advantage by exploiting imperfections in markets for goods and technologies and increasing returns to scale”⁵¹.

Nadto podkreśla:

„Indeed, by focusing on learning effects, the new literature has provided some of the best arguments for infant-industry protection since Alexander Hamilton and Friedrich List”⁵².

Dalej podaje przykład rynku półprzewodników⁵³. Rodrick na podstawie badań własnych podaje przykłady, że jest współzależność (korelacja) pomiędzy koncentracją produkcji (typową dla rynków niedoskonałych) a osiąganymi wynikami ekonomicznymi (zyskami). Dodaje, że kraje rozwijające się częściej niż kraje rozwinięte stosują protekcję, co może w przypadku osiągnięcia ekonomii skali być szczególnie ważne w stosowaniu technik pracochłonnych (kraje „bogate” w zasoby pracy). Przykładem również może być zupełnie inne postrzeganie konkurencji przez władze Japonii. Polityka ochrony celnej jest tam czymś naturalnym. Liberalizacja na rynkach niedoskonałych w tym zakresie może prowadzić do zmniejszenia dobrobytu choćby poprzez wzrost

⁵¹ W wielu czasopismach podaje się przykłady rządów, które „budują” przewagę komparatywną, wykorzystując niedoskonałość konkurencji na rynkach towarów i technologii oraz zwiększenie korzyści skali produkcji.

⁵² Rzeczywiście, poprzez skupienie się na efektach uczenia się nowa literatura dostarczyła jednych z najlepszych argumentów za ochroną *infant industry* od czasów Aleksandra Hamiltona i Friedricha Lista.

⁵³ D. Rodrik, *Imperfect Competition, Scale Economies, and Trade Policy in Development Countries*, [w:] R. Baldwin, *Trade Policy Issues and Empirical Analysis*, University of Chicago Press, Chicago 1988, s. 109–143.

liczby podmiotów gospodarczych i wzrost średnich kosztów produkcji (brak wykorzystania efektu ekonomii skali).

Przykład niemieckiego przemysłu stalowego pokazuje, że mimo przewagi komparatywnej, jaką posiadała niemiecka branża stalowa, już w początkach lat siedemdziesiątych XIX w. stosowano silną protekcję. Nie bez znaczenia pozostawała, poruszana przez autora, silna zależność kształtowania polityki celnej przez polityków. Oceny historyków gospodarczych pozostają bardzo różnorodne; Stolper, Sombart uważają, że niemiecka taryfa była umiarkowana, z kolei Beumer, Lütge, że ochrona celna była fundamentem przemysłu stalowego⁵⁴. Prosty model ekonometryczny zbudowany przez autora wskazuje, że powstające kartele w branży hutniczej w większym stopniu oddziaływały na cenę rynkową i prowadziły politykę dumpingu. Mimo tego, że protekcja ograniczała konkurencyjność na rynku stali, to prowadziła do integracji, co ograniczało ryzyko bankructwa, ale i zapewniało wykorzystanie ekonomii skali. Polityka celna była istotnym czynnikiem, który wpłynął na strukturę i wydajność niemieckiego przemysłu hutniczego, w tym stalowego.

Zwolennicy *infant industry* w XIX w. uważali, że poprzez stymulowanie produkcji krajowej i czasową ochronę celną krajowy przemysł zwiększy swą wydajność. Rezygnacja z tego narzędzia, wobec braku stosowania znanych dziś innych mechanizmów wspierania rodzimej produkcji, jak np. polityka kredytowania firm, kwot ilościowych, wpierania polityki proeksportowej, mogłyby w rezultacie oznaczać „zdanie się” jedynie na wyroby przodujących branż z innego kraju. Podkreślić należy, że póki będą ogromne różnice w rozwoju społeczno-gospodarczym krajów idea wolnej wymiany handlowej może być podważana przez słabo rozwinięte regiony, dążące do rozwoju własnego przemysłu⁵⁵.

Nie bez powodu autor wykazuje, że w XIX w. USA, Niemcy, Francja oraz Wlk. Brytania (do lat sześćdziesiątych) powszechnie stosowały politykę protekcjonizmu – w postaci cła wychowawczego. Jak podaje Krugman Japonia, także do lat siedemdziesiątych XX w. prowadziła rozbudowaną kontrolę importu.

Polityka celna wraz z zaangażowaniem rządów (państwa) wydaje się skutecznym środkiem wzrostu krajowej konkurencyjności przemysłu. Jak wskazują najnowsze badania cło jest narzędziem, które jest stosowane przez wiele krajów świata, mimo liberalizacji wymiany handlowej, dla przykładu w obliczu

⁵⁴ Za: S. Webb, *Tariffs, Cartels, Technology...*, *op. cit.*, s. 50–51.

⁵⁵ J. Myszczyżyn, *Przesłanki i ekonomiczne konsekwencje polityki protekcjonistycznej na przykładzie „unii żelaza i stali”*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 2012, No. 246, s. 300–310.

kryzysu 2008/2009 w krajach Unii Europejskiej i Japonii średnie stawki celne wzrosły o 0,5%⁵⁶.

Przykłady oddziaływania polityki protekcyjnistycznej dowodzą, że umiejętne wykorzystanie tego narzędzia może prowadzić do osiągania ekonomii skali produkcji, rozwoju krajowego przemysłu i zmian struktury tworzenia PKB (zmniejszenie roli pierwszego sektora), a także w przypadku krajów rozwijających się dawać impuls do wzrostu zatrudnienia (kraje bogate w siłę roboczą). Polityka taka musi być prowadzona z wielką ostrożnością i rozważą, a w określonej sytuacji politycznej i wobec nacisku zainteresowanych grup producentów może to być szczególnie trudne do realizacji. Efektem końcowym prowadzenia tymczasowej polityki ceł ochronnych powinna być w zasadzie wolna wymiana handlowa.

BIBLIOGRAFIA

- Bahadir S., *Theorien und Strategien der regionalen Wirtschaftsintegration von Entwicklungsländern*, Duncker & Humblot, Berlin 1984.
- Bairoch P., *Economics and World History – Myths and Paradoxes*, Wheatsheaf, Brighton 1993.
- Bairoch P., *Industrialization Levels from 1750 to 1980*, „Journal of European Economic History”, 1982, No. 11.
- Baunsgaard T., Keen M., *Tax revenue and (or?) Trade liberalization*, IMF Working Paper, 2005, Nr 05/112.
- Behrens M., Janusch H., *Business as Usual – Der ausbleibende Protektionismus in der Wirtschaftskrise*, [w:] (red.) H. Bieling, J. Haas, J. Lux, *Die Internationale Politische Ökonomie nach der Weltfinanzkrise: Theoretische, geopolitische und politikfeldspezifische Implikationen*, Springer-Verlag, Köln 2013, Sonderheft 5.
- Bernd M., *Die Zentren der Eisen- und Stahlindustrie im Deutschen Zollgebiet von 1850 bis 1914*, GESIS Köln, 1983 [2006].
- Buzek J., *Rozbudowa techniczna żelazo-hutnictwa polskiego w ostatnich 10 latach na tle rozwoju hutnictwa w ogóle*, Wyd. E. Mirek i Spółka, Sosnowiec 1933.

⁵⁶ M. Behrens, H. Janusch, *Business as Usual – Der ausbleibende Protektionismus in der Wirtschaftskrise*, [w:] (red.) H. Bieling, J. Haas, J. Lux, *Die Internationale Politische Ökonomie nach der Weltfinanzkrise: Theoretische, geopolitische und politikfeldspezifische Implikationen*, Springer-Verlag, Köln 2013, Sonderheft 5, s. 183 i n.

- Capie F., *Tariffs and growth: some illustrations from the world economy, 1850–1940*, Manchester University Press, Manchester 1994.
- Dawson W. H., *Protection in various countries: Germany*, King & Son Orchard House Westminster, London 1904.
- Dick A., *Does Import Protection Act as Export Promotion? Evidence from United States*, Departments of Economics Working Paper 1991, No. 619.
- Informationen zur politischen Bildung (315) 2/2012, Das 19. Jahrhundert, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Kestner F., *Die deutschen Eisenzölle 1879–1900*, [w:] (red.) G. Schmoller, *Staats- und socialwissenschaftliche Forschungen*, Bd. 21, Heft 3, Wyd. Drunker und Humblot, Leipzig 1902.
- Kicking Away the Ladder: The “Real” History of Free Trade*, FPIF Special Report, Chang H., December 2003, dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://www.ilocarib.org.tt/trade/documents/economic_policies/SRtrade2003.pdf, dostęp 15.12.200.
- Kozłowski J., *B+R i innowacje jako źródło wzrostu gospodarczego w krajach słabiej rozwiniętych. Na marginesie uwag Leszka Balcerowicza*, Nauka i Szkolnictwo Wyższe, Nr 1/25/2005.
- Krugman P. R., Obstfeld M., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWN, Warszawa 1997.
- Kutz M., *Deutschlands Aussenhandel, Deutschlands Aussenhandel von der Französischen Revolution bis zur Gründung des Zollvereins 1787–1833. Eine statistische Strukturuntersuchung zur vorindustriellen Zeit*, Franz-Steiner-Verlag, Wiesbaden 1974.
- Lampe M., *Bilateral Trade Flows in Europe, 1857–1875. A new dataset*, [w:] A. Field, G. Clark, W. Sundstrom (red.), *Research in Economic History*, JAI Press, Bingley 2008.
- List F., *Das nationale System der politischen Ökonomie (zweite Auflage)*, Verlag von G. Fischer, Jena 1910.
- Marshall A., *Principles of Economics*, Macmillan and Co., 8th edition, London 1920.
- Marshall A., *Zasady ekonomiki*, Wyd. M. Arcta, t. II., Warszawa 1928.
- Meisner M., *Die Versorgung der Weltwirtschaft mit Eisen und Stahl 1860 bis 1926*, Stuttgart 1929.
- Mill J. S., *Principles Of Political Economy*, Appleton and Company, New York 1885.
- Myszczyżyn J., *Cło wychowawcze w ujęciu szkoły klasycznej i niemieckiej szkoły historycznej z uwzględnieniem niemieckiego przemysłu hutniczego*, „Optimum Studia Ekonomiczne”, 2015, Nr 3 (75).

- Myszczyzyn J., *Przesłanki i ekonomiczne konsekwencje polityki protekcjonistycznej na przykładzie „unii żyta i żelaza”*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2012, No. 246.
- Myszczyzyn J., *Wpływ kolei żelaznych na wzrost gospodarczy Niemiec 1840–1913*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Myszczyzyn J., *Znaczenie polityki infant industry w warunkach wczesnego rozwoju gospodarczego na przykładzie Niemiec*, 22/2012, Kultura i Historia <http://www.kulturaihistoria.umcs.lublin.pl/archives/4300>
- Pierenkemper T., *Die westfälischen Schwerindustrie 1852–1913 soziale Struktur und uternehmerischer Erfolg*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1979.
- Ricardo D., *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa 1957.
- Rodrik D., *Imperfect Competition, Scale Economies, and Trade Policy in Development Countries*, in: Baldwin, [w:] R. Baldwin, *Trade Policy Issues and Empirical Analysis*, Trade Policy Issues, University of Chicago Press, Chicago 1988.
- Rynarzewski T., Zielińska-Głębocka A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Teoria wymiany i polityki handlu międzynarodowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Senghaas D., *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik – Plädoyer für Dissoziation*, Suhrkamp, Frankfurt 1977.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.
- Steinküler M., *Agrar- oder Industriestaat: Die Auseinandersetzungen um die Getreidehandels- und Zollpolitik des Deutschen Reiches 1879–1914*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 1992.
- Viner J., *Studies in the Theory of International Trade*, Harper and Brothers, New York 1965.
- Webb S., *Agriculture Protection in Wilhelminian Germany; Forging an Empire with Pork and Rye*, [w:] J. Komlos, S. Eddie (red.), *Selected Cliometric Studies on German History*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart 1997.
- Webb S., *Tariffs, Cartels, Technology, and Growth in the German Steel Industry, 1879–1914*, [w:] (red.) J. Komlos, S. Eddie, *Selected Cliometric Studies on German History*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart 1997.
- World Trade Report 2014. Trade and development: recent trends and the role of the WTO*, World Trade Organization, 2015.

WPLYW PROTEKCYJNISTYCZNEJ POLITYKI CELNEJ NA KONCENTRACJĘ I ROZWÓJ PRZEMYSŁU CIĘŻKIEGO NA PRZYKŁADZIE BRANŻY STALOWEJ W NIEMCZECH

Streszczenie

Konieczność ochrony własnego (krajowego) rynku podnoszono od setek lat. Wraz z rozwojem kapitalizmu i szkół ekonomicznych obok głównego nurtu w ekonomii klasycznej gloryfikującej m.in. wolną wymianę handlową powstały alternatywne szkoły i kierunki wskazujące na potrzebę protekcji. Polityka protekcyjnizmu może przybrać różnorodne rodzaje, w tym poruszaną w artykule postać ochrony celnej, ze szczególnym uwzględnieniem koncepcji *infant industry*, cła optymalnego, a także subsydiów dla producentów, promocji eksportu itd. Mimo dość powszechnej krytyki stosowania protekcji celnej należy uznać, że postulaty artykułowane w XIX w. przez F. Lista, a także A. Hamiltona mają solidne podstawy teoretyczne i wielu współczesnych ekonomistów (np. P. Krugman) wykazuje zalety płynące z takiej polityki. Autor, wykorzystując modele teoretyczne, dokonał oceny wpływu cła wychowawczego z uwzględnieniem dobrobytu społecznego kraju (małego i dużego) nakładającego cło, jak i dobrobytu ogólnoswiatowego. Posłużył się też danymi statystycznymi dotyczącymi gospodarek Wielkiej Brytanii, USA, Japonii, a szczególnie Niemiec. Wymowny jest przykład dotyczący rozwoju, ochrony i dominacji przemysłu hutniczego, w tym stalowego w Rzeszy Niemieckiej. Autor użył również modelowania ekonometrycznego (kliometrycznego) w celu wykazania zależności pomiędzy szybkim wzrostem produkcji stali a protekcyjnistyczną polityką prowadzoną przez rząd niemiecki. Ważnym elementem pozostaje ocena możliwości stosowania ochrony celnej we współczesnej gospodarce, w szczególności w przypadku krajów rozwijających się.

INFLUENCE OF PROTECTIONIST CUSTOMS POLICY ON THE CONCENTRATION AND DEVELOPMENT OF HEAVY INDUSTRY EXEMPLIFIED BY THE STEELMAKING SECTOR IN GERMANY

Summary

Historically developed countries (USA, France, and UK) have not been developed on the basis of the principles of free trade, but protectionist policy. Still today, it is advisable that such a policy is good for developing countries.

The necessity to protect a domestic market has been discussed for hundreds of years. Beside the main current of classical economics glorifying inter alia free trade, with the development of capitalism and schools of economic thought, alternative schools and currents indicating the need of protection came into being. Protectionist policy may adopt different forms, including tariff protection discussed in the article, especially the conception of *infant industry*, optimal duty as well as subsidies for producers, export promotion etc. Despite rather common criticism of tariff protection, it should be recognised that the assumptions described by F. List and A. Hamilton in the 19th century have solid theoretical foundations and many contemporary economists (e.g. P. Krugman) demonstrates the advantages of such policy. The author, with the use of theoretical models, assesses the influence of educational duty taking into consideration social welfare in a (small and big) country imposing tariffs as well as global welfare. He also uses statistical data concerning the United Kingdom, the USA, Japan and Germany in particular. The example of development, protection and dominance of steelmaking industry in the Nazi Germany is especially meaningful. The author uses econometric (cliometric) modeling to demonstrate the relationship between the rapid increase in steel production and the German government's protectionist policy. The possibility of applying tariff protection in the contemporary economy, especially in case of developing countries, remains an important issue.

ВЛИЯНИЕ ПРОТЕКЦИОНИСТСКОЙ ТАМОЖЕННОЙ ПОЛИТИКИ НА КОНЦЕНТРАЦИЮ И РАЗВИТИЕ ТЯЖЁЛОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ НА ПРИМЕРЕ СТАЛЕЛИТЕЙНОЙ ОТРАСЛИ В ГЕРМАНИИ

Резюме

Необходимость защиты внутреннего (отечественного) рынка ставится во главу угла на протяжении сотен лет. С развитием капитализма и экономических школ наряду с господствующим направлением в классической экономике, прославляющих, в частности, свободный торговый обмен, были созданы альтернативные школы и направления, указывающие на потребность в протекции. Протекционизм может принимать различные формы, в том числе упоминаемую в статье форму таможенной защиты, с особым акцентом на концепцию *infant industry* (детской индустрии), оптимального таможенного тарифа, а также субсидий для производителей, продвижения экспорта и т.д. Несмотря на достаточно распространённую критику применения

таможенной защиты, следует признать, что постулаты, сформулированные в девятнадцатом веке Ф. Листом, а также А. Гамильтоном, имеют свою прочную теоретическую основу, и многие современные экономисты (например, П. Кругман) подчёркивают преимущества такой политики. Автор, с использованием теоретических моделей, произвёл оценку влияния образовательного кредита с учётом как социального благосостояния страны (малой и большой), предполагающего наличие долга, так и процветания во всем мире. Были использованы статистические данные, касающиеся экономики Великобритании, США, и в первую очередь Германии. Красноречивым является пример развития, защиты и доминирования металлургической промышленности, в том числе сталелитейной, в Германском рейхе. Кроме того, автор использовал эконометрическое (клиометрическое) моделирование для того, чтобы продемонстрировать взаимосвязь между быстрым ростом производства стали и протекционистской политикой правительства Германии. Важным элементом остаётся оценка применимости тарифной защиты в современной экономике, в частности, для развивающихся стран.

Edward Halizak*

MIĘDZYNARODOWA STRATEGIA GEOEKONOMICZNA CHIN – PERSPEKTYWA NEOLIBERALNEGO INSTYTUCJONALIZMU I KULTUROWO-CYWILIZACYJNEJ TRADYCJI

WPROWADZENIE

Najważniejszą wyróżniającą cechą strategii międzynarodowej Chin jest działanie w duchu geoeconomii. Wedle opinii najbardziej prestiżowego think-tanku z USA, Council on Foreign Relations wyrażonej w najnowszej jego publikacji w praktycznym stosowaniu reguł geoeconomii, mocarstwo to jest bez wątpienia światowym liderem w tej dziedzinie¹. Jeden z badaczy zauważa, że Chiny trzymają się z dala od wojen i politycznych konfrontacji i w żaden sposób nie łączą tego z prowadzeniem biznesu – co sprawia, że ich światowy wpływ przekracza daleko ich realne możliwości ekonomiczne. Inne państwa nie obawiają się chińskiej potęgi militarnej, ale tego, że mają możliwości wykorzystywania handlu i inwestycji dla celów politycznych².

Międzynarodowa strategia geoeconomiczna może być ujmowana: a) w kategoriach stosowanych narzędzi i instrumentów przez dane państwo oraz b) jako działanie na rzecz tworzenia wedle własnych potrzeb i preferencji przestrzeni geoeconomicznej, która byłaby funkcjonalna wobec jego potrzeb rozwojowych i międzynarodowego (mocarstwowego)

* Edward Halizak – prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, ehal@hot.pl

¹ R. Blackwill, J. Harris, *War by Other Means. Geoeconomics and Statecraft. A Council on Foreign Relations Book*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, London 2016.

² L. Gelb, *GDP Now Matters More than Force*, „Foreign Affairs”, 2010, nr 6.

statusu³. Ten drugi aspekt w badaniach tej problematyki jest traktowany drugoplanowo, gdyż za sprawą inspiracji artykułem Edwarda Luttwaka sprzed kilkunastu lat pierwszeństwo przyznaje się analizom geoeconomicznego instrumentarium⁴. Biorąc to pod uwagę, celem artykułu jest analiza międzynarodowej strategii geoeconomicznej Chin w kontekście jej przestrzennego wymiaru.

Uznając zatem znaczenie kategorii przestrzeni geoeconomicznej państwa, jako naturalne nasuwa się pytanie o dobór adekwatnych modeli analitycznych i teorii w jej badaniu. Jest to szczególnie ważne w przypadku Chin – państwa o wyraźnej specyfice kulturowo-cywilizacyjnej i autorytarnym systemie politycznym. Dla porównania przestrzeni geoeconomicznej państw Zachodu – świat liberalnej demokracji i gospodarki rynkowej, ujmuje się w kategoriach liberalnej idei i teorii⁵.

Biorąc pod uwagę eksplanacyjne walory liberalizmu oraz politykę otwarcia Chin na świat zewnętrzny w wymiarze praktycznym i ideowym, przyjmujemy założenie, że najbardziej adekwatnym narzędziem badania przestrzeni geoeconomicznej Chin jest wywodząca się z liberalnej idei teoretyczna koncepcja neoliberalnego instytucjonalizmu, która została umiejętnie połączona z kulturowo-cywilizacyjną specyfiką tego mocarstwa.

Tak sformułowaną propozycję badawczą uzasadniają w naszym przekonaniu następujące argumenty.

Po pierwsze, począwszy od 1979 roku, tj. od rozpoczęcia procesu wdrażania reform, Chiny w szybkim tempie nabywały członkostwa w kolejnych organizacjach globalnych i regionalnych⁶.

Po drugie, eksplanacyjna użyteczność liberalnej idei w badaniu gospodarek określanych mianem „rynków wschodzących”, do których zalicza się też Chiny. Przesądza o tym fakt odwoływania się w tych państwach do instytucji rynku⁷.

³ E. Haliżak, *Pojęcie i istota przestrzeni geoeconomicznej*, [w:] E. Haliżak (red.), *Geoeconomia*, Scholar, Warszawa 2012, s. 30–43.

⁴ E. Luttwak, *From Geopolitics to Geo-economics: Logic of Conflict. Grammar of Commerce*, „National Interest”, 1990, nr 20, s. 17–23.

⁵ M. Sparke, *Geopolitical Fears. Geoeconomic Hopes and the Responsibilities of Geography*, „Annals of the Association of American Geographers”, 2007, nr 2, s. 338–349; D. Cowen, N. Smith, *After Geopolitics? From the Geopolitical Social to Geoeconomics*, „Antipode” 2009, nr 1, s. 22–48.

⁶ A. Kent, *Beyond Compliance: China. International Organizations and Global Security*, Stanford University Press, Palo Alto 2007; H. Wang, J. Rosenau, *China and Global Governance*, „Asian Perspective” 2009, nr 3, s. 5–39.

⁷ J.C. Hidalgo, *The Rise of Emerging Economies: Challenges and Liberal Perspective*, Liberales Institute, Occasional Paper, nr 118, 2013, Friedrich Nauman Stiftung, Berlin 2013.

Po trzecie, odwoływanie się przez Chiny w ich strategii międzynarodowej do charakterystycznych dla liberalnego podejścia instrumentów „miękkiej siły” (ang. *soft power*)⁸ oraz zasady odpowiedzialności międzynarodowej⁹.

Po czwarte, w wymiarze filozoficznym i doktrynalnym konfucjanizmu mocno zaznacza się obecność racjonalnego i pragmatycznego pierwiastka, co umożliwia otwarcie się na dialog i recepcję idei i wartości liberalnej zachodniej doktryny¹⁰.

Po piąte, synergia konfucjanizmu i liberalizmu jest w największym stopniu możliwa w sferze ekonomii i gospodarki¹¹.

Przyjmując powyższe założenia, mamy na uwadze także to, że w sferze stosunków wewnątrzpolitycznych Chin wartości zachodniego liberalizmu mają ograniczone zastosowanie poznawcze i praktyczne¹².

W artykule przyjęto następującą strukturę. Najpierw analizowano pojęcie przestrzeni geoeconomicznej oraz neoliberalnego instytucjonalizmu. W dwóch kolejnych częściach kulturowo-cywilizacyjne i ekonomiczne uwarunkowania budowy przez Chiny przestrzeni geoeconomicznej, a w części piątej stosowane metody.

1. POJĘCIE I ISTOTA PRZESTRZENI GEOEKONOMICZNEJ

Przestrzeń to jedno z kluczowych pojęć, które identyfikuje stosunki międzynarodowe jako rzeczywistość materialną (wymiar ontologiczny) i jako naukę o stosunkach międzynarodowych (wymiar epistemologiczny). Przestrzeń, zwłaszcza w wymiarze geograficznym, jest ważna, ponieważ na

⁸ D. Shambaugh, *China's Soft-Power Push*, „Foreign Affairs”, 2015, nr 4, s. 99–107.

⁹ P. Yeophantong, *Governing the World: China's Evolving Conceptions of Responsibility*, „The Chinese Journal of International Politics” 2013, vol. 6, s. 329–364.

¹⁰ D. Lynch, *Chinese Thinking on the Future of International Relations: Realism as the Ti, Rationalism as the Yong?*, „The China Quarterly”, 2009, nr 1, s. 87–107; H. Holbig, *China's Unwritten Constitution: Ideological Implication of a „Non-ideological” Approach*, Asien, Juli 2014, s. 53–59.

¹¹ B. Xiangji, Z. Feian, *The Presence of Philosophy and the position of economics: a review of the National Symposium of „Facing a Shared Future: A Dialogue between Economics and Philosophy*, „Social Science in China”, 2009, nr 3, s. 73–89; C. Herrmann-Pillath, *A “Third Culture” in Economics? An Essay on Smith, Confucius and the Rise of China*, Frankfurt School of Finance and Management, Working Paper Series, nr 159, 2013.

¹² N. Barma, E. Ratner, *China's Illiberal Challenge*, „Democracy Journal”, 2006, nr 4, s. 56–68; J. Zeng, *The Debate on Regime Legitimacy in China: bridging the wide gulf between Western and Chinese Scholarship*, „Journal of Contemporary China”, 2014, nr 88, s. 612–635.

określonym obszarze terytorium zamieszkują ludzie (narody) i wszyscy uczestnicy stosunków międzynarodowych są ulokowani w konkretnej przestrzeni geograficznej. Wśród nich najważniejszą są państwa położone na określonym terytorium oddzielnym granicami, które cechuje większa lub mniejsza restrykcyjność i lub liberalizacja interakcji między narodami i państwami. Zatem z geograficznego punktu widzenia przestrzeń międzynarodowa jest podzielona na terytoria państwowe z ich granicami.

Takie geograficzne pojmowanie przestrzeni państwa zaczęto w drugiej połowie XX wieku kwestionować, a tę krytykę wyjątkowo dobitnie uogólnił amerykański badacz sławnym stwierdzeniem o terytorialnej pułapce (ang. *territorial trap*) – co jego zdaniem opierało się na trzech założeniach: 1) Państwo ma pełną suwerenną kontrolę nad swymi granicami. To implikuje terytorialną wyłączność, co czyni z państw unitarnych uczestników stosunków międzynarodowych; 2) Ma miejsce ścisła dychotomia między tym co wewnętrzne i co międzynarodowe. To czyni z państwa ontologiczną podstawę polityki; 3) Państwo jest statycznym i ponadczasowym swego rodzaju terytorium, w ramach którego następują procesy społeczne, ekonomiczne i polityczne¹³.

Tak tradycyjnie pojmowana, jedynie w kategoriach geograficznych, przestrzeń międzynarodowa jest w swej istocie statyczna, gdyż wywodzi się i odpowiada cechom „systemu westfalskiego”, w którym suwerenność, integralność terytorialna i absolutny charakter granic zostały uznane za podstawowe wartości go konstytuujące¹⁴. Ma ona także, o czym często się zapomina, cechę przestrzeni absolutnej, to jest takiej, w której dystans (odległość) mierzy się za pomocą tradycyjnych miar, jak: kilometry czy szerokość i długość geograficzna.

Wskazanie na tę cechę ma o tyle znaczenie, że w drugiej połowie XX wieku przedstawiciele nauk o geografii zaczęli wysuwać koncepcję relatywnej przestrzeni wychodząc od pojęcia relatywności danego punktu, położenia, miejsca. Owa relatywność polega na tym, że każdą lokalizację i miejsce określa się w stosunku do innej. Pojęcie relatywnego miejsca, a co za tym idzie i przestrzeni ma zmienny i dynamiczny charakter (rozszerza się i kurczy) w czasoprzestrzeni, i jest funkcją ludzkiej aktywności i postrzegania. Oto co pisali przed laty na ten temat geografowie:

¹³ J. Agnew, *The territorial trap: the geographical assumptions of International Relations Theory*, „Review of International Political Economy”, 1994, nr 1, s. 53–80.

¹⁴ A. Gałganek, „Westfalia” jako metafora genezy w nauce o stosunkach międzynarodowych, [w:] M. Pietraś, K. Marzęda (red.), *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008, s. 23–57.

„Przestrzeń, w której żyją ludzie ma bardziej psychologiczny niż absolutny charakter. Jeśli naszym zamiarem jest objaśnianie istoty interakcji przestrzennych to to co jest ważne to nie to, jak daleko są położone dwa miejsca od siebie w absolutnej przestrzeni, ale raczej to, jak ludzie w tych dwóch miejscach myślą o tym, jak są od siebie oddaleni”¹⁵.

W innym miejscu stwierdzali, że:

„Jakkolwiek aktywność, którą podejmują ludzie, aby ułatwić lub utrudnić ludziom, ideom lub przedmiotom poruszają się w przestrzeni ma istotny wpływ na procesy i strukturę kształtowania przestrzeni”¹⁶.

Takie przewartościowania w pojmowaniu miejsca i przestrzeni zaczęły skutkować próbami określenia na nowo ich istoty w postaci operacyjnej definicji. Przykładem może być propozycja dwójki badaczy amerykańskich, którzy przedstawili taką oto opinię na ten temat:

„Podejścia ukierunkowane na określenie geograficznej koncepcji miejsca zmagają na rzecz uwzględnienia następujących elementów. Po pierwsze, ekonomiści i geografowie ekonomiczni podkreślają znaczenie lokalizacji lub przestrzeni *sui generis*, tj. przestrzennej dystrybucji społecznej i ekonomicznej aktywności uwarunkowanej wykorzystaniem różnicy między kosztami lokalizacji produkcji i ceną na rynku. Po drugie, mikrosocjologowie i humanistyczni geografowie podkreślają znaczenie lokalności, tj. miejsca zamieszkiwania i stałych społecznych interakcji stąd wynikających. Po trzecie, antropologowie i przedstawiciele geografii kulturowej biorą pod uwagę sens miejsca – lokalizacji i identyfikacji z danym miejscem, w którym się zamieszkuje”¹⁷.

Wszystkie trzy powyższe ujęcia miejsca i przestrzeni mają w naszym przekonaniu znaczenie w badaniu stosunków międzynarodowych, gdyż odwołując się do nich można badać relacje (stosunki) między podmiotami, rzeczami, zjawiskami i procesami ulokowanymi i rozmieszczonymi w różnych miejscach przestrzeni międzynarodowej w wymiarze bezwzględny i relatywnym.

Badaczami stosunków międzynarodowych, którzy jako pierwsi zwrócili uwagę na problem przestrzeni międzynarodowej, było amerykańskie małżeństwo Harold i Margaret Sprout, którzy pisząc o polityce zagranicznej państwa wprowadzili pojęcie środowiska międzynarodowego, w którym ono działa. W związku z tym zwrócili uwagę na to, że w badaniu polityki zagranicznej państwa należy brać uwagę trzy aspekty: podmiot, środowisko i relację środowisko – podmiot, przy czym ten ostatni uznawali za kluczowy, gdyż umożliwia

¹⁵ R. Abler, J. Adams, P. Gould (eds), *Spatial Organization: The Geographer's View of the World*, Prentice Hall, New York, s. 75.

¹⁶ *Ibidem*, s. 82.

¹⁷ J. Agnew, J. Duncan (red.), *Power of Place*, Unwin Hyman, Boston 1987, s. 2.

zrozumienie procesów politycznych i decyzji w państwie. To relacja przyczynowo-skutkowa, w ramach której środowisko oddziałuje na zachowanie ludzi i instytucji w państwie¹⁸.

Teoretyczna koncepcja relacji państwo – środowisko małżeństwa Sprout charakteryzowała się deterministycznym jej ujęciem, gdyż oddziaływaniu przestrzeni międzynarodowej i jej geograficznym komponentom przypisywano kluczową rolę w badaniu polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych. Dowodzi tego chociażby propozycja uwzględnienia geopolitycznej koncepcji w analizie tej relacji¹⁹.

Definiowanie relacji środowisko międzynarodowe – przestrzeń międzynarodowa a państwo w kategoriach geopolityki odpowiadało myśleniu i działaniu w duchu realizmu, ale niosło w sobie ryzyko braku spójności w formułowaniu wniosków badawczych ze względu na brak intersubiektywnie uzgodnionej koncepcji geopolityki, nie mówiąc już o jej instrumentalnym wykorzystywaniu dla celów politycznych. Autor jednego z najczęściej cytowanych artykułów o geopolityce tak ją definiuje:

„Abstrakcyjnie pojmowana geopolityka tradycyjnie skupia się na analizie relacji między siłą polityczną państwa a przestrzenią geograficzną. Ujmując rzecz konkretnie to sposób strategicznego myślenia podkreślającego znaczenie lądu i obszarów jako podstawy siły państwa”²⁰.

Ujmowanie przestrzeni międzynarodowej w kategorii tak definiowanej geopolityki niesie ze sobą dwojakiego rodzaju analityczne uogólnienia.

Po pierwsze, nadaje przestrzeni międzynarodowej absolutny wymiar ze względu na geograficzny determinizm. Sami przedstawiciele nauk geograficznych zwracają uwagę na nieadekwatność takiego podejścia, gdyż wskazują na to, że decydenci i politycy konstruują mapy wyobrażone, które są funkcją postrzegania środowiska międzynarodowego i doświadczenia z przeszłości²¹.

¹⁸ H. Sprout, M. Sprout, *Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics*, Princeton University, Princeton, 1956; *Idem*, *Environmental Factors in the Study of International Politics*, „Journal of Conflict Resolution”, 1957, nr 1, s. 309–328.

¹⁹ H. Sprout, *Geopolitical Hypothesis in Technological Perspective*, „World Politics”, 1963, nr 15, s. 187–212.

²⁰ O. Osterud, *The Uses and Abuses of Geopolitics*, „Journal of Peace Research”, 1988, nr 1, s. 191–199.

²¹ D. Newman, *Real Spaces, Symbolic Spaces: Interrelated Notion of Territory in the Arab-Israeli Conflict*, [w:] P. Diehl (red.), *A Road Map to War*, Vanderbilt University Press, Nashville 1999; J. Akerman, *The Imperial Map*, University of Chicago Press, Chicago 2009.

Henry Lefebvre posunął się jeszcze dalej twierdząc, że każde państwo w wyniku świadomych i celowych działań „produkuje” własną przestrzeń, czy to materialną czy też socjalną (abstrakcyjną i symboliczną)²². Zatem przestrzeń międzynarodowa nie jest wymiarowa ani absolutna, gdyż będąc efektem świadomej ludzkiej działalności i zachowań jest funkcją postrzegania, wyobrażeń, ich tożsamości i uznawanych jako wartości. Uprawnia to stwierdzenie, że przestrzeń międzynarodowa charakteryzuje się przede wszystkim relatywnością.

Po drugie, i najważniejsze, definiowanie w kategoriach geopolityki międzynarodowej przestrzeni, będąc obciążone dogmatem fizycznej (geograficznej) przestrzeni, nie uwzględnia nowych faktów empirycznych i tendencji rozwojowych w środowisku międzynarodowym, które wyzwalały aktywność państwa i ludzi z tak zwanej „terytorialnej pułapki”. W reakcji na eksplanacyjne niedomogi klasycznej geopolityki ujawnił się nurt „krytycznej geopolityki”²³ i „społecznej geopolityki”²⁴, „feministycznej geopolityki”²⁵ i „neoliberalnej geopolityki”²⁶, „geopolityki postkolonialnej”²⁷.

Równoległe do prób rekonceptualizacji tradycyjnego pojęcia geopolityki do wymogów społeczności rozwijało się alternatywne podejście w definiowaniu przestrzeni międzynarodowej określane mianem geoeconomii, które począwszy od lat sześćdziesiątych ubiegłego stulecia zaczęło być postrzegane jako bardziej adekwatne pod względem eksplanacyjnym, ponieważ kierowało uwagę na nowe zjawiska i procesy nie powiązane bezpośrednio z terytorialnością – co bardzo dobrze zostało zidentyfikowane w artykułach Friedricha Kratochwila²⁸ i Gerarda Ruggie²⁹. Sama zaś koncepcja geoeconomii weszła

²² H. Lefebvre, *Space and State*, [w:] N. Brenner, B. Jessop, M. Jones, G. Macleod (red.), *State / Space. A Reader*, Blackwell, London 2003, s. 84–101.

²³ G.O. Tuathail, *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*, University of Minnesota Press, Minneapolis 1996.

²⁴ D. Cowen, N. Smith, *After Geopolitics...*, *op. cit.*, s. 22–48.

²⁵ L. Dowler, J. Sharp, *A Feminist Geopolitics*, „Space and Polity”, 2001, nr 5, s. 165–176; A. Secor, *Toward a Feminist Counter-geopolitics: Gender, Space and Islamist Politics in Istanbul*, „Space and Polity”, 2001, nr 3, s. 199–219.

²⁶ M. Sparke, S. Roberts, A. Secord, *Neoliberal Geopolitics*, „Antipode”, 2003, nr 3, s. 886–897.

²⁷ D. Slater, *Geopolitics and the Post-colonial. Rethinking North-South Relations*, Blackwell, Oxford 2003.

²⁸ F. Kratochwil, *Of System, Boundaries and Territoriality: an Inquiry into the Formation of the State System*, „World Politics”, 1986, nr 1, s. 27–51.

²⁹ G. Ruggie, *Territoriality and Beyond: Problematising Modernity in International Relations*, „International Organization”, 1993, nr 1, s. 139–174.

do obiegu naukowego po zakończeniu zimnej wojny za sprawą słynnego artykułu Edwarda Luttwaka³⁰.

Geoekonomia to nowa propozycja badawcza, która przynosi przełom w konceptualizacji przestrzeni międzynarodowej pod wpływem materialnych przesłanek, jak: potrzeby globalnej akumulacji kapitału³¹, wzrostu współzależności³², wzrostu rangi pozapaństwowych uczestników³³, globalizacji³⁴ i ekspansji neoliberalnej ideologii³⁵.

Należy mieć na uwadze to, że pojęcie geoekonomii trzeba ujmować dwojako.

Po pierwsze, jako koncepcję przestrzeni międzynarodowej konceptualizowaną w opozycji do geopolityki.

Po drugie, jako działania państw z wykorzystaniem szeroko rozumianych pozamilitarnych środków i metod (stwierdzenie E. Luttwaka o zastępowaniu metod militarnych handlowymi). Takie podejście prezentują autorzy najnowszej publikacji o geoekonomii z Council on Foreign Relations³⁶.

Co się tyczy pierwszego aspektu geoekonomii, najbardziej interesującego z punktu widzenia założeń artykułu, to Deborah Cowen i Neil Smith tak określają różnicę między geopolityką a geoekonomią:

„Podczas gdy geopolityka może być rozumiana jako powiększenie terytorium celem akumulacji bogactwa to geoekonomia oznacza zupełnie coś odwrotnego, a mianowicie akumulację bogactwa poprzez kontrolę rynku”³⁷.

Matthew Sparke, jeden z pionierów badań nad istotą i naturą geoekonomii, a zwłaszcza jej przestrzennego wymiaru, wyraża zdecydowany pogląd, że z geohistorycznego punktu widzenia wchodzimy w erę geoekonomii, gdzie geopolitka i towarzyszące temu pojęcie terytorium, powstrzymywania i kon-

³⁰ E. Halizak, *Geoekonomia*, Scholar, Warszawa, 2012, s. 17–30.

³¹ S. Amin, *Accumulation on a World Scale*, Monthly Review Press, New York 1974; H. Wai-Ching Young, *Capital state and space: Contesting the borderless world*, Transactions of the Institute of British Geographers, 1999, t. 3, s. 291–309.

³² R. Cooper, *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*, W.W. Norton, New York 1968; R. Keohane, J. Nye, *Power and Interdependence...*, *op. cit.*

³³ R. Keohane, J. Nye, *Transnational Relations and World Politics...*, *op. cit.*

³⁴ R. Cox (red.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, Guilford, New York 1997.

³⁵ W. Larner, *Theorising neoliberalism: Policy, ideology, governmentality*, „Studies in Political Economy”, 2000, nr 1, s. 5–26; P. Goff, *Invisible Borders: Economic Liberalization and National Identity*, „International Studies Quarterly”, 2000, nr 4, s. 533–562.

³⁶ R. Blackwill, J. Harris, *War by Other Means...*, *op. cit.*

³⁷ D. Cowen, N. Smith, *After Geopolitics...*, *op. cit.*, s. 42.

fliktu, to wymierający reżim stosunków międzynarodowych, zbiór geostrategicznych wizji i praktyk, które przetrwały globalny neoliberalizm i które mają związek z racjonalizmem i tradycyjnym uprawianiem polityki w duchu „realpolitik”³⁸. To sprawia, że geopolitykę kojarzy się z obawami, a geoekonomię z nadzieją³⁹.

Mając powyższe na uwadze, możemy stwierdzić, że w najprostszym ujęciu przestrzeń geoeconomiczna w każdym wymiarze przeciwstawia się geopolitycznej. To nazbyt ogólne i mało precyzyjne określenie, jeśli nie wskaże się na elementy i kryteria, które identyfikują przestrzeń geoeconomiczną i przesądzą o jej specyfice. Takie *in extenso* ujęcie powinno zawierać następujące elementy konstytuujące tę przestrzeń.

Po pierwsze, przestrzeń geoeconomiczna ma wymiar relatywny, gdyż jest funkcją postrzegania, ale najważniejsze jest to, że jest społecznie konstruowana przez państwa i podmioty pozapaństwowe zgodnie z wartościami neoliberalnymi. Ma tu miejsce ścisły związek przyczynowo-skutkowy.

Po drugie, przestrzeń geoeconomiczna nie ma związku z terytorialnością, gdyż obejmuje zbiór miejsc i lokalizacji aktywności gospodarczej w regionie, kontynencie i w skali globalnej, między którymi dystans ma relatywny charakter i jest funkcją intensywności powiązań produkcyjnych (globalny łańcuch produkcji), technologicznych (ochro?), walutowych (strefy i obszary współpracy walutowej), kapitałowych (swoboda alokacji kapitału, porozumienie o inwestycjach), handlowych (strefy, obszary wolnego handlu).

Po trzecie, z normatywnego punktu widzenia przestrzeń geoeconomiczna charakteryzuje się homogenicznością, gdyż odwołuje się do liberalnej koncepcji kapitalizmu zachodniego i kojarzy się z wolnością, otwartością i swobodnym dostępem do każdego miejsca i lokalizacji, oraz konkurowaniem. Zewnętrznym tego przejawem jest jej instytucjonalizacja, instytucje gospodarki światowej promujące liberalną wersję gospodarowania w skali globalnej.

Po czwarte, przestrzeń geoeconomiczna jest w pierwszej kolejności funkcją działań państwa powiększenia bogactwa i potęgi – mocarstwowości economicznej za pomocą geoeconomicznych instrumentów i metod działania. To nadaje jej hierarchiczny charakter, gdyż jej struktura przedmiotowa i podmiotowa jest funkcją economicznej mocarstwowości.

³⁸ M. Sparke, *On the Double Vision of Geopolitics and Geoeconomics: Connecting Contradictory Geostrategic Discourses to the Contradiction of Uneven Global Development*, <http://faculty.Washington.edu/sparke>

³⁹ M. Sparke, *Geopolitical Fears...*, *op. cit.*, s. 338–349.

2. NEOLIBERALNY INSTYTUCJONALIZM

Pojęcie neoliberalny instytucjonalizm oznacza, że instytucje krajowe i międzynarodowe są kształtowane przez neoliberalną ideę.

W bogatej literaturze przedmiotu funkcjonują dwie powszechnie akceptowane definicje. Pierwsza, autorstwa Roberta Keohane, twórcy instytucjonalnej teorii w nauce o stosunkach międzynarodowych, która mówi, że instytucje to:

„stałe i powiązane ze sobą zespoły norm (formalnych i nieformalnych), które określają realizowane role, powstrzymują działania i kształtują oczekiwania”⁴⁰.

Zdecydowany krytyk tej teorii John Mearsheimer sformułował bardziej spójną, jak się wydaje, definicję, mówiącą, że instytucje międzynarodowe to:

„zespół reguł, które stanowią sposoby i metody, za pomocą których państwa współpracują i rywalizują ze sobą”⁴¹.

Instytucjonalna teoria stosunków międzynarodowych została zaproponowana pod koniec lat osiemdziesiątych przez Roberta Keohane⁴². Było to efektem ewolucji poglądów naukowych, gdyż we wcześniejszych pracach zajmował się problematyką reżimów międzynarodowych jako formy współpracy międzynarodowej w sytuacji kiedy spada znaczenie hegemonu, który do tej pory był jej gwarantem⁴³.

Teoria instytucjonalna opiera się na trzech założeniach: 1) Państwa to najważniejsi uczestnicy stosunków międzynarodowych; 2) Państwa powinny być traktowane jako racjonalni uczestnicy; 3) Państwa nie działają altruistycznie, ale interesownie. Wyróżnia ona trzy formy instytucji: 1) Organizacje rządowe

⁴⁰ R. Keohane, *Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics*, [w:] R. Keohane (red.), *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Westview, Boulder 1989, s. 3.

⁴¹ J. Mearsheimer, *The False Promise of International Institutions*, „International Security”, 1994/1995, nr 3, s. 6.

⁴² Zob.: R. Keohane, *Institutionalization in the United Nations General Assembly*, „International Organization”, 1969, nr 4, s. 859–896; *Idem*, *International Institutions: Two Approaches*, „International Studies Quarterly” 1988, nr 4, s. 379–396; *Idem*, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Westview Press 1989.

⁴³ R.O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton 1984; A. Hasenclever, P. Mayer, V. Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.

i pozarządowe; 2) Reżimy międzynarodowe; 3) Konwencje oparte na zasadzie wzajemności.

Najbardziej jednak interesującym aspektem teorii instytucjonalnej jest połączenie jej z ideą liberalną, gdyż jej autor określał siebie jako „zaawansowany liberal” (ang. *sophisticated liberal*) lub jako „instytucjonalny liberal” (ang. *liberal institutionalist*). Odrzucał międzywojenną idealistyczną wersję liberalizmu opartą na założeniu harmonii interesów. Akceptując twierdzenie realizmu o anarchiczności systemu międzynarodowego i egoizmie państw z jednej strony, a z drugiej przywiązanie do wartości liberalnych (wiara w postęp i siłę sprawczą ludzkiego działania w warunkach wolności), określał swoją teorię jako neoliberalną⁴⁴, którą traktował jako przeciwstawienie idealistycznego liberalizmu okresu międzywojennego⁴⁵ (dlatego przedrostek neo-), a także jako formę zaawansowanego liberalizmu, czyli instytucji o rozwiniętych funkcjach regulacyjnych, która ułatwi wymianę i współpracę⁴⁶, czyli przyczynia się do realizacji liberalnych wartości w stosunkach międzynarodowych, tj. postępu, wolności, demokracji i dobrobytu.

Najważniejszą, jak się wydaje, przesłanką powstania teoretycznej koncepcji neoliberalnego instytucjonalizmu był wszechogarniający wpływ neoliberalnej doktryny, szczególnie w jej wersji ekonomicznej, autorstwa Friedricha Hayka i Milтона Friedmana. Określano to mianem nastania liberalnej epoki w rozwoju historycznym (ang. *liberal moment*)⁴⁷, o czym zaświadcza w literaturze przedmiotu prace Francisca Fukuyamy i Samuela Huntingtona⁴⁸. Neoliberalizm stał się ideologią współczesnej globalizacji, która przyspieszyła po zakończeniu zimnej wojny⁴⁹.

Geneza ideologiczno-politycznej ofensywy neoliberalnej doktryny w państwach Zachodu jest w literaturze przedmiotu poddana wszechstronnej analizie. Badacze są na ogół zgodni, że pierwotną jej przesłanką był kryzys kapitalizmu, który miał miejsce w dekadzie lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia i który przejawiał się w rozpadzie tradycyjnego systemu walutowego

⁴⁴ R. Keohane, *Neoliberal Institutionalism...*, op. cit.

⁴⁵ M. Pugh, *Liberal Internationalism. The Interwar Movement for Peace in Britain*, Palgrave, London 2012.

⁴⁶ R. Keohane, *International Liberalism Reconsidered*, [w:] J. Dunn, P. Chester (red.), *The Economic Limits to Modern Politics*, Cambridge University Press, 1990, s. 165–194.

⁴⁷ R. Latham, *The Liberal Moment: Modernity, Security and the Making of Postwar International Order*, Columbia University Press, 1997.

⁴⁸ F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Harmondsworth, 1992; S. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, 1991.

⁴⁹ S. Gill, *Globalization, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism*, „Millennium”, 1995, nr 24, s. 399–423.

z Bretton Woods i kryzysu modelu funkcjonowania i zarządzania gospodarką kapitalistyczną, określanego mianem Fordyzm-Keynesizm, który najogólniej rzecz biorąc charakteryzował się rozbudowanym interwencjonizmem państwa, w obliczu spadku efektywności produkcji na wielką skalę (Fordyzm) oraz rosnących kosztów programów socjalnych. W reakcji na te negatywne zjawiska w Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych nastąpił zwrot ku neoliberalizmowi, w którym zaczęto upatrywać recepty na bolączki ówczesnego kapitalizmu poprzez deregulację, prywatyzację, ograniczenie wydatków socjalnych i roli związków zawodowych i, co najważniejsze, liberalizację wszelkich form obrotu międzynarodowego, w tym przede wszystkim przepływu kapitału⁵⁰.

Neoliberalna polityka, zastosowana najpierw przez Zachód u siebie, została zastosowana w stosunku do innych państw. Jak piszą Neil Brenner i Nik Theodore:

„liberalne programy restrukturyzacji zostały zastosowane w globalnej skali dzięki działaniom USA i państw grupy G-7, aby podporządkować inne państwa dyscyplinie rynków kapitałowych. Instytucje Bretton Woods, jak: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, GATT i Światowa Organizacja Handlu zostały przekształcone w agentów transnarodowego neoliberalizmu celem instytucjonalizacji prorynkowych reform w państwach Trzeciego Świata”⁵¹.

Neoliberalizm, podobnie jak liberalizm, nie jest jednoznacznie zdefiniowany, gdyż identyfikuje się go poprzez praktykę polityczno-gospodarczą i ideowe treści. To także forma dyskursu, działania na przykład w polityce zagranicznej, a także jako konkretne rozwiązania w wymiarze krajowym i międzynarodowym⁵². Jamie Peck i Adam Tickell utrzymują, że:

„Neoliberalizm dostarcza swego rodzaju operacyjnej struktury lub »ideologicznego software« dla konkurencyjnej globalizacji (...) upowszechniając zasady wolnego handlu, elastycznego rynku pracy i prywatnej przedsiębiorczości staje się podstawą współczesnej polityki od Waszyngtonu do Moskwy”⁵³.

⁵⁰ Zob.: m.in. H. Overbeek, *Restructuring Hegemony in the Global Political Economy: The Rise of Transnational Neoliberalism in the 1980's*, Routledge, New York 1993; A. Amin (ed.), *Post Fordism: A Reader*, Blackwell, Cambridge 1994. Na temat krytyki neoliberalizmu zob.: P. Bourdieu, *Acts of Resistance: Against the Tyranny of the Market*, Free Press, New York 1998.

⁵¹ N. Brenner, N. Theodore, *Cities and the Geographies of „Actually Existing Neoliberalism”*, „Antipode” 2002, nr 2, s. 349–379.

⁵² E. Haliżak, *Liberalna teoria polityki zagranicznej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2016, nr 2 (w druku).

⁵³ J. Peck, A. Tickell, *Neoliberalizing Space*, „Antipode” 2002, nr 2, s. 380.

Ci sami autorzy argumentują, że neoliberalizm jest wszędzie, co polega na kształtowaniu każdego wymiaru przestrzeni społecznej, nie wyłączając międzynarodowej, i co określają mianem procesu neoliberalizacji⁵⁴.

3. PRZESTRZEŃ GEOEKONOMICZNA CHIN: KULTUROWO-CYWILIZACYJNE UWARUNKOWANIA

Na ogół bez zastrzeżeń jest akceptowana teza, że Chiny to jedyne współczesne mocarstwo, które podstawą swej międzynarodowej strategii po 1989 r. uczyniło geoekonomię. Badania na ten temat koncentrują się przede wszystkim na problematyce narzędzi geoekonomicznego działania, dyplomacji ekonomicznej, metod i strategii ekonomicznego działania (ang. *economic statecraft*)⁵⁵. Pomija się natomiast kwestię działań Chin na rzecz tworzenia własnej przestrzeni geoekonomicznej. To dosyć poważne zaniedbanie, ponieważ nie sposób ująć istotę międzynarodowej strategii tego mocarstwa bez uwzględnienia tego komponentu. Znajduje to swój wyraz w ekonomizacji polityki zagranicznej tego mocarstwa w stopniu niespotykanym wśród współczesnych mocarstw⁵⁶.

Podjmując próbę identyfikacji przestrzeni geoekonomicznej, należy, w naszym przekonaniu, wziąć pod uwagę następujące ideowe, historyczno-kulturowe i ekonomiczne przesłanki: 1) Historyczno-filozoficzna koncepcja „tianxia” i wywodząca się z niej praktyka systemu trybutarnego, 2) etno-kulturowe pojęcie „guanxi”, 3) potencjał gospodarki Chin, 4) stosunek Chin do liberalizmu, neoliberalnego instytucjonalizmu i liberalnego porządku międzynarodowego.

Co się tyczy pierwszego historycznego argumentu, to należy wskazać na fakt obecności pojęcia przestrzeni w chińskiej myśli filozoficznej i politycznej. Identyfikująca rolę i miejsce Chin we wszechświecie koncepcja tianxia ma wybitnie przestrzenno-geograficzny charakter, gdyż opiera się na pojęciach: nieba, nieboskłonu, ziemi i oznacza dosłownie wszystko co pod niebem z Chi-

⁵⁴ *Ibidem*, s. 380–403.

⁵⁵ Zob.: m.in. D. Drezdner, *Three Ways of Looking at Chinese Economic Statecraft*, „Foreign Policy” 2010, nr 10; D. Brautigam, T. Xiaoyang, *Economic Statecraft in China's New Overseas Special Economic Zones: Soft Power, Business or Resource Security?*, „International Affairs”, 2012, nr 4, s. 799–816; J. Reilly, *China's Economic Statecraft: Turning Wealth into Power*, Lowy Institute, November 2013.

⁵⁶ Chi-hung Wei, *China's Economic Offensive and Taiwan's Defensive Measures*, „China Quarterly” 2013, nr 3.

nami w samym centrum tak definiowanego świata. Według Williama Callahana oznaczała ona: a) cały świat w geograficznym rozumieniu, b) wszystkich mieszkańców tego świata, c) instytucje i porządek międzynarodowy⁵⁷. Jak pisze Krzysztof Gawlikowski, termin ten występował w dwóch znaczeniach: dosłownym „świat” i metaforycznym „cesarstwo chińskie”, które po prostu utożsamiano ze światem⁵⁸.

Z tego ostatniego pojmowania „tianxia” wyłoniła się pragmatyczna koncepcja systemu trybutarnego, czyli regionalnego ograniczonego do Azji Wschodniej porządku formy pod auspicjami Chin. W przeciwieństwie do zachodniego (westfalskiego), opartego na suwerennej równości i anarchii, charakteryzował się on hierarchicznością⁵⁹ i został uformowany bardzo wcześnie, bo w okresie dynastii Han, a pierwszym badaczem zachodnim, który opublikował artykuł na ten temat był John Fairbank⁶⁰. System trybutarny w swej istocie miał ekonomiczny charakter, gdyż w zamian za złożenie hołdu cesarzowi, władcy innych państw otrzymywali przywileje handlowe w postaci dostępu do chińskiego rynku⁶¹. Jak wskazuje Maciej Michałek, w sferze politycznej system ten był asymetryczny, ale w sferze ekonomicznej było zupełnie odwrotnie, gdyż korzyści z handlu przewyższały koszty trybutu⁶². System trybutarny to pierwotny wzorzec przestrzeni geoeconomicznej ekonomicznych kryteriów wynagradzania.

Drugim ważnym uwarunkowaniem, którego nie sposób pominąć w analizie przestrzeni geoeconomicznej Chin i tego co ją konstytuuje, jest kulturowo-etniczna koncepcja „guanxi”, która w języku chińskim oznaczając bliskość, zaufanie i odpowiedzialność, określa (definiuje) relacje między Chinami a diasporą chińską w świecie. Wedle opinii jednego z chińskich badaczy, Chińczycy zamieszkujący zagranicą jak żaden inny naród nie odczuwają tak

⁵⁷ W. Callahan, *Tianxia, Empire and the World: Chinese Visions of World Order for the Twenty-First Century*, [w:] W. Callahan, E. Barabantseva (red.), *China Orders the World*, The John Hopkins University Press, Baltimore 2011, s. 91–118.

⁵⁸ K. Gawlikowski, *Konfucjański model państwa w Chinach*, ISP PAN, Warszawa 2006, nr 63.

⁵⁹ C. Ringmar, *Performing International System: Two East Asian Alternatives to the Westphalian Order*, „International Organization” 2012, nr 1, s. 1–25.

⁶⁰ J. Fairbank, *Tributary Trade and China's Relations with the West*, „The Far Eastern Quarterly” 1942, nr 1, s. 129–149.

⁶¹ D. Kang, *East Asia Before the West: Five Centuries of Trade and Tribute*, Columbia University Press, New York 2010.

⁶² M. Michałek, *System trybutarny – chińska koncepcja ład regionalnego*, [w:] A. Jarczewska, J. Zajączkowski (red.), *Region Azji i Pacyfiku w latach 1985–2015*, Scholar, Warszawa 2016, s. 74–92.

silnych więzi z Chinami – co przekłada się na lojalność wobec nich. Na tę okoliczność przytacza taką oto opinię:

„Z powodu etnicznych więzów i pokrewieństwa krwi, nasze ekonomiczne i handlowe relacje [tj. między Chinami a diasporą – przyp. autora] muszą być bardziej rozwinięte niż te z innymi państwami”⁶³.

Mając na uwadze ten argument, można stwierdzić, że obecność chińskiej diaspory w innych państwach, regionach i kontynentach jest ważnym kryterium przestrzeni geoeconomicznej Chin, tym bardziej że mocarstwo to aktywnie wspiera emigrację i osiedlanie się Chińczyków za granicą.

4. SPECYFIKA USTROJU GOSPODARCZEGO CHIN

Kolejne uwarunkowanie chińskiej strategii geoeconomicznej ma swoje źródło w parametrach chińskiej gospodarki, której produkt narodowy w 2014 roku wyniósł 10,365 bilionów USD. To druga po USA gospodarka świata. Chiny od 2009 roku zajmują pierwsze miejsce w światowym handlu. W 2014 roku ich eksport wyniósł 2,342 bln USD, a import 1,959 bln USD. Wedle danych World Investment Report 2015 w 2014 roku do Chin napłynął kapitał w formie bezpośrednich inwestycji o wartości nieomal 120 mld USD, a wartość zakumulowanych bezpośrednich inwestycji zagranicznych w tym kraju wyniosła 2,190 bln USD (łącznie z Hongkongiem). Jednocześnie dzięki zakumulowanym wcześniej rezerwom walutowym Chiny stopniowo od kilkunastu lat zwiększają eksport kapitału w formie inwestycji bezpośrednich, których zakumulowana wartość w świecie wynosi około 1,2 bln USD.

Dzięki tak wysokim parametrom materialnej potęgi, Chiny od ponad 10 lat są traktowane jako nowe mocarstwo ekonomiczne⁶⁴. Wśród obszernej literatury na ten temat wyjątkowymi wartościami analitycznymi wyróżnia się praca Arvinda Subramaniana, która zawiera interesujące scenariusze ekonomicznej dominacji Chin w świecie⁶⁵.

Globalny wymiar chińskiej mocarstwowości ekonomicznej sprawia, że ten kraj nieustannie musi kreować przestrzeń międzynarodową stosownie

⁶³ Y. Yiyn, *Guanxilization or categorization: psychological mechanism contributing to the formation of the Chinese concept of “us”*, „Social Sciences in China” 2009, nr 2, s. 49–67.

⁶⁴ W. Harcourt, *Editorial: China: An emerging economic power, with a difference*, „Development”, 2007, nr 3.

⁶⁵ A. Subramanian, *Eclipse. Living in the Shadow of China’s Economic Dominance*, Peterson Institute for International Economics, Washington 2011.

do rosnących potrzeb i preferencji rozwojowych, przestrzeń umożliwiającą swobodną akumulację i transfer kapitału (jego eksport i import), dostęp do zagranicznych źródeł podaży czynników produkcji (głównie surowców), dostęp do rynków międzynarodowych w zakresie eksportu towarów i usług.

Istotną okolicznością, która wpływa na rozwój i kształtowanie chińskiej przestrzeni geoeconomicznej, jest realizowany od ponad trzech dekad proeksportowy model rozwoju⁶⁶, który obecnie ustępuje nowemu, opartemu na popycie i konsumpcji wewnętrznej. Warto przypomnieć, że Chiny już w dekadzie lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia dokonały nadzwyczaj przenikliwej diagnozy środowiska międzynarodowego u schyłku zimnej wojny – diagnozy w duchu współczesnej geoeconomii. Oto ówczesna opinia na ten temat:

„We współczesnym świecie współzależność i stosunki gospodarcze osiągnęły niespotykany do tej pory poziom. Stało się to dzięki rozwojowi nauki i technologii. W wyniku tego świat nabrał cech jedności. Dzisiaj żadne państwo nie może sobie pozwolić na odcięcie się od świata zewnętrznego, a czasy autarkii odeszły na zawsze. Wzrost gospodarczy i rozwój danego państwa jak nigdy zależy od stanu światowej gospodarki. Ekonomiczne interesy państw są nawzajem powiązane, co nie pozostaje bez wpływu na ich bezpieczeństwo”⁶⁷.

Współcześnie jakościowo nową determinantą chińskiej przestrzeni geoeconomicznej są działania władz tego państwa zmierzające do ustanowienia gospodarki rynkowej, co w bardzo poważnym stopniu jest odwołaniem się do zasad liberalizmu ekonomicznego⁶⁸. Jest to istotna przesłanka dla liberalizacji procesów gospodarowania, a więc także kreacji przestrzeni geoeconomicznej.

W związku z powyższym jako naturalne jawi się pytanie o specyfikę chińskiego modelu gospodarczego. To istotna kwestia, która jest przedmiotem intensywnych badań, o czym zaświadcza obfita literatura na ten temat, nie mówiąc już o licznych sporach i kontrowersjach, które dotyczą tego, na ile Chiny są gospodarką rynkową oraz stanu jej wewnętrznego i zewnętrznego zrównowżenia. Zasadniczy problem, który dominuje w tym dyskursie, dotyczy odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu gospodarka Chin oparta jest na charakterystycznych dla Zachodu wartościach liberalnych z jednej strony, a z drugiej na własnych typowo chińskich wartościach⁶⁹. Ci pierwsi stawiają tezę o postępach liberalizacji w chińskim systemie gospodarczym zgodnie

⁶⁶ M. Mickiewicz, *Decentralizacja gospodarki a rozwój handlu zagranicznego w ChRL w latach 1979–1985*, „Acta Asiatica Varsoviensa” 1990, nr 3, s. 81–99.

⁶⁷ Y. Song, *On China's Concept of Security*, UNIDIR, Geneva 1986, s. 2.

⁶⁸ N. Lardy, *Markets over Mao, The Rise of Private Business in China*, Peterson Institute for International Economics, Washington 2014.

⁶⁹ S. Breslin, *The 'China model' and the global crisis: from Friedrich List to a Chinese mode of governance*, „International Affairs” 2011, nr 6, s. 1323–1343.

z zachodnimi standardami⁷⁰, a ci drudzy argumentują, że jest wręcz odwrotnie, gdyż tradycyjne chińskie wartości w połączeniu z autorytarnym systemem politycznym przesadzają o specyfice ustroju gospodarczego Chin⁷¹.

W bogatej literaturze przedmiotu na temat chińskiego modelu gospodarczego wyróżniają się publikacje następujących autorów.

Joshua Cooper Ramo w 2004 r. opublikował pracę, dzięki której do obiegu naukowego wprowadził pojęcie *Beijing Consensus*, przeciwstawiając je *Washington Consensus* – symbolowi zachodniego stylu gospodarowania. Jego zdaniem alternatywny wobec zachodniego model gospodarowania w Chinach opiera się na trzech filarach: innowacje, komplementarny rozwój (*suistanable development*), samodzielność i niezależność rozwoju. Taki model, jego zdaniem, nadaje się do zastosowania w innych mniej rozwiniętych państwach⁷².

Martin Jacques, autor głośnej publikacji z 2009 r. pod tytułem *Kiedy Chiny zaczną rządzić światem*, argumentuje, że nie powielają one zachodniego systemu gospodarczego, ale rozwijają własny, odwołujący się do tradycji centralizacji władzy, własności państwowej, hierarchii i dystansowania się od reszty świata. Zbudowana na takich zasadach potęga gospodarcza ma umożliwić w przyszłości dominację Chin nad światem zewnętrznym⁷³.

Giovanni Arrighi to kolejny autor, który w analizie ustroju gospodarczego Chin odwołuje się do ich własnej tradycji historycznej. Polemizuje on z tymi, którzy twierdzą, że: „rozwój sektora prywatnego jest jednym z najważniejszych źródeł sukcesów gospodarczych tego państwa”, i argumentuje:

„deregulacja i prywatyzacja mają selektywny charakter i nie są realizowane wedle neoliberalnej recepty. W rzeczywistości istotą reform nie była prywatyzacja, ale stworzenie systemu konkurencji między przedsiębiorstwami państwowymi oraz z firmami zagranicznymi, a także nielicznymi prywatnymi, prywatno-państwowymi i tymi będącymi własnością władz lokalnych”⁷⁴.

⁷⁰ W. Harcourt, *Editorial China: An emerging economic power with a difference*, Development, Special Issue, 2007, nr 3; D. Das, *The Chinese Economy. A Rationalized Account of Its Transition and Growth*, „The Chinese Economy” 2012, nr 4, s. 7–38.

⁷¹ *Liberal Despotism: Population, Planning, Government and Subjectivity in Contemporary China*, „Alternatives” 2004, nr 5, s. 557–575; J. Potulski, *Neokonfucjanizm – czy Chiny mogą stać się liberalną demokracją*, Gdańskie Studia Azji Wschodniej, 2014, t. 6, s. 34–48; M. Leonard, *China 3.0: Understanding the new China*, European Council on Foreign Relations, Brussel 2016.

⁷² J.C. Ramo, *The Beijing Consensus*, The Foreign Policy Centre, London 2004.

⁷³ M. Jacques, *When China Rules the World: The Rise of Middle Kingdom and the End of the Western World*, Allen Lane, London 2009.

⁷⁴ G. Arrighi, *Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century*, Verso, London 2007, s. 8.

W swych konkluzjach stwierdza, że rola rządu centralnego okazała się kluczowa w industrializacji i proeksportowej polityce rozwoju⁷⁵.

Suisheng Zhao to amerykański badacz chińskiego pochodzenia, który utrzymuje, że chiński model jest emanacją wschodnioazjatyckiego modelu państwa prorozwojowego, który charakteryzują: ekonomiczny pragmatyzm, aktywna rola państwa w gospodarce i kontrola idei. Wedle jego opinii, w Chinach nie funkcjonuje wolny rynek, gdyż nie ma niezależnych sądów, prawo własności jest słabo chronione, a regulacje rynku nie są przejrzyste, nie ma też swobody przepływu informacji. Interesująco brzmi jego pogląd na reformy w sferze politycznej. Wbrew przeważającej opinii uważa on, że również w tej dziedzinie dokonał się postęp, gdyż to Komunistyczna Partia Chin przekształciła się z partii rewolucyjnej w partię rządzącą, która jest bardziej skłonna reagować na potrzeby pluralistycznego społeczeństwa i prawa konstytucyjnego obywateli. To wszystko razem wzięte sprawia, że model ów staje się atrakcyjny dla państw rozwijających się⁷⁶.

Barry Naughton jest amerykańskim ekonomistą, autorem bardzo poważanych prac i analiz chińskiej gospodarki. Twierdzi, że o jej specyfice i unikatowości przesądzają trzy cechy: duży rynek wewnętrzny, rozwój rodoczołłonnych branż przemysłu oraz utrzymanie systemu autorytarne i restrukturyzacja go do wymogów współczesnego rynku. Tak więc Chiny stworzyły system, w którym w nierozzerwalnym związku współlistnieją elementy gospodarki rynkowej, z działającymi bodźcami prorynkowymi, wraz z bardzo silną i rozbudowaną kontrolą państwa⁷⁷.

Najbardziej oryginalne i kompleksowe spojrzenie na chiński model gospodarczy oferuje inny amerykański badacz, Stefan Halper. Ujmuje on go jako spójną i dobrze przemyślaną strategię i koncepcję pomyślaną jako alternatywa dla Zachodu, w tym przede wszystkim USA. Jest tym badaczem, który jednoznacznie twierdzi, że wzrost gospodarczy Chin należy zawdzięczać triumfowi utrzymywanych w duchu liberalizmu prorynkowych reform. To chińska wersja kapitalizmu, która generuje wzrost i dzięki temu może być atrakcyjnym modelem do naśladowania przez inne państwa. O chińskiej strategii pisze on, co następuje:

⁷⁵ *Ibidem*, s. 356.

⁷⁶ S. Zhao, *The China Model: Can it replace the western model of modernization*, „Journal of Contemporary China” 2010, nr 19 (65), s. 419–436.

⁷⁷ B. Naughton, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978–1993*, Cambridge University Press, Cambridge 1996; *idem*, *China's distinctive system: Can it be a model for others*, „Journal of Contemporary China” 2010, nr 19 (65), s. 437–460.

„chińskie wyzwanie dla Waszyngtonu pozostaje nierozpoznane zarówno dla opinii publicznej, jak i dla elit politycznych. Unikając konfrontacji, chińskie prawdziwe wyzwanie ujawnia się w specyficznej dziedzinie, mianowicie w promocji chińskiego kapitalizmu i chińskiej koncepcji wspólnoty międzynarodowej. W globalnej konfrontacji między różnymi wersjami kapitalizmu Chiny są protagonistami, gdyż oferują podaż własnego kapitału, niezależnie od tego pochodzącego z instytucji Zachodu”⁷⁸.

Halper jednoznacznie utrzymuje, że w Chinach wprowadzono liberalne reformy rynkowe, dzięki którym podniesiono poziom dobrobytu i utwierdzono obywateli w przekonaniu o poprawie ich bytu materialnego. Argumentuje on, że dokonało się to za sprawą:

„rozwoju prywatnego biznesu w połączeniu z ekonomią skali, co z kolei dało zatrudnienie milionom ludzi, bezpieczeństwo socjalne oraz stabilność. Dostęp do rynków zagranicznych zaś umożliwił eksport oraz import surowców”⁷⁹.

Równie interesująco brzmi jego teza o otwartości chińskiej gospodarki. Chiny, jak pisze:

„akceptują każdego partnera w biznesie, który oferuje cokolwiek, i niezależnie od tego, czy pochodzi z kraju autokratycznego czy demokratycznego, pod jednym wszakże warunkiem: musi być wypłacalny pod względem finansowym. (...) Pekin pracował bardzo usilnie w ostatnich dekadach nad stworzeniem alternatywnego źródła pomocy rozwojowej, handlu międzynarodowego, kredytów i inwestycji z pominięciem zachodnich standardów zachodniego zarządzania. To strategia, której Zachód nie może się przeciwstawić żadną miarą”⁸⁰.

W toczącej się dyskusji o chińskim modelu gospodarczym początkowo dominował dyskurs o „socjalistycznej gospodarce rynkowej”. Podczas XIV Zjazdu Komunistycznej Partii Chin w 1992 r. ta koncepcja została oficjalnie usankcjonowana jako podstawa strategii gospodarczej Chin. Była ona odzwierciedleniem poglądów Denga Xiaopinga, dla którego ideologiczne wartości socjalizmu były równie ważne jak te związane z rynkiem⁸¹. W ostatniej jednak dekadzie dokonuje się zasadnicza zmiana akcentów w analizie systemu gospodarczego, przejawiająca się w stopniowym odchodzeniu od socjalistycznego komponentu na rzecz uwzględniania tradycji konfucjańskiej i wschodnioazjatyckiej jako podstawy gospodarowania. Takie stanowisko

⁷⁸ S. Halper, *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty First Century*, Basic Books, New York 2010, s. 11.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 210.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 209.

⁸¹ B. Naughton, *The Chinese Economy. Transitions and Growth*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.

zajmuje polski ekonomista Henryk Chołaj⁸². To swego rodzaju zdeideologizowana koncepcja kapitalizmu, obca ideologii lewicowej i liberalnej, która sama w sobie jest wyzwaniem dla obecnie dominującego porządku instytucjonalnego w gospodarce światowej, opartego na tradycji i wartościach Zachodu, w tym przede wszystkim USA⁸³.

Powyższe skłania nas do zadania pytania – czy Chiny to państwo o gospodarce rynkowej? Jeśli odwołać się do kryterium struktury własności, to ze względu na brak przejrzystości między własnością prywatną a państwową nie można na nie odpowiedzieć jednoznacznie⁸⁴.

Na rzecz tezy „o rządach rynku” w Chinach można przytoczyć argumenty trojakiemu rodzaju.

Po pierwsze, stworzenie sprzyjających warunków dla prywatnej przedsiębiorczości. Jak zauważa tygodnik „The Economist” w specjalnym dodatku na ten temat, perspektywy działalności w tej dziedzinie są wyjątkowo obiecujące⁸⁵.

Po drugie, walka z korupcją, której nadano wyjątkowy priorytet, dzięki czemu zwiększyło się zaufanie zewnętrznych podmiotów gospodarczych do kontaktów z chińską gospodarką.

Po trzecie, przeprowadzono ograniczoną liberalizację w sektorze finansowym, polegającą na przykład na zniesieniu przez państwo kontroli stóp od depozytów w bankach, rozluźnieniu kontroli transakcji kapitałowych przez umożliwienie wywozu kapitału (do 50 tys. USD) przez chińskich obywateli oraz przepływu inwestycji portfelowych między Chinami a zagranicą. Zagraniczne fundusze inwestycyjne uzyskały możliwość zakupu na chińskim rynku finansowych papierów wartościowych. Chiny zaczęły także emitować denominowane w juanach papiery dłużne za granicą. W ograniczonym stopniu zliberalizowano zarządzanie kursem walutowym w ramach kursu kierowanego (*managed float*).

⁸² H. Chołaj, *Kapitalizm konfucjański? Chińskie reformy ekonomiczne a globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.

⁸³ J. Givens, *The Beijing Consensus is neither: China as a non-ideological challenge to international norms*, St. Antony's International Review 2011, nr 2, s. 10–25.

⁸⁴ A. Grzywacz, Ł. Zamecki, *Kultura – gospodarka – polityka. O singapurskim modelu rozwoju i jego implementacji w ChRL*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 143–166.

⁸⁵ *Back to business. Special report: Business in China*, „The Economist” z 12 września 2015 r., s. 3; N. Lardy, *Markets over Mao...*, *op. cit.*

5. METODY BUDOWY PRZESTRZENI GEOEKONOMICZNEJ CHIN

Gospodarka Chin, będąc antytezą gospodarki zamkniętej czy samowystarczальной, potrzebuje jak największej przestrzeni międzynarodowej dla swego rozwoju i funkcjonowania. Zadeklarowana po 1978 roku polityka otwarcia miała właśnie taki zamiar. W istocie rzeczy chodziło o tworzenie przestrzeni geoeconomicznej – aczkolwiek nie używano takiego terminu, ale jest to uprawnione, jeśli wziąć pod uwagę takie kryteria, jak cele, środki i metody, które jednoznacznie ujmowano w kategoriach ekonomicznych. Na początku lat dziewięćdziesiątych Leslie Gelb tak charakteryzowała tę strategię:

„Pekin realizuje grę ekonomiczną wręcz po mistrzowsku. Nie angażując się w wojny i polityczne konfrontacje i nie łącząc tego z biznesem, umożliwia mu to wpływ w skali globalnej w daleko większym stopniu niżby to wynikało z istniejącej siły ekonomicznej. Państwa nie obawiają się groźby zastosowania siły militarnej ze strony Chin, ale ich możliwości w zakresie wspierania i ograniczania handlu i inwestycji w relacjach z nimi”⁸⁶.

Świadomy wybór przed laty międzynarodowej strategii, przejawiający się w preferencyjnym traktowaniu celów ekonomicznych przy jednoczesnej rezygnacji z wyścigu zbrojeń, to strukturalna przesłanka odwoływania się przez Chiny do geoeconomicznej rozumianej jako tworzenie przestrzeni geoeconomicznej za pomocą właściwych instrumentów geoeconomicznego działania.

W tej mierze Chiny dysponują nie lada możliwościami, gdyż, jak zauważa jeden z badaczy:

„nigdy w historii świata jeden rząd nie sprawował bezpośredniej kontroli nad tak dużym bogactwem. Zatem nie jest niespodzianką, że Pekin wykorzystuje swoje ekonomiczne bogactwo w realizacji polityki zagranicznej”⁸⁷,

gdzie kluczowym celem jest tworzenie przestrzeni geoeconomicznej, umożliwiającej rozwój i funkcjonowanie chińskiej gospodarki.

W realizacji geoeconomicznej strategii Chiny wykorzystują obecnie trojaki rodzaj środków: międzynarodowe porozumienia handlowe, eksport inwestycji bezpośrednich, wielkie międzynarodowe projekty infrastrukturalne.

A. Odwoływanie się przez Chiny do idei wolnego handlu i podejmowanie przez nie działań na rzecz tworzenia przez nie międzynarodowych porozumień handlowych w duchu neoliberalnego instytucjonalizmu ma niedługo

⁸⁶ L. Gelb, *GDP Now Matters More than Force*, „Foreign Affairs” 2010, nr 6.

⁸⁷ J. Reilly, *China's Economic Statecraft...*, *op. cit.*

historię, gdyż datuje się od 2001 roku, kiedy to Chiny przystąpiły do Światowej Organizacji Handlu. Jak wiadomo artykuł XXIV statutu tej instytucji stwarza możliwości państwom członkowskim tworzenia dwu i wielostronnych porozumień liberalizujących wymianę handlową. Chiny natychmiast wykorzystywały tę okazję i w 2002 roku podpisały z 10 państwami ASEAN porozumienie o współpracy (Framework Agreement on Comprehensive on Economic Cooperation), którego celem miało być utworzenie strefy wolnego handlu. Przewidywało ono liberalizację handlu towarami i usługami. To unikatowe w świecie porozumienie ze względu na jego przedmiotowy zakres (obejmuje rynek zamieszkały przez 1,8 mld ludzi). To efektywny instrument wpływu Chin poprzez stwarzanie możliwości dostępu państwom ASEAN do ich rynku zbytu z jednej strony, a z drugiej instrumentalnego wykorzystywania mniejszości chińskiej zamieszkałej w państwach Azji Południowo-Wschodniej dla rozwijania handlu i inwestycji⁸⁸.

W konstruowaniu geoeconomicznej przestrzeni przez Chiny bardzo ważną rolę odgrywają trzy porozumienia o preferencyjnym handlu towarami i usługami zawarte z Hongkongiem i Makau (Closer Economic Partnership Arrangements – CEPA) oraz z Tajwanem (Economic Cooperation Framework Agreement – ECFA), których zadaniem jest ekonomiczne zintegrowanie byłych obszarów Chin, które w wyniku okoliczności historycznych stały się niezależnymi jednostkami politycznymi. To klasyczny wręcz przykład geoeconomicznego działania, za pomocą którego planuje się zintegrowanie środkami ekonomicznymi celu politycznego w postaci, jak to ujął jeden z amerykańskich ekonomistów Barry Naughton, „Wielkich Chin” (ang. *Greater China*)⁸⁹ – najpierw jako przestrzeni definiowanej wedle kryteriów ekonomicznych, a później politycznych.

Trzecią grupę porozumień o wolnym handlu stanowią te zawarte z poszczególnymi państwami, jak: Australia, Chile, Kostaryka, Islandia, Nowa Zelandia, Republika Korei, Pakistan, Peru, Singapur i Szwajcaria.

Obecnie największym wyzwaniem dla Chin są inicjatywy w dziedzinie liberalizacji handlu w regionie Azji i Pacyfiku, jak: Trans-Pacific Partnership (TPP), Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) – inicjatywa ASEAN i Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP) – inicjatywa APEC.

⁸⁸ H.W.C. Yeung, *Change and Continuity in Southeast Asian Ethnic Chinese Business*, „Asia Pacific Journal Management”, 2006, 23, s. 229–254; Z. Guotu, *Migration and Trade: The Role of Overseas Chinese in Economic Relations between China and Southeast Asia*, „International Journal of China Studies” 2010, nr 1, s. 174–193.

⁸⁹ B. Naughton, *The Chinese Economy. Transition and Growth*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.

Ze względu na ich wielostronny charakter są one wyzwaniem dla Chin, które preferują zawieranie porozumień bilateralnych⁹⁰, ponieważ stwarzają im większe możliwości wykorzystywania ich dla celów politycznych⁹¹. Niezależnie od tej motywacji, kryteria ekonomiczne są najważniejsze, gdyż około 50% handlu zagranicznego jest realizowane w ramach regionalnego i globalnego łańcucha produkcji⁹². To zaś implikuje pilną potrzebę rozszerzania przestrzeni poprzez działania liberalizujące.

B. Eksport bezpośrednich inwestycji

Eksport kapitału w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych i jego alokowanie w różnych państwach jest bez wątpienia wyjątkowym przykładem tworzenia przestrzeni geoeconomicznej, gdyż symbolizują one obecność tego co chińskie w sensie ekonomicznym, politycznym i kulturowym.

Zapoczątkowane w 1979 roku przez Chiny reformy sprzyjały importowi kapitału w formie inwestycji bezpośrednich, którego tempo z roku na rok zwiększało się lawinowo. Według danych UNCTAD w 1985 roku ich wartość wyniosła 1,96 mld USD, a w ostatnich kilku latach odpowiednio: 2010 r. – 105,76 mld USD, 2011 r. – 116,01 mld USD, 2012 r. – 111,72 mld USD, 2013 r. – 117,59 mld USD, 2014 r. – 119,56 mld USD, 2015 r. – 135,6 mld USD⁹³. Wpływ importowanego przez Chiny kapitału zagranicznego, ich wzrost gospodarczy, dynamika eksportu i poprawa jakościowych parametrów są powszechnie doceniane w licznych badaniach i publikacjach naukowych⁹⁴.

W początkowej fazie reform do końca lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia Chiny eksportowały kapitał produkcyjny na niewielką skalę w granicach 1–2 mld USD rocznie – co było rażącą dysproporcją w stosunku do importu. Po wstąpieniu Chin do WTO eksport chińskich inwestycji zaczął gwałtownie rosnąć i w 2015 roku zamknął się wartością 127 mld USD. Jeśli taka dynamika przyrostu zostanie w najbliższych latach utrzymana, to około 2020 roku ich skumulowana wartość zamknie się sumą około 2 bln USD. W 2014 roku była to kwota 800 mld USD. W ten sposób Chiny staną się drugim po USA eksporterem kapitału produkcyjnego i posiadaczem aktywów

⁹⁰ J. Panda, *Factoring the RCEP and the TPP: China, India and the Politics of Regional Integration*, „Strategic Analysis” 2014, nr 1, s. 49–67.

⁹¹ W.J. Yu, *China and East Asian Regionalism*, „European Law Journal” 2011, nr 5, s. 611–629.

⁹² L. Qiu, Y. Xue, *Understanding China's foreign trade: A literature review*, „China Economic Journal” 2014, nr 2, s. 168–186.

⁹³ Zob. UNCTAD, <http://unctad.org>

⁹⁴ M. Graham, E. Wada, *Foreign Direct Investment in China. Effects on Growth and Economic Performance*, Oxford University Press, Oxford 2011.

produkcyjnych za granicą. W 2014 roku zakumulowaną wartość amerykańskich bezpośrednich inwestycji szacowano na około 6,3 bln USD⁹⁵.

U podstaw ekspansji chińskich inwestycji bezpośrednich w wymiarze regionalnym i globalnym leżą, jak się wydaje, cztery zasadnicze motywy – przesłanki o fundamentalnym znaczeniu.

Pierwszy genetycznie motyw, który ujawnił się najwcześniej, związany jest z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego i polega na tworzeniu przestrzennie zdywersyfikowanej struktury importu surowców energetycznych oraz możliwości zapewnienia nad nimi kontroli⁹⁶.

Drugi ma związek z przekształceniami jakościowymi w chińskiej gospodarce, które przejawiają się we wzroście roli wielkich przedsiębiorstw w Chinach, które, korzystając z różnych form wsparcia rządowego, podejmują ekspansję na rynki zagraniczne celem zapewnienia dostępu do rynków zbytu i zagranicznej technologii – co polega na przejmowaniu firm (ang. *mergers and acquisitions*)⁹⁷. Chiny pod tym względem starają się naśladować wzorce zachowań i praktyk biznesowych korporacji⁹⁸.

Trzeci motyw o ekonomiczno-finansowym charakterze jest pochodną przekraczających 3,8 mld USD oficjalnych rezerw walutowych Chin, które przystąpiły do zmiany strategii zarządzania nimi w ten sposób, aby zwiększyć udział w inwestycjach produkcyjnych jako bardziej dochodowych, aczkolwiek obarczonych większym ryzykiem od inwestycji portfelowych, bezpiecznych, ale o niskiej dochodowości. Proces ten jest o tyle ułatwiony, że dokonuje się za pośrednictwem państwowego sektora bankowego, który wspiera eksport chińskiego kapitału produkcyjnego.

Czwarta przesłanka wiąże się z nadzwyczajnym wsparciem przez rząd ChRL zagranicznej ekspansji chińskich przedsiębiorstw, które w zdecydowanej większości mają państwowy lub mieszany charakter. Ale jeszcze ważniejsze znaczenie ma tworzenie w skali międzynarodowej przestrzeni dla tej ekspansji poprzez: 1) zawieranie umów o ochronie inwestycji (ang. *bilateral investment treaties* – BITs), 2) wspieranie subregionalnej i regionalnej współ-

⁹⁵ Zob. UNCTAD, <http://unctad.org>

⁹⁶ Ł. Gacek, *Bezpieczeństwo energetyczne Chin*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012; K. Kozłowski, *Geopolityka naftowa Chińskiej Republiki Ludowej*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2013.

⁹⁷ D. Tingley, C. Xu, A. Chilton, H. Milner, *The Political Economy of Inward FDI. Opposition to Chinese Mergers and Acquisitions*, „The Chinese Journal of International Politics” 2015, nr 1, s. 27–57.

⁹⁸ P. Ghemawat, T. Hout, *Can China's Companies Conquer the World? The Overlooked Importance of Corporate Power*, „Foreign Affairs” 2016, nr 2, s. 86–98.

pracy w dziedzinie inwestycji, 3) wspieranie globalnych reżimów ochrony inwestycji bezpośrednich⁹⁹. Pierwszy z tych instrumentów jest najczęściej stosowany, gdyż zawarto ich w sumie 129. Pod tym względem Chiny ustępują tylko Niemcom, które mają 135 porozumień z innymi państwami o ochronie inwestycji¹⁰⁰.

C. Projekty infrastrukturalne o wymiarze międzynarodowym

To specyficzny, właściwy tylko dla Chin, projekt międzynarodowy infrastrukturalny o anglojęzycznej nazwie One Belt, One Road – OBOR (porównywany przez niektórych do planu Marshalla) jako materialnej podstawy przestrzeni geoeconomicznej zamieszkałej przez dwie trzecie ludności, w której wytwarza się jedną trzecią światowego produktu¹⁰¹. Wedle prezentowanych przez stronę chińską założeń do projektu międzynarodowej współpracy z udziałem około 65 państw w budowie infrastruktury (kolej szybkiego ruchu, ropociągi i gazociągi, połączenia telekomunikacyjne, drogi, sieci energetyczne, centra logistyczne, zakłady produkcyjne) o charakterze lądowym (ang. *Silk Road Economic Belt*) i infrastruktury komunikacji morskiej (ang. *Maritime Silk Road*)¹⁰².

W części lądowej planowane są trzy ciągi komunikacyjne: 1) Pekin – Rosja – Niemcy – Europa Północna; 2) Pekin – Kazachstan – Węgry – Paryż; 3) Pekin – Pakistan – Iran – Turcja – Włochy – Hiszpania. W części morskiej przewiduje się dwa kierunki rozwoju: 1) Porty Chin – Ocean Indyjski – Europa – Afryka; 2) Porty Chin – Południowy Pacyfik.

Konstrukcja tego projektu finansowanego przez państwowe banki Chin, państwowy fundusz inwestycyjny (China Investment Corporation) oraz powołany z inicjatywy Chin nowy bank międzynarodowy – Asian Infrastructure Investment Bank¹⁰³ oparta jest na komercyjnych zasadach i nie ma nic wspólnego z pomocą rozwojową.

W tak skonstruowanej przestrzeni geoeconomicznej Chiny odgrywają najważniejszą rolę ze względu na pomysł, dostarczanie kapitału i sprzętu

⁹⁹ F. He, B. Wang, *Chinese interests in the global investment regime*, „China Economic Journal” 2014, nr 1, s. 4–20.

¹⁰⁰ *International Investment Agreement Navigator*, <http://investmentpolicyhub.unctad.org>

¹⁰¹ D. Yanzi, *Partnership to power up and development across the region*, China Daily, 2015, June 19.

¹⁰² R. Tsao, *One Belt One Road. A Historical Perspective*, „Chinese American Forum” 2015, nr 1, s. 11–14.

¹⁰³ *China's Grand Plans: „Belt and Road” and „AIIB”*, „Chinese American Forum” 2015, nr 4, s. 6–8.

inwestycyjnego, udostępnianie własnego rynku zbytu, kreowanie trwałych i długofalowych powiązań produkcyjnych i dostaw surowców rolnych, przemysłowych i energetycznych. To emanacja ekonomicznej strefy wpływu, która w sensie politycznym jest wyzwaniem rzuconym dla USA i ich inicjatywy utworzenia Transpacyficznego Porozumienia (ang. *Trans-Pacific Partnership*). Raporty ośrodków badawczych w USA i Indiach są jednoznaczne w ocenach, zgodnie z którymi to przejaw realizacji globalnej strategii Chin¹⁰⁴, strategii, dodajmy, realizowanej w duchu geoeconomii.

Celem artykułu była analiza procesu budowy przez Chiny ich własnej przestrzeni geoeconomicznej, w czym najpełniej przejawia się istota geoeconomii. Wykazała ona, że nadają temu priorytet w realizacji ich międzynarodowej strategii celem uzyskania statusu mocarstwa globalnego, a także prestiżu i uznania międzynarodowego. Równie ważne są motywy związane z zapewnieniem korzystnych warunków dla rozwoju i funkcjonowania ich gospodarki.

Należy zauważyć, że to wyjątkowy w historii nowożytnej przykład dążenia do takiego celu metodami, nie mającymi nic wspólnego z terytorialną ekspansją w duchu geopolityki czy radykalnej rozbudowy potencjału militarnego. Należy zauważyć, że od 1979 roku Chiny nie uczestniczyły w jakimkolwiek konflikcie o charakterze militarnym ani też nie interweniowały w polityce zagranicznej z użyciem sił zbrojnych.

Chiny, dążąc w tak specyficzny sposób do uzyskania statusu mocarstwa globalnego, odwołują się do własnej tradycji i pojmowania przestrzeni międzynarodowej, która powinna cechować się harmonijnością, a nie sprzecznością interesów. Równie ważna jest tradycja systemu trybutarnego, to jest takiego układania stosunków z innymi państwami, gdzie w zamian za polityczną lojalność oferowano koncesje handlowe.

Jednak najważniejsze znaczenie w kształtowaniu chińskiej przestrzeni geoeconomicznej ma neoliberalny instytucjonalizm. To zaadaptowana przez Chiny liberalna idea Zachodu, ale tylko do sfery stosunków zewnętrznych. Neoliberalny instytucjonalizm w połączeniu z autorytarnym rządem i państwowym kapitalizmem przekłada się na efektywny i aktywny proces tworzenia własnych instytucji i reżimów międzynarodowych oraz aktywnej adaptacji do już istniejących (MFW, WTO, APEC).

Chiny, tworząc własną przestrzeń geoeconomiczną, konstruują ją wedle władnych potrzeb i preferencji, jak: nie wiązanie w jakikolwiek sposób kwe-

¹⁰⁴ Ch. Johnson, *President Xi Jinping's „Belt and Road” Initiative. A Practical Assessment of the Chinese Communist Party's Roadmap for China Global Resurgence*, A Raport of the CSIS Freeman Chair in China Studies, CSIS, Washington 2016; J. Panda, J. Presad, *China's Transition under Xi Jinping*, Institute for Defence Studies and Analyses, New Delhi 2016.

stii politycznych i ekonomicznych; kładzenie nacisku na obopólne korzyści, czyli układanie relacji wedle reguł gry o sumie niezerowej; odrzucanie logiki sprzeczności i konfliktu, a zamiast tego odwoływanie się do tego co łączy wspólnoty interesów, zgodnie z chińską ideą harmonijnego świata.

BIBLIOGRAFIA

- Blackwill R., Harris Y., *War by Other Means. Geoeconomics and Statecraft. A Council on Foreign Relations Book*, The Belknap Press of Harvard University, Cambridge, London 2016.
- Chorej H., *Kapitalizm Konfucjanizm? Chińskie reformy ekonomiczne a globalizacja*, PWH, Warszawa 2014.
- Coven D., Smith N., *After Geopolitics? From the Geopolitical Social to Geoeconomics*, „Antipode” 2009, nr 1.
- Haliżak E., *Liberalna teoria polityki zewnętrznej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2016, nr 2.
- Haliżak E. (red.), *Geoekonomia*, Scholar, Warszawa 2012.
- Lardy H., *Markets over Mao. The Rise of Private Business in China*, Peterson Institute for International Economics, Washington 2014.
- Leonard M., *China 3.0: Understanding the new China*, European Council on Foreign Relations, Brussels 2016.
- Keohane R.O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton 1984.
- Neughton B., *The Chinese Economy. Transition and Growth*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.
- Ramo Y., *The Beijing Consensus*, The Foreign Policy Centre, London 2004.
- Reilly Y., *China's Economic Statement: Turning Wealth into Power*, Lowy Institute for International Policy, Analysis, 2013.
- Sparke M., *Geopolitical Fears. Geoeconomic Hopes and the Responsibilities of Geography*, „Annals of the Association of American Geographers” 2007, nr 2.
- Subramanian A., *Eclipse. Living in the Shadow of China's Economic Dominance*, Peterson Institute for International Economics, Washington 2011.

MIĘDZYNARODOWA STRATEGIA GEOEKONOMICZNA CHIN – PERSPEKTYWA NEOLIBERALNEGO INSTYTUCJONALIZMU I KULTUROWO-CYWILIZACYJNEJ TRADYCJI

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza międzynarodowej strategii geoeconomicznej Chin, którą można ująć jako zmienną zależną – czyli to, co jest objaśniane. Dla realizacji tak sformułowanego celu badawczego dobrano dwie zmienne niezależne w postaci neoliberalnego instytucjonalizmu i kulturowo-cywilizacyjnej tradycji Chin. Takie rozwiązanie problemu badawczego wywodzi się z założenia mówiącego, że cele międzynarodowe i strategia Chin są uwarunkowane głęboko własną tradycją (zmienne odnoszące się do właściwości systemu wewnętrznego Chin) oraz oddziaływaniami systemu międzynarodowego. Mając powyższe na uwadze, w artykule poddano najpierw analizie treści międzynarodowej strategii geoeconomicznej w kategorii przestrzeni geoeconomicznej oraz stosowanych środków i metod. Przeanalizowano treści założenia jednej z najważniejszych teorii stosunków międzynarodowych – neoliberalnego instytucjonalizmu, sformułowanego w dekadzie lat osiemdziesiątych przez amerykańskiego badacza Roberta Keobene. Zmienną niezależną, którą również poddano analizie, są kulturowo-cywilizacyjne uwarunkowania Chin uformowane w bogatej historii tego kraju i mające współczesne antytendencje. Kolejna część artykułu, nawiązując do kwestii kulturowo-cywilizacyjnych również podejmuje problem specyfiki ustroju gospodarczego Chin poprzez próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy jest to gospodarka odpowiadająca wymagającym kryteriom, czy też jest przykładem państwowego kapitalizmu. To w naszym przekonaniu kluczowe pytanie, na które odpowiedź ma znaczenie dla oceny tworzenia przez Chiny ich własnej przestrzeni gospodarczej.

INTERNATIONAL GEO-ECONOMIC STRATEGY OF CHINA: PROSPECTS FOR NEOLIBERAL INSTITUTIONALISM AND CULTURAL AND CIVILIZATIONAL TRADITION

Summary

The article aims to analyse China's international geo-economic strategy that can be described as a dependent variable, i.e. what is explained. To carry out such a research task, two independent variables have been selected:

neoliberal institutionalism and China's cultural and civilizational tradition. This type of research topic solution results from the assumption that China's international objectives and strategy depends on its own tradition (variables referring to the features of China's internal system) and the influence of the international system. Taking this into consideration, the author first analyses the content of international geo-economic strategy in the geo-economic space as we see it; as measures and methods. He also analyses the content of the assumptions of one of the most important theories of international relations – the neoliberal institutionalism formulated by an American researcher, Robert Keohane, in the 1990s. Another independent variable analysed concerns China's cultural and civilizational conditions developed in the long history of the country and having contemporary anti-tendencies. The next part of the article refers to the cultural and civilizational issue and discusses the problem of the specificity of China's economic system. It attempts to answer the question whether this economy meets demanding criteria or is an example of state capitalism. In the author's opinion, it is a key question and the answer to it is important for China's own assessment of its economic space.

МЕЖДУНАРОДНАЯ ГЕОЭКОНОМИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ КИТАЯ – ПЕРСПЕКТИВА НЕОЛИБЕРАЛЬНОГО ИНСТИТУЦИОНАЛИЗМА И КУЛЬТУРНО-ЦИВИЛИЗАЦИОННОЙ ТРАДИЦИИ

Резюме

Целью статьи является анализ международной геоэкономической стратегии Китая, которую можно определить, как зависимую переменную, иначе говоря, то, что подлежит объяснению. Для реализации таким образом сформулированной цели исследования были подобраны две независимые переменные в виде неолиберального институционализма и культурно-цивилизационной традиции Китая. Такое разрешение исследовательской проблемы опирается на предположение о том, что международные цели и стратегия Китая обусловлены сугубо внутренней традицией (переменными, связанными с характеристикой внутренней системы Китая), а также воздействием международной системы. С учётом всего вышеуказанного в статье сначала было подвергнуто анализу содержание международной геоэкономической стратегии в категории геоэкономического пространства, а также применяемых средств и методов. Проанализировано также содержание одной из наиболее важных основ теории международных отношений –

неолиберального институционализма, сформулированного в восьмидесятые годы прошлого столетия американским исследователем Робертом Кэбенем. Ещё одной независимой переменной, которая была подвергнута анализу, являются культурные и цивилизационные обусловленности Китая, сформировавшиеся на основе богатой истории этой страны и переходящие в современную антитенденцию. В следующей части статьи, в контексте вопросов о культурно-цивилизационных особенностях, освещается проблема специфики экономической системы Китая путём поиска ответа на вопрос о том, отвечает ли эта экономика установленным критериям, или же эта экономика является примером государственного капитализма. Это, по нашему мнению, является ключевым вопросом, ответ на который имеет значение для оценки факта создания Китаем своего собственного экономического пространства.

Maciej Holko*

POLITYKA MAKROEKONOMICZNA UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIECIE TEORII POSTKEYNESOWSKIEJ

WPROWADZENIE

Podstawową funkcją ekonomii jest wyjaśnienie funkcjonowania dynamicznej gospodarki. Szczególną zaś cechą Unii Europejskiej jest proces integracji gospodarczej krajów lepiej i gorzej rozwiniętych. W ramach powyższej funkcji ekonomii rozwiązania wymaga następujący problem: czy rozwój obszarów zacofanych nastąpi samoczynnie (prędzej, czy później) i nie należy interweniować, czy może jednak potrzebne jest wsparcie ze strony polityki państwa? Istnieją dwa główne nurty teoretyczne; postkeynesizm, pochodzący w równej mierze od Kaleckiego, co od Keynesa, przyjęty w tym artykule za podstawę, stanowi alternatywę dla doktryny neoklasycznej, zarówno gdy chodzi o: 1) teoretyczne wyjaśnienie kwestii wzrostu, podziału, kapitału i wartości, jak i 2) postulaty polityczne. W pierwszej części przedstawiono teorię dynamiki gospodarki zamkniętej. Gdyby Unia Europejska skutecznie korzystała ze swych możliwości regulacji importu, osiągnęłaby równowagę handlową. W takich warunkach model gospodarki zamkniętej w pełni odzwierciedli gospodarkę europejską. Jednak niektóre kraje UE systematycznie odnotowują nadwyżkę eksportową, a inne – deficyt. W części drugiej i trzeciej wyjaśniono zatem dynamikę gospodarki, która jest otwarta na swobodny przepływ towarów i kapitału. Dwa współzależne procesy ją determinują: a) czynniki popytowe określane przez bilans płatniczy stwarzają możliwość wzrostu pro-

* Maciej Holko – dr, Politechnika Warszawska, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, maciejholko@gmail.com

dukcji i b) wydajności pracy, co z kolei zwiększa eksport i zmniejsza ograniczenie bilansu płatniczego. W ten sposób integracja europejska jest przyczyną rozbieżności w poziomach rozwoju między narodami Europy, a wyniki wielu badań ekonometrycznych znajdują swoje teoretyczne uzasadnienie. Wymaga to odpowiedniej polityki makroekonomicznej, składającej się z połączonych instrumentów polityki budżetowej i pieniężnej (część czwarta), realizowanej na poziomie całego ugrupowania. W Unii Europejskiej ta polityka prowadzona jest wadliwie. Jest to w dużej mierze wynikiem doktryny wolnego handlu i swobody przepływu kapitału, doprowadzonej do skrajności, jaką było przyjęcie wspólnej waluty, przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości oddziaływania narodowych polityk budżetowych. Celem artykułu jest krytyczna ocena takiej polityki makroekonomicznej, zaś metodą tej oceny jest porównanie jej do polityki wynikającej z teorii postkeynesowskiej.

1. GOSPODARKA ZAMKNIĘTA W MODELU KALECKIEGO

Teorię klasyczną (Smitha, Ricardo, Marksa i Sraffy) oraz postkeynesowską L. Pasinetti zalicza do „paradygmatu produkcji i obiektywnej wartości”¹, jego współczesnych reprezentantów L. Taylor² nazywa strukturalistami, zaś M. Lavoie³ – postklasykami. Specyfika tego paradygmatu polega na uwzględnianiu a) ruchu okrężnego, w szczególności, koszty produkcji ustalane na rynku pracy wyznaczają też dochody wydatkowane na konsumpcję, zatem traktowanie popytu i podaży jako niezależnych od siebie nie daje się utrzymać, oraz b) teorii podziału: odrzuca się teorię krańcowej produktywności kapitału i pracy (na podstawie wyniku sporu o kapitał) przyjmując pochodzącą od klasyków teorię przetargów społecznych. Punktem wyjścia w analizie jest płaszczyzna makroekonomiczna, w szczególności – tożsamości bilansowe gospodarki narodowej. Uczestnicy rynków nie są w modelu ekonomicznym związani takimi restrykcyjnymi założeniami, jak te, które podtrzymują konstrukcję neoklasyczną, np. nie wymaga się maksymalizacji użyteczności/

¹ L. Pasinetti, *Structural economic dynamics: a theory of the economic consequences of human learning*, Cambridge University Press, 1993, s. xiv.

² L. Taylor, *Reconstructing Macroeconomics: Structuralist Proposals and Critiques of the Mainstream*, Harvard University Press, 2004.

³ M. Lavoie, *Kaleckian Effective Demand and Sraffian Normal Price: Towards a Reconciliation*, „Review of Political Economy” 2003, t. 15, nr 1, s. 53–74.

zysków czy „racjonalnych zachowań”⁴. Stąd też biorą się wnioski dla polityki gospodarczej.

W podstawowym modelu gospodarki kapitalistycznej przyjmujemy, że produkcja odbywa się w zakładach, które są w posiadaniu jednej klasy społecznej. Słowo „kapalista” dobrze opisuje dwie podstawowe funkcje, jakie wykonuje członek tej klasy: przyczynianie się do produkcji poprzez pracę pośrednią, zarządczą (łac. *capito* – głowa) oraz posiadanie prawa własności do zespołu urządzeń, z których składa się zakład. Ta klasa dochody swe czerpie z roszczeń, które stanowią określony, żądany przez nich procent od kapitału. Drugą klasę stanowią pracownicy, których dochody pochodzą z wynajmowania siły roboczej. Powyższe założenia są wspólne dla klasyków i postkeynesistów.

Funkcjonowanie modelu Kaleckiego⁵ opiera się na tożsamości bilansowej, zgodnie z którą wszystkie wydatki na finalne dobra inwestycyjne i konsumpcyjne trafiają do przedsiębiorstw i tam są dzielone tworząc dochody wytwórców: przedsiębiorców i pracowników. W skali całej gospodarki nie ma innego kosztu (i dochodu) jak koszt pracy (płaca) i koszt posiadania kapitału, nazywany zyskiem. Zatem:

dochód społeczny (Y) = zyski (Z) + płace (W) = inwestycje brutto (I) +
+ konsumpcja przedsiębiorców (C_z) + konsumpcja pracowników (C_w).

Cechą gospodarki kapitalistycznej są wolne moce produkcyjne, które implikują możliwość wzrostu produkcji przy tych samych kosztach i cenach. Takie jest też założenie w modelu. Ta możliwość realizowana jest za sprawą inwestycji, które polegają na tym, że firmy najpierw zamawiają środki trwałe, potem inne firmy-zleceniobiorcy przystępują do produkcji, czyli do akumulacji pracy w kapitale, a potem dopiero następuje dostawa, montaż i płatność za wykonanie tego środka trwałego. Kluczowym momentem jest wykonanie zamówienia; ogół zamówień inwestycyjnych dokonywanych w odcinku czasu oznaczymy zatem literą I z odpowiednim parametrem.

Udział płac w dochodzie oznaczymy przez ω (udział zysków to $1 - \omega$), zaś udział oszczędności w płacach przez μ , przyjmiemy też, że $C_z = q \cdot Z$ (skłonność kapitalistów do oszczędzania to $1 - q$). Odejmując płace ($W = C_w + S_w$, gdzie S_w – oszczędności pracowników) od obu stron równania, otrzymamy $Z = I + C_z - S_w$, lub, zapisując to nieco inaczej,

⁴ M. Holko, *Krytyka modeli statycznej równowagi – perspektywa postklasyczna*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2016, nr 48.

⁵ M. Kalecki, *Teoria dynamiki gospodarczej*, [w:] J. Osiatyński (red.), *Michał Kalecki, Dzieła*, t. 2, PWE, Warszawa 1980.

$$Y - \omega Y = I + q(1 - \omega)Y + C_w - C_w - \mu \omega Y.$$

Przekształcając powyższe równanie, uzyskamy:

$$\Delta Y_t = \frac{\Delta I_{t-v}}{(1 - q)(1 - \omega) + \mu \cdot \omega}.$$

Przyrost zamówień inwestycyjnych w okresie $t - v$ (v to interwał czasu oznaczający opóźnienie między zamówieniem a osiągnięciem zysków i dochodów, niezbędne do wytworzenia inwestycji i opłacenia ich) doprowadzi do wzrostu zysków i konsumpcji z nich finansowanych oraz do wzrostu płac, skutkując przyrostem dochodu społecznego w momencie t . Najpierw poczyniono zamówienia inwestycyjne, a potem powstają zyski i płace, zatem inwestycje generują dochody, których zaoszczędzona część odkłada się w pasywach (jako kapitał własny przedsiębiorców); inwestycje samofinansują się.

Skłonność pracowników do oszczędzania, μ , jest szkodliwa. Sytuacja, w której inwestycje mają być „pasywizowane” w postaci oszczędności-majątku robotników, oznacza, że te oszczędności muszą się równać pożyczkom przedsiębiorców. Kapitałiści najwyraźniej nie potrafią ustalić płac odpowiednio do potrzeb inwestycyjnych i robotnicy muszą ich korygować. Ale dochody tej klasy, która utrzymuje się wyłącznie z kapitału, muszą zmaleć ($Z = I + C_z - S_w$), będą też wymagały potrąceń na poczet odsetek dla pracowników. Krótko mówiąc, kapitałiści wadliwie wykonują swoje funkcje i muszą zostać wyparci przez pracowniczą własność i kolektywne zarządzanie. Ale w rzeczywistości to przejście do socjalizmu nie następuje, ponieważ pracownicy stają się właścicielami pośrednimi, pozbawionymi praw zarządzania. Oczekują tylko procentów od lokat bankowych czy obligacji korporacyjnych, przyrostu wartości dywidend lub jednostek funduszy inwestycyjnych. Powiększenie tych dochodów kapitałowych, jeśli nie ma wzrostu inwestycji, może nastąpić tylko wskutek spadku płac. Inwestycjami wciąż zajmują się kapitałiści, ale oszczędności pracowników ograniczają popyt konsumpcyjny i zniechęcają do inwestowania. Ponadto, finansowanie inwestycji długiem wymaga opłacenia odsetek dla oszczędzających pracowników oraz marży pośrednika finansowego (banku lub instytucji zaangażowanej w emisję akcji). Zwiększony napływ oszczędności może obniżyć stopę procentową, ale z reguły dzieje się to już w fazie recesji, ponieważ spadek konsumpcji wyprzedził ewentualne skutki niższego oprocentowania. W każdym razie, tożsamości bilansowe prowadzą do wniosku, że pracownicze oszczędności i długi powinny się zrównać, tzn. μ powinno się równać zero.

Jeśli zaś $\mu > 0$, to niezbędny jest deficyt budżetowy w wysokości równej co najmniej pracowniczym oszczędnościom (ze względu na fluktuacje inwestycji musi być wyższy). Deficyt powiększa całkowity popyt, powoduje wzrost zysków ($Z = I + C_z - S_w + D$) i, przy danym ω , proporcjonalny przyrost płac; pozwala zrównoważyć robotnicze oszczędności długami rządu zaciąganyymi na konto pracowników. Deficyt jest publiczną inwestycją ponieważ pozwala zrealizować wzrost produkcji powołując do życia pracownicze oszczędności; w ten sposób prywatne inwestycje w całości odkładają się w pasywach firm jako zaoszczędzone zyski⁶.

Jeśli oprócz deficytu państwo operuje także podatkami, to powyższe równanie przybiera postać:

$$\Delta Y_t = \frac{\Delta I_{t-v}}{(1-t)[(1-q)(1-\omega) + \mu \cdot \omega] - d},$$

gdzie:

t – stopa opodatkowania,

d – stopa deficytu budżetowego (udział deficytu w dochodzie, D/Y).

Oddziaływanie państwa będzie intensyfikować mnożnikową reakcję dochodu na zamówienia inwestycyjne, jeśli podatki ograniczają skłonność do oszczędzania, a wydatki rządu finansowane będą deficytem budżetowym. Jeśli $(1-q) > \mu$, to należy zróżnicować stawki opodatkowania zysków (t_z) i płac (t_w), tak aby $t_z > t_w$.

Powstający skutek corocznych deficytów problem długu publicznego nie stanowi w zamkniętej gospodarce istotnej bariery wzrostu. Nie dług jest więc problemem, ale stopa obciążenia społeczeństwa podatkami na cele spłaty odsetek. Skala tego obciążenia jest zależna od stopy wzrostu i stopy procentowej: im wyższa jest stopa wzrostu względem stopy procentowej, tym mniejsze jest obciążenie⁷. Jeśli deficyt budżetowy wynoszący 3% PKB, finansowany obligacjami oprocentowanymi na 2% rocznie, powoduje, że wzrost PKB osiąga corocznie 5%, to obciążenie podatkiem wyniesie nieco poniżej 1,2% PKB. Oznacza to, że państwo musi albo zmniejszyć stopę procentową albo pobierać podatki (i wydawać je) w taki sposób, aby zwiększać popyt.

Gdyby polityka handlowa (i/lub polityka kursowa) będąca w dyspozycji decydentów europejskich zapewniała równowagę eksportu i importu, powyż-

⁶ K. Łaski, *Wykłady z makroekonomii. Gospodarka kapitalistyczna bez bezrobocia*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2015, s. 107.

⁷ E. Domar, *Szkice z teorii wzrostu gospodarczego*, PWN, Warszawa 1962, s. 116–118.

szy model opisywałby funkcjonowanie gospodarki europejskiej. Na poziomie poszczególnych krajów mógłby jednak wystąpić deficyt handlowy i te kraje powinny być odbiorcami dodatkowych działań makroekonomicznych.

2. PREKURSORY TEORII OTWARTEJ GOSPODARKI

Klasyczny i postkeynesowski paradygmat produkcji (i podziału), zasadniczo odmienny od paradygmatu wymiany i subiektywnej wartości, zawiera argumentację krytyczną wobec doktryny swobodnego przepływu towarów i kapitału, zaś ta krytyka jest ściśle powiązana z postulatami prowadzenia polityki gospodarczej, tj. aktywnej, a nie biernej, postawy władz wobec „rynków”. Przegląd tych teorii prowadzi do wniosku, że postkeynesowskie koncepcje można odnaleźć we wcześniejszych doktrynach.

1. Merkantyliści postulowali działania, które bardzo dobrze definiowałyby współczesną politykę przemysłową: popieranie przemysłu jako dziedziny dającej zatrudnienie cały rok, w której produkcja rośnie szybciej niż w rolnictwie⁸, połączone było z postulowaniem ochrony przed zagraniczną konkurencją; to Hales⁹ w 1580 r. wymyślił „ochronę młodych przemysłów”. Colbert prowadził taką politykę w XVII w. we Francji, przed nim prowadzono ją w Anglii, a po nim w Stanach Zjednoczonych i w Niemczech¹⁰.

2. Klasycy opowiadali się za swobodą w międzynarodowych stosunkach gospodarczych, ale nie bezwarunkowo. Nie tyle odrzucili co raczej zmodyfikowali twierdzenia merkantylistów proponując następującą politykę dochodową i handlową: Ricardo obalił ekonomiczne argumenty Smitha przeciwko wywozowi kapitału przemysłowego z kraju, ale poparł – patriotyczne; stwierdził ponadto, że udział w dochodzie zysków i akumulacji wzrośnie, jeśli:

„wskutek rozszerzenia handlu zagranicznego lub udoskonalenia maszyn można będzie po niższych cenach dostarczyć na rynek żywność i artykuły niezbędne dla robotnika (...), jeżeli zamiast uprawiać własne zboże i wyrabiać w kraju odzież i inne artykuły pierwszej potrzeby robotnika, znajdziemy nowy rynek, na którym będziemy mogli taniej zaopatrywać się w te towary. Natomiast nie nastąpi żadna zmiana stopy zysku, jeżeli dzięki rozszerzeniu handlu

⁸ A. Serra, *Krótki traktat o przyczynach, które mogą sprowadzić obfitość złota i srebra w krajach nie posiadających kopalni*, [w:] *Merkantylizm i początki szkoły klasycznej*, PWN, Warszawa 1958.

⁹ J. Hales, *Rozprawa o wspólnym pożytku królestwa Anglii*, [w:] *Merkantylizm i początki szkoły klasycznej*, PWN, Warszawa 1958.

¹⁰ Ha-J. Chang, *Kicking Away the Ladder: An Unofficial History of Capitalism, Especially in Britain and the United States*, „Challenge” 2002, t. 45, nr 5, s. 63–97.

zagranicznego lub udoskonaleniu maszyn nabywamy taniej towary spożywane wyłącznie przez bogatych¹¹.

To prowadzi do wniosku, że należałoby sterować strumieniem dewiz uzyskanych z eksportu: zamiast inwestować w rolnictwo, jak zalecał Smith, należy: a) rozwijać przemysł i b) importować tanie zboże, co doprowadzi do obniżenia rent gruntowych i płac (bowiem jeśli efektywność pracy angielskich rąk uprawiających ziemię jest niska, to powoduje wysoką cenę płodów i wysoką rentę), a zarazem do powiększenia stopy zysków i akumulacji kapitału. Anglia powinna produkować i eksportować produkty wytwarzane maszynowo, w ten sposób efekt niewielkiej ilości pracy będzie mogła wymieniać na produkty rolnicze (utrzymania robotników), wymagające większej ilości pracy.

3. [Protekcjoniści] W ten sposób Anglia stała się „miejskim centrum” dla „światowej wsi”, jak to z wyrzutem ujął H. Carey do wtóru z A. Hamiltonem, uznawanym za pioniera protekcjonizmu, oraz z J.Ch. Sismondim, najwybitniejszym klasykiem kontynentalnym. Do tego tercetu dołączył F. List. Ochroń młodych przemysłów jako wyjątek od reguły popierał J.S. Mill.

4. [Makroekonomiści współcześni] (i) Marks przyznał rację Careyowi co do polityki i roli Anglii; stwierdził, że toczy się:

„wojna handlowa narodów europejskich, której widownią jest kula ziemska (...). W dzisiejszych czasach przewaga przemysłowa rodzi przewagę handlową. Natomiast we właściwym okresie manufaktur supremacja handlowa rodziła przewagę przemysłową (...). Różne momenty akumulacji pierwotnej (...) [w] Anglii pod koniec wieku XVII zostają (...) systematycznie ujęte w system kolonialny, system długów państwowych, nowoczesny system podatkowy i system protekcjonizmu. Metody te (...) posługują się władzą państwową”¹².

Teoria stosunków międzynarodowych, jak ją przedstawił Pasinetti¹³, prowadzi do wniosku, że podstawową korzyścią jest wymiana wiedzy, natomiast wymiana towarów, ze względu na *terms of trade* (stosunek wymienny), może być niekorzystna. Warto podkreślić, że dorobek tego autora stanowił kolejny fundamentalny krok naprzód zarówno dla teorii klasycznej (dostarczając niezmiennego miernika wartości w warunkach zmieniających się technik), jak i postkeynesowskiej (stanowiąc rozwinięcie modelu Harroda). System

¹¹ D. Ricardo, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa 1957, s. 146, 149–150

¹² K. Marks, *Kapitał*, t. 1, [w:] K. Marks, F. Engels, *Dziela*, t. 23, Książka i Wiedza, Warszawa 1968, s. 889–891.

¹³ L. Pasinetti, *Structural Change and Economic Growth*, Cambridge University Press, New York 1981, s. 245 i n.

Pasinetti zawiera teorię kapitału, pozwalając wyjaśnić tzw. paradoks Leontiefa oraz zanegować wnioski teorii obfitości zasobów Heckschera-Ohlina, odnośnie do przyczyn i kierunków rozwoju wymiany handlowej. W konsekwencji Pasinetti udowodnił zasadność protekcji zarówno w przypadku krajów gorzej rozwiniętych (ochrona młodych przemysłów), jak i lepiej rozwiniętych (ochrona przed deindustrializacją). W szczególności, kraj słabiej rozwinięty (o niższej produktywności pracy i niższych płacach), jeśli posiada branżę eksportową, w której produktywność rośnie szybciej niż średnia krajowa (a produktywność eksportu zagranicą względem jej średniej rośnie wolniej), to przekaże zagranicy korzyść poprzez pogarszające się *terms of trade*. Neoricardowskie modele utrzymują rozróżnienie pomiędzy pracą produkcyjną a nieprodukcyjną, czy też pomiędzy towarami płacowymi a luksusowymi, na tej samej zasadzie, na której zrobił to Sraffa w przypadku swoich towarów podstawowych i niepodstawowych. Towary niepodstawowe (luksusowe, efekt pracy nieprodukcyjnej) nie uczestniczą jako nakłady w produkcji żadnych innych dóbr, zatem nie wpływają na ceny i na technikę¹⁴. Jest to ważne rozróżnienie teoretyczne, które stoi u podstaw działającego w praktyce prawa Verdoorna-Kaldora¹⁵ (V-K). Dzięki niemu można teoretycznie udowodnić, że należy w pierwszym rzędzie inwestować w maszyny, a dopiero gdy brakuje tego typu możliwości – w budowanie aquaparków i remontowanie chodników. Ale nawet jeśli pominąć towary niepodstawowe, z teorii Pasinettiego wypływa wniosek, że kraje gorzej rozwinięte, chcąc zachować wewnątrz kraju korzyści ze wzrostu swojej produktywności, powinny podnosić wydajność pracy w pozostałych sektorach, a to oznacza, na mocy praw V-K, industrializację;

A) na gruncie teorii Keynesa i Kaleckiego¹⁶ udowodniono, że w handlu między narodami aspekt konfliktu przeważa nad współpracą, tzn. przyrost zysków, a zarazem dochodów z tytułu zmiany salda handlu zagranicznego w danym kraju, powoduje ich spadek zagranicą¹⁷. Tzw. prawo Thirlwalla¹⁸ opiera się na tożsamościach bilansowych i w swej najprostszej wersji wyka-

¹⁴ P. Sraffa, *Produkcja towarów za pomocą towarów*, PWN, Warszawa 1965.

¹⁵ N. Kaldor, *Eseje z teorii stabilizacji i wzrostu gospodarczego*, PWN, Warszawa 1971, s. 310–341.

¹⁶ R. Harrod, *Bilans obrotów zagranicznych*, [w:] *Teoria i polityka handlu międzynarodowego w kapitalizmie*, PWG, Warszawa 1960, s. 369.

¹⁷ A. Bhaduri, *Makroekonomiczna teoria dynamiki produkcji towarowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 163.

¹⁸ A.P. Thirlwall, *The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences*, „Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review” 1979, t. 32, nr 128, s. 45–53.

zuje, że wzrost danego kraju zależy jest od tempa wzrostu światowego oraz od dochodowych elastyczności popytu zagranicy na import (czyli krajowy eksport) oraz krajowego popytu na import. Ograniczenie importu i zwiększenie eksportu przyczynia się do wzrostu. W pełnej wersji dochodzą jeszcze elastyczności cenowe i kurs walutowy (sformułowano też wersję poszerzoną o płatności z tytułu własności/zobowiązań zagranicznych, z której wynika, że napływ zagranicznego kapitału jako skutek deficytu handlowego oraz wykupu firm krajowych grozi wystąpieniem kryzysu walutowo-zadłużeniowego).

Postkeynesiści wykazali, że: 1) integracja krajów/regionów nierównomiernie rozwiniętych przyczyniać się będzie do dywergencji, tzn. bogatsze kraje/regiony będą się rozwijały szybciej, a biedniejsze – wolniej¹⁹; wynikało to także z teorii kumulatywnej przyczynowości²⁰, oraz teorii biegunów wzrostu²¹; 2) dywergencję może powstrzymać polityka państwa. Tym dwu zagadnieniom poświęcone zostaną kolejne części niniejszego opracowania.

3. DYWERGENCJA MIĘDZYNARODOWA

Wzrost inwestycji (lub deficytu budżetowego) w gospodarce otwartej może spowodować, że część oszczędności powstanie poza krajem, a wewnątrz niego wzrosną długi wobec zagranicy. Nie jest to wynikiem rozpasanej konsumpcji, ale rosnących trudności związanych z nieinflacyjnym zwiększaniem ilości dóbr utrzymania pracowników oraz braku kontroli nad importem i napływem kapitału. Społeczeństwo nie może z góry wiedzieć, jakie oszczędności zostaną wygenerowane przez inwestycje, inaczej mówiąc, niemożliwe jest zwiększenie oszczędności zanim pojawią się zamówienia inwestycyjne. Ekonomisci utyskujący na zbyt niskie oszczędności powinni wprost powiedzieć rodakom, że oczekują od nich kupowania droższych towarów krajowych, a nie tańszych – importowanych. Należałoby jeszcze namówić przedsiębiorców–inwestorów, aby nie zaciągali kredytów u zagranicznych podmiotów. Niezbędna okazuje

¹⁹ A.K. Dutt, *Thirlwall's Law and uneven development*, „Journal of Post Keynesian Economics” 2002, t. 24, nr 3; A.K. Dutt, *Uneven development, convergence and North-South interaction*, [w:] Ph. O'Hara (red.), *Global Political Economy and the Wealth of Nations*, Routledge, 2004; R. Blecker, *The new economic integration: Structuralist models of North-South trade and investment liberalization*, „Structural Change and Economic Dynamics” 1996, t. 7, nr 3, s. 321–345.

²⁰ G. Myrdal, *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte*, PWWG, Warszawa 1958.

²¹ F. Perroux, *Uwagi o pojęciu »biegun wzrostu«*, „Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej” 1978, nr 3–4.

się być kontrola kapitału a także kursu waluty i/lub stopy procentowej. Słuszne jest realizowanie inwestycji w taki sposób, aby oszczędności powstawały wewnątrz kraju, gdyż wywóz dochodów z tytułu zobowiązań obniża popyt wewnętrzny, ponadto, pożyczanie dewiz jest z reguły droższe niż odsetki, które można zapewnić we własnej walucie²². Wymaga to określonej polityki. W Narodowym Banku Polskim tego nie rozumiano: zbyt wysokie stopy procentowe powodowały napływ kapitału zagranicznego (dodatkowo, w latach dziewięćdziesiątych krótkoterminowi inwestorzy wiedzieli, jakiego kursu walutowego NBP będzie bronił). Bank centralny musiał dostarczać bankom prywatnym rezerw gotówkowych potrzebnych na wymianę walut na złote, następnie dokonywać sterylizacji po cenie wyższej niż zarabiał na tych rezerwach. Koszt tych operacji sięgał 1,5% PKB. Jednocześnie, ponieważ wysokie stopy procentowe osłabiały inwestycje przedsiębiorstw, to napływ kapitału zagranicznego musiał się przeistoczyć w (kredytowaną) konsumpcję, pogarszało się saldo handlowe i rosło bezrobocie²³.

W ramach postkeynesowskiego paradygmatu stworzono teorię zależności peryferii od centrum. Opiera się ona na doświadczeniach krajów Ameryki Południowej, dostarcza także wyjaśnienia procesów ekonomicznych występujących w gospodarkach przechodzących z socjalizmu do kapitalizmu. Ze względu na swą przeszłość kraje Europy Środkowej posiadały gospodarkę o niższym poziomie techniki niż w Europie Zachodniej (ale ten dystans w wielu przypadkach można było nadrobić. Gospodarkom postsocjalistycznym nie tyle brakowało kapitału, ile nowoczesnej wiedzy menedżerskiej, zwłaszcza w dziedzinie marketingu, oraz odpowiedniej polityki makroekonomicznej). Społeczeństwo aspirowało do poziomu i struktury konsumpcji obecnej na Zachodzie. Pojawiły się wysokie deficyty handlowe, niedostatecznie ograniczane polityką barier celnych i pozataryfowych, a nawet napędzane działaniami NBP. Krajowe firmy konkurujące z importem i jego nowoczesnym *design* miały problemy ze zbytem, a w końcu większość z nich upadła. W pozostałej części gospodarki niezbędne było ograniczenie możliwości importowania konsumpcji do bardziej elitarnego grona poprzez zwiększenie wydajności i/lub ograniczenie tempa wzrostu płac realnych. Ale w gospodarce pozostały już tylko nisko- i średniotechniczne procesy produkcyjne, które nie dawały szansy na skok technologiczny poprzez innowacje. Ponieważ dostęp do najwyższych technologii mają globalne korporacje, narastający wobec zagranicy dług

²² A. Bhaduri, *Dependent and self-reliant growth with foreign borrowing*, „Cambridge Journal of Economics” 1987, t. 11, s. 269–273.

²³ D.M. Nuti, *The Polish Zloty, 1990–1999: Success and Underperformance*, „American Economic Review” 2000, t. 90, nr 2, s. 53–58.

wymagał innego środka zaradczego – bezpośrednich inwestycji zagranicznych (również w formie prywatyzacji) wraz z zagwarantowaniem warunków oczekiwanych przez tych inwestorów. Polityka korporacji w zakresie śrubowania produktywności i ograniczania dynamiki płac nie odbiegała od tego, co robili krajowi biznesmeni. Niezbędne było też obniżenie podatków i idące w ślad za tym obniżenie zakresu i standardów usług publicznych²⁴. Korporacje zapewniły wzrost eksportu, a ich udział w pewnym momencie stanowił 2/3. W ten sposób długi są spłacane taniej, jak na warunki europejskie, pracą zawartą w eksporcie, zaś kosztem takiego obrotu sprawy jest transfer zysków za granicę²⁵.

W wielu badaniach ekonometrycznych wykazano brak związku lub negatywny związek między otwartością gospodarki (mierzoną zwykle udziałem sumy eksportu i importu w PKB lub poziomem restrykcji handlowych) a wzrostem²⁶. To samo dotyczy bezpośrednich inwestycji zagranicznych²⁷. Od dawna

²⁴ M. Holko, *Postkeynesowska krytyka decentralizacji polityki społecznej i urynkowienia usług publicznych*, „Polityka Społeczna” 2017, nr 1.

²⁵ C. Furtado, *Mit rozwoju gospodarczego*, PWE, Warszawa 1982.

²⁶ L. Taylor, *Trade and Growth*, „The Review of Black Political Economy” 1986, t. 14, nr 4, s. 17–36; P. Patnaik, *The context and consequences of economic liberalization in India*, „Journal of International Trade and Economic Development” 1997, t. 6, nr 2, s. 165–178; R. Rowthorn i R. Kozul-Wright, *Globalization and Economic Convergence: an Assessment*, United Nations Conference On Trade And Development, Discussion Papers nr 131, 1998; A.K. Dutt, T. Mukhopadhyay, *Globalization and the inequality among nations: A VAR approach*, „Economics Letters” 2005, t. 88, s. 295–299; J.A. Ocampo (red.), *Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability* (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Worldbank, 2005), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7378> [dostęp: 06.10.2016]; P. Sarkar, *Trade Openness and Growth: Is There Any Link?*, „Journal of Economic Issues” 2008, t. 42, nr 3, s. 763–785; A. Anagnostou i in., *Growth and Convergence-Divergence Trends in the European Union*, „Scienze Regionali” 2008, t. 7, nr 2, Special Issue.

²⁷ S. Kholdy, *Causality between foreign investment and spillover efficiency*, „Applied Economics” 1995, t. 27, nr 8; M. Carkovic, R. Levine, *Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth?*, [w:] T. Moran, E. Graham, M. Blomström (red.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Institute for International Economics: Center for Global Development, 2005, <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=3385495> [dostęp: 06.10.2016]; P. Sarkar, *Does Foreign Direct Investment Promote Growth? Panel Data and Time Series Evidence from Less Developed Countries, 1970–2002*, MPRA Paper 2007 nr 5176, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/5176> [dostęp: 06.10.2016]; A.K. Dutt, M. Duttaray, K. Mukhopadhyay, *Foreign direct investment and economic growth in less developed countries: an empirical study of causality and mechanisms*, „Applied Economics” 2008, t. 40, s. 1927–1939; A. Rahman, *Impact of*

zwracano uwagę na konieczność opłacania wysokich dywidend i utratę kontroli nad dynamiką struktury przemysłowej²⁸. W szczególności, a) otwieranie gorzej rozwiniętej gospodarki na towary i kapitał płynące z obszarów lepiej rozwiniętych prowadzi do upadłości tych firm, które nie są w stanie szybko się przystosować do wyższej produktywności (niższych kosztów) i jakości (jest to strata dla kraju w przypadku tych firm, które były w stanie się przystosować, choć nieco wolniej)²⁹; b) firmy zagraniczne, w szczególności sieci handlowe, chętniej posilają się importem niż firmy rodzime; c) napływ kapitału, jeśli przekracza krajowe oszczędności, powoduje wypychanie rodzimych inwestycji³⁰; d) późniejsza repatriacja zysków pomniejszy dochód narodowy, czyli wewnętrzną konsumpcję i/lub inwestycje, a jednocześnie w istotny sposób wpływa na ukierunkowanie reinwestycji, bowiem e) napływ kapitału dotyczy głównie tych dziedzin, w których istotne znaczenie dla cen mają koszty pracy, nie są to zatem najnowocześniejsze zakłady i technologie. Utrwała to strukturę gospodarki, w której dominuje produkcja tanich wyrobów³¹ a zarazem utrudnia skorzystanie z *terms of trade*, ale też ogranicza możliwości inwestowania w innowacje. Korporacje inwestują zagranicą ze względu na szansę powiększenia swojej pozycji monopolistycznej; poszukują możliwości obniżenia kosztów na mniej istotnych etapach łańcucha produkcji, łatwych do przeniesienia i trudnych w imitacji. Przekazywanie wiedzy konkurentom nie leży w ich interesach. Ponieważ korporacje mają dostęp do najtańszego kredytu na świecie, podejmując decyzje o delokalizacji produkcji, kierują się różnicami płac (a nie stóp procentowych, jak głosi tradycyjna teoria)³². Przyciągane są niskimi podatkami (np. w ramach specjalnych stref ekonomicznych) i innymi

Foreign Direct Investment on Economic Growth: Empirical Evidence from Bangladesh, International „Journal of Economics and Finance” 2015, t. 7, nr 2.

²⁸ M. Kalecki, *Dzieła t. 5. Kraje rozwijające się*, PWE, Warszawa 1985, s. 57.

²⁹ W jednej ze stref niedawno udzielono pozwolenia na inwestycję zagranicznej firmie w zakresie prefabrykacji pieczywa, które potem ma trafiać do największych sieci handlowych. Można zrozumieć sprowadzanie technologii nieobecnych w Polsce (których nie umielibyśmy opanować), ale błędem jest ograniczanie produkcji, zysków i zatrudnienia w polskich piekarniach poprzez dotowanie dużego zagranicznego producenta.

³⁰ L. Bresser-Pereira, P. Gala, E. Araújo, *An empirical study of the substitution of foreign for domestic savings in Brazil*, „EconomiA” 2014, t. 15, s. 54–67.

³¹ Komisja Europejska, Dokument roboczy służb Komisji. Sprawozdanie Krajowe – Polska 2016 r. Bruksela, dnia 26.2.2016 r. SWD(2016) 89 final, s. 9.

³² S. Hymer, *The international operations of national firms: A study of direct foreign investment*, Cambridge, MA: MIT Press, 1976; S. Lall, *The Pattern of Intra-Firm Exports by US Multinationals*, „Oxford Bulletin of Statistics” 1978, t. 40, s. 209–222; W. Milberg, *Foreign Direct Investment and Development: Balancing Costs And Benefits*, „International Monetary and Financial Issues for the 1990s” 2000, t. XI.

typami pomocy publicznej, kwestią drugorzędną są powiązania z otoczeniem, ze sferą B+R i lokalnymi firmami. Korzyścią dla kraju/gminy jest wzrost zatrudnienia i funduszu płac, wzrost rodzimego sektora produkującego podstawowe dobra utrzymania pracowników oraz wpływy z opodatkowania płac. W rękach firm zagranicznych pozostaje produkcja bardziej umaszynowana, wykorzystująca „więcej” technologii i dająca większe zyski³³.

Badania statystyczne nie wykazały pozytywnych efektów inwestycji zagranicznych typu *spillover* w rodzimych firmach, polegających na przyspieszeniu postępu technologicznego i produktywności pracy, a zarazem – konkurencyjności rynkowej; przedsiębiorstwa polskie raczej ustępowały miejsca zagranicznym, zmniejszały produkcję i inwestycje³⁴. Znalaziono efekty wzrostu produktywności w sektorze dostawców (*backward spillover*), którymi były firmy średnie, z najniższym poziomem produktywności i najniższą luką technologiczną; natomiast nie występowały lub były negatywne efekty horyzontalne tj. wewnątrzbranżowe. Wzrost produktywności jako efekt zmiany własności na zagraniczną występował w pierwszym i czwartym roku, ale zanikał w drugim, trzecim i piątym³⁵. Do podobnych wyników doszli Hagemeyer i Tyro-

³³ S. Talar, *Znaczenie zagranicznego kapitału produkcyjnego dla innowacyjności polskiego przemysłu*, [w:] E. Skrzypek, A. Sokół (red.), *Zarządzanie kapitałem ludzkim w gospodarce opartej na wiedzy*, Instytut Wiedzy i Innowacji, 2009.

³⁴ J. Konings, *The Effects of Foreign Direct Investment on Domestic Firms: Evidence from Firm Level Panel Data in Emerging Economies*, „Economics of Transition” 2001, t. 9, s. 619–633; J. Damijan i in., *The role of FDI, R&D accumulation and trade in transferring technology to transition countries: evidence from firm panel data for eight transition countries*, „Economic Systems” 2003, t. 27, nr 2, s. 189–204; K. Zukowska-Gagelmann, *Productivity Spillovers from Foreign Direct Investment in Poland*, „Economic Systems” 2000, t. 24, nr 3, s. 223–256; K. Pawlik, *Foreign Ownership and Productivity in Polish Industry*, „Eastern European Economics” 2006, t. 44, nr 5, s. 38–71; D. Ciołek, S. Umiński, *Jak mierzyć wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na produktywność przemysłu w Polsce?*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego” 2007, nr 5; A. Golejewska, *Are There Labour Productivity Spillovers from Foreign Direct Investment? Evidence from the Polish Manufacturing Sector, 1993–2007*, „Yearbook of Polish European Studies” 2009, t. 12; M. Nicolini, L. Resmini, *FDI spillovers in new EU member states Which firms create them and which firms really benefit?*, „Economics of Transition” 2010, t. 18, nr 3, s. 487–511.

³⁵ J. Damijan i in., *Technology Transfer through FDI in Top-10 Transition Countries: How Important are Direct Effects, Horizontal and Vertical Spillovers?* The William Davidson Institute At The University Of Michigan Business School, 2003, Working Paper 549; J. Damijan i in., *Firm Heterogeneity and FDI Productivity Spillovers: The Case of Central and Eastern European Countries*, Growth – Innovation – Competitiveness: Fostering Cohesion in Central and Eastern Europe, 2014, Working Paper nr 2.07; M. Kolasa, *How does FDI inflow affect productivity of domestic firms? The role of horizontal and*

wicz³⁶: efekty typu *backward* były zasługą działalności B+R oraz mieszanej własności (*joint ventures*), natomiast firmy w całości zagraniczne skutecznie powstrzymywały transfer technologii. Jednocześnie, pozytywnym efektem w regionach przyjmujących BIZ towarzyszyły negatywne w pozostałych³⁷. Są to wnioski zgodne z teorią postkeynesowską: korporacje rozszerzają rynek zbytu dla swoich lokalnych dostawców, którzy osiągają efekty wynikające z prawa Verdoorna-Kaldora; przemysł rodzimy stał się poddostawcą przedsiębiorstw niemieckich³⁸, zwłaszcza samochodowy – jeden z ważniejszych w strukturze BIZ³⁹.

Globalizacja procesów produkcji opisywana jest powszechnie poprzez pojęcie łańcucha dostaw/wartości. Nie zawsze dostrzegając klasyczo-markowski rodowód tego opisu, twierdzi się, że naturalne dla współczesnego kapitalizmu jest to, iż największa wartość dodana powstaje w początkowym i końcowym etapie owego łańcucha. To wyjaśnienie jest niepełne bez odwołania się do czynnika siły przetargowej, która wpływa na podział dochodu. A to z kolei wymaga uwzględnienia wielkich korporacji pochodzących z państw stanowiących centrum światowego rozwoju oraz wyjaśnienia przyczyn i skutków napływu BIZ do peryferii.

Opisanie wzrostu gospodarczego (w teorii i praktyce) wymaga więc uwzględnienia instytucji podziału (dochodu). J. Robinson nazwała je *kapitalistycznymi regułami gry*. Oprócz prywatnej własności i struktur produkcyjnych zdominowanych przez niedoskonałą konkurencję, na podział dochodu, także w skali międzynarodowej, wpływa działalność władz państwowych. Zarówno klasycy, jak i postkeynesiści są zgodni co do tego, że podstawą rozwoju jest industrializacja, która jest nieodłącznie połączona ze wzrostem wiedzy. Industrializacja plus *reguły gry* to tandem, który przypisał/przypisuje różnym krajom/regionom odmienne role: miasta niemieckie, skandynawskie czy koreańskie dostarczają myśli technicznej, wzornictwa przemysłowego i wyrobów

vertical spillovers, absorptive capacity and competition, „The Journal of International Trade & Economic Development” 2008, t. 17, nr 1, s. 155–173.

³⁶ J. Hagemejer, J. Tyrowicz, *Not All that Glitters. The Direct Effects of Privatization Through Foreign Investment*, „Eastern European Economics” 2011, t. 49, nr 3, s. 89–111.

³⁷ M. Nicolini, L. Resmini, *Productivity spillovers and multinational enterprises: in search of a spatial dimension*, Working Papers DYNREG10, 2007.

³⁸ R. Stehrer, R. Stöllinger, *The Central European Manufacturing Core: What Is Driving Regional Production Sharing?*, FIW Research Reports, 2015

³⁹ B. Michalski, *Umiejdzynarodowienie sektora mid-tech na przykładzie wymiany handlowej sektora samochodowego w Polsce w latach 2004–2012*, „Ekonomia Międzynarodowa” 2014, nr 6.

wysokiej techniki; miasta polskie – jak to wynika z cyklicznych publikacji GUS pt. *Nauka i technika* – co najwyżej średniej i niskiej techniki, zaś polska wieś specjalizuje się jako dostawca żywności dla „europejskiego miasta”. Przyczyną powyższego stanu rzeczy jest sieć współzależności i powiązań, z których składają się globalne procesy rozwojowe kapitalizmu: sieć interakcji ekonomicznych odbywa się w daleko większej skali przestrzennej niż obszar gminy, powiatu czy województwa.

W opozycji do powyższego ujęcia wolnego handlu i BIZ znajdują się ekonomiści neoklasyccy. O wadliwości teorii obfitości zasobów była już wcześniej mowa. Natomiast Solow’a teorię wzrostu i wpisaną w nią hipotezę konwergencji poddano krytyce dowodząc, że model funkcji produkcji nie pozwala uchwycić powiązań pomiędzy integrującymi się regionami (w zakresie produkcji i dystrybucji, w tym – „szoków” i fluktuacji koniunktury): badania nad skutkami integracji obarczone są „błędem Galtona”, ponieważ oszacowana funkcja zawiera określoną długookresową ścieżkę wzrostu, uzależnioną od czynników „zamkniętych” w danym obszarze⁴⁰. Autorzy posługujący się innymi metodami dowodzą, że dynamika światowej gospodarki popycha poszczególne kraje/regiony do jednego z dwóch biegunów: a) „klubu konwergencji” z wysokim tempem wzrostu lub b) „pułapki biedy” z niskim tempem⁴¹, zarazem – począwszy od lat 1980 pomiędzy europejskimi regionami występowała dywergencja⁴².

⁴⁰ D. Quah, *Galton's fallacy and tests of the convergence hypothesis*, „Scandinavian Journal of Economics” 1993, t. 95, s. 427–443; D. Quah, *Convergence Empirics Across Economies with (Some) Capital Mobility*, „Journal of Economic Growth” 1996, t. 1, s. 95–124.

⁴¹ J.-M. Esteban, D. Ray, *On the measurement of polarization*, „Econometrica” 1994, t. 62, s. 819–851; D. Quah, *Empirics for Growth and Distribution: Stratification, Polarization, and Convergence Clubs*, „Journal of Economic Growth” 1997, t. 2, s. 27–59; M. Fischer, C. Stirböck, *Pan-European regional income growth and club-convergence Insights from a spatial econometric perspective*, „Annals of Regional Science” 2006, t. 40, s. 693–721.

⁴² J. Brada, J. Mendez, *An estimate of the dynamic effects of economic integration*, „Review of Economics & Statistics” 1988, t. 70, nr 1, s. 163–68; D. Landau, *The Contribution of the European Common Market to the Growth of Its Member Countries: An Empirical Test*, „Weltwirtschaftliches Archiv” 1995, t. 131, nr 4, s. 774–782; F. Rosati, V. Atella, *Does Productivity Converge Across Countries and Across Sectors? Empirical Evidences from Eight OECD Countries*, [w:] E. Felli (red.), *The Service Sector: Productivity and Growth*, Physica-Verlag Heidelberg, 1995; D. Neven, C. Gouyette, *Regional convergence in the European Community*, „Journal of Common Market Studies” 1995, t. 33, s. 47–65; J. Fagerberg, B. Verspagen, *Heading for divergence? Regional growth in Europe reconsidered*, „Journal of Common Market Studies” 1996, t. 34, s. 431–448; J. Fagerberg, B. Verspagen, M. Canieëls, *Technology, growth and unemployment across European regions*, „Regional Studies” 1997, t. 31, s. 457–466; J. Fagerberg, B. Verspagen,

Biorąc za podstawę dochód narodowy *per capita* przeliczany kursem waluty (wady parytetu siły nabywczej omówił Freeman⁴³) można (na podstawie danych AMECO) wyróżnić trzy kluby: a) klub krajów utrzymujących swoje wskaźniki powyżej średniej unijnej, do których w latach dziewięćdziesiątych dołączyła Irlandia, natomiast coraz bardziej odstają Włochy, których wskaźnik w tym samym okresie spadł z ok. 100% do 80%, ciągnąc ku b) grupie trzech krajów Południa, których dystans do tej średniej począwszy od lat sześćdziesiątych był stabilny. Do tej grupy dołączyła Słowenia wyprzedzając w 2006 r. Portugalię; zmierzają też do niej pozostałe c) nowe kraje członkowskie, ale od 2007 r. proces konwergencji się zatrzymał, z wyjątkiem republik bałtyckich; lider – Estonia miała się zrównać z Grecją w 2017 r. osiągając prawie 50% poziomu tzw. starej piętnastki. Jednocześnie, uboższa część społeczeństwa Estonii, Rumunii, Bułgarii i Litwy (najniższe i środkowe decyle dochodowe) traciła dochody (tym razem mierzone zrewidowanymi w 2005 r. kursami parytetu siły nabywczej) w tempie ok. 5% rocznie w okresie 1988–2008⁴⁴.

4. POSTKEYNESOWSKA POLITYKA EKONOMICZNA

W literaturze postkeynesowskiej przyjęły się określenia *profit-led* oraz *wage-led growth*. To pierwsze ma miejsce, jeśli wysokie jest wykorzystanie mocy produkcyjnych i mocne są reakcje inwestycyjne przedsiębiorców w odpowiedzi na zmiany stopy zysku lub udziału zysku w dochodzie⁴⁵. Ze względu jednak

The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union, „Journal of Common Market Studies” 2003, t. 41, nr 4, s. 621–644; P. Vanhoudt, *Did the European Unification Induce Economic Growth? In Search of Scale Effects and Persistent Changes*, „Weltwirtschaftliches Archiv” 1999, t. 135, nr 2; S. Magrini, *The evolution of income dispersion among the regions of the European Union*, „Regional Science and Urban Economics” 1999, t. 29, s. 257–281; M. Giannetti, *The effects of integration on regional disparities: Convergence, divergence or both?* „European Economic Review” 2002, t. 46, s. 539–567; P. Artelaris, D. Kallioras, G. Petrakos, *Regional Inequalities and Convergence Clubs in the European Union New Member-States*, „Eastern Journal of European Studies” 2010, t. 1, nr 1, s. 113–133.

⁴³ A. Freeman, *The Poverty of Statistics and the Statistics of Poverty*, „Third World Quarterly” 2009, t. 30, nr 8.

⁴⁴ C. Lakner, B. Milanovic, *Global Income Distribution. From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession*, The World Bank Development Research Group, Poverty and Inequality Team, Policy Research Working Paper 6719, 2013.

⁴⁵ A. Bhaduri, S. Marglin, *Unemployment and the Real Wage: The Economic Basis of Contesting Political Ideologies*, „Cambridge Journal of Economics” 1990, t. 14, nr 4, s. 375–393.

na bezrobocie notowane we wszystkich krajach kapitalistycznych oraz rezerwy mocy w przedsiębiorstwach (które towarzyszą skartelizowanym strukturom produkcyjnym), można powiedzieć, że świat jest gospodarką zamkniętą, której wzrost napędzany jest przez płace (*wage-led growth*). Oznacza to konieczność prowadzenia polityki redystrybucji dochodu na korzyść pracowników⁴⁶ oraz finansowania wydatków rządowych z deficytu budżetowego w sposób skoordynowany pomiędzy wszystkimi (zainteresowanymi) państwami⁴⁷. Wynika to z formuły mnożnika:

$$\Delta Y_t = \frac{\Delta I_{t-v}}{(1-t)[(1-q)(1-\omega) + \mu \cdot \omega] - d - b},$$

gdzie: b – udział nadwyżki eksportowej w dochodzie.

Wewnętrzny popyt (inwestycje, deficyt budżetowy, transfery społeczne i zbiorowa konsumpcja finansowana progresywnymi podatkami) będzie tym silniej oddziaływać na wzrost dochodu, im większa jest nadwyżka eksportowa.

Dopóki prowadzono politykę keynesowską, inwestycje sprzyjały zatrudnieniu w kraju, a deficyty handlowe stymulowały rozwój światowego przemysłu i zatrudnienia. Ale zarzucono ją w latach osiemdziesiątych, wraz z rosnącą popularnością doktryny neoklasycznej (której odmianą był monetaryzm). Ponieważ nie istnieje globalna polityka budżetowa i monetarna, to w stosunkach międzynarodowych dominuje konflikt, który zmusza wszystkie kraje do obniżania podatków i płac (w tym – wydłużania czasu pracy i liberalizacji prawa pracy), ale tylko nielicznym i raczej małym krajom może to przynieść sukces⁴⁸. Nadwyżki eksportowe tych krajów okupione są stratami całej reszty, w szczególności – niższy od potencjalnego jest światowy poziom płac (i warunków pracy), zatrudnienia oraz świadczeń społecznych⁴⁹.

Wykazano, że gospodarkę europejską charakteryzuje schemat *wage-led growth*, natomiast jej elementy składowe konkurują ze sobą o udział w światowym rynku. Takie małe otwarte gospodarki narodowe mogą być pobu-

⁴⁶ M. Kalecki, *Teoria opodatkowania towaru, dochodu i majątku*, [w:] J. Osiatyński (red.), *Michał Kalecki, Dzieła*, t. 1, PWE, Warszawa 1979.

⁴⁷ M. Kalecki, *Multilateralizm a pełne zatrudnienie*, [w:] J. Osiatyński (red.), *Michał Kalecki, Dzieła*, t. 1, PWE, Warszawa 1979.

⁴⁸ M. Lavoie, E. Stockhammer (red.), *Wage-Led Growth*, Palgrave Macmillan, London 2013.

⁴⁹ W. Olney, *A race to the bottom? Employment protection and foreign direct investment*, „Journal of International Economics” 2013, t. 91, s. 191–203; D. Kiefer, C. Rada, *Profit Maximising Goes Global: The Race to the Bottom*, „Cambridge Journal of Economics” 2015, t. 39, s. 1333–1350.

dzane zyskami ze względu na popyt eksportowy⁵⁰. Korzystać będą te kraje, które potrafią⁵¹: 1) obniżyć płace, a przez to – ceny, 2) osłabić kurs waluty. Wpływ na koszty wywierają także podatki, które, założmy dla uproszczenia, pozwalają utrzymać ludzi niepracujących; gdyby 3) obniżyć podatki (wraz z obniżaniem standardu życia biernych zawodowo, bezrobotnych oraz emerytów i rencistów), to niższe ceny zwiększą konkurencyjność międzynarodową; 4) zwiększyć produktywność pracy. W średnio- i długookresowym modelu postkeynesowskim gospodarka krajowa działa w taki sposób, że jej tempo wzrostu określone jest przez popyt, zgodnie z formułą Thirlwalla. Jeśli utrzymywana jest nadwyżka lub przynajmniej równowaga handlowa, to stwarza to też możliwość podniesienia płac i/lub deficytu budżetowego. Ten popyt stymuluje produkcję. Według prawa Verdoorna-Kaldora, im szybciej rośnie produkcja krajowa, tym większy jest wzrost wydajności, a sektorem generującym ten wzrost jest przemysł.

Polityka ekonomiczna sprowadza się w takich warunkach do promowania rozwoju przemysłu⁵², ponieważ ogniskuje ona powiązane ze sobą czynniki wzrostu: a) nadwyżkę eksportową (lub przynajmniej równowagę handlową), b) wzrost produktywności pozwalający na wzrost płac, c) możliwości regulacji cen pieniądza i dewiz. Nadwyżka handlowa zapewnia wysoki poziom rezerw walutowych, w takich warunkach znika niemożność jednoczesnej regulacji trzech kategorii: przepływów kapitału, stopy procentowej i kursu waluty. Kontrola kapitałowa jest zapewniona przez nadwyżkę eksportową, a to zapewnia wpływ na pozostałe dwie zmienne. Korzystny kurs walutowy jest w warunkach integracji europejskiej narzędziem zastępującym politykę ceł i subsydiów⁵³. Trzeba jednak przeciwdziałać nadmiernemu napływowi kapitału na rynki aktywów, aby nie wywołać bańki spekulacyjnej i kryzysu finansowego; sprowadza się to do różnicowania stawek podatku tak, aby pro-

⁵⁰ S. Ederer, E. Stockhammer, *Demand effects of the falling wage share in Austria*, „Empirica” 2008, t. 35, nr 5, s. 481–502.

⁵¹ R. Blecker, *Kaleckian Macro Models for Open Economies*, [w:] J. Deprez, J. Harvey (red.), *Foundations of International Economics: Post Keynesian Perspectives*, Taylor & Francis Ltd, 1999, s. 116–149.

⁵² K. Łaski, *Wykłady...*, *op. cit.*, s. 154.

⁵³ N. Barbosa-Filho, *Exchange rates, growth and inflation*, Annual Conference on Development and Change, Campos Do Jordão, Brazil 18–20 Nov. 2006; R. Frenkel, L. Taylor, *Real Exchange Rate, Monetary Policy and Employment*, [w:] G. Epstein, E. Yeldan (red.), *Beyond Inflation Targeting: Assessing the Impacts and Policy Alternatives*, E. Elgar, 2009; R. Frenkel, M. Rapetti, *The Real Exchange Rate as a Target of Macroeconomic Policy*, [w:] A. Calcagno i in. (red.), *Rethinking Development Strategies After The Financial Crisis*, Vol. I: *Making The Case For Policy Space*, UNCTAD, United Nations, 2015.

mować długoterminowe, a nie spekulacyjne, inwestycje, co wywołuje potrzebę d) polityki budżetowej. Stwarza ona możliwość stymulacji rodzimej produkcji (i zatrudnienia) poprzez deficyt budżetowy i redystrybucję dochodów. Ponieważ łatwiej jest wywrzeć wpływ na popyt wewnętrzny, nie należy nadmiernie hamować wzrostu wynagrodzeń. Konkurencyjne ceny (w handlu światowym) można utrzymać ograniczając udział luksusowej (przeważnie importowanej) konsumpcji w zyskach oraz udział kosztów ogólnych, głównie odsetek od kredytów, do czego potrzebna jest polityka pieniężna.

Tabela 1

Porównanie postkeynesowskiej i europejskiej polityki wzrostu

Postkeynesowska polityka wzrostu	Europejska polityka wzrostu
1) Pełne zatrudnienie jako główny cel/problem polityki ekonomicznej, inflacja jest drugorzędym problemem wynikającym z niedostatków zdolności produkcyjnych, a nie takich czy innych cech „rynku pracy”/ pracowników.	1) Stabilność cen i konsolidacja (czyli ograniczanie) budżetu państwa
2) Popyt jako czynnik wzrostu produkcji	2) Podaż będzie rosła, jeśli zlikwidowane zostaną bariery (w zakresie prawa, podatków, sprawnej administracji publicznej i instytucji otoczenia biznesu, dogodnego transportu dla rozwoju handlu na wspólnym rynku, dostępu do finansowania i działalności B+R itp.), które ją hamują
3) Środkiem ograniczania bezrobocia jest wyższy efektywny popyt	3) Narzędziem ograniczania bezrobocia jest wyższa elastyczność rynku pracy, szkolenia dla bezrobotnych i indywidualne ścieżki kariery, większa mobilność pracowników
4) Postęp technologiczny zależy od tempa wzrostu produkcji przemysłowej, edukacja dopasuje się do technologii. Polityka technologiczna/przemysłowa rozwiązaniem problemu inflacji.	4) Promowanie indywidualnych nakładów na inwestowanie w tzw. kapitał ludzki
5) Niższe oszczędności pracowników stymulują wzrost	5) Wyższe oszczędności pracowników stymulują inwestycje
6) Stabilny lub rosnący udział płac	6) Malejący udział płac (obniżenie kosztów pracy na jednostkę produktu), doktryna NAIRU
7) Polityka antycykliczna	7) Polityka antycykliczna nieznacząca dla ścieżki wzrostu
8) Wzrost sektora publicznego promuje wzrost	8) Ograniczanie sektora publicznego, prywatyzacja i deregulacja, partnerstwo publiczno-prywatne
9) Koordynacja podatkowa	9) Deregulacja, konkurencja podatkowa
10) Współpraca międzynarodowa	10) Konkurencja międzynarodowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Tausch, A. Heshmati, U. Brand, *Globalization, the Human Condition and Sustainable Development in the Twenty-first Century: Cross-national Perspectives and European Implications*, Anthem Press, 2013, s. 19.

5. POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ

Poprzez politykę kursową, cła i subsydia należy zapewnić zrównoważenie bilansu handlowego na poziomie całej UE; skoro zaś nadwyżki jednych zostaną zrównane z defycytami innych państw członkowskich, należy sprawić, aby wspólnotowi wierzyciele zakupili u wspólnotowych dłużników towary lub postawili do ich dyspozycji pożyczki inwestycyjne na niski procent (niższy niż tempo wzrostu krajów dłużniczych. Analizując ten problem dawno temu, E. Domar, wypowiadając się w imieniu najbogatszego kraju świata i największego pożyczkodawcy, stwierdził: „Na pewno nie potrzebujemy odsetek jako źródła dochodu”⁵⁴). Wszystkie kraje powinny prowadzić politykę pełnego zatrudnienia. Państwa strefy euro mogłyby też skorzystać z prawa senioratu i stworzyć krajom spoza tej strefy możliwości utrzymywania euro jako rezerwy walutowej, na ten cel mogłyby również zwiększyć emisję długów publicznych, z gwarancjami spłaty odsetek ze strony EBC. Wówczas w strefie euro utrzymywałby się deficyt handlowy, podobnie jak w Stanach Zjednoczonych⁵⁵. Eurozona prowadziłaby w ten sposób politykę pełnego zatrudnienia także dla krajów spoza strefy, w szczególności – dla pozostałych członków Unii. Należałoby zatem zezwolić grupie krajów UE posiadających własne waluty na podejmowanie działań równoważących saldo handlowe na poziomie tej grupy przy założeniu, że będą one transferować nadwyżki/deficyty pomiędzy sobą. Rzeczywistość jest od tego odległa.

Porównując postkeynesowską i europejską politykę rozwoju można zauważyć neoklasyczne źródła tej ostatniej (zob. tab. 1). Integracja europejska w pierwszym rzędzie oznacza liberalizację przepływu towarów i kapitału w ramach jednolitego rynku. Powoduje demontaż polityki makroekonomicznej, albowiem kraje członkowskie:

- 1) eurostrefy nie mają wpływu na regulację importu, a pozostające poza wspólną walutą mają ograniczony wpływ polegający wyłącznie na polityce kursowej (może się to też odbywać poprzez działania instytucji konsumenckich oraz państwowych instytucji egzekwujących normy jakości, ale sprawność tychże jest odmienna w poszczególnych krajach i zapewne jest niższa w krajach, które mają deficyty handlowe);
- 2) muszą akceptować niższe zagraniczne standardy jakości ze względu na harmonizację na zasadzie wzajemnego uznawania norm (połowa towarów

⁵⁴ E. Domar, *Szkice...*, op. cit., s. 211.

⁵⁵ J. Toporowski, *Dlaczego gospodarka światowa potrzebuje krachu finansowego*, Książka i Prasa, Warszawa 2012

została dopuszczona do obrotu w ten sposób)⁵⁶; podobna reguła występuje w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do praw pracowniczych i kompetencji związków zawodowych – w ten sposób niskie standardy obecne w Europie Środkowej przenoszone są do takich krajów, jak Dania czy Szwecja, które ukształtowały znacznie wyższe standardy⁵⁷;

- 3) mogą stosować politykę przemysłową (państwa gorzej rozwinięte czynią to w ramach polityki spójności) w sposób uregulowany w unijnych aktach prawnych. Ta polityka jest szczególnie ważna w krajach słabiej rozwiniętych, w których stanowi ona element tzw. polityki spójności. Obie te polityki mają mankamenty, ale omówienie ich wymaga osobnego artykułu;
- 4) mogą korzystać z deficytu budżetowego tylko do limitów określonych w traktacie z Maastricht i nie mają wpływu na politykę pieniężną przekazując ją niezależnemu bankowi centralnemu. Nie ma naukowego dowodu na to, że ta niezależność ma się manifestować priorytetem celu inflacyjnego.

Inflacja jest standardowym argumentem przeciwko finansowaniu potrzeb budżetu państwa przez bank centralny. Ale gdy występuje bezrobocie, bank centralny powinien zwiększyć emisję pieniądza, dokładnie na tej samej podstawie teoretycznej, która uzasadnia skuteczność deficytu budżetowego⁵⁸. Źródłem inflacji jest wyczerpywanie się zdolności wytwórczych w trakcie wzrostu gospodarczego napędzanego popytem, a z tym wiąże się wzrost siły przetargowej pracowników. Klasy społeczne walczą o większy udział w dochodzie i ten konflikt towarzyszy inflacji, czy też ją prowokuje, natomiast jego koniecznym skutkiem jest przyrost ilości pieniądza. Pieniądze stwarzane są przez banki poszukujące okazji do osiągnięcia zysków. W trakcie ekspansji gospodarki przedsiębiorcy oczekują wzrostu przyszłych zysków, biorą zatem więcej kredytów, aby opłacić roszczenia pracowników i rosnące ceny dostawców⁵⁹. Płace nominalne, odniesione do wydajności pracy, powinny rosnać przynaj-

⁵⁶ Ch. Hermann, *Neoliberalism in the European Union*, „Studies in Political Economy” 2007, nr 79.

⁵⁷ F. Scharpf, *The only solution is to refuse to comply with ECJ rulings*, „Social Europe Journal” 2008, t. 4, nr 1; Ch. Joerges, F. Rödl, *Informal Politics, Formalised Law and the ‘Social Deficit’ of European Integration: Reflections after the Judgments of the ECJ in Viking and Laval*, „European Law Journal” 2009, t. 15, nr 1, s. 1–19; M. Everson, C. Joerges, *Reconfiguring the Politics–Law Relationship in the Integration Project through Conflicts–Law Constitutionalism*, „European Law Journal” 2012, t. 18, nr 5.

⁵⁸ J. Robinson, *Wstęp do teorii zatrudnienia*, Wyd. Kazimierza Rutkiego, 1947, s. 64, 102.

⁵⁹ W. Godley, M. Lavoie, *Monetary Economics: An Integrated Approach to Credit, Money, Income, Production and Wealth*, Palgrave Macmillan, 2007.

mniej o tyle, by zrównać się z inflacją. Jeśli rosna słabiej, to ograniczą popyt konsumpcyjny. Jeśli bardziej rosna, to powiększa się udział płac w dochodzie, a przedsiębiorcy zostaną zmuszeni do ograniczenia zbytkowej konsumpcji, by zrealizować inwestycje podnoszące poziom wydajności. O ile wzrost stóp procentowych pozostaje nieco w tyle za wzrostem cen, to zyski przedsiębiorstw niefinansowych nie są ograniczane od tej strony i popyt na kredyty się utrzymuje. Spirala cenowo-płacowa (zakładając równoważony bilans handlowy) ma ten zasadniczy walor, że podtrzymuje wzrost gospodarczy⁶⁰.

Warto dodać, że w UE zaobserwowano dywergencję, gdy chodzi o powyższe wymienione elementy, tj. realny kurs walutowy, produkcję przemysłową, inflację oraz – skutek tych czynników – rachunku obrotów bieżących⁶¹.

Postkeynesiści od dawna ostrzegali, że integracja gospodarczo-walutowa obniża potencjalny wzrost gospodarczy w UE⁶². Przebieg ostatniego kryzysu finansowego jest w dużej mierze uwarunkowany przez obecność euro i tzw. kryteria z Maastricht. W prawodawstwie unijnym kształtującym politykę makroekonomiczną dominuje pogląd, że przyczyną kryzysu są deficyty budżetowe i długi publiczne. Wyrazem tego był Pakt Stabilności i Rozwoju, w którym zacieśniono kryterium traktatowe dopuszczając tzw. strukturalny deficyt w wysokości 1% PKB, o ile dług nie przekracza 60% PKB. Natomiast w Traktacie o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu (umowa międzyrządowa nie będąca prawem UE, która weszła w życie w 2013 r.) ustalono ten limit na 0,5%. Poprzez kilka aktów prawnych w 2011 r. („sześciopak”) i 2013 r. („dwupak”) doprecyzowano i zwiększono nadzór nad budżetami krajowymi, w tym – określono możliwe kary, ze strony Komisji i Trybunału UE. Pominąwszy zarzuty, że powyższe kroki prawne są niedemokratyczne i niezgodne z zasadami prawa międzynarodowego⁶³, to antydeficytowe nastawienie

⁶⁰ A. Bhaduri, *Makroekonomiczna...*, op. cit., s. 71; K. Łaski, *Wykłady...*, op. cit., s. 159.

⁶¹ C. Carrasco, P. Peinado, *On the Origin of European Imbalances in the Context of European Integration*, „Panoeconomicus” 2015, t. 62, s. 177–191.

⁶² Ph. Arestis, M. Sawyer, *The Single European Currency: Prospects and an Alternative Proposal*, „Zagreb International Review of Economics and Business” 1998, t. 1, nr 1, s. 27–44; Ph. Arestis, M. Sawyer, *Macroeconomic Policies of the Economic and Monetary Union: Theoretical Underpinnings and Challenges*, Rochester, NY: SSRN Scholarly Paper Social Science Research Network, 2003, <https://papers.ssrn.com/abstract=439442> [dostęp: 06.10.2016].

⁶³ M. Muszyński, *Pakt fiskalny: prawnomiędzynarodowe i konstytucyjne studium przypadku*, „Ius Novum” 2014 nr specjalny, <http://www.lazarski.pl/badania-i-rozwoj/ius-novum/ius-novum-online> [dostęp: 06.10.2016]; M. Everson, Ch. Joerges, *Who is the guardian for constitutionalism in Europe after the financial crisis?*, [w:] J.E. Fossum, A.J. Menéndez

zaostrzyło kryzys⁶⁴ i wymusiło przyjęcie przez EBC roli kredytodawcy ostatniej instancji.

Wraz z podważeniem zaufania do krajów napiętnowanych określeniem PIIGS nastąpiła ucieczka kapitału z tych krajów do systemów finansowych uznawanych za bezpieczne. Narodowe banki tworzące system bankowości centralnej we Włoszech, Hiszpanii, Portugalii, Grecji i Irlandii (GIIPS) musiały umożliwić krajowym bankom wytransferowanie depozytów do banków niemieckich, holenderskich i luksemburskich. Odbywało się to poprzez kredyty w ramach systemu rozliczeń TARGET2. Gdyby nie ta działalność narodowych filii EBC, system bankowy załamałby się. W konsekwencji niemieckie i holenderskie systemy bankowe miały ogromne nadwyżki płynności, których wcale nie potrzebowały⁶⁵.

EBC realizował niewielki program skupu obligacji rządowych oraz oferował bankom prywatnym tanie kredyty i tą głównie drogą obniżał rentowność obligacji krajów uznanych na rynkach finansowych za zagrożone upadłością. EBC krytykowany był za podejmowanie działań w zbyt ograniczonej skali i zbyt późno⁶⁶. W strefie euro w okresie 2008–2015 średnioroczna stopa wzrostu była nieco większa od zera, od 2015 r. do połowy 2016 r. wokół zera oscylowała inflacja. Spóźnione reakcje Banku mogły być związane z ciągłym sprzeciwem Niemiec i podejrzeniem niezgodności tych działań z Traktatem. EBC nie może bezpośrednio kupować obligacji rządowych, ale może operować na rynku wtórnym. Trybunał Sprawiedliwości UE w styczniu 2015 r. orzekł, że skup długu z rynku wtórnego jest zgodny z Traktatem (pod warunkiem, że odbędzie się w takim odstępie czasu od transakcji na rynku pierwotnym, aby na rynku wtórnym ustaliła się cena). Dopiero więc w marcu 2015 r. EBC przystąpił do „luzowania ilościowego” przeznaczając na wykup obligacji najpierw kwotę 60 mld euro miesięcznie, a w kwietniu 2016 r. zwiększając ją (na rok) do 80 mld euro. Poparli je wszyscy szefowie narodowych banków centralnych eurostrefy, poza Bundesbankiem. Wydaje się, że jest to dość oczywiste ominięcie zakazu skupu

(red.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises?*, Centre for European Studies University of Oslo, ARENA Report, nr 2/14, 2014.

⁶⁴ A. Truger, *The Fiscal Compact, Cyclical Adjustment and the Remaining Leeway for Expansionary Fiscal Policies in the Euro Area*, „Panoeconomicus” 2015, t. 62, nr 2, s. 157–175; N. Dodig, H. Herr, *Current Account Imbalances in the EMU: An Assessment of Official Policy Responses*, „Panoeconomicus” 2015, t. 62, nr 2, s. 193–216.

⁶⁵ H. Herr, *The European Central Bank and the Us Federal Reserve as Lender of Last Resort*, „Panoeconomicus” 2014, t. 61, nr 1, s. 59–78.

⁶⁶ *Ibidem*; J. Bibow, *From Antigrowth Bias to Quantitative Easing: The ECB's Belated Conversion?*, Economics Working Paper Archive (Levy Economics Institute) 2016, https://ideas.repec.org/p/lev/wrkpap/wp_868.html [dostęp: 02.03.2017].

rządowego długu i wyraźnie ujawnia wadliwość tego zakazu. EBC obniża stopę procentową, a im większą część długu publicznego przejmie, tym więcej odsetek zwróci rządowi (odpowiednich operacji dokonują narodowe banki tworzące Europejski System Banków Centralnych strefy euro). W ten sposób umożliwia rządowi zwiększenie wydatków, których skutkiem będzie wzrost popytu i produkcji. Idea jest słuszna, lecz wykonanie – nie całkiem poprawne, ze względu bowiem na określone warunki skupu, Grecja, która najbardziej takich operacji potrzebowała (stopa bezrobocia wzrosła do 27,5% w 2013 r., w 2015 – 24,9%, a PNB spadł o 25% w okresie 2007–2013, a potem wszedł w fazę stagnacji), była z nich wyłączona, zaś najwięcej (321,5 mld euro według stanu na styczeń 2017 r. – 24% ogólnej kwoty składającej się na *public sector purchase programme*) skupiono obligacji niemieckich, których rentowności są najniższe w Europie.

Jednocześnie EBC udziela też taniego kredytu bankom (i skupuje papiery korporacyjne), starając się wprawdzie kierować ten strumień do realnej gospodarki, ale przecież nie ma wpływu na to, czy pieniądze w tej sferze pozostaną, czy skierują się ku sferze finansowej. Obniżki stóp procentowych na rynku długu powinny wywołać reakcję w postaci zmiany wyceny kapitałów własnych. Ludzie poszukujący dochodów kapitałowych będą bowiem akceptować stopę dywidendy niższą niż wcześniej. Spowoduje to wzrost wartości akcji. EBC nie ma możliwości sterylizować z gotówki wyłącznie rynki aktywów, odczuje to też sfera realna, ale dopóki inflacja będzie w dopuszczalnym limicie, Bank zapewne nie podejmie działań. Jeśli polityka podatkowa poszczególnych państw nie będzie przeciwdziałać wzrostowi cen aktywów, powstać może kolejna bańka spekulacyjna. Jeśli dostatecznie duża część społeczeństwa zostanie skuszona wzrostami kursów akcji na giełdzie, to zaczną je kupować bezpośrednio lub przez pośredników. Zakładając, że wszyscy ci inwestorzy będą jeszcze przez jakiś czas utrzymywać konsumpcję dzięki kredytom, sytuacja w realnej gospodarce nie będzie się pogarszać, ale gdy tylko dochody z akcji przestaną wystarczać na spłatę odsetek, to powróci kryzys finansowy. EBC będzie więc musiał zażegnawać i zarazem wywoływać kolejne kryzysy, aż politycy zrozumieją jaką politykę należy prowadzić.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Teoria postkeynesowska opisuje funkcjonowanie gospodarki opierając się na tożsamościach bilansowych. Ekonomisci neoklasycyści budują modele szczegółowe oparte na restrykcyjnych założeniach, zaś postkeynesiści są w stanie zbudować modele bardziej ogólne, pozbawione specyficznych założeń

odnoszących się do zachowania poszczególnych konsumentów (zbędna jest koncepcja użyteczności krańcowej) i producentów (nie występuje konieczność maksymalizacji zysku) oraz odnośnie do techniki produkcji (brak potrzeby odwoływania się do produktywności krańcowej). W ten sposób są w stanie wyjaśnić wpływ akumulacji kapitału, podziału dochodu i innowacji na wzrost gospodarczy oraz udowodnić, że wzrost gospodarczy jest stymulowany przez deficyt budżetowy, progresywne podatki dochodowe (lub majątkowe) ograniczające oszczędności, a także przez politykę stóp procentowych i kursu walutowego. Światowa gospodarka jest zamknięta i to co powiedziano powyżej ma wobec niej pełne zastosowanie. W gospodarce otwartej sprawy nieco się komplikują.

Poprawna polityka ma poziomie Unii powinna zmierzać do osiągnięcia równowagi eksportu i importu poprzez narzędzia polityki handlowej. Następnie należy zrównoważyć krajowe deficyty i nadwyżki eksportowe poprzez zakupy dóbr lub tanie kredyty inwestycyjne. W tych warunkach wszystkie kraje mogłyby (i powinny czynić to solidarnie) prowadzić politykę pełnego zatrudnienia.

Natomiast w Traktacie konstytuującym UE głównym celem makroekonomicznym nie jest bezrobocie ani bilans handlowy, lecz poziom inflacji i stabilny kurs walutowy. Niska inflacja wymaga wysokich stóp procentowych, ale to ogranicza tempo wzrostu i zatrudnienie. Ustalając limity deficytu i długu publicznego, Unia wymusza osiągnięcie przynajmniej 5%-owego tempa wzrostu. Nie wiadomo jednak, skąd bierze się przekonanie, że każdy słabiej rozwinięty kraj UE może to tempo osiągnąć przy wymaganym poziomie deficytu i niskiej inflacji (zakładając konwergencję, kraje lepiej rozwinięte powinny powiększać produkcję w wolniejszym tempie i prawdopodobnie przy niższym deficycie).

Przyczyną problemów nie jest przekroczenie określonych limitów inflacji i deficytu. Symptomem zagrożenia jest wzrost stopy procentowej powyżej stopy wzrostu gospodarczego. W przypadku długu zagranicznego stopa wzrostu musi być o tyle wyższa od stopy procentowej, o ile stopa importu przewyższa stopę eksportu. W wyniku działań zaostrzających konsolidację i oszczędności budżetowe sytuacja gospodarcza w UE pogorszyła się. EBC musiał więc podjąć kroki uznawane w tradycyjnej teorii ekonomii za niedopuszczalne. Krytycy twierdzą, że negatywnym skutkiem tych działań będzie inflacja, ale mylą się, bowiem wzrost cen znamionuje właśnie pozytywne zmiany w sferze realnej, zatem dążenie EBC do powiększenia inflacji jest słuszne. Rzeczywistym problemem może być kolejna bańka spekulacyjna, jeśli dotknie ona dochodów pracowniczych (i emerytur). Choć od 2015 r. polityka pieniężna prowadzona jest względnie poprawnie, to przyniesie prawdopodobnie

ograniczone skutki, ponieważ nie towarzyszą jej niezbędne działania fiskalne oraz w zakresie polityki handlowej i przemysłowej. W UE nie prowadzi się odpowiedniej polityki makroekonomicznej, tzn. polityki wspierającej inwestycje przemysłowe w krajach i regionach notujących deficyty handlowe. Przypuszczalnie więc umocni się pozycja gospodarek dominujących w eksporcie, a dopływ pieniądza pozwoli krajom z nadwyżką importu przeciwważyć ją deficytem budżetowym.

Pojedyncze kraje, jeżeli nie dysponują wysoką wydajnością pracy, skazane są na konkurowanie poziomem płac i podatków, tzn. muszą zaniżyć tempo wzrostu standardu życia pracowników. W ten sposób ograniczany jest globalny popyt i stopa wzrostu. Taka polityka może przynieść sukces nielicznym państwom i uwarunkowana jest deficytami handlowymi utrzymywanymi przez inne państwa i narastaniem długów tych drugich wobec tych pierwszych. W słabiej rozwiniętych krajach możliwość operowania polityką budżetową i pieniężną jest współzależna ze skutecznością polityki przemysłowej. Dzięki tej ostatniej osiągnięta jest wydajność pracy i koszty pracy, które zapewniają nadwyżkę eksportową i poziom rezerw walutowych odpowiedni do prowadzenia zintegrowanej polityki fiskalnej (pobudzanie popytu i ograniczanie wzrostu cen aktywów) i monetarnej (konkurencyjny kurs walutowy i niska stopa procentowa). Przykładem skuteczności takiej polityki jest rozwój niektórych krajów Azji. Poprzez kontrolę kapitałową, selektywny import i wysoką akumulację w dużych firmach przemysłowych zmusiły swoje społeczeństwa do finansowania wzrostu z rodzimych oszczędności. Nie porzestały przy tym na średniej technice i średnim dochodzie, inwestowały w branże o coraz to wyższym poziomie technologii, zmieniając strukturę swej gospodarki. Jednak bez amerykańskiego i europejskiego popytu ten sukces nie byłby możliwy.

BIBLIOGRAFIA

- Anagnostou A. i in., *Growth and Convergence-Divergence Trends in the European Union*, „Scienze Regionali” 2008, t. 7, nr 2, Special Issue.
- Arestis Ph., Sawyer M., *Macroeconomic Policies of the Economic and Monetary Union: Theoretical Underpinnings and Challenges*, Rochester, NY: SSRN Scholarly Paper Social Science Research Network, 2003, <https://papers.ssrn.com/abstract=439442> [dostęp: 06.10.2016].
- Arestis Ph., Sawyer M., *The Single European Currency: Prospects and an Alternative Proposal*, „Zagreb International Review of Economics and Business” 1998, t. 1, nr 1.

- Artelaris P., Kallioras D., Petrakos G., *Regional Inequalities and Convergence Clubs in the European Union New Member-States*, „Eastern Journal of European Studies” 2010, t. 1, nr 1.
- Barbosa-Filho N., *Exchange rates, growth and inflation*, Annual Conference on Development and Change, Campos Do Jordão, Brazil 18–20 Nov. 2006.
- Bhaduri A., Marglin S., *Unemployment and the Real Wage: The Economic Basis of Contesting Political Ideologies*, „Cambridge Journal of Economics” 1990, t. 14, nr 4.
- Bhaduri A., *Dependent and self-reliant growth with foreign borrowing*, „Cambridge Journal of Economics” 1987, t. 11.
- Bhaduri A., *Makroekonomiczna teoria dynamiki produkcji towarowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Bibow J., *From Antigrowth Bias to Quantitative Easing: The ECB’s Belated Conversion?*, Economics Working Paper Archive (Levy Economics Institute) 2016, https://ideas.repec.org/p/lev/wrkpap/wp_868.html [dostęp: 02.03.2017].
- Blecker R., *Kaleckian Macro Models for Open Economies*, [w:] J. Deprez, J. Harvey (red.), *Foundations of International Economics: Post Keynesian Perspectives*, Taylor & Francis Ltd, 1999.
- Blecker R., *The new economic integration: Structuralist models of North-South trade and investment liberalization*, „Structural Change and Economic Dynamics” 1996, t. 7, nr 3.
- Brada J., Mendez J., *An estimate of the dynamic effects of economic integration*, „Review of Economics & Statistics” 1988, t. 70, nr 1.
- Bresser-Pereira L., Gala P., Araújo E., *An empirical study of the substitution of foreign for domestic savings in Brazil*, „EconomiA” 2014, t. 15.
- Carkovic M., Levine R., *Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth?*, [w:] T. Moran, E. Graham, M. Blomström (red.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?* Institute for International Economics: Center for Global Development, 2005, <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=3385495> [dostęp: 06.10.2016].
- Carrasco C., Peinado P., *On the Origin of European Imbalances in the Context of European Integration*, „Panoeconomicus” 2015, t. 62.
- Chang Ha-J., *Kicking Away the Ladder: An Unofficial History of Capitalism, Especially in Britain and the United States*, „Challenge” 2002, t. 45, nr 5.
- Ciołek D., Umiński S., *Jak mierzyć wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na produktywność przemysłu w Polsce?*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego” 2007, nr 5.
- Damijan J. i in., *Firm Heterogeneity and FDI Productivity Spillovers: The Case of Central and Eastern European Countries*, Growth – Innovation – Com-

- petitiveness: Fostering Cohesion in Central and Eastern Europe, 2014, Working Paper nr 2.07.
- Damijan J. i in., *Technology Transfer through FDI in Top-10 Transition Countries: How Important are Direct Effects, Horizontal and Vertical Spillovers?* The William Davidson Institute At The University Of Michigan Business School, 2003, Working Paper 549.
- Damijan J. i in., *The role of FDI, R&D accumulation and trade in transferring technology to transition countries: evidence from firm panel data for eight transition countries*, „Economic Systems” 2003, t. 27, nr 2.
- Dodig N., Herr H., *Current Account Imbalances in the EMU: An Assessment of Official Policy Responses*, „Panoeconomicus” 2015, t. 62, nr 2.
- Domar E., *Szkice z teorii wzrostu gospodarczego*, PWN, Warszawa 1962.
- Dutt A.K., Mukhopadhyay T., *Globalization and the inequality among nations: A VAR approach*, „Economics Letters” 2005, t. 88.
- Dutt A.K., Duttaray M., Mukhopadhyay K., *Foreign direct investment and economic growth in less developed countries: an empirical study of causality and mechanisms*, „Applied Economics” 2008, t. 40.
- Dutt A.K., *Thirlwall's Law and uneven development*, „Journal of Post Keynesian Economics” 2002, t. 24, nr 3.
- Dutt A.K., *Uneven development, convergence and North–South interaction*”, [w:] Ph. O'Hara (red.), *Global Political Economy and the Wealth of Nations*, Routledge, 2004.
- Ederer S., Stockhammer E., *Demand effects of the falling wage share in Austria*, „Empirica” 2008, t. 35, nr 5.
- Esteban J.-M., Ray D., *On the measurement of polarization*, „Econometrica” 1994, t. 62.
- Everson M., Joerges C., *Reconfiguring the Politics–Law Relationship in the Integration Project through Conflicts–Law Constitutionalism*, „European Law Journal” 2012, t. 18, nr 5.
- Everson M., Joerges Ch., *Who is the guardian for constitutionalism in Europe after the financial crisis?*, [w:] J.E. Fossum, A.J. Menéndez (red.), *The European Union in Crises or the European Union as Crises?* Centre for European Studies University of Oslo, ARENA Report, nr 2, 2014.
- Fagerberg J., Verspagen B., *Heading for divergence? Regional growth in Europe reconsidered*, „Journal of Common Market Studies” 1996, t. 34.
- Fagerberg J., Verspagen B., *The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2003, t. 41, nr 4.
- Fagerberg J., Verspagen B., Canieëls M., *Technology, growth and unemployment across European regions*, „Regional Studies” 1997, t. 31.

- Fischer M., Stirböck C., *Pan-European regional income growth and club-convergence Insights from a spatial econometric perspective*, „Annals of Regional Science” 2006, t. 40.
- Freeman A., *The Poverty of Statistics and the Statistics of Poverty*, „Third World Quarterly” 2009, t. 30.
- Frenkel R., Taylor L., *Real Exchange Rate, Monetary Policy and Employment*, [w:] G. Epstein, E. Yeldan (red.), *Beyond Inflation Targeting: Assessing the Impacts and Policy Alternatives*, E. Elgar, 2009.
- Frenkel R., Rapetti M., *The Real Exchange Rate as a Target Of Macroeconomic Policy*, [w:] A. Calcagno i in. (red.), *Rethinking Development Strategies After The Financial Crisis Vol. I: Making The Case For Policy Space*, UNCTAD, United Nations, 2015.
- Furtado C., *Mit rozwojem gospodarczym*, PWE, Warszawa 1982.
- Giannetti M., *The effects of integration on regional disparities: Convergence, divergence or both?*, „European Economic Review” 2002, t. 46.
- Godley W., Lavoie M., *Monetary Economics: An Integrated Approach to Credit, Money, Income, Production and Wealth*, Palgrave Macmillan, 2007.
- Golejewska A., *Are There Labour Productivity Spillovers from Foreign Direct Investment? Evidence from the Polish Manufacturing Sector, 1993–2007*, „Yearbook of Polish European Studies” 2009, t. 12.
- Hagemeyer J., Tyrowicz J., *Not All that Glitters. The Direct Effects of Privatization Through Foreign Investment*, „Eastern European Economics” 2011, t. 49, nr 3.
- Hales J., *Rozprawa o wspólnym pożytku królestwa Anglii*, [w:] *Merkantylizm i początki szkoły klasycznej*, przeł. Cz. Znamierowski, PWN, Warszawa 1958.
- Harrod R., *Bilans obrotów zagranicznych*, [w:] *Teoria i polityka handlu międzynarodowego w kapitalizmie*, PWG, Warszawa 1960.
- Hermann Ch., *Neoliberalism in the European Union*, „Studies in Political Economy” 2007, nr 79.
- Herr H., *The European Central Bank and the Us Federal Reserve as Lender of Last Resort*, „Panoeconomicus” 2014, t. 61, nr 1.
- Holko M., *Krytyka modeli statycznej równowagi – perspektywa postklasyczna*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2016, nr 48.
- Holko M., *Postkeynesowska krytyka decentralizacji polityki społecznej i urynkowienia usług publicznych*, „Polityka Społeczna” 2017, nr 1.
- Hymer S., *The international operations of national firms: A study of direct foreign investment*, MIT Press, Cambridge, MA 1976.
- Joerges Ch., Rödl F., *Informal Politics, Formalised Law and the ‘Social Deficit’ of European Integration: Reflections after the Judgments of the ECJ in Viking and Laval*, „European Law Journal” 2009, t. 15, nr 1.

- Kaldor N., *Eseje z teorii stabilizacji i wzrostu gospodarczego*, PWN, Warszawa 1971.
- Kalecki M., *Dzieła*, t. 5. *Kraje rozwijające się*, PWE, Warszawa 1985.
- Kalecki M., *Multilateralizm a pełne zatrudnienie*, [w:] J. Osiatyński (red.), *Michał Kalecki, Dzieła*, t. 1, PWE, Warszawa 1979.
- Kalecki M., *Teoria dynamiki gospodarczej*, [w:] J. Osiatyński (red.), *Michał Kalecki, Dzieła*, t. 1, PWE, Warszawa 1980.
- Kalecki M., *Teoria opodatkowania towaru, dochodu i majątku*, [w:] J. Osiatyński (red.), *Michał Kalecki, Dzieła t. 1*, PWE, Warszawa 1979.
- Khouldy S., *Causality between foreign investment and spillover efficiency*, „Applied Economics” 1995, t. 27, nr 8.
- Kiefer D., Rada C., *Profit Maximising Goes Global: The Race to the Bottom*, „Cambridge Journal of Economics” 2015, t. 39, nr 5.
- Kolasa M., *How does FDI inflow affect productivity of domestic firms? The role of horizontal and vertical spillovers, absorptive capacity and competition*, „The Journal of International Trade & Economic Development” 2008, t. 17, nr 1.
- Komisja Europejska, Dokument roboczy służb Komisji. Sprawozdanie Krajowe – Polska 2016 r. Bruksela, dnia 26.2.2016 r. SWD(2016) 89 final.
- Konings J., *The Effects of Foreign Direct Investment on Domestic Firms: Evidence from Firm Level Panel Data in Emerging Economies*, „Economics of Transition” 2001, t. 9.
- Lakner C., Milanovic B., *Global Income Distribution. From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession*, The World Bank Development Research Group, Poverty and Inequality Team, Policy Research Working Paper 6719, 2013.
- Lall S., *The Pattern of Intra-Firm Exports by US Multinationals*, „Oxford Bulletin of Statistics” 1978, t. 40.
- Landau D., *The Contribution of the European Common Market to the Growth of Its Member Countries: An Empirical Test*, „Weltwirtschaftliches Archiv” 1995, t. 131, nr 4.
- Lavoie M., Stockhammer E. (red.), *Wage-Led Growth*, Palgrave Macmillan, London 2013.
- Lavoie M., *Kaleckian Effective Demand and Sraffian Normal Price: Towards a Reconciliation*, „Review of Political Economy” 2003, t. 15, nr 1.
- Łaski K., *Wykłady z makroekonomii. Gospodarka kapitalistyczna bez bezrobocia*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2015.
- Magrini S., *The evolution of income dispersion among the regions of the European Union*, „Regional Science and Urban Economics” 1999, t. 29.

- Marks K., *Kapitał*, t. 1, [w:] K. Marks, F. Engels, *Dzieła*, t. 23, Książka i Wiedza, Warszawa 1968.
- Michalski B., *Umiejdzynarodowienie sektora mid-tech na przykladzie wymiany handlowej sektora samochodowego w Polsce w latach 2004–2012*, „Ekonomia Międzynarodowa” 2014, nr 6.
- Milberg W., *Foreign Direct Investment and Development: Balancing Costs And Benefits*, „International Monetary and Financial Issues for the 1990s” 2000, t. XI.
- Muszyński M., *Pakt fiskalny: prawnomiędzynarodowe i konstytucyjne studium przypadku*”, „Ius Novum” 2014 nr specjalny, <http://www.lazarski.pl/badania-i-rozwoj/ius-novum/ius-novum-online> [dostęp: 06.10.2016].
- Myrdal G., *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte*, PWG, Warszawa 1958.
- Neven D., Gouyette C., *Regional convergence in the European Community*, „Journal of Common Market Studies” 1995, t. 33.
- Nicolini M., Resmini L., *FDI spillovers in new EU member states Which firms create them and which firms really benefit?*, „Economics of Transition” 2010, t. 18, nr 3.
- Nicolini M., Resmini L., *Productivity spillovers and multinational enterprises: in search of a spatial dimension*, Working Papers DYNREG10, 2007.
- Nuti D.M., *The Polish Zloty, 1990–1999: Success and Underperformance*, „American Economic Review” 2000, t. 90, nr 2.
- Ocampo J.A. (red.), *Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Worldbank, 2005, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7378> [dostęp: 06.10.2016].
- Olney W., *A race to the bottom? Employment protection and foreign direct investment*, „Journal of International Economics” 2013, t. 91.
- Pasinetti L., *Structural Change and Economic Growth*, Cambridge University Press, New York 1981.
- Pasinetti L., *Structural economic dynamics: a theory of the economic consequences of human learning*, Cambridge University Press, 1993.
- Patnaik P., *The context and consequences of economic liberalization in India*, „Journal of International Trade and Economic Development” 1997, t. 6, nr 2.
- Pawlik K., *Foreign Ownership and Productivity in Polish Industry*, „Eastern European Economics” 2006, t. 44, nr 5.
- Perroux F., *Uwagi o pojęciu «biegun wzrostu»*, „Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej” 1978, nr 3–4.
- Quah D., *Galton's fallacy and tests of the convergence hypothesis*, „Scandinavian Journal of Economics” 1993, t. 95.

- Quah D., *Convergence Empirics Across Economies with (Some) Capital Mobility*, „Journal of Economic Growth” 1996, t. 1.
- Quah D., *Empirics for Growth and Distribution: Stratification, Polarization, and Convergence Clubs*, „Journal of Economic Growth” 1997, t. 2.
- Rahman A., *Impact of Foreign Direct Investment on Economic Growth: Empirical Evidence from Bangladesh*, International „Journal of Economics and Finance” 2015, t. 7, nr 2.
- Ricardo D., *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa 1957.
- Robinson J., *Wstęp do teorii zatrudnienia*, Wyd. Kazimierza Rutskiego, 1947.
- Rosati F., Atella V., *Does Productivity Converge Across Countries and Across Sectors? Empirical Evidences from Eight OECD Countries*, [w:] E. Felli (red.), *The Service Sector: Productivity and Growth*, Physica-Verlag, Heidelberg 1995.
- Rowthorn R., Kozul-Wright R., *Globalization and Economic Convergence: an Assessment*, United Nations Conference On Trade And Development, Discussion Papers 1998, nr 13.
- Sarkar P., *Does Foreign Direct Investment Promote Growth? Panel Data and Time Series Evidence from Less Developed Countries, 1970–2002*, MPRA Paper 2007 nr 5176, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/5176>, [dostęp: 06.10.2016].
- Sarkar P., *Trade Openness and Growth: Is There Any Link?* „Journal of Economic Issues” 2008, t. 42, nr 3.
- Scharpf F., *The only solution is to refuse to comply with ECJ rulings*, „Social Europe Journal” 2008, t. 4, nr 1.
- Serra A., *Krótki traktat o przyczynach, które mogą sprowadzić obfitość złota i srebra w krajach nie posiadających kopalni*, [w:] *Merkantylizm i początki szkoły klasycznej*, PWN, Warszawa 1958.
- Sraffa P., *Produkcja towarów za pomocą towarów*, PWN, Warszawa 1965.
- Stehrer R., Stöllinger R., *The Central European Manufacturing Core: What Is Driving Regional Production Sharing?*, FIW Research Reports, 2015.
- Talar S., *Znaczenie zagranicznego kapitału produkcyjnego dla innowacyjności polskiego przemysłu*, [w:] E. Skrzypek, A. Sokół (red.), *Zarządzanie kapitałem ludzkim w gospodarce opartej na wiedzy*, Instytut Wiedzy i Innowacji, 2009.
- Tausch A., Heshmati A., Brand U., *Globalization, the Human Condition and Sustainable Development in the Twenty-first Century: Cross-national Perspectives and European Implications*, Anthem Press, 2013.

- Taylor L., *Reconstructing Macroeconomics: Structuralist Proposals and Critiques of the Mainstream*, Harvard University Press, 2004.
- Taylor L., *Trade and Growth*, „The Review of Black Political Economy” 1986, t. 14, nr 4.
- Thirlwall A.P., *The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences*, „Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review” 1979, t. 32, nr 128.
- Toporowski J., *Dlaczego gospodarka światowa potrzebuje krachu finansowego*, Książka i Prasa, Warszawa 2012.
- Truger A., *The Fiscal Compact, Cyclical Adjustment and the Remaining Leeway for Expansionary Fiscal Policies in the Euro Area*, „Panoeconomicus” 2015, t. 62, nr 2.
- Vanhoudt P., *Did the European Unification Induce Economic Growth? In Search of Scale Effects and Persistent Changes*, „Weltwirtschaftliches Archiv” 1999, t. 135, nr 2.
- Zukowska-Gagelmann K., *Productivity Spillovers from Foreign Direct Investment in Poland*, „Economic Systems” 2000, t. 24, nr 3.

POLITYKA MAKROEKONOMICZNA UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIETLE TEORII POSTKEYNESOWSKIEJ

Streszczenie

We współczesnej ekonomii w ramach prac nad rozwijaniem teorii postkeynesowskiej kontynuowane są wysiłki podjęte przez klasyków angielskich. Głównym celem jest wyjaśnienie zagadnień wzrostu gospodarczego, akumulacji kapitału i zmian technicznych oraz podziału i wartości. Ta teoria wyjaśnia przyczyny rozbieżności rozwoju widoczne pomiędzy Północną i Południową Europą i stanowi podstawę do krytycznej oceny europejskiej liberalizacji i deregulacji oraz dla przyjętej hierarchii celów i nałożonych ograniczeń. W szczególności nie znajdują teoretycznego uzasadnienia kryteria konwergencji, w których nie ma poziomu zatrudnienia, występuje natomiast prymat inflacji, limitowanie deficytu budżetowego i długu publicznego (oraz zasada niezależności banku centralnego). Przyczyniły się one do zaostrzenia skutków kryzysu, szczególnie w przypadku krajów południowej Europy.

MACRO-ECONOMIC POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN THE LIGHT OF POST-KEYNESIAN THEORY

Summary

Within the work on the development of the post-Keynesian theory in the contemporary economics, attempts made by English classical economists are continued. The main aim is to explain the issues of economic growth, capital accumulation and technical progress as well as income distribution. The theory explains the reasons for divergent development observed in the North and the South of Europe and constitutes grounds for critical assessment of the European liberalisation and deregulation as well as the adopted hierarchy of objectives and limits imposed. There are no theoretical reasons for the convergence criteria in which there is no employment level, but there is a priority of inflation, a budget deficit and public debt limit (and a principle of the central bank independence). These have contributed to the aggravation of the effects of the crisis, especially in the countries of Southern Europe.

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В КОНТЕКСТЕ ПОСТКЕЙНСИАНСКОЙ ТЕОРИИ

Резюме

В современной экономике в сфере деятельности по развитию посткейнсианской теории поддерживается интерес к этой проблематике со стороны английских классиков. Основная цель исследования состоит в том, чтобы разъяснить суть вопросов, касающихся экономического роста, накопления капитала и технологических изменений, а также распределения и ценностей. Данная теория помогает определить причину заметных расхождений в развитии между Северной и Южной Европой и является основой для критической оценки европейской либерализации и дерегулирования, а также иерархии целей и введённых ограничений. В частности, нет теоретических обоснований для критериев конвергенции, в которых не учтён уровень занятости, в то же время как очевидным является присутствие примата показателей инфляции, ограничения бюджетного дефицита и государственного долга (а также принципа независимости центрального банка), которые обусловили обострение кризиса, в особенности в странах Южной Европы.

Michał Kruszka*

GLOBALNA KOORDYNACJA REGULACYJNO-NADZORCZA W SEKTORZE FINANSOWYM

WPROWADZENIE

Jedną z najistotniejszych cech współczesnej gospodarki, a zwłaszcza sektora finansowego, jest globalizacja. Jednakże nie mogłaby ona dojść do skutku bez uprzednich zmian regulacyjnych o liberalizacyjnym charakterze, które przebiegały najpierw na szczeblu narodowym, a w przypadku Europy także regionalnym. W efekcie podmioty działające na najbardziej rozwiniętych rynkach finansowych (Japonia, Unia Europejska, USA) uzyskały możliwość prowadzenia zarówno wewnętrznej ekspansji międzysektorowej, jak też rozwoju transgranicznego¹.

Pierwszy ze wspomnianych wymiarów skojarzony jest z powstawaniem grup kapitałowych, które funkcjonują w sektorze bankowym, ubezpieczeniowym oraz na rynku kapitałowym. Drugi wymiar to powstawanie korporacji ponadnarodowych, w których podmiot dominujący, dokonując inwestycji zagranicznej, rozwija sieć podmiotów zależnych zarejestrowanych w innych krajach.

Warto zauważyć, że ten ostatni aspekt jest wprost wskazany jako jedna z fundamentalnych swobód obowiązujących w Unii Europejskiej. Wszak

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

¹ J. Williamson, M. Mahar, *A Survey of Financial Liberalization*, Essays in International Finance No. 218, Princeton University, Princeton 1998; W. Takahashi, *The Japanese Financial Sector's Transition from High Growth to the 'Lost Decades'*, [w:] *East Asian Capitalism: Diversity, Continuity, and Change*, A. Walter, X. Zhang (red.), Oxford University Press, Oxford 2011, s. 201–223.

celem Unii jest budowanie wewnętrznego rynku, na którym, oprócz zniesienia granic, obowiązują swobody przepływu: towarów, osób, usług i kapitału, co jest bardzo istotne dla niniejszego opracowania. Tak ukształtowana definicja rynku wewnętrznego ma kardynalne znaczenie dla UE, o czym świadczy przywołanie jej w przepisach unijnego prawa pierwotnego. Obecnie jest to głównie *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE)².

Warto jednak pamiętać, że w praktyce unijne swobody gospodarcze mogą i nadal podlegają pewnym reglamentacjom. Z jednej strony są one podyktowane względami dobra ogólnego (np. ochrona bezpieczeństwa publicznego), z drugiej zaś strony stoją za nimi przesłanki protekcyjnistyczne – zwłaszcza ochrona rynku pracy poszczególnych państw członkowskich.

Jeszcze innym przypadkiem są usługi finansowe, a w szczególności bankowe. Z uwagi na wypełnianie swoistych zadań „infrastrukturalnych” dla innych rodzajów działalności gospodarczej, związki z funkcjonowaniem banku centralnego oraz istniejące gwarancje publiczne dla środków gromadzonych przez instytucje finansowe wszystkie państwa europejskie przyjęły model limitujący swobodę ekonomiczną w tej sferze systemu gospodarczego³. Dość wspomnieć o obowiązku uzyskania zezwolenia, bądź istnieniu wymogów kapitałowych.

Proces harmonizacji przepisów tworzących zbiór zasad działania podmiotów finansowych na wewnętrznym rynku Unii miał znacząco przyspieszyć dzięki wdrożeniu przyjętego w 1999 r. przez Komisję Europejską *Planu działań w zakresie usług finansowych* (*Financial Services Action Plan*, FSAP)⁴. Po przyjęciu strategii lizbońskiej FSAP został potraktowany jako jej element. Pierwotne cele FSAP to: stworzenie jednolitego hurtowego rynku usług finansowych; ustanowienie otwartego i bezpiecznego rynku detalicznych usług finansowych; utworzenie nowoczesnych regulacji nadzorczych i systemu nadzoru rynków finansowych; poprawa funkcjonowania zintegrowanych rynków finansowych poprzez zmniejszenie różnic w systemach podatkowych i zasadach ładu korporacyjnego.

Powyższe zadania wymagały wydania znacznej liczby aktów legislacyjnych (głównie dyrektyw), serii komunikatów, raportów i rekomendacji. Do połowy 2010 r. wszystkie państwa członkowskie UE transponowały do krajowych

² Dz. Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r.

³ Można więc wskazać na ekonomiczno-prawny mechanizm typu *trade-off*. Gwarancje (np. dla depozytów bankowych) istotnie ograniczają ryzyko prowadzenia działalności finansowej, co może wzmagać pokusę nadużycia (*moral hazard*). W związku z tym państwo ogranicza swobodę działania banków systemem norm ostrożnościowych.

⁴ Commission Communication of 11 May 1999 entitled “Implementing the framework for financial markets: action plan”, COM(1999) 232 Final.

ustawodawstw dyrektywy FSAP⁵. Podkreślić trzeba, że inicjatywy prawne objęły wszystkie sektory rynku finansowego, który coraz silniej nabierał cech rynku zintegrowanego transgranicznie⁶.

Trzeba zaznaczyć, że korzyści z powyższych przeobrażeń dostępne są także dla instytucji spoza Unii. Jeśli bowiem któraś z nich spełni wymogi licencyjne, kapitałowe i organizacyjne, a następnie uzyska zezwolenie na działalność w jednym z państw członkowskich, to tym samym nabywa prawo do ustanawiania oddziałów na obszarze pozostałych krajów unijnych. Jest to reguła określana mianem „jednolitego paszportu” unijnego⁷. Dość wspomnieć, że największe chińskie banki dokonały inwestycji kapitałowych w Luksemburgu i po uzyskaniu licencji od organu nadzoru utworzyły tam spółki zależne. Następnie te już te *de iure* unijne osoby prawne (w pełni zależne od chińskiego kapitału) otworzyły swe oddziały w wielu innych krajach unijnych, w tym dwa z nich także w Polsce. W tym przypadku niepotrzebne już było zezwolenie lokalnych władz nadzorczych, gdyż zadziałał „jednolity paszport”.

Na ten krajobraz należy jednak nałożyć oddziaływanie kryzysu, który swoje źródło znalazł po drugiej stronie Oceanu Atlantyckiego. Nazbyt szybko zachodzące w USA procesy liberalizacji i deregulacji (m.in. uchylenie przepisów ograniczających obszar działania banków, zniesienie zakazu tworzenia instytucji łączących aktywność detaliczną i inwestycyjną, dopuszczenie tworzenia konglomeratów finansowych), połączone z błędną polityką publicznego wspierania budownictwa mieszkaniowego, kredytowanego przez podmioty niebankowe (GSE)⁸, nietrafnymi decyzjami władzy monetarnej i nieskutecznym nadzorem finansowym doprowadziły do powstania „bańki spekulacyjnej” na rynku nieruchomości. Jej pęknięcie na przełomie lat 2007 i 2008 zapoczątkowało dynamiczny wzrost wartości niespłacanych zobowiązań kredytowych. Radykalne zmniejszenie płatności ratalnych oznaczało spadek wyceny papierów wartościowych, które zostały wyemitowane w toku sekury-

⁵ Patrz: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/actionplan/index/100825-transposition_en.pdf

⁶ K. Malcolm, M. Tilden, T. Wilsdon, *Evaluation of the economic impacts of the Financial Services Action Plan*, CRA International, Londyn 2009, s. 53–238.

⁷ B. Evans, *Regulation of Financial Markets in the EU: Mutual Recognition vs. Harmonisation? The role of regulatory competition in the light of the recent financial crisis*, [w:] *The Bristol Law Journal – 2011 Edition*, H. Sial, S. Farooqi (red.), University of Bristol, Bristol 2012, s. 93–94.

⁸ GSE to *Government Sponsored Enterprises*, z których najbardziej znane były Fannie Mae and Freddie Mac. O ich działalności więcej pisze C.L. Peterson, *Fannie Mae, Freddie Mac, and the Home Mortgage Foreclosure Crisis*, „Loyola Journal of Public Interest Law” 2009, vol. 10, s. 149–170.

tyzacji tego rodzaju aktywów. A ponieważ powyższe instrumenty – tworzone w USA – uzyskiwały wysokie oceny wiarygodności wiodących agencji ratingowych i stały się chętnie widzianymi inwestycjami europejskich instytucji finansowych, to amerykańskie turbulencje dosyć szybko znalazły swoje odbicie w negatywnych zjawiskach obserwowanych w UE⁹.

Globalizacja rynku finansowego, za którą stoją powiązania międzysektorowe, międzynarodowe czy wreszcie międzykontynentalne w połączeniu z niedostatecznie pojmowanym ryzykiem (w tym systemowym) oraz brakiem koordynacji działań władz publicznych w obliczu kryzysu, dobitnie wskazały na konieczność przemodelowania zasad współpracy zarówno w obszarze regulacyjnym, jak też nadzorczym. Od 2009 r. proces ten toczy się zarówno w skali świata, jak też w Unii Europejskiej. Z oczywistych względów wymiar europejski wydaje się mieć dla Polski istotniejsze znaczenie i w związku z tym częściej staje się przedmiotem dociekań literatury przedmiotu¹⁰. Nie można jednak w pełni zrozumieć przeobrażeń unijnych pomijając globalną perspektywę, tym bardziej że Unia jako wspólnota, jest pierwszoplanowym uczestnikiem tych procesów. Tym samym zasadne jest wskazanie podstawowych elementów tworzących światową sieć koordynacyjną, analiza wzajemnych relacji i uzyskanych efektów. Powyższe stwierdzenie jest celem niniejszej pracy, której tezą jest uznanie, że Rada Stabilności Finansowej odgrywa rolę organu nadzoru makroostrożnościowego nad globalnym rynkiem finansowym.

1. ROLA GRUP G7 ORAZ G20

Rozprzestrzenienie się zjawisk kryzysowych na wszystkie gospodarki rynkowe uświadomiło decydentom, że niezbędna jest ścisła współpraca w zakresie monitorowania ryzyka systemowego, zapobiegania jego narastaniu, a jeśli zajdzie taka konieczność, umiejętność zarządzania kryzysowego, z uporządko-

⁹ G. Gorton, A. Metrick, *Securitized banking and the run on repo*, „Journal of Financial Economics” 2012, vol. 104, s. 425–432; B.J. Keys i in., *Did Securitization Lead to Lax Screening? Evidence from Subprime Loans*, „The Quarterly Journal of Economics” 2010, vol. 125, s. 307–362.

¹⁰ T. Nieborak, *Globalny kryzys finansowy – istota, przyczyny, konsekwencje*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, zeszyt 4, s. 95–106; A. Hryckiewicz, M. Pawłowska, *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 289, NBP, Warszawa 2013; J. Pera, *Unia bankowa – korzyści i zagrożenia dla Polski*, Krakowskie Studia Międzynarodowe 2013, Nr 4, s. 49–72.

waną upadłością instytucji finansowych włącznie. Ciężar politycznej odpowiedzialności za konieczne do wprowadzenia zmiany przyjęli na siebie przywódcy państw stanowiących grupę G20.

Wymienione gremium (G20) jest swoistą emanacją spotkań grona określanego jako G7, a następnie G8¹¹. Jak zauważa S. Para, przez pierwsze dwie dekady swego istnienia (od 1976 r.) szczyty G7 miały dwoistą naturę. Pierwsza była nakierowana na kooperowanie w wymiarze gospodarczo-finansowym i dlatego uczestnikami spotkań byli ministrowie finansów. Ściśle wiązało się to z odejściem od systemu z Bretton Woods, a tym samym zmniejszeniem się roli MFW i Banku Światowego. Drugi wymiar miał polityczny charakter, za który odpowiadali szefowie rządów i/lub głowy państw¹². Przykładem tematów poruszanych w czasie tego rodzaju spotkań są choćby kwestie zbrojnych interwencji międzynarodowych (ZSRR w Afganistanie, koalicji pod przywództwem USA w Iraku), polityki rozbrojenia nuklearnego, przyjmowania do ONZ państw formalnie w stanie wojny, czy też polityki antynarkotykowej, bądź antyterrorystycznej¹³.

Rosnący od końca XX wieku potencjał gospodarczy państw dotąd uznawanych za rozwijające się nie mógł jednak zostać pominięty w toku dyskusji o globalnym systemie ekonomicznym. Pokłosem kryzysu azjatyckiego z 1997 r., który dotknął także rynki finansowe USA i Europy, stała się deklaracja ministrów finansów i szefów banków centralnych grupy G7 z grudnia 1999 r., w którym uznali za konieczne stworzenie forum dialogu ze swoimi odpowiednikami z najważniejszych krajów dotąd pomijanych w światowych debatach gospodarczych¹⁴.

¹¹ Początkowo były to: Francja, Japonia, Niemcy, USA, Wielka Brytania i Włochy. Od 1976 r. także Kanada, a od 1998 r. Rosja, ale do 2002 r. Rosja nie uczestniczyła w dyskusjach ekonomicznych. W 2014 r. pozostali uczestnicy zdecydowali o zawieszeniu obecności Rosji w tym prestiżowym gremium, jako wyraz politycznych sankcji za aneksję Krymu. Od lat osiemdziesiątych w szczytach, także politycznych, bierze udział Komisja Europejska. Jednakże Wspólnoty Europejskie, a obecnie UE, nie są wymieniane jako „członek” G7. Warto jednak odnotować, że 40. szczyt liderów politycznych odbył się w Brukseli, a jego formalnym gospodarzem była Komisja Europejska. Świadczy to o dorozumianej zmianie statusu UE.

¹² S. Para, *G20 jako instrument sterowania gospodarką światową*, [w:] *Współczesne problemy ekonomiczne. Polityka państwa a proces globalizacji*, A. Wolska (red.), Studia Ekonomiczne nr 139, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2013, s. 43.

¹³ H. Dobson, *Japan and the G7/8: 1975–2002*, Routledge, Nowy Jork 2004, s. 39–40, 64, 71.

¹⁴ Tekst deklaracji dostępny na stronie <http://www.g8.utoronto.ca/finance/fm992509state.htm>

Nową grupę określono jako G20, gdyż objęła 19 państw oraz Unię Europejską¹⁵. P.H. Henley i N.M. Blokker wskazują na klucz doboru uczestników analizowanego forum: istotność systemowa dla światowego rynku finansowego oraz realnej sfery gospodarki oraz zrównoważony układ geograficzny, przy jednoczesnym zachowaniu ograniczonej liczebności¹⁶. Tym samym pozycja na liście uporządkowanej według wartości PKB nie przesądza o tym, kto bierze udział w spotkaniu. Poza stałym składem, określanym jako „członkowie” G20, należy wymienić „państwa zaproszone” w charakterze „gości”. Są kraje, które taki status mają przyznany na stałe, jak Hiszpania i Holandia, lub też otrzymały zaproszenie *ad hoc*, bo tego wymagał poruszany temat. Osobną kategorią są organizacje międzynarodowe, które „z urzędu” partycypują w rozmowach, np. OECD, MFW i Bank Światowy lub też uczestniczą w zależności od poruszanych kwestii.

Konieczne jest jednak podkreślenie, że do 2008 r. przedmiotowy zakres dyskusji tego gremium był ograniczony do (niemal) wyłącznie kwestii ekonomicznych. Tym samym próbowano utrzymać strategiczno-polityczne przywództwo państw z grona G7/8.

Skala destrukcji, której doświadczała światowa gospodarka od 2007 r., wskazała, że nie sposób traktować odrębnie kwestii ekonomicznych i politycznych. Trudno także pewne rozwiązania regulacyjno-prawne uzgadniać w gronie tylko państw rozwiniętych, a następnie przedstawiać je niejako *ex cathedra* „partnerom” z państw o dopiero rosnącym potencjale ekonomicznym. Dlatego też spotkanie z 15 listopada 2008 r., zorganizowane w Waszyngtonie, zyskało nową formułę. Był to szczyt zarówno reprezentantów sfer gospodarczych, jak też politycznych liderów grupy G20. Od tego czasu termin „szczyt G20” (*G20 Summit*) został zarezerwowany dla spotkań głów państw i szefów rządów krajów konstytuujących to gremium.

Można zgodzić się z zarzutami, że grupy G20 czy G7, nie mając statusu organizacji międzynarodowych, nie podlegają ograniczeniom z tego wynikających, a zwłaszcza nie są skłonne do podejmowania decyzji w sposób całkowicie transparentny i możliwy do relatywnie prostego poddania się kontroli

¹⁵ W skład tej grupy wchodzi uczestnicy szczytów G8 (mimo zawieszenia obecności Rosji, a więc przywróceniu formuły G7, przedstawiciele Moskwy są uczestnikami prac G20) oraz Arabia Saudyjska, Argentyna, Australia, Brazylia, Chiny, Indie, Indonezja, Meksyk, Republika Korei, Republika Południowej Afryki, Turcja.

¹⁶ P.H. Henley, N.M. Blokker, *The Group of 20: A Short Legal Anatomy From the Perspective of International Institutional Law*, „Melbourne Journal of International Law” 2013, vol. 14, s. 564–565.

opinii publicznej¹⁷. Trudno jednak zaakceptować pogląd, że z definicji są to fora pozbawione mandatu demokratycznego. Taki zarzut jest chybiony zwłaszcza w odniesieniu do G7, gdyż w tym przypadku liderzy polityczni pochodzą z demokratycznych wyborów, a więc wszelkie ich działania (w tym także na polu międzynarodowym) podlegają ocenie własnych obywateli. Bardziej skomplikowana jest sytuacja przywódców z niektórych krajów z grona G20 (np. Chiny, Arabia Saudyjska). Ułomności (z europejskiego punktu widzenia) wewnętrznych systemów politycznych tych państw nigdy jednak nie stanowiły przeszkody dla uznawania ich decyzji za niepodlegające „wzruszeniu” na polu międzynarodowym, o ile nie łamały zasad pokojowego współżycia i fundamentalnych praw człowieka. Nie można zatem odmawiać im możliwości zacieśniania współpracy z innymi aktorami wymiany międzynarodowej na niesformalizowanym gruncie.

Wydaje się, że krytycy wyznaczania zasad globalnego *economic governance* przez nieformalne spotkania liderów G20 woleliby obsadzić w roli kluczowego gracza organ organizacji międzynarodowej ukształtowanej zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego. Tym samym czyniłoby to zadość postulatowi ekonomii instytucjonalnej.

Jako członków takiej instytucji można wskazać inne organizacje (bądź odmienne formy kooperacji międzypaństwowej), których podstawowym zadaniem jest integracja regionalna. Dawałoby to szanse na wypracowanie względnie jednolitego podejścia, np. regulacyjnego, do istotnych kwestii gospodarczych pojawiających się w obrębie państw o zbliżonym położeniu geograficzno-kulturowym. Gdyby rozwiązania okazały się skuteczne, to można by przenieść dyskusję na globalne forum, a ostateczne decyzje łatwiej powinny zyskać mandat powszechnej aprobaty¹⁸.

Zgadając się, że tego rodzaju rozstrzygnięcie instytucjonalne jest pożądane, należy jednak podkreślić, że nie było ono możliwe do wprowadzenia na początku XXI wieku. Co więcej, bieżący stan stosunków międzynarodowych nadal wskazuje na to, że jest to idea daleka od urzeczywistnienia.

Po pierwsze: która organizacja regionalna powinna zasługiwać na miano reprezentanta danego kontynentu? Nawet w przypadku Unii Europejskiej mogą powstać wątpliwości co do jej legitymacji w zakresie wypowiedzania

¹⁷ Warto zauważyć, że nawet w krajach o ugruntowanych demokracjach zdarza się, że mechanizmy wewnętrznej polityki są skrywane przed opinią publiczną. Dopiero starania sfery pozarządowej (prasa, NGOs, badania naukowe) pozwalają – czasami – na wskazanie zakulisowych czynników sprawczych.

¹⁸ Taki model postuluje G.W. Kołodko, *Truth, Errors and Lies: Politics and Economics in a Volatile World*, Columbia University Press, Nowy Jork 2011, s. 355–356.

się w imieniu całej Europy, zwłaszcza w świetle decyzji Wielkiej Brytanii o opuszczeniu Unii, jasno deklarowanej przez Szwajcarię niechęci do integracji z UE oraz niemożności faktycznego rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych Unii z Turcją. W przypadku pozostałych kontynentów sprawa jest znacznie bardziej skomplikowana, gdyż część formacji integracyjnych nie ma przymiotu organizacji międzynarodowych, np. NAFTA lub APEC, więc może ponownie pojawić się zarzut braku formalno-instytucjonalnego mandatu. W niektórych przypadkach istnieje także swoista „konkurencja” między poszczególnymi platformami współpracy międzynarodowej: MERSOCUR i UNASUR w Ameryce Południowej lub BIMST-EC oraz SAARC w Azji Południowo-Wschodniej.

Po drugie: członkostwo organizacji międzynarodowych w innych organizacjach nie należy do reguły, lecz jest wyjątkiem od zasady, że organizacje powołują państwa reprezentowane przez rządy. Wyłom od tej normy w praktyce dotyczy wyłącznie Unii Europejskiej, co jest podyktowane unikatowością jako organizacji ponadnarodowej¹⁹. Zatem możliwą platformą współpracy innych organizacji mogłaby się stać federacja lub nieformalne zgromadzenie, a więc *de facto* rozwiązania pozbawione podstaw wynikających z zasad publicznego prawa międzynarodowego.

W związku z powyższym pragmatyczne postrzeganie stosunków między państwowymi, przy równoczesnym uznaniu, że globalny kryzys finansowy wymaga odpowiedniej koordynacji decyzji, należało by uznać rozstrzygnięcia przyjmowane na szczytach G20 za źródło światowego *economic governance*. Tym samym globalna współpraca nadzorcza w zakresie rynku finansowego powinna się znaleźć w orbicie zainteresowania tego forum.

W tym miejscu konieczne jest nawet skrótowe wskazanie zasad funkcjonowania G20. Grupa przyjęła regułę rotacyjnego corocznego przewodniczenia któregoś ze stałych członków. W celu zachowania ciągłości każdorazowy przewodniczący (głowa tego państwa) przygotowuje roczny plan pracy we współpracy ze swoim poprzednikiem oraz następcą. Grupa nie ma stałego sekretariatu ani siedziby. Ciężar przygotowań szczytów spada na barki administracji publicznej państwa sprawującego przewodnictwo²⁰.

¹⁹ W. Czapliński., A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 500–502; R.A. Wessel, *The Legal Framework for the Participation of the European Union in International Institutions*, „Journal of European Integration” 2011, vol. 33, s. 621–635.

²⁰ R. Davies, *The ‘indivisibility of prosperity’: How can the G20 address development?*, [w:] *The G20 and the future of international economic governance*, M. Callaghan, T. Sainsbury (red.), NSW NewSouth Publishing, Sydney 2015, s. 215.

Dokumenty, analizy i stanowiska są na poziomie technicznym opracowywane przez grupy robocze, w skład których wchodzi przedstawiciele ministerstw z poszczególnych państw. Tego rodzaju grupy są ustanawiane decyzją „prezydencji” G20, a więc nie mają permanentnego charakteru. Prace grup są podstawą do formułowania komunikatów końcowych szczytów, które stanowią namiastkę „decyzji” podjętych przez przywódców politycznych.

G20 ustanowiła także sieć współpracy z instytucjami niepublicznymi. Są one skupione w ciałach konsultacyjnych: B20 (federacje biznesowe z państw członkowskich G20), L20 (reprezentanci federacji związków zawodowych), C20 (stowarzyszenia NGO), T20 (świat nauki) oraz Y20 (przedstawiciele młodego pokolenia, wskazani przez krajowe stowarzyszenia). Każda z wymienionych grup organizuje własny szczyt towarzyszący spotkaniu liderów G20, a komunikaty końcowe są publikowane tego samego dnia.

Powyższy mechanizm dowodzi, jak mało sformalizowana jest praca G20 i jak wiele zależy od jakości propozycji przygotowanych *de facto* przez administrację państwa przewodniczącego temu forum. Na tym tle bardzo wyróżnia się sposób, w jaki przywódcy G20 podeszli do kwestii regulacyjno-nadzorczych dotyczących sektora finansowego. Temu zagadnieniu poświęcono następną część niniejszej pracy.

2. MANDAT I STRUKTURA *FINANCIAL STABILITY BOARD*

Z punktu widzenia przedmiotu analizy i podstawowego celu niniejszej pracy kluczowe znaczenie należy przypisać ustanowieniu przez szczyt G20 Rady Stabilności Finansowej (*Financial Stability Board* – FSB). Miało to miejsce w trakcie drugiego spotkania, które odbyło się w kwietniu 2009 r. w Londynie. FSB to instytucja stanowiąca istotną modyfikację Forum Stabilności Finansowej (*Financial Stability Forum* – FSF), które funkcjonowało na podstawie decyzji ministrów finansów i szefów banków centralnych grupy G7 z czerwca 1999 r.

FSB uzyskała jednak silniejszy, bo nadany z najwyższego szczebla politycznego, mandat do prowadzenia działań nakierowanych na osiągnięcie podstawowego celu swego powołania – stabilności globalnego rynku finansowego. Za synonim stabilności uznano stan charakteryzujący się niskim poziomem ryzyka systemowego. Kluczowe jest więc zdefiniowanie takiego rodzaju ryzyka. FSB wraz z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Bankiem Rozrachunków Międzynarodowych uznają, że jest to ryzyko zakłócenia świadczenia usług finansowych, spowodowane ułomnością całego lub części systemu finan-

sowego, którego materializacja może mieć istotne negatywne konsekwencje dla realnej sfery gospodarki²¹. Tym samym ryzyko systemowe, w rozumieniu wskazanym powyżej, ma dwa elementy je konstytuujące: źródło, którym jest system finansowy, i potencjalne skutki materializacji, którymi są zaburzenia w procesie wytwarzania dóbr.

Warto podkreślić, że w latach 2009–2013 FSB działała bez uzyskiwania osobowości prawnej, choć liderzy G20 wyposażyli ją w niemal wszystkie przymioty w pełni ukonstytuowanej organizacji międzynarodowej. Świadczy o tym podpisanie Karty FSB (*Charter of the Financial Stability Board*), która jest *de facto* międzynarodową umową założycielską. Karta FSB przesądziła o „członkostwie” w tym forum, wskazała także organy Rady, ze stałym Sekretariatem i kadencyjnym Przewodniczącym na czele, oraz określiła siedzibę – Bazyleę²². Sformalizowanie statusu FSB nastąpiło w styczniu 2013 r. i obecnie jest to stowarzyszenie typu *non-profit* powstałe według prawa szwajcarskiego. Tęgo rodzaju rozwiązania są całkowicie unikatowe na gruncie funkcjonowania G20, co pośrednio wskazuje na priorytetowe znaczenie prac FSB w całym dorobku dyskusyjnym światowych liderów politycznych.

Wydaje się więc zasadne stwierdzenie, że relacje G20-FSB odpowiadają schematowi znanemu głównie z ekonomii instytucjonalnej²³, który jednak coraz szerzej przenoszony jest na grunt stosunków międzynarodowych, tj. relacji mocodawca–agent²⁴. Swoiście pojmowanym mocodawcą zbiorowym są liderzy polityczni (najczęściej rządy) członków grupy G20, z bardzo istotnym wyjątkiem jakim jest Unia Europejska. W odniesieniu do UE trzeba by uznać piętrowe delegowanie uprawnień: pierwotne dotyczące relacji państwa członkowskie – Unia Europejska oraz wtórne: Unia Europejska – G20.

²¹ FSB, IMF, BIS, *Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations. Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, Waszyngton 2009, s. 5–7.

²² Tekst Karty dostępny jest na stronie: <http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/FSB-Charter-with-revised-Annex-FINAL.pdf>

²³ Za prekursora artykuł na ten temat uważa się pracę M.C. Jensena i W.H. Mecklinga, *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*, „Journal of Financial Economics” 1976, vol. 3, s. 305–360.

²⁴ Patrz: H. Kassim, A. Menon, *The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, s. 121–139; J. Ruskowski, *Struktura wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej*, [w:] *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2013, s. 44–49.

Ważne jest także to, że delegowanie wtórne jest w tym przypadku zjawiskiem politycznego *outsourcingu* poza instytucje unijne.

W ujęciu geograficznym skład FSB pokrywa się z listą uczestników szczytów G20, wliczając w to stałych „gości” tych spotkań, tj. Hiszpanię i Holandię. Z uwagi na rolę odgrywaną na światowym rynku finansowym do FSB dołączono Hongkong, Singapur oraz Szwajcarię. FSB w oficjalnych komunikatach nie odwołuje się do terminu „państwo” lecz „jurysdykcja”, co ma podkreślać koncentrowanie się na funkcjonalnych przymiotach danej instytucji w odniesieniu do mandatu Rady Stabilności Finansowej. Z tego względu do „członkowskich jurysdykcji” zalicza się Hongkong, który politycznie jest częścią Chin, ale dysponuje autonomiczną władzą monetarną. Podobnie rzecz się ma z Europejskim Bankiem Centralnym, którego mandat nie pokrywa się z geograficzno-polityczną strukturą Unii Europejskiej.

Warto podkreślić, że poszczególne jurysdykcje nie mają takiej samej liczby miejsc w Zgromadzeniu Plenarnym (*Plenary*) FSB, które jest organem decyzyjnym Rady. Państwa zaliczane do grupy G7 oraz kraje BRIC (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny) otrzymały 3 miejsca²⁵. Od 2014 r. pozostałe kraje dysponują dwoma miejscami. Wyjątkiem są najmniejsze pod względem populacji i terytorium „jurysdykcje członkowskie”, tj. Hongkong i Singapur, które otrzymały jedno miejsce²⁶. „Członkom” FSB pozostawiono dowolność wskazania wewnętrznych instytucji, które mają reprezentować daną wspólnotę. Wszyscy wyznaczyli władze monetarne, czyli w praktyce banki centralne. W przypadku uzyskania drugiego miejsca jest ono generalnie zajmowane przez ministerstwo finansów. Tam gdzie reprezentacja składa się z trzech instytucji ostatnie miejsce w Zgromadzeniu Plenarnym przypada organom nadzoru finansowego.

Z formalnego punktu widzenia ilościowe zróżnicowanie delegacji nie ma znaczenia, gdyż Karta FSB oraz Statut FSB (jako stowarzyszenia) wymagają podejmowania decyzji przez konsens. Tym samym zachowanie jednomyślności nie jest możliwe wówczas, gdy nawet jeden głos będzie przeciwny proponowanemu rozwiązaniu. Zgromadzenie Plenarne nie upublicznia jednak podsumowań (*minutes*) ze swych obrad. Nie ma zatem pewności, czy deklarowana zasada znajduje zastosowanie. Zmiana składu zaaprobowana w 2014 r., która przyznała dodatkowe miejsca w Zgromadzeniu Plenarnym pięciu państwom

²⁵ Po pełnej integracji funkcji nadzorczych nad rynkiem finansowym w rękach Centralnego Banku Rosji, czyli od 2013 r., państwo to zmniejszyło swoją reprezentację do dwóch instytucji zasiadających w Zgromadzeniu Plenarnym FSB.

²⁶ FSB, *Report to the G20 Brisbane Summit on the FSB's review of the structure of its representation*, Bazylea 2014.

o mniejszym potencjale ekonomicznym, sugeruje jednak, że *de facto* dochodzi do sytuacji, w których liczy się waga oddanych nieformalnie głosów. To mogło przesądzać o tym, że państwa pokroju Argentyny, Indonezji lub Turcji zażądały dodatkowego wzmocnienia i je uzyskały.

Skład FSB uzupełniają finansowe organizacje międzynarodowe. Są nimi: Bank Rozrachunków Międzynarodowych (BIS), odpowiadający również za obsługę i materialne wsparcie Rady; Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF); Bank Światowy oraz Organizacja Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD). Osobną grupę stanowią gremia określane jako „ustanawiające międzynarodowe standardy nadzorcze i regulacyjne”. Należą do nich: Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (BCBS), Komitet ds. Systemów Płatności i Infrastruktury Rynkowej (CPMI), Komitet Globalnego Systemu Finansowego (CGFS), Rada Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (IASB), Międzynarodowe Stowarzyszenie Nadzorów Ubezpieczeniowych (IAIS) oraz Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO).

Wskazana powyżej kompozycja jest bardzo ważnym *novum* wobec sytuacji sprzed światowego kryzysu z lat 2007–2008. FSB jest bowiem jedynym forum, na którym trwale współpracują politycy gospodarczy tworzący rządy narodowe, szefowie krajowych banków centralnych oraz organów nadzoru finansowego, a także wysokiego szczebla reprezentanci organizacji międzynarodowych. Tym samym Rada jest gremium, w którym głos przysługuje przedstawicielom władzy wykonawczej, pochodzącej generalnie z wyborów (politycy *sensu stricto*) oraz instytucjom, które formalnie są niezależne od wpływów bieżącej polityki gospodarczej.

Struktury zinstytucjonalizowanej międzynarodowej współpracy nadzorczej (np. IOSCO czy BCBS) powstały znacznie wcześniej niż FSB, ale dotąd nie przewidywały udziału polityków w ścisłym znaczeniu. Z kolei spotkania ministrów finansów grupy G7, bądź G20 zawsze miały nieformalny charakter i nigdy nie dotyczyły kwestii nadzoru nad rynkiem finansowym. Pokazuje to wyjątkowość FSB, jako głównego składnika procesu globalnej koordynacji nadzorczo-regulacyjnej.

S. Gadinis słusznie zauważa, że skład Zgromadzenia Plenarnego Rady Stabilności Finansowej wskazuje na to, że sfera rządowa uzyskała możliwość zapoznawania się, z pierwszej ręki, z inicjatywami proponowanymi przez niezależne organy nadzoru finansowego i ich międzynarodowe federacje²⁷.

²⁷ S. Gadinis, *The Financial Stability Board: The New Politics of International Financial Regulation*, „Texas International Law Journal” 2013, vol. 48, s. 166–167.

Z drugiej strony reprezentanci władzy wykonawczej otrzymali mandat do tego, by takie inicjatywy oceniać lub wręcz wpływać na ich kształt. Wskazuje to na odejście od dotąd promowanego odseparowania działań nadzorczych od polityki gospodarczej, ale tylko w kontekście przeciwdziałania materializacji ryzyka systemowego.

3. FSB – ORGAN NADZORU MAKROOSTROŻNOŚCIOWEGO DLA GLOBALNEGO RYNKU FINANSOWEGO?

Z uwagi na fakt, że G20 *de iure* nie jest organizacją międzynarodową za oczywiste należy uznać niemożność określania FSB mianem organu tej instytucji. Tym samym Radzie Stabilności Finansowej nie należy przypisywać przymiotów charakterystycznych dla ciał kolegialnych uprawnionych do wypowiedziania się w imieniu, np. Unii Europejskiej lub też Światowej Organizacji Handlu, zwłaszcza w zakresie stanowienia norm wiążących członków. Nie ma też wątpliwości, że FSB nie można łączyć z uprawnieniami organów administracji publicznej (w szczególności z możliwością wydawania decyzji prawnie wiążących jej adresatów, którzy zobowiązania są do zachowania zgodnego z treścią decyzji, pod rygorem zastosowania przymusu administracyjnego).

W związku z powyższymi argumentami z formalno-prawnego punktu widzenia nie ma podstaw, by Radę Stabilności Finansowej określać mianem organu nadzoru. Jednakże analiza jej poczynań nakazuje przyjąć, że FSB działa *de facto* jak instytucja nadzoru makroostrożnościowego.

W tym miejscu konieczne jest wskazanie, na czym tego rodzaju aktywność polega. Zgodnie z literaturą przedmiotu²⁸, a także ustawodawstwem unijnym i krajowym²⁹, jest to zestaw działań obejmujących identyfikację potencjalnych źródeł ryzyka systemowego, ocenę natężenia takiego ryzyka, a wreszcie podejmowanie starań nakierowanych na jego ograniczenie czy wręcz wyeliminowa-

²⁸ S.G. Hanson, A.K. Kashyap, J.C. Stein, *A Macprudential Approach to Financial Regulation*, „Journal of Economic Perspectives” 2011, vol. 25, s. 3–28; D. Schoenmaker, P. Wierds, *Macprudential supervision: from theory to policy*, Breugel Working Paper 2015/15; P. Smaga, *Wpływ procykliczności na sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, Zeszyt 1, s. 147–161.

²⁹ Patrz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Dz. Urz. UE L 331 z dnia 24 listopada 2010 r. oraz ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, Dz. U. z 2015 r., poz. 1513 z późn. zm.

nie. Zatem celem tego rodzaju nadzoru jest wzmocnienie odporności systemu finansowego na zaburzenia rodzące się w jego wnętrzu, bądź otoczeniu, co dzięki zapewnieniu stabilności finansowej sprzyja zrównoważonemu wzrostowi makroekonomicznemu.

W związku z powyższym, w odróżnieniu od nadzoru mikroostrożnościowego, w tym przypadku wszelkie analizy prowadzone są z perspektywy sektora finansowego jako całości, oraz bada się interakcje z agregatami makroekonomicznymi. Ochrona deponentów i inwestorów, a także jakość zarządzania pojedynczymi instytucjami finansowymi schodzi na dalszy plan. Ważne jest też zwrócenie uwagi na fakt, że nadzór makroostrożnościowy nie łączy się z jakimikolwiek uprawnieniami inspekcyjnymi, tak charakterystycznymi dla roli nadzoru nad poszczególnymi bankami czy też zakładami ubezpieczeń.

Aktywność FSB można podzielić na trzy obszary. Są nimi: 1) monitorowanie i ocena sytuacji na światowym rynku finansowym z punktu widzenia poziomu ryzyka systemowego; uzgadnianie międzynarodowych standardów i dobrych praktyk w zakresie regulacji oraz nadzoru finansowego; 2) analiza wdrożenia wyżej wymienionych standardów w poszczególnych jurysdykcjach. Ważne jest podkreślenie, że we wszystkich wymiarach swego funkcjonowania FSB odgrywa rolę koordynacyjną, faktycznie przenosząc prace merytoryczne na poziom wyspecjalizowanych instytucji lub poszczególnych członkowskich jurysdykcji.

Choć w deklaracjach szczytów G20 ani też w Karcie FSB nie pada taki termin, to bez wątplenia praktyka działania Rady Stabilności Finansowej w pełni pokrywa się z mandatem, który przypisuje się organom nadzoru makroostrożnościowego, choć w tym przypadku jego przedmiotem jest globalny system finansowy. Tym samym od zdolności tego gremium do trafnego zdiagnozowania stopnia kumulacji ryzyka wystąpienia istotnych zakłóceń funkcjonowania międzynarodowej sfery finansowej zależy szybkość wprowadzenia środków ograniczających to ryzyko. Można więc stwierdzić, że ocena stabilności i ewentualne decyzje FSB stanowią pierwszy z elementów systemu światowej architektury nadzorczej – w tym przypadku komponent mający odgrywać głównie rolę prewencyjną.

Oceny te prezentowane są w cyklicznych raportach przedstawianych przy okazji spotkań ministrów finansów i prezesów banków centralnych państw grupy G20 lub też na szczytach przywódców grupy G20. Oznacza to prezentację przynajmniej dwóch tego typu raportów w ciągu każdego roku. Ważne jest w tym przypadku podkreślenie, że taka praktyka jest zgodna z paradygmatem mocodawca (tu: G20) – agent, jakim jest FSB.

Drugim z kluczowych obszarów działania FSB jest wyznaczanie globalnych wzorców nadzorczych i regulacyjnych. W tym przypadku FSB wskazała

na 12 najważniejszych zbiorów najlepszych praktyk w zakresie: polityki fiskalnej, polityki pieniężnej, nadzoru bankowego, ubezpieczeniowego, nadzoru nad rynkiem papierów wartościowych, systemu gwarantowania depozytów, zapewnienia sprawnej infrastruktury dla rynku finansowego, audytu finansowego, standardów rachunkowości, przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy, prawidłowego przeprowadzania upadłości oraz ładu korporacyjnego.

Konieczne jest podkreślenie, że wskazane standardy są opracowane przez wyspecjalizowane gremia³⁰, np. zasady ładu korporacyjnego przez OECD, a pryncypia nadzoru bankowego przez BCBS. FSB czerpie więc z dorobku współpracujących instytucji, które powstały znacznie wcześniej niż Rada Stabilności Finansowej³¹. Uznanie przez FSB danego zestawu zaleceń za globalny wzorzec nadaje mu jednak większego znaczenia, gdyż w sposób domyślny stoi za tym przyzwolenie politycznych liderów grupy G20.

Warto zaznaczyć, że utworzenie więzi instytucjonalnej G20-FSB, a także zadeklarowanie przez nową strukturę uznawania standardów przygotowywanych przez inne instytucje międzynarodowe mogło wśród niektórych państw rozwijających się zrodzić pytanie: czy warto zgadzać się na wdrożenie reguł, na których powstawanie nie miało się żadnego wpływu³². Pragnąc wyjść naprzeciw tego rodzaju dylematom, liderzy G20 doprowadzili do znaczącego przemodelowania architektury instytucji odpowiedzialnych za tworzenie globalnych standardów nadzorczych dla rynku finansowego.

Równolegle do konstytuowania FSB dokonano rozszerzenia składu Komitetu Bazylejskiego. Tym samym od 2009 r. wszystkie „jurysdykcje członkowskie” są reprezentowane w BCBS. W tym samym roku IOSCO powiększyła skład swojego Komitetu Technicznego o Brazylię, Chiny i Indie. W tamtym czasie Komitet Techniczny był odpowiedzialny za zatwierdzanie kluczowych dla rynku kapitałowego dokumentów regulacyjnych, np. *Celów i Zasad Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych* (IOSCO, 2010). W 2012 r. członkowie IOSCO zdecydowali o rozwiązaniu dotychczasowych komitetów,

³⁰ Można więc mówić o delegowaniu wtórnym znanym z relacji mocodawca-agent.

³¹ Przykładowo: MFW działa od 1945 r., OECD założono w 1960 r., BCBS funkcjonuje od 1974 r., a ISOCO od 1982 r. Więcej o tych gremiach piszą: J.R. Vreeland, *The International Monetary Fund: Politics of Conditional Lending*, Routledge, Nowy Jork 2006; E. Czerwińska, *Informacja nt. Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)*, Biuro Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Sejm, Warszawa 2003; D. Wood, *Governing global banking. The Basel Committee and the politics of financial globalisation.*: Ashgate, Aldershot 2005; A.I. Anand, *Is Systemic Risk Relevant to Securities Regulation?*, „University of Toronto Law Journal” 2010, vol. 60, s. 951–962.

³² A. Cornford, *Revising Basel 2: the impact of the financial crisis and implications for developing countries*, G-24 Discussion Paper No. 59, UNCTAD, Genewa 2010, s. 20–21.

a w ich miejsca stworzono nową strukturę zarządzającą³³. Najważniejszą rolę odgrywa w niej Rada IOSCO (*IOSCO Board*). Nietrudno się domyśleć, że tam gdzie było to możliwe „jurysdykcje członkowskie” FSB uzyskały miejsce w Radzie IOSCO³⁴. Reforma nie była potrzebna w przypadku IAIS, gdyż w tym stowarzyszeniu Komitet Wykonawczy (*Executive Committee*), który faktycznie zarządza IAIS, ma z góry wyznaczoną kadencję i rotacyjnie dokonuje się wymiana jego członków.

Uzupełnieniem podstawowych zbiorów najlepszych praktyk wskazywanych przez organizacje biorące udział w Zgromadzeniu Plenarnym Rady Stabilności Finansowej są dokumenty wytwarzane już przez samą FSB. Zawierają one dodatkowe rekomendacje w najważniejszych dla światowego rynku finansowego sprawach, np. nadzoru nad instytucjami o znaczeniu systemowym³⁵ lub kluczowych atrybutach uporządkowanej restrukturyzacji i upadłości³⁶.

Ostatnią warstwą globalnej koordynacji nadzorczej jest monitorowanie wdrożenia standardów, o których wyżej była mowa. W tym przypadku FSB sięga do tzw. *peer review*. Z uwagi na przedmiot analizy zawartej w niniejszej pracy można wskazać na *peer review* z zakresu nadzoru bankowego, co w tej sytuacji oznacza przeprowadzenie oceny przez ekspertów reprezentujących organy z innych państw. Zatem praca nadzoru nie jest oceniana przez pod-

³³ B. Puszer, *Działania podejmowane przez IOSCO w warunkach globalnego kryzysu finansowego oraz współpraca z Komisją Nadzoru Finansowego w Polsce*, [w:] *Zarządzanie instytucjami finansowymi w niestabilnym otoczeniu gospodarczym*, M. Capiga, G. Szustak (red.), *Studia Ekonomiczne* nr 171, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2014, s. 134–135.

³⁴ IOSCO uznała, że Komisja Europejska nie ma mandatu nadzorczego, a więc nie może reprezentować Unii Europejskiej. Jednakże Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) uzyskał status obserwatora przy Radzie IOSCO. Rosja nie weszła do poszerzonego w 2009 r. Komitetu Technicznego IOSCO, gdyż w tym czasie nie była sygnatariuszem *Wielostronnego Porozumienia o Współpracy i Wymianie Informacji IOSCO* (IOSCO MMoU), a więc nie miała statusu członka zwyczajnego. Z tego samego powodu nie weszła też do Rady IOSCO. Podpisanie przez Centralny Bank Rosji IOSCO MMoU, a więc zgoda na transparentną współpracę, której podstawowym celem jest pozyskiwanie informacji nadzorczych i przekazywanie ich na wniosek zainteresowanych partnerów z IOSCO, przy zachowaniu poufności, nastąpiło dopiero w lutym 2015 r. W związku z tym można przypuszczać, że skład Rady IOSCO zostanie poszerzony.

³⁵ FSB, *Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions*, Bazylea 2011.

³⁶ FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, Bazylea 2011.

mioty nadzorowane, NGOs lub organy władzy monetarnej, choć bez wątpienia są to interesariusze procesu nadzorczego.

Przeglądy prowadzone przez FSB odbywają się według sprecyzowanej metodyki opisanej w dokumencie pt. *Handbook for FSB Peer Reviews*³⁷, co wskazuje na to, że nie jest to proces prowadzony *ad hoc*, lecz ma trwałe miejsce w planie działania Rady Stabilności Finansowej. Warto podkreślić, że harmonogram przygotowania raportów oceniających został rozpisany na lata 2010–2017 i obejmuje on wyłącznie państwa zaliczane do „członków” FSB. Zatem przeglądowi nie podlega Unia Europejska jako wspólnota, choć zdecydowana większość zalecanych wzorców regulacyjnych i nadzorczych trafia do prawodawstwa unijnego na szczeblu dyrektyw lub rozporządzeń.

Przeglądy, o których tu mowa, mogą być sprofilowane według kryterium tematycznego, bądź geograficznego. W pierwszym przypadku to samo zagadnienie ocenia się we wszystkich jurysdykcjach należących do FSB, np. raport na temat redukcji zależności od ratingów kredytowych³⁸. Wybranie drugiego kryterium oznacza analizę wdrożenia wszystkich lub – częściej – wybranych międzynarodowych zbiorów najlepszych praktyk do operacyjnego zastosowania w danym państwie. W 2014 r. tego rodzaju badaniu były poddane: Chiny, Holandia i Rosja, natomiast w 2015 r.: Arabia Saudyjska, Chiny i Turcja.

Należy zauważyć, że FSB w pełni uznaje i wykorzystuje dorobek „recenzyjny” organizacji o bardziej rozwiniętej strukturze i zasobach. W tym przypadku chodzi o Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy, które wspólnie prowadzą od 1999 r. *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) oraz opracowują *Reports on Observance of Standards and Codes* (ROSCs). P. Gąsiorowski i inni³⁹ zauważają, że pierwsza z wymienionych inicjatyw ma szerszy przedmiot analizy, gdyż raporty FSAP obejmują także badanie powiązań realnej sfery gospodarki z sektorem finansowym, jak też zawierają komponent identyfikujący potencjalne obszary ryzyka dla stabilności ekonomicznej. Oceny ROSC koncentrują się tylko na rynku finansowym, akcentując stopień zgodności praktyki danego państwa ze standardami nadzorczymi wyznaczonymi przez BCBS, IOSCO lub IAIS.

³⁷ Tekst dostępny na stronie internetowej <http://www.financialstabilityboard.org/2015/03/handbook-for-fsb-peer-reviews/>

³⁸ FSB, *Thematic Review on FSB Principles for Reducing Reliance on CRA Rating*, Bazylea 2014.

³⁹ P. Gąsiorowski, M. Grotte, D. Frankiewicz, A. Życieńska, A. Wałasiak, *Dostosowania instrumentarium, zasad działania i zasobów Międzynarodowego Funduszu Walutowego w reakcji na światowy kryzys finansowy i gospodarczy*, Materiały i Studia nr 285, NBP, Warszawa 2013, s. 14–15.

Jednym z mankamentów mechanizmu FSAP/ROSC, podnoszonym, np. przez E. Helleinera⁴⁰, była dobrowolność poddawania się ocenie oraz możliwość zablokowania upublicznienia jej końcowych wyników. Nie ma wątpliwości, że takie postępowanie cechowało kraje, które ze względu na błędy w polityce regulacyjnej i nadzorczej uzyskiwały (lub przewidywały taką możliwość) niskie oceny. Brak implementacji uznanych standardów mógł oznaczać powstawanie zagrożenia dla stabilności globalnego rynku, któremu FSB ma zapobiegać.

W związku z powyższym Karta FSB (art. 6) wskazuje, że na państwie członkowskim ciąży zobowiązanie (*member jurisdictions commit to implement international financial standards*) do wdrożenia kluczowych standardów międzynarodowych, a deklaracja FSB ze stycznia 2010 r. określa już wprost to zobowiązanie jako obowiązek implementacyjny (*FSB member jurisdictions have to implement international financial standards*)⁴¹. Obowiązek ten podlega obligatoryjnej ocenie *peer review*, bez możliwości blokowania udostępnienia opinii publicznej uzyskanych wyników. W 2010 r. FSB uzgodniło z MFW, że państwa uczestniczące w pracach Rady Stabilności Finansowej będą co pięć lat poddawane ocenie w ramach misji FSAP/ROSC – ponownie bez prawa do zablokowania publikacji raportu końcowego. Tym samym jurysdykcje najważniejsze dla globalnego rynku finansowego poddawane są „kontrolom krzyżowej”, z jednej strony prowadzonej przez współuczestników debat na forum FSB, z drugiej – realizowanej przez zewnętrzne zespoły eksperckie.

Dopełnieniem aktywności skoncentrowanej na monitoringu wdrożenia międzynarodowych wzorców regulacyjno-nadzorczych są raporty z postępów implementacyjnych. Są one każdorazowo przygotowywane przez Sekretariat FSB lub wyspecjalizowane współpracujące gremium, np. BCBS, i przedkładane szczytowi G20. Tym samym liderzy polityczni kluczowych państw otrzymują precyzyjne informacje porównawcze, które kraje w pełni wywiązują się z przyjętych na siebie zobowiązań, a które, mimo zadeklarowanych chęci, zwlekają z dostosowaniem się do poszczególnych wytycznych.

⁴⁰ E. Helleiner, *Governance Issues Relating to the FSB and International Standards*, [w:] *Stability Board: An Effective Fourth Pillar of Global Economic Governance?*, S. Griffith-Jones, E. Helleiner, N. Woods (red.), CIGI, Ontario 2010, s. 8–9.

⁴¹ Deklaracja *FSB Framework for Strengthening Adherence to International Standards* dostępna na stronie internetowej http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_100109a.pdf

PODSUMOWANIE

Konkludując rozważania na temat globalnej koordynacji realizowanej pod auspicjami G20 i FSB, należy wskazać na jej *de iure* niesformalizowany na gruncie prawa międzynarodowego charakter, który *de facto* nie odbiega od pryncypiów funkcjonowania organizacji międzynarodowych oraz paradygmatu mocodawca-agent. O ile G20 zapewnia odpowiedni poziom reprezentacji politycznej i legitymizuje podjęte ustalenia, o tyle FSB odgrywa rolę wyspecjalizowanej instytucji, której delegowano pewne zadania.

Państwa uczestniczące w posiedzeniach plenarnych Rady Stabilności Finansowej dobrowolnie przyjęły na siebie rolę lidera w dostosowaniu swoich wewnętrznych systemów prawno-nadzorczych do wzorców opracowanych przez odpowiednie międzynarodowe gremia eksperckie, których nadrzędnym celem jest bezpieczeństwo sfery finansowej oraz uniknięcie ryzyka dla całego systemu gospodarczego. Brak wypełnienia tego zobowiązania podlega obowiązkowemu upublicznieniu w raportach opracowanych przez niezależnych profesjonalistów oraz stanowi podstawę oceny przedstawianej przywódcom politycznym grupy G20. Trudno w takim przypadku używać terminów „przymus”, bądź „sankcja”, ale nie powinno być wątpliwości, że jednoznaczne wytknięcie niedociągnięć i pokazanie, że inne państwa lepiej sobie radzą z realizacją wspólnie określonych priorytetów, nie może budzić zadowolenia wśród decydentów stygmatyzowanego kraju.

Powyższe założenie wydaje się znajdować potwierdzenie w praktyce działania FSB, czyniąc z Rady skuteczne forum koordynacyjne, w istocie sprawujące funkcję organu nadzoru makroostrożnościowego nad światowym rynkiem finansowym.

BIBLIOGRAFIA

- Anand A.I., *Is Systemic Risk Relevant to Securities Regulation?*, University of Toronto Law Journal, 2010, vol. 60.
- Commission Communication of 11 May 1999 entitled “Implementing the framework for financial markets: action plan”, COM(1999) 232 Final.
- Cornford A., *Revising Basel 2: the impact of the financial crisis and implications for developing countries*, G-24 Discussion Paper No. 59, UNCTAD, Genewa 2010.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, C.H. Beck, Warszawa 2014.

- Czerwińska E., *Informacja nt. Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)*, Biuro Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Sejm, Warszawa 2003.
- Davies R., *The 'indivisibility of prosperity': How can the G20 address development?*, [w:] *The G20 and the future of international economic governance*, M. Callaghan, T. Sainsbury (red.), NSW NewSouth Publishing, Sydney 2015.
- Dobson H., *Japan and the G7/8: 1975–2002*, Routledge, Nowy Jork 2004.
- Evans B., *Regulation of Financial Markets in the EU: Mutual Recognition vs. Harmonisation? The role of regulatory competition in the light of the recent financial crisis*, [w:] *The Bristol Law Journal – 2011 Edition*, H. Sial, S. Farooqi (red.), University of Bristol, Bristol 2012.
- FSB, IMF, BIS, *Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations. Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, Waszyngton 2009.
- FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, Bazylea 2011.
- FSB, *Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions*, Bazylea 2011.
- FSB, *Report to the G20 Brisbane Summit on the FSB's review of the structure of its representation*, Bazylea 2014.
- FSB, *Thematic Review on FSB Principles for Reducing Reliance on CRA Rating*, Bazylea 2014.
- Gadinis S., *The Financial Stability Board: The New Politics of International Financial Regulation*, „Texas International Law Journal” 2013, vol. 48.
- Gąsiorowski P., Grotte M., Frankiewicz D., Życieńska A., Walasik A., *Dostosowania instrumentarium, zasad działania i zasobów Międzynarodowego Funduszu Walutowego w reakcji na światowy kryzys finansowy i gospodarczy*, Materiały i Studia nr 285, NBP, Warszawa 2013.
- Gorton G., Metrick A., *Securitized banking and the run on repo*, „Journal of Financial Economics” 2012, vol. 104.
- Hanson S.G., Kashyap A.K., Stein J.C., *A Macroprudential Approach to Financial Regulation*, „Journal of Economic Perspectives” 2011, vol. 25.
- Helleiner E., *Governance Issues Relating to the FSB and International Standards*, [w:] *Stability Board: An Effective Fourth Pillar of Global Economic Governance?*, S. Griffith-Jones, E. Helleiner, N. Woods (red.), CIGI, Ontario 2010.
- Henley P.H., Blokker N.M., *The Group of 20: A Short Legal Anatomy From the Perspective of International Institutional Law*, Melbourne Journal of International Law, 2013, vol. 14.

- Hryckiewicz A., Pawłowska M., *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 289, NBP, Warszawa 2013.
- Jensen M.C., Meckling W.H., *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*, „Journal of Financial Economics” 1976, vol. 3.
- Kassim H., Menon A., *The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10.
- Keys B.J. i in., *Did Securitization Lead to Lax Screening? Evidence from Subprime Loans*, „The Quarterly Journal of Economics” 2010, vol. 125.
- Kołodko G.W., *Truth, Errors and Lies: Politics and Economics in a Volatile World*, Columbia University Press, Nowy Jork, 2011.
- Malcolm K., Tilden M., Wilsdon T., *Evaluation of the economic impacts of the Financial Services Action Plan*, CRA International, Londyn 2009.
- Nieborak T., *Globalny kryzys finansowy – istota, przyczyny, konsekwencje*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, Zeszyt 4.
- Para S., *G20 jako instrument sterowania gospodarką światową*, [w:] *Współczesne problemy ekonomiczne. Polityka państwa a proces globalizacji*, A. Wolska (red.), Studia Ekonomiczne nr 139, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2013.
- Pera J., *Unia bankowa – korzyści i zagrożenia dla Polski*, Krakowskie Studia Międzynarodowe, 2013, Nr 4.
- Peterson C.L., *Fannie Mae, Freddie Mac, and the Home Mortgage Foreclosure Crisis*, „Loyola Journal of Public Interest Law” 2009, vol. 10.
- Puszer B., *Działania podejmowane przez IOSCO w warunkach globalnego kryzysu finansowego oraz współpraca z Komisją Nadzoru Finansowego w Polsce*, [w:] *Zarządzanie instytucjami finansowymi w niestabilnym otoczeniu gospodarczym*, M. Capiga, G. Szustak (red.), Studia Ekonomiczne nr 171, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2014.
- Ruszkowski J., *Struktura wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej*, [w:], *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2013.
- Schoenmaker D., Wierst P., *Macroprudential supervision: from theory to policy*, Breugel Working Paper 2015/15.
- Smaga P., *Wpływ procykliczności na sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, Zeszyt 1.
- Takahashi W., *The Japanese Financial Sector’s Transition from High Growth to the ‘Lost Decades’*, [w:] *East Asian Capitalism: Diversity, Continuity,*

- and Change*, A. Walter, X. Zhang (red.), Oxford University Press, Oxford 2011.
- Vreeland J.R., *The International Monetary Fund: Politics of Conditional Lending*, Routledge, Nowy Jork 2006.
- Wessel R.A., *The Legal Framework for the Participation of the European Union in International Institutions*, „Journal of European Integration” 2011, vol. 33.
- Williamson J., Mahar M., *A Survey of Financial Liberalization*, Essays in International Finance No. 218, Princeton University, Princeton 1998.
- Wood D., *Governing global banking. The Basel Committee and the politics of financial globalisation*, Ashgate, Aldershot 2005.

GLOBALNA KOORDYNACJA REGULACYJNO-NADZORCZA W SEKTORZE FINANSOWYM

Streszczenie

Ostatni kryzys finansowy ujawnił nie tylko ułomności rynkowych systemów ekonomicznych, ale także rozwiązań regulacyjno-nadzorczych, które powinny przynajmniej łagodzić realne skutki nietrafionych decyzji finansowych. Pojawiający się arbitraż normatywny, pozwalający w dobie globalizacji przenieść siedzibę instytucji finansowej na terytorium państwa o niższych wymaganiach prawnych, doprowadził do erozji standardów ostrożnościowych. Chcąc przeciwdziałać tym negatywnym tendencjom najważniejsze gospodarki świata ustanowiły sieć koordynacyjną, która aspekt polityczny ściśle spleta z ekonomiczno-finansowym. Najistotniejszymi podmiotami tego procesu koordynacyjnego są: grupa G20 oraz Rada Stabilności Finansowej (*Financial Stability Board* – FSB). Celem artykułu była analiza wzajemnych relacji tych gremiów. Autor uznał, że można je odczytywać w kategoriach znanego naukom ekonomicznym i politycznym schematu mocodawca – agent, oczywiście pamiętając, iż pierwotna delegacja dla grupy G20 pochodzi od suwerennych państw. Z kolei analiza aktywności FSB, przy wszystkich ułomnościach wynikających z niepełnego poddania się reżimowi prawa międzynarodowego publicznego, wskazuje na to, że pełni ona rolę instytucji nadzoru makroostrożnościowego nad globalnym rynkiem finansowym. Tym samym od sprawności jej funkcjonowania zależy zmniejszanie natężenia ryzyka systemowego, które nadal może się zmaterializować. Przewidziane mechanizmy nacisku politycznego oraz sprawne delegowanie wtórne na wyspecjalizowane gremia nadzorcze *sensu stricto* czynią Radę Stabilności Finansowej skutecznym forum realizującym zadania nadzoru makroostrożnościowego.

GLOBAL COORDINATION OF REGULATION AND SUPERVISION IN THE FINANCIAL SECTOR

Summary

The latest financial crisis revealed not only deficiencies of the market economy systems but also of the regulatory and supervisory solutions that should at least lessen real consequences of wrong financial decisions. Normative arbitration that in the era of globalisation allows for the relocation of a company registered office to a country with fewer legal requirements led to the erosion of prudential standards. In order to counteract these tendencies, the biggest global economies established a coordination network closely linking the political aspect with the economic and financial one. The G-20 group and the Financial Stability Board (FSB) are the most important elements of that coordination process. The article aims to analyse those groups' mutual relations. Remembering of course that original delegation for the G-20 group is from sovereign states, the author believes that they can be interpreted in terms of a scheme: principal – agent, which is known in economic and political sciences. On the other hand, the analysis of FSB activeness, with all the deficiencies resulting from incomplete subordination to the regime of international public law, indicates that it plays the role of an institution of macroprudential supervision over the global financial market. Thus, the decrease in the intensity of the systemic risk, which may still become a reality, depends on its efficient functioning. The designed mechanisms of political pressure and efficient secondary delegation to specialised supervisory groups *sensu stricto* make the Financial Stability Board an efficient forum implementing the tasks of macroprudential supervision.

ГЛОБАЛЬНАЯ КООРДИНАЦИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ И НАДЗОРА В ФИНАНСОВОМ СЕКТОРЕ

Резюме

Последний финансовый кризис не только выявил слабости рыночных экономических систем, но также способствовал обнаружению регулирующих и надзорных механизмов, которые должны, по крайней мере, смягчить реальные последствия ошибочных финансовых решений. Формирующийся нормативный арбитраж, позволяющий в условиях глобализации перенести

местонахождение финансового учреждения на территорию государства с более низкими правовыми ограничениями, привёл к деактуализации пруденциальных нормативов. Для того, чтобы противостоять этим негативным тенденциям, крупнейшие мировые экономические системы создали координационную сеть, политический аспект которой тесно переплетается с финансово-экономическим. Наиболее важными участниками этого координационного процесса являются: группа G20 и Совет по финансовой стабильности (Financial Stability Board – FSB). Целью данной статьи является анализ взаимосвязи этих органов. Автор считает, что их можно рассматривать в категориях известной для экономических и политических теорий схемы принципал – агент, бесспорно, принимая во внимание, что первичная делегация для G20 является производной от суверенных государств. В свою очередь, анализ деятельности FSB, со всеми аномалиями, обусловленными недостаточным соблюдением режима международного публичного права, указывает на то, что он принимает на себя роль института макро-пруденциального надзора за мировым финансовым рынком. Таким образом, от эффективности его работы зависит снижение интенсивности системного риска, которые по-прежнему в состоянии материализоваться. Предусмотренные механизмы политического давления, а также эффективное вторичное делегирование к специализированным органам надзора *sensu stricto* способствуют тому, что Совет по финансовой стабильности становится эффективным форумом, реализующим цели макро-пруденциального надзора.

Tanya Oranowskaja*

STUDY OF PRELIMINARY RESULTS OF OBAMACARE: IS THE HEALTHCARE REFORM EFFICIENT?

OBAMACARE HISTORY AND KEY FEATURES

On 23 March 2010 president Barack Obama signed the Patient Protection and Affordable Care Act (PPACA, ACA) into law and ‘Obamacare’ has changed the healthcare system in the USA forever.

Nobody can deny that the USA’s healthcare sector was badly in need of reform. The system was getting more expensive leaving millions of people uninsured. Obamacare was aimed to reach very clear goals: expand the coverage, decrease the costs of healthcare making it affordable for both individuals and the government, and improve the quality. The reform uses such tools as subsidies, mandates and insurance exchanges.

On 28 June 2012 the Supreme Court passed a final decision concerning the healthcare law. In January 2014 the majority of provisions came into effect. In 2020 the remaining provisions shall start to work. The federal statute consists of 10 separate legislative Titles with the Health Care and Education Reconciliation Act amendment. HealthCare.Gov is the official website – Health Insurance Marketplace, where Americans can purchase federally regulated and subsidized Health Insurance during open enrolment.

Since the beginning of the implementation, there have been 62 Republicans’ attempts to repeal the reform. But on the 25 June 2015 in a 6–3 decision, the Supreme Court saved the controversial healthcare law.

The basic Obamacare features areas follows:

- Insurance companies are forbidden to refuse to sell coverage or renew policies due to an individual’s pre-existing conditions. In the individual

* Tanya Oranowskaja – MA, Institute of Economics of the Polish Academy of Sciences in Warsaw, oranowskajatatiana@gmail.com

and small group market, the law forbids insurance companies to charge higher rates due to gender or health status¹.

- Obamacare expands access to Medicaid. Americans who earn less than 133% of the poverty level can be enrolled in Medicaid.
- Tax credits will become available for middle class, people on income between 100% and 400% of the federal poverty level (FPL) who are not eligible for other affordable coverage. It is worth mentioning that the tax credit is 'advanceable'. Premium payments can be lowered each month, so it is not necessary to wait for tax return. Tax credit is refundable.
- Obamacare extends CHIP (the Children's Health Insurance Program) – young adults get the possibility to be included in their parents' plan until they reach the age of 26.
- Individuals who do not have coverage can buy a private insurance plan on the Health Insurance Marketplace during each year's annual open enrolment. Employer-based insurance and Medicare have their own set up enrolment periods. CHIP and Medicaid are available throughout the year. Medicare is not a part of the marketplace.
- The law prohibits new plans and existing group plans from imposing annual dollar limits on the amount of coverage an individual may receive.
- Under the law, all new plans must cover preventive services not subject to co-insurance, deductibles or co-payments.
- Companies with more than 50 employees should provide all full-time workers with job based health coverage. Otherwise, employers will pay a penalty per employee. Small businesses with fewer than 50 full-time employees can use a part of the marketplace called SHOP (small business health options programme) to purchase group health plans for their employees. Businesses with less than 25 full-time employees can purchase subsidized insurance for their staff in the marketplace.
- If a person does not obtain coverage and maintain coverage throughout each year or get an exemption, he/she must pay a monthly penalty on his/her federal income tax return for every month he/she is without health insurance².

¹ U.S. Department of Health & Human Services, *About the Law* [online], <https://www.hhs.gov/healthcare/facts-and-features/key-features-of-aca-by-year/index.html> [accessed: 21 October 2016].

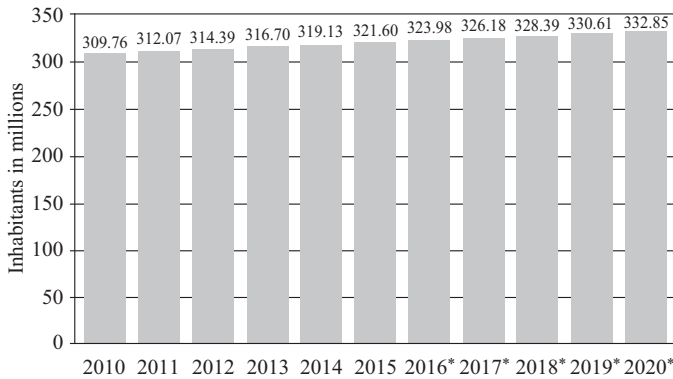
² *Ibidem*.

1. ACCESS: CHANGE IN THE SITUATION OF THE UNINSURED

As it was mentioned above, one of the aims of the Affordable Care Act (ACA, Obamacare) was to extend health insurance coverage. By 2013 more than 43 million people were still uninsured. Poor and low-income adults were particularly likely to lack coverage due to inability to afford it. In 2014 Medicaid coverage has been expanded to nearly all adults on incomes at or below 138% of poverty level in states that have adopted the expansion, and tax credits are available for people on incomes up to 400% of poverty level who purchase coverage through a health insurance marketplace. Millions of people have obtained insurance through new coverage enrolment options. The uninsured rate reached a historically lowest level by 2015. It can be seen in Fig. 2. The category of population that made considerable input in the increased number of those who gained the coverage included low-income people who lived in states that expanded Medicaid. As it can be seen in Fig. 1, the population of the USA has been growing. In the end of 2015, 28 million non-elderly people in the US remained without any coverage (see the Fig. 2). Low-income individuals, adults, and people of colour still were at highest risk. The cost continues to pose a major barrier to coverage to nearly half (46%) of the uninsured in 2015³.

Fig. 1

Total Population in the United States from 2010 to 2020 (in millions)

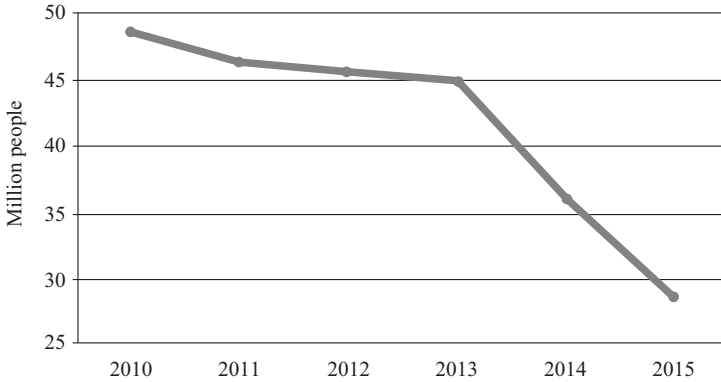


Source: Statista, The Statistics Portal [online], <https://www.statista.com/statistics/263762/total-population-of-the-united-states/> [accessed: 17 December 2016].

³ Kaiser Family Foundation analysis of the 2013 Kaiser Survey of Low-Income Americans and the ACA, 2014 [online], <http://kff.org/uninsured/report/the-uninsured-a-primer-key-facts-about-health-insurance-and-the-uninsured-in-the-wake-of-national-health-reform/view/footnotes/#footnote-201979-2> [accessed: 5 October 2016].

Fig. 2

**Number of people without health insurance in the United States
(2010–2015, in millions)**



Source: Statista. The Statistics Portal [online], <https://www.statista.com/statistics/200955/americans-without-health-insurance/> [accessed: 12 December 2016].

Over the last few years since ACA came into effect, the coverage of healthcare has been expanded. Shares in the distribution of healthcare can be seen in the diagrams (Fig. 3–5). Obviously, the governmental reform expanded Medicaid (with CHIP) and limited the private sector. During the period from 2010 (before ACA) to 2015, Medicaid coverage increased from 51.9 million people (17% of the total population) to 60 million (20%). The number of uninsured decreased from 48.8 million (16% of the total population) to 33 million (11%).

Fig. 3

Distribution of insurance in the USA (2010, total population 305,2 million people)

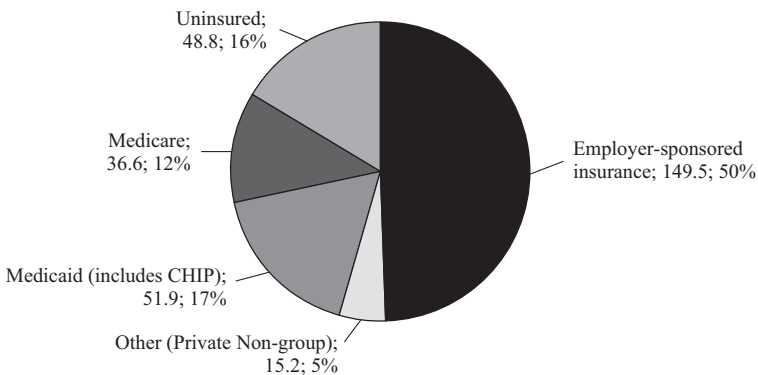


Fig. 4

Distribution of insurance in the USA (2013, total population 316,5 million people)

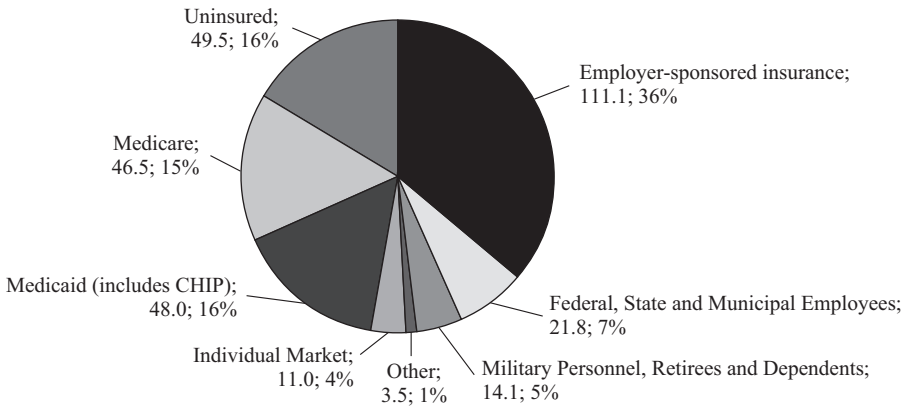
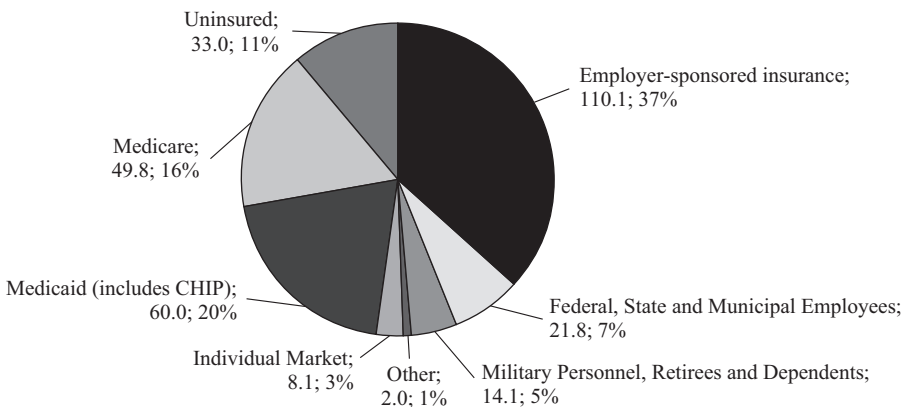


Fig. 5

Distribution of insurance in the USA (2015, total population 321,3 million people)



Source: Private research on the basis of: *Tracking Enrollments for the Affordable Care Act, Insurance Coverage Status between 2013 and 2015* [online], <http://acasignups.net/15/07/20/updated-x3-my-best-shot-tracking-change-total-us-insurance-coverage-status-between-2013> [accessed: 25 January 2017].

With the Supreme Court ruling of June 2012, the Medicaid expansion essentially became optional for states, and as of July 2016, 31 states and the District of Columbia had expanded Medicaid eligibility under ACA, while 19 states have chosen against expansion as of October 2016⁴.

⁴ Health Network Group. *Obamacare Facts* [online], <https://obamacare.net/obamacare-facts/> [accessed: 20 October 2016].

Under the rules in place before ACA, all states already extended public coverage to poor and low-income children on a median income eligibility level of 255% of poverty level in 2016⁵.

As Obamacare enrolled the low-income people to get coverage via Medicaid, part of the population on incomes below FPL turned to be not eligible for Marketplace subsidies. Thus, in the 19 states mentioned above, a certain category of the population falls into a ‘coverage gap’: people earning too much to be qualified for Medicaid, but not enough to qualify for premium tax credits. In addition, undocumented immigrants are ineligible for Medicaid coverage and barred from purchasing coverage through Marketplace⁶.

The population was 325,301,049 as of 2 January 2017 based on the latest United Nations estimates. This number is growing. According to the forecast, it will be 333,545,530 by 2020, 345,084,551 by 2025, and 355,764,96 by 2030⁷. It is estimated that, in 2016, approximately 27 million nonelderly people lacked health coverage in the US⁸. Nationally, it is estimated that 43% of the population, or 11.7 million people, are eligible for financial assistance to gain coverage through either Medicaid or subsidized Marketplace coverage: 1/4 are either adults eligible for Medicaid (3.8 million, or 14%) or children eligible for Medicaid or the Children’s Health Insurance Program (CHIP) (2.6 million, or 10%). The category of population that is eligible to Medicaid includes previously eligible ones and those who became newly eligible under Obamacare. One in five (5.3 million, or 19%) of the nonelderly uninsured is eligible for premium tax credits to purchase coverage through Marketplace. One in ten uninsured people (2.6 million) falls into the coverage gap due to their state’s decision not to expand Medicaid, and 20% of the uninsured (5.4 million) are undocumented immigrants who are ineligible for ACA coverage under federal law⁹.

It is important to underline that patterns of eligibility are different in different states and depend on such factors as state decisions on expanding Medicaid, poverty rates, premiums in the exchange, access to employer coverage etc. In states that expanded Medicaid, 35% of the nonelderly

⁵ The Henry J. Kaiser Family Foundation. *Estimates of Eligibility for ACA Coverage among the Uninsured* [online], <http://kff.org/health-reform/issue-brief/estimates-of-eligibility-for-aca-coverage-among-the-uninsured-in-2016/> [accessed: 25 October 2016].

⁶ *Ibidem*.

⁷ Worldometers. *US Population 2017* [online], <http://www.worldometers.info/world-population/us-population/> [accessed on 2 January 2017].

⁸ The Henry J. Kaiser Family Foundation. *Estimates of Eligibility...*, *op. cit.*

⁹ *Ibidem*.

uninsured population are eligible for Medicaid, compared to just 13% in states that have not expanded Medicaid. No one in Medicaid expansion states falls into a coverage gap; in non-expansion states, nearly one in five (19%) uninsured people falls into the coverage gap, a larger share than the share of those who are eligible for Medicaid under pathways in place before ACA. As adults on incomes from 100% to 138% of poverty level in non-expansion states can receive tax credits for Marketplace coverage, a larger share of the uninsured population in those states is eligible for Marketplace tax credits than in expansion states (23% as opposed to 16%)¹⁰.

No doubt health insurance has a big influence on whether, when and where people get necessary medical care. As a result, health insurance is responsible for how healthy people are. Uninsured people are those who postpone healthcare or even simply skip it facing dreadful consequences especially when preventable conditions or chronic diseases were not diagnosed in time. While the safety net of public hospitals, community clinics and health centres, and local providers provide a crucial health care safety net for uninsured people, it does not close the access gap for the uninsured¹¹.

Moreover, uninsured people may be often charged for the full cost of healthcare when they use it and face problems with paying medical bills and, eventually, have medical debt. But even if providers and uncompensated care funds take a part of the healthcare cost of the uninsured, these funds are not able to absorb the total cost of care for the uninsured.

Despite the efforts of Obamacare, the American health insurance system still leaves millions of people without coverage. Throughout history, considerable part of the population was left without health insurance due to the gaps in the public insurance and lack of access to affordable private coverage. The number of the uninsured grew over time, especially during economic downturns. Over 57% of the uninsured are outside the reach of ACA either because their state did not expand Medicaid, they are subject to immigrant eligibility restrictions, or their income makes them ineligible for financial assistance¹². As for the rest, the law provides the assistance. But still access to healthcare is expensive.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ The Henry J. Kaiser Family Foundation. *Key Facts about Health Insurance and the Uninsured* [online], <http://kff.org/uninsured/report/the-uninsured-a-primer-key-facts-about-health-insurance-and-the-uninsured-in-the-wake-of-national-health-reform/> [accessed: 3 October 2016].

¹² The Henry J. Kaiser Family Foundation, *The Uninsured: A Primer Key Facts About Health Insurance and the Uninsured in the Wake of National Health Reform* [online], <http://kff.org/uninsured/report/the-uninsured-a-primer-key-facts-about-health-insur->

1.1. Costs of the reform

Costs are clear indicators of the efficiency of healthcare systems. My assumption is that the reform is much more expensive than it was projected. No doubt the United States has led the world in medical research-and-development spending by a very wide margin, and has typically produced more than half of the \$175 billion worth of healthcare-technology products that are purchased globally each year. In other words, there have been very large, beneficial returns on many of America's healthcare-related expenditures. Moreover, healthcare is expensive in various aspects. New pharmaceuticals are particularly expensive because, before reaching the marketplace, they must go through a rigorous and costly research-and-development process.

No doubt health expenditure share in GDP has continued to rise all over the world. Over the past decades, the situation in the USA has been similar even despite the efforts to control this trend. Empirical evidence suggests a non-linear relationship between health spending and outcomes, reflecting the impact of other factors, inter alia, historical expenditure patterns on health and other welfare policies, socioeconomic variables, lifestyle behaviour, and environmental factors. Thus, any methodology attempting to estimate the efficiency of health spending needs to take into account a wide range of relevant variables in the functioning of health systems to obtain unbiased and efficient estimates. But in practice, due to issues of causality and lack of data, this can be achieved only to a limited degree¹³.

1.1.1. Cost for the state

In 1970 the USA devoted 6.9% of its gross domestic product to total health spending (through both public and private funds). By 2014 (the actual year when ACA entered into force) the amount spent on health increased to 17.5% of GDP. Health spending, as a share of the economy, often increases during economic downturns and remains relatively stable during expansion periods.

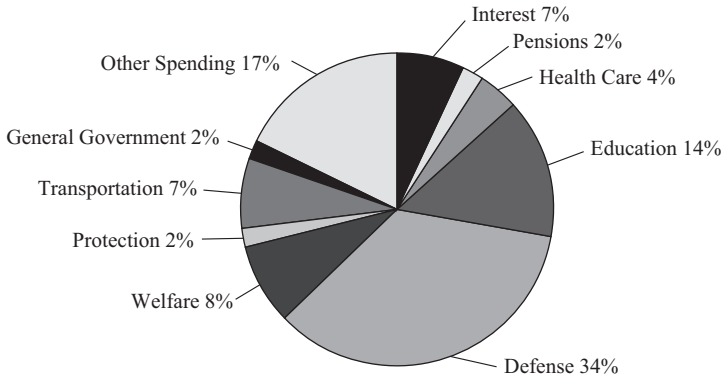
ance-and-the-uninsured-in-the-wake-of-national-health-reform/ [accessed: 3 October 2016].

¹³ *Ibidem*.

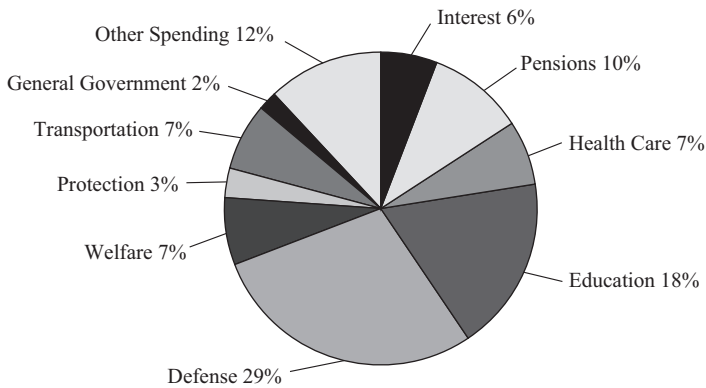
Fig. 6

Total Government Spending for United States 1950–2017

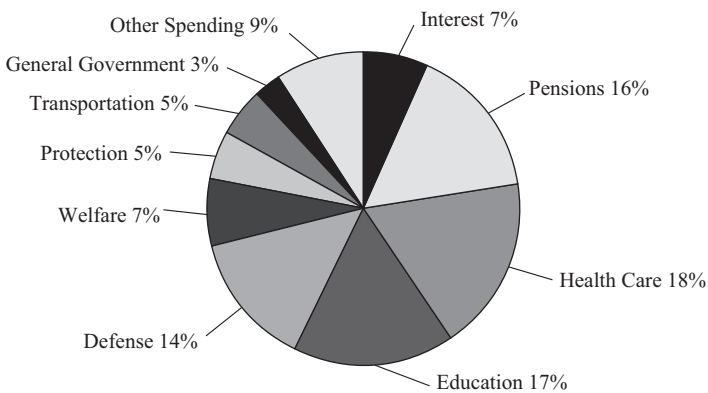
Total Spending for United States – FY 1950

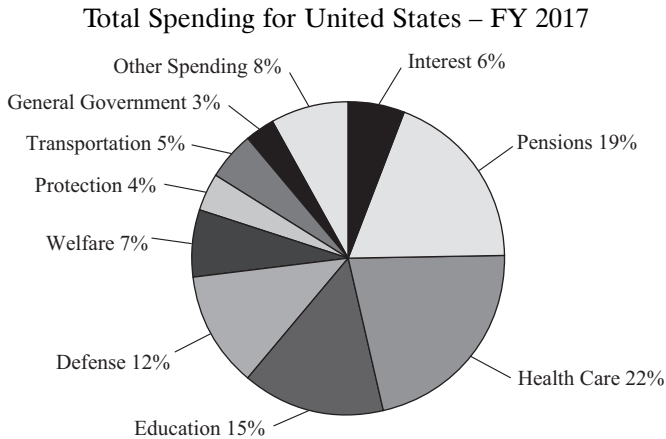
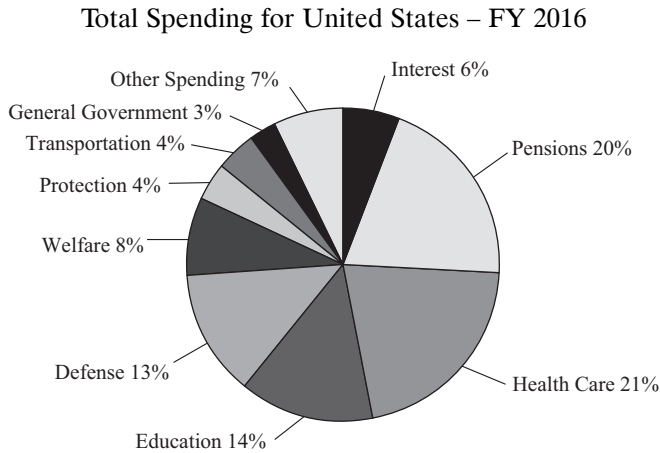


Total Spending for United States – FY 1970



Total Spending for United States – FY 2008





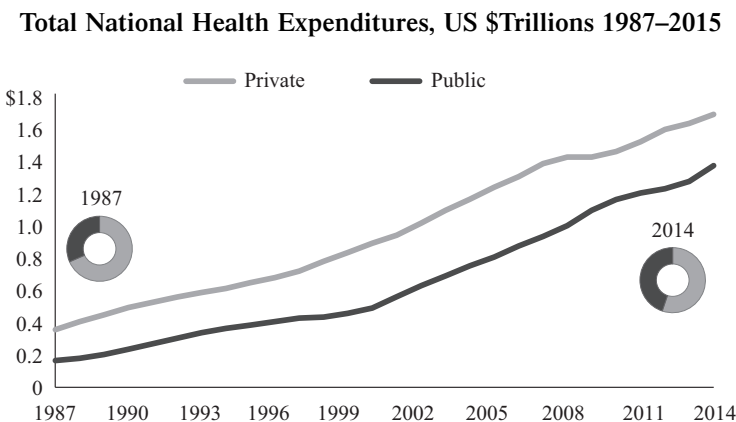
Source: Federal Spending Pie Chart [online], <http://www.usgovernmentsspending.com/> [accessed: 12 December 2016].

The diagrams presented above show the rise in the share of spending on healthcare in respect of the total government spending in the USA. Total government spending includes: federal gross spending, intergovernmental transfers from federal to state and local, state government direct spending and local government direct spending. The USA currently (2016) spends 21% of GDP on health-related expenses (through both public and private funds), compared to 4% in the 1950s. During the 1970s and 1980s, the health spending as a share of the US economy widened considerably, with per capita health spending in the US growing by 10.0% annually on average. The situation stabilized in the 1990s but started to grow again during the

early 2000s, and once again has stabilized in recent years as health spending growth has slowed in the US¹⁴.

As the economy continues to recover, it is likely there will be upward pressure on health spending, though growth rates may not return to historical levels if the delivery system changes (spurred in part by the Affordable Care Act), continue to take hold and generate efficiencies. Medicare spending has grown particularly slowly in recent years, and there is evidence that Medicare is more immune to changes in the economy than health spending overall. As there has been a visible shift from private to governmental regulation of the healthcare sector, private and public spending is a matter in dispute. As it is shown below both public and private health spending grew during the past decades substantially, but public spending grew faster.

Fig. 7



Source: *Kaiser Family Foundation Analysis of National Health Expenditure data from Centers for Medicare and Medicaid, Office of the Actuary, National Health Statistics Group* [online], <http://kff.org/slideshow/health-spending-trends-slideshow/> [accessed: 23 December 2016].

The growth in public sector health spending in the US has been largely due to policy changes (expansion of Medicaid eligibility, creation of CHIP) and demographics (baby boom and, as a result, increase in the number of beneficiaries of Medicare).

¹⁴ Peterson-Kaiser Health System Tracker, *Measuring The Performance of the US Health System* [online], <http://www.healthsystemtracker.org/insight/assessing-the-cost-and-performance-of-the-u-s-health-system/> [accessed: 14 September 2016].

Proponents of governmental involvement in governmental health insurance programmes claim that they have lower administrative costs and are more efficient in comparison with private health insurance. However, it is worth mentioning that Medicare dumps many of its administrative costs onto the private sector¹⁵. Private healthcare providers included all of these expenses in their administrative costs estimates. In the governmentally ruled healthcare systems doctors and other healthcare providers deal with an amount of governmental forms and regulations. Hidden costs include salaries of managers and administrators and marketing/advertising costs associated with promoting new policies. These costs affect healthcare providers who have to increase healthcare prices.

According to the study of the Council for Affordable Health Insurance, the administrative costs of Medicare and Medicaid are much higher (26.9%) than those in the private sector (16.2%)¹⁶.

It is worth mentioning that costs of healthcare increased due to the ‘third party’ involvement. When the government runs a healthcare system, the government and not the patient is the actual customer of health insurance. Providers have an incentive to over-bill the customers. There is no place for competition. When people do not pay directly for their own healthcare, they are psychologically and physically insulated from the true cost of that care. As a result, they tend to consume more, causing total expenditures on the product or service to rise.

1.1.2. Cost for the average family: spending input per capita

According to the reform assumptions, the cost of healthcare assistance is based on income, but not on health status or gender.

As far as the costs are concerned, Obamacare provides lots of benefits. Many Americans qualify for lower costs on monthly premiums and out-of-pocket costs via cost assistance subsidies through the marketplace. Many families can get an opportunity to pay less under Obamacare and they will qualify for Medicare and Medicaid because of the expansion of the programmes. Post open enrolment data show that, after tax credits,

¹⁵ Discoverthenetworks.org, *Obamacare: Before and After* [online], <http://www.discoverthenetworks.org/viewSubCategory.asp?id=1957> [accessed: 18 December 2016].

¹⁶ Discoverthenetworks.org, *Obamacare: Before and After* [online], <http://www.discoverthenetworks.org/viewSubCategory.asp?id=1957> [accessed: 18 December 2016].

the average marketplace plan costs less than \$100 a month for nearly 70% of enrollees and less than \$50 for over 45% of enrollees. If an individual's income of is below FPL, he/she will save on health insurance costs. Individuals who receive an annual gross income between \$50k and \$75k (9% of Americans) and do not want insurance, will have to pay a 2.5% penalty (in 2016) and will deal with the biggest premium increases under the law¹⁷.

No doubt Obamacare is expensive for employers. They may decide not to cover healthcare for spouses (United Parcel Service removed thousands of spouses from its plan because they were eligible for medical coverage elsewhere). Moreover, they may not offer dental policies or vision care, or may no longer subsidize those plans.

Currently, an average American family pays 20% of their income for health insurance, while Obamacare deems the insurance that costs 8% of a family's income 'affordable'. The average family's costs are projected to decrease between 7% and 9% due to Obamacare. Health insurance premiums make up a growing share of household health expenditures, while direct expenses for healthcare represent a shrinking portion of overall household spending on health¹⁸.

In 2015, the rate of growth in premiums declined. While the average national premium increase in the exchanges was 5.3 per cent, there was a wide variation among the states. Premium growth rates vary between group and non-group coverage. For group coverage, the CBO projects that premium growth will accelerate over the period from 2016 to 2025, increasing by 'nearly' 60 per cent. For non-group coverage in the exchanges, between 2016 and 2018, the CBO estimates that premiums for the basic 'silver' plans (the benchmark plans in ACA exchanges) will grow by about 8 per cent annually on average; after 2018, they are projected to rise in line with employment-based plans: roughly between 5 per cent and 6 per cent per annum on average.

To sum up, health spending rises constantly, but this increase has slowed recently. There is a debate among experts on whether the slowdown is tied to the continuing effects of the economic downturn, or it happened due to structural changes in the health delivery system. The economic factor (new medical technologies) should also be taken into account. The fact that the

¹⁷ Discoverthenetworks.org, *Before and After* [online], <http://www.discoverthenetworks.org/viewSubCategory.asp?id=1957> [accessed: 18 December 2016].

¹⁸ *Ibidem*.

slowdown has occurred lends credence to the economic argument, though it could also be total spending growth flattened in 2014–2016, while the total spending per capita increased and continues to increase¹⁹.

Obamacare policy is the main cause of the share and tempo of public sector spending increase compared with private sector.

2. EFFICIENCY: TYPES OF EFFICIENCY

Efficiency of healthcare systems is a highly disputable issue these days. Technical efficiency is the one that can be applied in order to estimate the production of health care. Technically efficient production is achieved in case of producing most output from a set of inputs, or producing a set amount of output with the use of the fewest inputs²⁰.

While technical efficiency takes into consideration the physical number of inputs, economic efficiency is defined in respect of the cost of those inputs. Economic efficiency is achieved if most output is produced for a given cost, or a set amount of output is produced at the lowest possible cost. Both technical efficiency and economic efficiency concern production, and if the supply side of the market achieves economic efficiency in every market, there is allocative efficiency in production for the economy as a whole. Equivalent concept for the demand side of the market is known as allocative efficiency in consumption. In this case consumers maximize their utility while given prices of goods. If both of these are achieved, then allocative efficiency in the economy as a whole, known as social efficiency, takes place.

Nowadays, the main concerns are: whether markets should be used in healthcare; to what extent markets are imperfect, whether there are alternatives, and whether government provision is a better option.

Health outputs are measured mainly in terms of outcomes. The following seven health outcomes are used: (adjusted) life expectancy at birth and at the

¹⁹ R. Moffit, *Year Six of the Affordable Care Act Obamacare's Mounting Problems* [online], <http://www.heritage.org/research/reports/2016/04/year-six-of-the-affordable-care-act-obamacares-mounting-problems> [accessed: 6 February 2017].

²⁰ A.C. Clayton, *Assesing the Productive Efficiency of US Health Care: Comparison of Analytical Methods*, Illinois Wesleyan University, 2010 [online] http://digitalcommons.iwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1105&context=econ_honproj [accessed: 12 December 2016].

age of 65, (adjusted) healthy life expectancy at birth and at the age of 65, and standardised amenable mortality²¹.

As far as inputs are concerned, they are: total health expenditure per capita, PPP, number of physicians per 100,000 inhabitants, number of nurses per 100,000 inhabitants, and hospital beds per 1,000 population²².

Most studies contend that health outcomes are better if such measures of healthcare activity are used as the number of physicians' visits or CT scans etc. performed (Garber and Skinner, 2008; Joumard et al., 2008; Or, Wang, and Jamison, 2004). In their study of 2004, Wang and Jamison suggest that focusing efficiency analysis on measures of healthcare activity does not look at the goal of healthcare, which is to improve patient health. There is also a general consensus that healthcare activity analysis leads to negative incentives of overuse in healthcare as countries try to increase the quantity rather than the quality of healthcare provided.

Health outputs are measured by outcomes. Standardized amenable mortality, life expectancy at birth and at the age of 65 and healthy life expectancy at birth and at the age of 65 are the most widely used outcomes. But in this case there is the lack of specificity as to the inputs. Life expectancy is determined by such factors as lifestyle, pollution, accidents, etc. Obviously, it is not easy to separate the effects of the components mentioned above from the effects of healthcare. GDP per capita and average education levels influence health outcomes greatly.

In the context of achieving health outcomes, technical efficiency is achieved by applying cost-effective care procedures with the least inputs. Allocative efficiency is achieved by choosing a set of technically efficient health programmes to yield the greatest possible health improvements for the population²³.

Healthcare efficiency is estimated in terms of outcomes achieved, not of outputs produced. The notion of the production frontier, which relates inputs to either outputs or outcomes while accounting for the effects of external factors on productive performance is central to the measurement of efficiency. Technical efficiency is measured as a distance to the frontier. Allocative efficiency is measured by comparing different points on the frontier of the extent to which they improve the health status of the population.

²¹ J. Medeiros, Ch. Schwierz, *Efficiency Estimates of Healthcare Systems*. European Economy, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2015 [online].

²² A.C. Clayton, *Assesing the Productive Efficiency...*, *op. cit.*

²³ J. Medeiros, Ch. Schwierz, *Efficiency Estimates...*, *op. cit.*

Inputs are defined in terms of: (i) total health expenditure per capita in purchasing power parities (PPP); (ii) physical inputs per capita, such as hospital beds, and the number of physicians and nurses; and (iii) environmental or lifestyle variables (smoking, alcohol consumption, diet, education, and income)²⁴.

2.1. Healthcare outcomes: life expectancy, mortality/death rates and infant mortality

No doubt the US healthcare is an example of highly technological and fully equipped sectors. Since 1950, Americans have won more Nobel Prizes in medicine and physiology than people from the entire rest of the world combined²⁵. Every year thousands of foreigners visit the USA in order to get medical treatment.

However, nowadays there is a quite strong opinion in the USA that with high and raising inputs the outcomes are quite uncertain. The situation in the healthcare system in the USA improves, but not in that tempo as it might do. It is also a disputable question if this improvement happened due to modern technologies or it is a matter of improvement in economy, or it is the effect of Obamacare policy (the results of which are mixed and not well evaluated due to a short timeline of the reform).

There are widely agreed opinions upon ways to measure spending on healthcare. Measuring the efficiency of the healthcare sector is a disputable issue due to the problem of choice of the best metrics and not many systematic data available. Moreover, there are different systems of measurement of outputs. Thus, all assumptions should be very careful due to the fact that measures of health outcomes are influenced by many factors.

2.1.1. Mortality

Many factors influence mortality rates. One of them is the quality of the healthcare system for diseases where mortality is amenable to healthcare. In general, the mortality rate (number of deaths per 100,000 people, adjusted for age differences across countries) was steadily falling in the USA during the

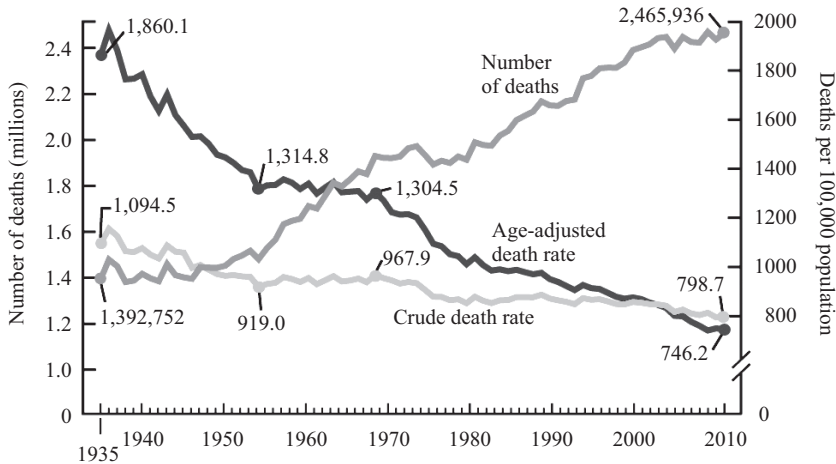
²⁴ A.C. Clayton, *Assessing the Productive Efficiency...*, *op. cit.*

²⁵ Discoverthenetwork.org. *Obamacare: Before and After* [online], <http://www.discoverthenetworks.org/viewSubCategory.asp?id=1957> [accessed: 24 October 2016].

period from 1980 to 2010²⁶. But this indicator should be evaluated separately for diseases and other factors.

Fig. 8

Numbers of deaths, crude and age-adjusted death rates: United States 1935–2010



Source: CDC/NCHS, National Vital Statistics System, Mortality [online], <https://www.cdc.gov/nchs/products/databriefs/db88.htm> [accessed: 12 December 2016].

As it can be seen in Fig. 8, while the total number of deaths increased by 1.1 million between 1935 and 2010, the risk of dying decreased. In the same period, the crude death rate fell by 27 per cent, from 1,094.5 to 798.7 deaths per 100,000 people between 1935 and 2010. The improvement in the risk of dying was actually larger than 27 per cent because the US population was getting older over the period. When the effect of the aging of the population was removed by calculating an age-adjusted death rate to examine the risk whether the population age distribution for all years was like that in 2000, the risk of dying decreased by 60 per cent from 1935 to 2010. Heart diseases and cancer remained the first and second leading causes of death, respectively, over the 75-year period – before and after the implementation of ACA²⁷.

Over the last 30 years, there were periods when the death rates decreased or increased. However, in 2015 the death rate in the US jumped for the first

²⁶ G. Claxton, C. Cox, *Measuring the Quality of Healthcare in the US* [online], <http://www.healthsystemtracker.org/insight/measuring-the-quality-of-healthcare-in-the-u-s/> [accessed: 24 December 2016].

²⁷ Centers for Disease Control and Prevention, *75 Years of Mortality in the US, 1935–2010* [online], <https://www.cdc.gov/nchs/products/databriefs/db88.htm> [accessed: 24 October 2016].

time in a decade even when the aging American population was taken into consideration, a rare increase after years of declining death rates, according to the National Center for Health Statistics²⁸.

In 2015, the death rate increased from about 723 deaths per 100,000 people in 2014 to nearly 730 deaths per 100,000 Americans, according to preliminary data of the Centers for Disease Control.

A bad flu season pushed death rate up in 2005, and AIDS and the flu contributed to a sharp increase in 1993. The death rate from heart disease stood at 167.1 in 2015, i.e. rose from 166.7 in 2014, though the rise was not statistically significant. It was the first time after 1993 when the rate did not decline. The death rate from suicides rose to 13.1 in the third quarter of 2015, from 12.7 in the same quarter of 2014. (The last quarter of 2015, data were not yet available for suicides.). The same was true for drug overdoses, which data the report had for only the first two quarters of 2015. The death rate for overdoses rose to 15.2 in the second quarter of 2015, compared with 14.1 in the same quarter of 2014. The rate for the so-called unintentional injuries, which include drug overdoses and car accidents, rose to 42 in the third quarter of 2015, up from 39.9 in the same quarter of 2014. The rate for Alzheimer's disease was also up, rising to 29.2 in 2015, compared with 25.4 in 2014, and was a continuation of some years of increases²⁹.

In 2015 (12-month period ending with the fourth quarter of 2015), the crude death rate for all causes was 838.2 per 100,000 people, an increase from 823.6 in 2014. The age-adjusted death rate remained higher in 2015 than in 2014 (728.0 and 724.6, respectively).

The crude death rate for all causes was 899.1 in the first quarter of 2016, which is lower than the rate in the first quarter of 2015 (919.5). The age-adjusted death rate for the first quarter was also lower in 2016 than in 2015 (772.3 and 800.9, respectively). The 12-month ending death rate for all causes was 834.9 for the first quarter of 2016, similar to the rate in the same quarter of 2015 (835.4). After age-adjustment, the death rate was 721.5 for the year ending with the first quarter of 2016, lower than the death rate for the year ending with the first quarter of 2015 (731.2)³⁰.

²⁸ L. Lorenzetti, *America's Rising Death Rates is a sign of Several Scary Trends* June 2016 [online], <http://fortune.com/2016/06/01/death-rate-increase-america/> [accessed: 2 January 2017].

²⁹ R. Bailey, *Good News: U.S. Death Rate Resumes Falling* [online], <http://reason.com/blog/2016/08/09/good-news-us-death-rate-resumes-falling> [accessed: 29 December 2016].

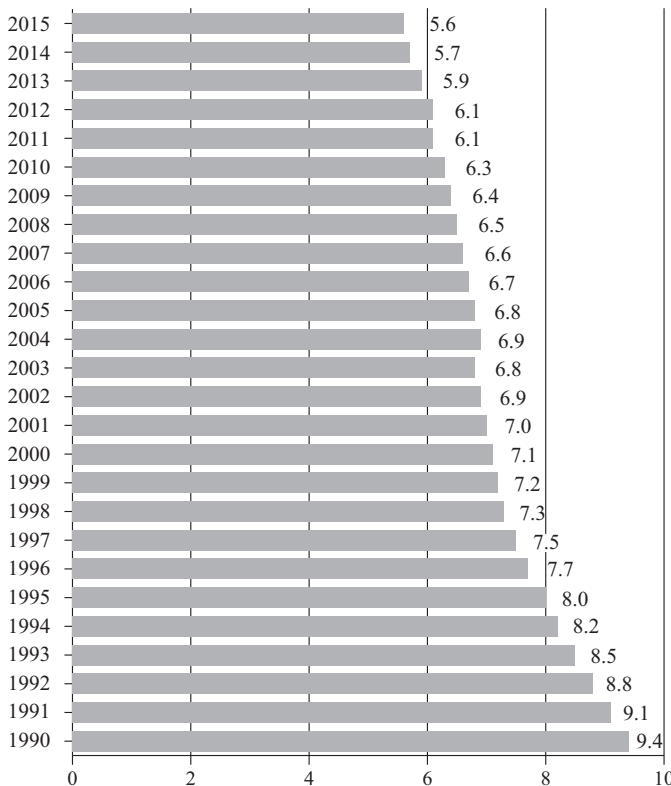
³⁰ S. Tavernise, *First Rise in US Death Rate in Years Surprises Experts*, „New York Times“ 2016/06/01 [online], <http://www.nytimes.com/2016/06/01/health/american-death-rate-rises-for-first-time-in-a-decade.html> [accessed: 30 December 2016].

2.1.2. Infant mortality

US infant mortality is improving in respect of time, but it is still high. Partially, this happens due to the system of measurement. The US counts ‘live birth’, i.e. the births of all babies that show any sign of life (heart, pulsation of the umbilical cord, or movement of voluntary muscles), regardless of low birth weight or prematurity. According to this method, the US had high infant mortality rate in comparison with other countries that have a different approach to counting (‘an infant must be at least 30 centimetres long at birth in order to be counted as living’ or babies born before 26 weeks of gestation are automatically registered as dead.)³¹.

Fig. 9

Infant mortality rate in the US in 1990–2015 (per 1,000 live births)



Source: Statista.com [online], <https://www.statista.com/statistics/195950/infant-mortality-rate-in-the-united-states-since-1990/> [accessed: 13 December 2016].

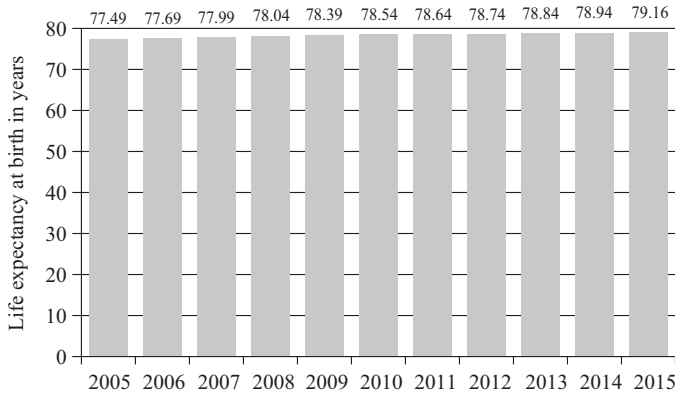
³¹ Discoverthenetworks.org, *Obamacare: Before and After*, [online] <http://www.discoverthenetworks.org/viewSubCategory.asp?id=1957> [accessed: 25 October 2016].

2.1.3. Life expectancy

In 1980, life expectancy at birth in the US was 74 years of age. In 2015, life expectancy in the US was around 79,16 years of age. Indeed, social, environmental, cultural and behavioural factors influence life expectancy tremendously. It is important to underline that for about five decades prior to the 1980s, Americans had been the world’s heaviest smokers. These days they are the most obese populations on earth.

Fig. 10

The United States: Life expectancy at birth from 2005 to 2015



Source: The Statistics Portal [online], <https://www.statista.com/statistics/263724/life-expectancy-in-the-united-states/> [accessed: 23 December 2016].

It is worth mentioning that while the US performs relatively poorly on many of the available indicators of healthcare efficiency, there are signs of improvement. The US made notable improvement in general tendency in rates of mortality, maternity care, premature death, DALYs, surgical device retention, obstetric trauma, and lower extremity amputations in recent years (2015data)³².

³² S. Gonzales, C. Cox, *Several Indicators of Healthcare Quality the US Falls Short* [online], <http://www.healthsystemtracker.org/2015/06/on-several-indicators-of-healthcare-quality-the-u-s-falls-short/> [accessed: 12 December 2016].

2.1.4. How effective the system is at providing services: patients and doctors

In addition to health outcomes that change slowly in time and that can be influenced by many factors, some other indicators can be taken into consideration while estimating the quality of a health system's performance. Patient experiences can be assessed by looking at wait times and satisfaction and by conducting surveys of patient engagement and knowledge.

The quality and efficiency of a health system can be estimated by assessing the resources that are devoted in order to achieve better health. If the system has greater capacity (more hospital beds, more personnel), all else being equal, it will be able to provide better services to the public. As far as the USA is concerned, there are quite enough nurses per capita, but there is a lack of physicians and hospital beds.

As for the wait times, according to Vitals' annual 'Physician Wait Time Report', when Americans go to their physicians' office, they spend an average of 19 minutes and 16 seconds waiting to see their clinician. Wait time was dropping in 2015 – down by more than a full minute from 2014 year's average – despite increased healthcare coverage under Obamacare. However, wait times vary greatly, depending on speciality and location³³.

I assume that it is very important to consider the doctors changing opinion on their profession that is under threat today due to various reasons. Obviously, it is a subjective indicator. Nowadays, doctors and other healthcare providers have to deal with a great amount of pages of governmental regulations and forms, administrative restrictions and barriers. But at the same time, physicians do not often receive timely information and have problems with coordinating care. Obamacare reform takes away the freedom of good quality practice and causes overworking and overtaxing of healthcare professionals. The medical clientele representing small businesses is seriously concerned about the quality of care for patients in the new environment, where 11 million new patients or so will have access to care with the same pool of physicians³⁴.

³³ E. Rappleye, *How Long is the Average Wait at a Physician's Office* [online], <http://www.beckershospitalreview.com/hospital-physician-relationships/how-long-is-the-average-wait-at-a-physician-s-office.html>) [accessed: 25 December 2016].

³⁴ *The Three Q's of ObamaCare: Quality, Quantity, and Quitting*, Forbes [online], <http://www.forbes.com/sites/thesba/2013/09/27/the-three-qs-of-obamacare-quality-quantity-and-quitting/#2fc420f665e8> [accessed: 8 January 2017].

In addition, there is a visible difference in payment for the personnel. Because of price controls, Medicare, on average, pays a physician only 81% of what a private insurer pays for the same care. For Medicaid the figure is just 56%. Because of this, many doctors have been limiting the number of Medicare and Medicaid patients they see. Whereas doctors are typically paid up to \$260 for an hour-long consultation with a privately insured patient, they often earn less than \$25 for an identical session with a Medicaid patient. Meanwhile, doctors who do accept Medicare and Medicaid patients are forced to charge their privately insured patients higher rates than would otherwise be necessary³⁵.

2.1.5. Obamacare crisis: problems and prognosis

Despite the fact that ACA has reached its goals to a certain extent, there are not only empirical, but also available data that prove it is too expensive for the economy to continue implementing the reform. According to many surveys, the US healthcare sector underperformed in comparison with OECD before ACA. Although today the situation in healthcare system in comparison with the rest of the world is improving, the American healthcare is still beyond the level even with the improvement that was reached in the last few years. New and new problems caused by the implementation of ACA are appearing as time passes. And the question is still open whether Obamacare is really 'affordable' and if the economy will handle further implementation of the reform.

Throughout its 'existence' Obamacare has been dealing with the functional and technical issues. In October 2013 healthcare.gov faced problems. A complicated system of insurance subsidies, health benefit mandates, rating rules, and doubtful arrangement that guarantees coverage despite pre-existing conditions are legislative problems that remain. To sum up, the reform, as it is looks today, is much different from the law that was passed in 2010.

The reform causes massive centralization of power in Washington. It causes the governmental control of healthcare decisions of the Americans. Recent statistics show that the cost of the reform will rise in the nearest

³⁵ Discoverthenetworks.org, *Obamacare: Before and After* [online], <http://www.discoverthenetworks.org/viewSubCategory.asp?id=1957> [accessed: 25 October 2016].

future. From the beginning, Barack Obama's claim about a premium decline was unsupported by the data³⁶.

In 2015, the rate of growth in premiums declined. While the average national premium increase in the exchanges was 5.3 per cent, there was wide variation among the states³⁷.

For 2016, insurance companies forecast 'higher-than-expected' premium costs in the exchanges. Premium growth rates vary between group and non-group coverage. For group coverage, the CBO projects that premium growth will accelerate over the period from 2016 to 2025, increasing by 60 per cent. For non-group coverage in the exchanges, between 2016 and 2018, the CBO estimates that premiums for the basic 'silver' plans (the benchmark plans in ACA exchanges) will grow by about 8 per cent annually on average; after 2018, they are projected to rise in line with employment-based plans: 5 per cent and 6 per cent per annum on average.

The USA has experienced a further concentration of health insurance markets. No competition is possible. In 2013, there were 395 insurers operating in the non-group market; in 2015, there were 307; but in 2016, there are only 287. ACA has apparently accelerated further concentration of market power in healthcare delivery, increasing corporate control over private medical practice (insurance firms – Aetna, Humana, United Health Care, Cigna, and Anthem have already announced a serious cut in their Obamacare business).

It is obvious that ACA has a negative impact on job growth. For 2016, the employer tax penalty for each uncovered worker is from \$2,160 to \$3,240. Labour force participation was declining for many years, reaching a low of 62.5 per cent in 2015. The CBO projects that it will remain at that level in 2016 and fall again to 62.1 per cent in 2019. In February 2015, the CBO again told the Senate Budget Committee that the law would reduce labour, cut aggregate compensation, and reduce federal revenues proportionately. In December 2015, the CBO estimated that ACA would decrease the total labour supply by the equivalent of 2 million full-time workers by 2025³⁸.

Obamacare affects the labour market due to provisions of the law that raise effective marginal tax rates on earnings. The health insurance subsidies that the Act provides through the expansion of Medicaid and the exchanges are phased out for people with higher income, creating an implicit tax on some

³⁶ R. Moffit, *Year Six of the Affordable Care Act...*, *op. cit.*

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ *Ibidem.*

people's additional earnings. The act also directly imposes higher taxes on some people's labour income. Because both effects on labour supply will grow, the CBO projects, they will subtract from economic growth over that period.

The reform imposes major tax increase on the middle class. Over the period from 2016 to 2025, the Americans will pay an estimated \$832 billion in taxes, including taxes on health insurance plans, drugs, and medical devices that will be passed on to the middle class³⁹.

In 2020, when the provision takes effect, the CBO projects that unless employers change their plans, the tax will affect between 5 per cent and 10 per cent of employer group enrollees, rising to between 15 per cent and 20 per cent by 2025. As a result, employers will certainly take back health benefits and 'offer' to avoid the tax. As for the longer-term impact of ACA, the trends show that public spending will constitute a larger share in the healthcare economy in comparison with private spending. No doubt the rise will be visible in both public and private sectors. In 2014, private health insurance spending increased by 5.09 per cent, the largest jump since 2007. Public spending increased by 6.7 per cent. On a per capita basis, based on the CMS data, total spending on health insurance will rise from \$7,786 in 2016 to \$11,681 in 2024.

The reform imposes penalties. The tax penalty that comes with the individual mandate affects lower income and lower-middle income parts of the population in an unfair way. In 2014, the CBO projected that approximately 4 million individuals would face the mandate penalty in 2016 and generate an estimated \$4 billion in revenues. The CBO also estimated that 69 per cent of those persons would have incomes below 400 per cent of FPL, or below \$47,080 in today's dollars⁴⁰.

The law requires that the tax penalty is to be greater than either a flat dollar amount equal to \$695 per adult plus \$347.50 per child, up to a maximum of \$2,085 for a family, or 2.5 per cent of a family income in excess of the 2015 income tax filing thresholds (\$10,300 for a single person and \$20,600 for a family). The main concern about this issue could be whether a person will prefer to pay the high tax penalty and stay without coverage or whether people will get enrolled in the coverage in the government's health insurance resources.

The reform will influence the future access of seniors to healthcare due to Medicare payment cuts. According to 2015 report of the Medicare Trustees,

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ *Ibidem.*

„By 2040, simulations suggest that approximately half of hospitals, 70 per cent of skilled nursing facilities, and 90 per cent of home health agencies would have negative total facility margins, raising the possibility of access and quality of care issues for Medicare beneficiaries.”⁴¹

Obamacare increases deficits and debt. President Obama stated that the health reform proposal would not negatively affect the federal deficit. And the CBO has insisted that ACA was an instrument for deficit reduction. But later the CBO stated: ‘The uncertainty is sufficiently great that repealing ACA could in fact reduce deficits over the 2016–2025 period – or could increase deficits by a substantially larger margin than the agencies have estimated.’

Independent analysts express doubts whether Obamacare will help to reduce the deficit. Medicare Trustee Charles Blahous concluded that ACA’s budgetary condition would continually worsen and projected a 10-year deficit that could range ‘somewhere between \$340 [billion] and \$530 billion.’ In January 2016, the US Congress enacted a repeal of ACA’s major provisions. This situation happened for the first time in six years. But President Obama vetoed the bill⁴².

On the edge of two presidencies, according to the Heritage Foundation, the top goal of the updated/changed reform should be to empower individuals and families as the key decision-makers in the healthcare economy giving all persons a direct and simpler system of individual tax relief for the purchase of health insurance of their choice, whether group or non-group coverage. With health insurance, the Congress should take specific steps by opening up the markets, ending official tax policy ‘discrimination’ against persons based on their employment status and adopting procedures that ensure ease of access to coverage for persons with pre-existing conditions⁴³.

In any new health reform agenda, the Congress cannot ignore the major federal health entitlements. With Medicare, a reform agenda would build on the already existing defined-contribution financing systems for comprehensive health plans in Medicare Advantage and the broad range of drug coverage in Medicare Part D. With Medicaid, the Congress could likewise create a strong ‘premium support’ or defined-contribution system that would mainstream low-income persons into the private health insurance markets. Intense market competition driven by consumer choice in an environment characterized by transparency of price and performance would not only control costs, but also ensure value.

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² *Ibidem.*

⁴³ *Ibidem.*

To sum up, reasonable points for the public dissatisfaction of Obamacare reform are the following: higher costs; arbitrary rulemaking; bureaucratization of the healthcare sector of the economy; incompatibility with personal freedom; governmental control that restricts competition; rise in spending and heavy taxation.

New elected Republican president's rough opinion on Obamacare was clear during the 2016 presidential elections. On 2 March 2016, Trump released a seven-point plan for a healthcare reform, which he described as based on 'free market principles'. He stated that he would repeal Obamacare, reduce barriers to the interstate sale of health insurance, institute a full tax deduction for insurance premium payments for individuals, make health saving accounts inheritable, require price transparency, block Medicaid grant to the states, and allow for more overseas drug providers through lowered regulatory barriers. Trump added that enforcing immigration laws could reduce healthcare costs⁴⁴.

The nearest future will show if the new president will be able to offer a clear alternative to Obamacare and whether he will be able, as president, to fulfil his campaign promises to repeal the law. Changing and repealing the reform will be very difficult as the law increasingly rooted in the American healthcare system⁴⁵. Thus, the future of Obamacare reform is uncertain, but it is obvious that serious changes are coming.

CONCLUSION

To sum up, the reform of the healthcare sector is considered to be one of the major achievements of Barack Obama's presidency. It was obvious for the reform founding fathers that the healthcare system was in need of reform. Healthcare had to be 'affordable', of 'good quality' and to give 'access' to a wide part of the population. The reform achieved access, but at an enormous price. It was transformed and changed over time and it is

⁴⁴ Ballotpedia. The Encyclopedia of American Politics. *Donald Trump Presidential Campaign. 2016/Healthcare* [online], https://ballotpedia.org/Donald_Trump_presidential_campaign_2016/Healthcare [accessed: 7 December 2016].

⁴⁵ E. Whitman, *2016 Republicans on Obamacare: For GOP Presidential Hopefuls, Repealing of Affordable Care Act* [online], <http://www.ibtimes.com/2016-republicans-obamacare-gop-presidential-hopefuls-repealing-affordable-care-act-1885065> [accessed: 14 December 2016].

very different from what it was planned to be. Despite functionality issues, widespread dissatisfaction and speculations, it is still functioning.

With increased and constantly large inputs, the level of outcomes is doubtful and could be better. In general, since 2010 the indicators (infant mortality, life expectancy, death rate) that are considered to be a reflection of the efficiency of the healthcare system, either did not change, or these changes are not visible. Although it is obvious that only the first results of ACA efficiency can be provided, the evidence mentioned in the article can be a reflection of the tendency towards inefficiency. As it was mentioned above, inputs of the reform are high in comparison with the same ones from the period when ACA was introduced. The outcomes were better for lower total spending and spending per capita. They are much lower than it could be expected from the inputs, which the reform constantly requires. Today, only the first results of the reform can be assessed and they show a visible tendency toward inefficiency of the healthcare system.

REFERENCES

- Bailey R., *Good News: U.S. Death Rate Resumes Falling* [online], <http://reason.com/blog/2016/08/09/good-news-us-death-rate-resumes-falling> [accessed: 29 December 2016].
- Ballotpedia. The Encyclopedia of American Politics. *Donald Trump Presidential Campaign. 2016/Healthcare* [online], https://ballotpedia.org/Donald_Trump_presidential_campaign,_2016/Healthcare [accessed: 7 December 2016].
- CDC/NCHS, National Vital Statistics System, *Mortality* [online], <https://www.cdc.gov/nchs/products/databriefs/db88.htm> [accessed: 12 December 2016].
- Centers for Disease Control and Prevention. *75 Years of Mortality in the US, 1935–2010* [online], <https://www.cdc.gov/nchs/products/databriefs/db88.htm> [accessed: 24 October 2016].
- Claxton G., Cox C., *Measuring the Quality of Healthcare in the US* [online], <http://www.healthsystemtracker.org/insight/measuring-the-quality-of-healthcare-in-the-u-s/> [accessed: 24 December 2016].
- Clayton A.C., *Assessing the Productive Efficiency of US Health Care: Comparison of Analytical Methods*, Illinois Wesleyan University, 2010 [online], http://digitalcommons.iwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1105&context=econ_honproj [accessed: 12 December 2016].

- Discoverthenetworks.org, *Obamacare: Before and After* [online], <http://www.discoverthenetworks.org/viewSubCategory.asp?id=1957> [accessed: 25 October 2016].
- Federal Spending Pie Chart [online], <http://www.usgovernmentspending.com/> [accessed: 12 December 2016].
- Gonzales S., Cox C., *On Several Indicators of Healthcare Quality the US Falls Short* [online], <http://www.healthsystemtracker.org/2015/06/on-several-indicators-of-healthcare-quality-the-u-s-falls-short/> [accessed: 12 December 2016].
- Health Network Group. *Obamacare Facts* [online], <https://obamacare.net/obamacare-facts/> [accessed: 20 October 2016].
- Kaiser Family Foundation *analysis of the 2013 Kaiser Survey of Low-Income Americans and the ACA, 2014* [online], <http://kff.org/uninsured/report/the-uninsured-a-primer-key-facts-about-health-insurance-and-the-uninsured-in-the-wake-of-national-health-reform/view/footnotes/#footnote-201979-2> [accessed: 5 October 2016].
- Kaiser Family Foundation *Analysis of National Health Expenditure data from Centers for Medicare and Medicaid, Office of the Actuary, National Health Statistics Group* [online], <http://kff.org/slideshow/health-spending-trends-slideshow/> [accessed: 23 December 2016].
- Lorenzetti L., *America's Rising Death Rates is a sign of Several Scary Trends* June 2016 [online], <http://fortune.com/2016/06/01/death-rate-increase-america/> [accessed: 2 January 2017].
- Medeiros J., Schwierz C., *Efficiency Estimates of Healthcare Systems*. European Economy, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015 [online].
- Moffit R. *Year Six of the Affordable Care Act Obamacare's Mounting Problems* [online], <http://www.heritage.org/research/reports/2016/04/year-six-of-the-affordable-care-act-obamacares-mounting-problems> [accessed: 6 February 2017].
- Peterson-Kaiser Health System Tracker. *Measuring The Performance of the U.S. Health System* [online], <http://www.healthsystemtracker.org/insight/assessing-the-cost-and-performance-of-the-u-s-health-system/> [accessed: 14 September 2016].
- Rappleye E., *How Long is the Average Wait at a Physician's Office* [online], <http://www.beckershospitalreview.com/hospital-physician-relationships/how-long-is-the-average-wait-at-a-physician-s-office.html> [accessed: 25 December 2016].

- Statista.com [online], <https://www.statista.com/statistics/195950/infant-mortality-rate-in-the-united-states-since-1990/> [accessed: 13 December 2016].
- Statista. The Statistics Portal [online], <https://www.statista.com/statistics/200955/americans-without-health-insurance/> [accessed: 12 December 2016].
- Statista. The Statistics Portal [online], <https://www.statista.com/statistics/263762/total-population-of-the-united-states/> [accessed: 17 December 2016].
- Tavernise S., *First Rise in US Death Rate in Years Surprises Experts* [online], <http://www.nytimes.com/2016/06/01/health/american-death-rate-rises-for-first-time-in-a-decade.html> [accessed: 30 December 2016].
- The Henry J. Kaiser Family Foundation. *Estimates of Eligibility for ACA Coverage among the Uninsured* [online], <http://kff.org/health-reform/issue-brief/estimates-of-eligibility-for-aca-coverage-among-the-uninsured-in-2016/> [accessed: 25 October 2016].
- The Henry J. Kaiser Family Foundation. *Key Facts about Health Insurance and the Uninsured* [online], <http://kff.org/uninsured/report/the-uninsured-a-primer-key-facts-about-health-insurance-and-the-uninsured-in-the-wake-of-national-health-reform/> [accessed: 3 October 2016].
- The Statistics Portal [online], <https://www.statista.com/statistics/263724/life-expectancy-in-the-united-states/> [accessed: 23 December 2016].
- The Three Q's of ObamaCare: Quality, Quantity, and Quitting*, Forbes [online], <http://www.forbes.com/sites/thesba/2013/09/27/the-three-qs-of-obamacare-quality-quantity-and-quitting/#2fc420f665e8> [accessed: 8 January 2017].
- Tracking Enrollments for the Affordable Care Act, Insurance Coverage Status between 2013 and 2015* [online], <http://acasignups.net/15/07/20/updated-x3-my-best-shot-tracking-change-total-us-insurance-coverage-status-between-2013> [accessed: 25 January 2017].
- U.S. Department of Health & Human Services, *About the Law* [online], <https://www.hhs.gov/healthcare/facts-and-features/key-features-of-aca-by-year/index.html> [accessed: 21 October 2016].
- Whitman E., *2016 Republicans on Obamacare: For GOP Presidential Hopefuls, Repealing of Affordable Care Act* [online], <http://www.ibtimes.com/2016-republicans-obamacare-gop-presidential-hopefuls-repealing-affordable-care-act-1885065> [accessed: 14 December 2016].
- Worldometers. *US Population 2017* [online], <http://www.worldometers.info/world-population/us-population/> [accessed: 2 January 2017].

STUDY OF PRELIMINARY RESULTS OF OBAMACARE: IS THE HEALTHCARE REFORM EFFICIENT?

Summary

There is ample evidence of widespread inefficiency in health care systems in the early 2000s. The article is an attempt to find a balanced view on the efficiency of the Obama Healthcare Reform before it is reshaped by the new administration and the US Congress. No doubt Obamacare is a unique example of a healthcare reform. But is the reform really efficient? According to preliminary results, it achieved its goals to a certain extent, and at the same time it created a lot of new problems that should be solved. One of them, still open, is the issue of who should be in charge of the regulation of the healthcare system: to what extent the government should take part in this process; whether the shift from private to public regulation was an effective step in the development of the healthcare system; and if a free market should take place in case of such a good as healthcare. Nowadays, Obamacare is a burning topic. During his presidential campaign, Donald Trump notified that he would dismantle and/or restructure the Obama healthcare reform. Whatever the final outcome of his attempts to replace and/or to change the Affordable Care Act is going to be, it is worth assessing the health reform, which has attracted so much attention in the US and the world. The application of efficiency concepts to health care systems is a challenging topic, which raises both theoretical and practical problems. A review of input and output variables is carried out in the article. My assumption, which I will try to prove, is that the healthcare system in the USA is too expensive, and as a result it is less effective and, actually, not so 'affordable' as it was supposed to be.

STUDIUM WSTĘPNYCH WYNIKÓW OBAMACARE – CZY REFORMA OPIEKI ZDROWOTNEJ JEST SKUTECZNA?

Streszczenie

Istnieje wiele przykładów powszechnej nieefektywności w systemach opieki zdrowotnej na początku XXI wieku. Artykuł jest próbą znalezienia zbilansowanego obrazu skuteczności reformy ochrony zdrowia Obamacare zanim zostanie ona przekształcona przez nową administrację i Kongres Stanów Zjednoczonych. Bez wątplenia Obamacare jest unikalnym przykładem

reformy systemu opieki zdrowotnej. Ale, czy reforma ta jest rzeczywiście skuteczna? Zgodnie z wstępnymi wynikami, w pewnym stopniu osiągnęła swoje cele, a jednocześnie podniosła wiele nowych spraw, które należy rozwiązać. Jedną z nich, wciąż otwartą, jest kwestia, kto powinien być odpowiedzialny za regulację systemu opieki zdrowotnej: w jakim stopniu rząd powinien wziąć udział w tym procesie; czy przejście od prywatnej do publicznie regulowanej służby zdrowia było skutecznym krokiem w rozwoju systemu opieki zdrowotnej; czy powinien istnieć wolny rynek w przypadku takiego dobra jak opieka zdrowotna. Obamacare jest obecnie bardzo ważnym tematem. Podczas kampanii prezydenckiej Donald Trump deklarował, że będzie likwidować i/lub reorganizować reformę systemu opieki zdrowotnej Obamacare. Niezależnie od tego, jaki jest ostateczny wynik jego prób zastąpienia i/lub zmiany ustawy Affordable Care Act, warto ocenić reformę systemu opieki zdrowotnej, która przykuła uwagę w Stanach Zjednoczonych i na całym świecie. Zastosowanie koncepcji efektywności do systemów opieki zdrowotnej jest wyzwaniem, które powoduje zarówno problemy teoretyczne, jak i praktyczne. W artykule omówiono zmienne wejściowe i wyjściowe. Moim założeniem, które spróbuję udowodnić, jest to, że system opieki zdrowotnej w Stanach Zjednoczonych jest zbyt kosztowny i w rezultacie jest mniej efektywny, a właściwie nie tak „dostępny cenowo”, jak to było zaplanowane przez autorów reformy.

ИССЛЕДОВАНИЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ ОБАМАКЭР: ЭФФЕКТИВНА ЛИ РЕФОРМА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ?

Резюме

Существует множество примеров широко распространенной неэффективности систем здравоохранения в начале XXI века. В статье предпринята попытка создать сбалансированную картину эффективности реформы здравоохранения Обамакэр (Obamacare), прежде чем она будет преобразована новой администрацией и Конгрессом США. Вне всяких сомнений, Обамакэр является уникальным примером реформы системы здравоохранения. Однако действительно ли эффективна эта реформа? По предварительным данным, она в определенной степени достигла своих целей; но в то же время привела к появлению множества новых вопросов, которые должны быть разрешены. Одним из них, по-прежнему открытым, является вопрос о том, кто должен взять на себя ответственность за регулирование системы здравоохранения – в какой степени правительство должно участвовать в этом процессе; явля-

ется ли переход от частного до государственного управления здравоохранением эффективным шагом в развитии системы медицинской помощи; может ли иметь место свободный рынок, если речь идёт о таком благом деле, как медицинская помощь? В настоящее время вопрос об Обамакэр является чрезвычайно важным. В ходе президентской кампании Дональд Трамп заявил, что он будет менять и/или реорганизовывать реформу здравоохранения Обамакэр. Независимо от того, каков конечный результат его попыток замены и/или изменения закона об Обамакэр, следует отдать должное реформе системы здравоохранения, которой уделено так много внимания в Соединенных Штатах и во всем мире. Применение концепции эффективности в отношении систем здравоохранения является задачей, которая связана с проблемами как теоретического, так и практического характера. В данной статье рассмотрены входные и выходные переменные. Моё предположение, которое я попытаюсь доказать, заключается в том, что система здравоохранения в Соединенных Штатах является слишком дорогостоящей, и в результате менее эффективной, и, собственно, не настолько «доступной», если речь идет о ценах, насколько это предусматривали авторы реформы.

Jacek Więclawski*

NEOCLASSICAL REALISM AND THE CRISIS OF THE REALIST PARADIGM IN CONTEMPORARY INTERNATIONAL RELATIONS

INTRODUCTION

The collapse of the bipolar order marked serious problems of the realist paradigm in international relations. The static and narrow structural theory of Kenneth Waltz was unable to explain domestic processes in the Soviet Union and the fall of the Soviet empire contributed to prestigious defeat of the whole paradigm. Realism has been pushed to the margin of theoretical debates as an “obsolete” approach belonging to the bygone cold-war era. This image is not justified as it reduces the realist paradigm to structural realism and ignores other streams present in the realist camp. Besides, the Yugoslav conflict a few months after the end of the cold war illustrated that even victorious liberalism would face some serious explanatory problems.

Nevertheless, realism faces a challenge of its revival in the post cold-war international reality. The structural analysis has retained some of its value yet it is obvious that any new realist theory must depart from the static perspective of structural realism and its focus on international system. Thus, some theorists in the realist camp have postulated a “return to Morgenthau”, his dynamic and multifaceted understanding of power and his links between foreign and domestic determinants of the state’s foreign policy. The article concludes that the “return to Morgenthau” is a step in the right direction and classical realist considerations may serve as a source of valuable inspirations. Yet the “return to Morgenthau” is a rhetoric figure. It calls for more flexible

* Jacek Więclawski – PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw, Faculty of Economics and Management, j.wieclawski@poczta.onet.pl

understanding of international affairs and it does not exempt new generation of theorists in the realist camp from developing a new and dynamic realist theory of contemporary international relations.

Several attempts have been made in this regard in recent years. This article refers to “elaborated structural realism” (ESR) and neoclassical realism. Yet it claims that the attempts of ESR to extend a catalogue of structural variables and retain the logic of structural analysis have been less promising in contemporary dynamic international relations than neoclassical realism. Neoclassical realism’s reference to multifaceted concept of power, present in theoretical considerations of Morgenthau, and its acceptance of a broad catalogue of domestic variables helps to follow contemporary international processes better.

Yet neoclassical realism is not free from ambiguities. It is certainly not a pure “return to Morgenthau”. It declares a synthesis of the best elements of structural and classical streams of realism – in both ontological and methodological sense. This attitude is illustrated by a concept of “domestic transmission belt” between impulses coming from the international system level and state’s foreign policy decisions. It consumes a variety of domestic determinants, including the perception of power and quality of political elites. Nevertheless, the idea of the synthesis tries to reconcile contradicting ontological and especially methodological concepts present in Morgenthau’s and Waltz’s theories. It contributes to some vagueness of neoclassical realist assumptions. Besides, neoclassical realism has hardly been a consistent theoretical approach. It is more like a catalogue of loose considerations of theorists sharing the idea of the synthesis. Finally, neoclassical realism faces some difficulties with a formulation of more general conclusions about contemporary international affairs as well.

Thus, the article urges that neoclassical realism is a promising response to the crisis of the realist paradigm. Yet its ability to revive realism in the post cold-war international reality is still disputable. Neoclassical realism needs the next step ahead that would clarify its theoretical assumptions and improve its internal coherence.

1. CRISIS OF REALISM IN THE POST COLD-WAR INTERNATIONAL REALITY: INSPIRATIONS FROM THE “RETURN TO MORGENTHAU”

The fall of the Soviet Union marked a deep prestigious defeat of the realist paradigm in international relations. Kenneth Waltz’s structural theory, which dominated the realist camp in the 1980s, departed from the previous

classical realist considerations, including the political thought of Hans Morgenthau. Structural realism ignored classical realist assumptions about historical, social and legal determinants of political activity. It disregarded domestic variables and also their impact on the state's foreign policy. Finally, Kenneth Waltz rejected Morgenthau's dilemmas regarding the struggle for power, Morgenthau's ethical considerations and his call for a responsible leadership able to master the potential of conflict in politics¹. Structural realism focused on the structure of the international system as the main determinant of the state's foreign activity. It favoured systemic variables and believed that the state's place in the structure explains the nature of its foreign policy. Structural attitude considerably narrowed the previous classical realist approach to politics, yet it favoured rationality and predictability of political behaviour rather than historical or ethical considerations².

Nevertheless, structural realism faced serious explanatory problems. It was unprepared to track internal changes in the Soviet state and analyse domestic sources of the fall of the Soviet empire³. It completely ignored dynamic domestic changes in the Eastern bloc and emphasised the stability of the bipolar order – even before the fall of the cold war bipolarity. To be sure, structural realism of Kenneth Waltz was not the only stream of realism developed in the decade, yet its defeat as the leading realist theory resulted in a deep crisis of the entire realist paradigm. In fact, realism faced a severe criticism and its ability to explain the post cold-war international reality was questioned. Besides, the spectacular victory of liberalism has additionally pushed the realist paradigm to defensive and strengthened its image as an obsolete theoretical attitude belonging to the bygone cold-war era.

The course of international relations after the collapse of the bipolar order has illustrated that disregard for realism has been premature. Similarly, the bloody wars in Rwanda and Yugoslavia just a few years after the end of the cold war confirmed that even the victorious liberalism would face some

¹ K. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley Publishing Company, Reading–Menlo Park–London 1979, p. 99; C. Elman, *Realism*, [in:] M. Griffiths (ed.), *International Relations Theory for the Twenty-First Century: An Introduction*, Routledge, London–New York 2007, pp. 13–14.

² K. Waltz, *Theory of International Politics...*, *op. cit.*, pp. 88, 97–99; T.W. Smith, *History and International Relations*, Routledge, London–New York 1999, p. 99; A. Freyberg-Inan, *What Moves Man, The Realist Theory of International Relations and its Judgment of Human Nature*, State University of New York Press, Albany 2004, p. 74.

³ E. Jones, *Look for the Blind Spot where Structural Realism Meets Pluralistic Stagnation*, „The British Journal of Politics and International Relations”, 11(2), 2009, pp. 225–226; T.W. Smith, *History and International Relations...*, *op. cit.*, pp. 106–107.

serious anomalies. Nevertheless, the situation of the realist paradigm in the new international reality has been difficult. In the external sense, the return of realism to the mainstream debate has required a new, attractive theory able to compete or at least initiate a dialogue with dominating liberalism. In the internal sense, the departure from the static structural realism has needed a new, much broader attitude able to follow dynamic changes in contemporary international affairs. Besides, the negative stereotypes have played their destructive role and any new realist theory has had to face the image of realism as “obsolete”.

In fact, structural realism lost its prestige because of its exaggerated emphasis on the stability of the bipolar order and a narrow structural analysis of power. To be sure, Erik Jones indicates that some assumptions of the Waltz's theory could retain their plausibility in the post cold-war reality⁴, yet it has been obvious that the “revival” of realism must reach beyond the static and “disgraced” structural stream. The structural realist perspective, based on the systemic determinants alone, has hardly been able to analyse more dynamic and less predictable reality of the post cold-war international relations⁵. Thus, Jack Donnelly rightly concludes that:

„Structure pushes states in certain directions. It does not mechanically determine outcomes. States are also subject to numerous other pressures and influences. Sometimes ‘exogenous variables’ are decisive in determining outcomes. This does not make polarity or anarchy unimportant. It just happens that other forces are sometimes more powerful”⁶.

Besides, the realist approach to international relations has never been limited to the structural theory of Kenneth Waltz. Some other realist streams, including the hegemonic rivalry theories, did not suffer as deep explanatory defeat as that of structural realism⁷. The defeat of the most popular Waltz's structural approach, however, has also affected the public reception of other realist theories. Finally, even the structural stream of realism has evolved to

⁴ E. Jones, *Look for the Blind Spot...*, *op. cit.*, pp. 235–236.

⁵ J.W. Taliaferro, S.E. Lobell, N.M. Ripsman, *Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy*, [in:] S.E. Lobell, N.M. Ripsman, J.W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, pp. 1–2; J. Donnelly, *Realism*, [in:] S. Burchill, A. Linklater et. al., *Theories of International Relations*, Palgrave Macmillan, Houndmills–Basingstoke–Hampshire–New York 2005, pp. 40–41.

⁶ J. Donnelly, *Realism...*, *op. cit.*, p. 40.

⁷ See W.C. Wohlforth, *Realism and the End of the Cold War*, „International Security”, 19(3), 1994/95, pp. 92–94.

develop its offensive and defensive perspectives. The latter have considerably broadened the catalogue of structural determinants of the state's international behaviour and have departed from the narrow Waltz's system level analysis⁸.

As a result, several attempts for „optimisation” of the realist paradigm have been made after the fall of the bipolar order. Defensive realists have continued their search for “structural modifiers” that could reduce the severity of the security dilemma and broaden the structural analysis. Some of defensive realists' considerations, including their dynamic attitude to the regional balance of power or the pressure of international political and economic environment, have been valuable and inspiring⁹. Yet, in the face of the domination of liberalism, the reference to the security dilemma has been a bit anachronistic and the new structural variables developed for the old “cold-war” concept could hardly change the stereotypical image of realism as belonging to the bygone era.

Besides, it was the offensive stream of structural realism that has initially attracted more attention in the post cold-war international reality. In fact, John Mearsheimer's considerations about the decrease in the US global power and regional hegemonic ambitions of Germany and China receive growing interest¹⁰. Nevertheless, some cooperative stances in the policy of China and self-restriction mechanisms in the German foreign policy have ultimately contributed more to the liberal perspective of analysis than the considerations of offensive realism.

Similarly, the growth of the power of China, a potential challenger to the United States' position in the international system, has not contributed to a new wave of interest in the realist theories of hegemonic rivalry. Robert Gilpin's theory of hegemonic war revealed the mechanism of hegemonic change, including the relations between a hegemonic state and its challenger¹¹. Yet, again, the domination of liberalism has focused attention more on economic interdependences and dialogue between the US and China than a scenario of their hegemonic conflict. Hence, even the hegemonic rivalry stream of

⁸ T.W. Smith, *History and International Relations...*, *op. cit.*, pp. 108–109; J. Donnelly, *Realism...*, *op. cit.*, pp. 44–46.

⁹ J.W. Taliaferro, *Security Seeking under Anarchy. Defensive Realism Revisited*, [in:] „International Security” 25(3), 2000/01, pp. 136–141.

¹⁰ P. Toft, *John J. Mearsheimer: an offensive realist between geopolitics and power*, „Journal of International Relations and Development” 8(4), 2005, pp. 381, 396–399.

¹¹ R. Gilpin, *The Theory of Hegemonic War*, „Journal of Interdisciplinary History” 18(4), 1988, pp. 591–597.

realism, despite its explanatory potential in the post cold-war international relations, has been considered “obsolete” in the new reality.

Thus, the problems of the realist paradigm after the fall of the bipolar order have encouraged theorists in the realist camp to return to the classical realist thought for inspirations¹². This return has been a reaction to the explanatory defeat of structural realism. Yet it was a conviction that in the post cold-war reality the realist paradigm must depart from the static and narrow structural attitude to be able to offer new, more dynamic explanations of international processes. As a result, the political thought of Hans Morgenthau, the most prominent theorist in the classical realist camp, his flexible understanding of power and his warning against a narrow, single-factor attitude to international relations, has become one of the sources of inspirations.

Indeed, Morgenthau’s theoretical attitude offers a multifaceted concept of power and politics, much broader than in Kenneth Waltz’s structural realism. Power in Morgenthau’s considerations has its material character, including the state’s military and economic potentials. Yet it has a less tangible dimension, including the quality of the state’s political elites, the effectiveness of its government and diplomacy¹³. Furthermore, Morgenthau emphasises obvious links between the systemic and domestic determinants of the state’s foreign policy. He underlines a variable character of national interests and international environment¹⁴.

Besides, Morgenthau accepts the antagonistic nature of politics and the potential of conflict that accompanies any political activity. Yet he rejects the brutal power politics and calls for taming and mastering the struggle for power present in politics. To be sure, Morgenthau remains sceptical towards the effectiveness of instruments developed so far to mitigate conflicts in international relations, yet he warns against potential consequences of untamed power politics¹⁵. Hence, he introduces the concept of the responsible, moderate and self-restricted leadership able to prevent the struggle for power from its most radical forms. Finally, and contrary to structural realism, the

¹² W.C. Wohlforth, *Realism and the End of the Cold War...*, *op. cit.*, pp. 125–129.

¹³ H.J. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, New York 1948, pp. 73–75, 105–108.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 13–18; H.J. Morgenthau, *The Purpose of American Politics*, Alfred A. Knopf, New York 1960, pp. 200–205, 212–223.

¹⁵ H.J. Morgenthau, *Politics Among Nations...*, *op. cit.*, pp. 3–9, 391–392.

area of domestic politics, including the personalities of leaders, plays an important role in Morgenthau's analysis of the state's foreign activity¹⁶.

The article notes an intellectual attractiveness of the idea of the "return to Morgenthau". It considers the inspirations from Morgenthau as more promising to revive realism in the post cold-war international reality than any further references to structural realism, even the most advanced defensive realist considerations. Despite his exaggerated emphasis on the human nature as the source of the lust for power, Morgenthau offers a more dynamic perspective of analysis than the Waltz's structure of the international system¹⁷. His flexible and variable understanding of power encourages the search for new determinants of the state's foreign policy – other than structural ones. Finally, it allows noticing the presence of domestic and even personal variables ignored by structural realism. As a result, the "return to Morgenthau" may help the new generation of realists to understand a dynamic and complex nature of contemporary international relations and avoid the mistakes made by the structural stream of realism.

Nevertheless, the "return to Morgenthau" itself does not guarantee a success of the realist paradigm in the new international reality. For this article, the idea of the "return to Morgenthau" is a call for a more dynamic and flexible understanding of international processes. Yet it is not a proposal of a direct application of Morgenthau's theoretical assumptions, even if some of them retain their plausibility. Morgenthau's theory needs a reinterpretation¹⁸ and some of his theses formulated seventy years ago will certainly not correspond to the reality of the 21st century. Thus, the "return to Morgenthau" is a symbolic and rhetoric figure. It is going to inspire flexible thinking about international affairs, different from narrow and static character of Waltz's structural theory. Yet it will not exempt the new generation of realists from developing a new, dynamic and adequate realist vision of contemporary international relations.

¹⁶ H.J. Morgenthau, *Scientific Man vs. Power Politics*, Latimer House Limited, London 1947, pp. 186–188; M. Neacsu, *Hans J. Morgenthau's Theory of International Relations. Disenchantment and Re-Enchantment*, Palgrave Macmillan, Houndmills–Basingstoke–Hampshire–New York 2009, pp. 60–61, 94–98.

¹⁷ B. Buzan, *The timeless wisdom of realism?*, [in:] S. Smith, K. Booth, M. Zalewski (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, pp. 54.

¹⁸ M. Neacsu, *Hans J. Morgenthau's Theory of International Relations...*, *op. cit.*, pp. 149, 165–166.

The new, neoclassical stream of realism has been one of the attempts in this regard, accepting the inspirations from Morgenthau. The next part of the article will discuss the basic assumptions of neoclassical realism and the originality of this theory. It will discuss the value and intellectual attractiveness of neoclassical realist attitude to contemporary international relations.

2. NEOCLASSICAL REALISM AND THE ORIGINALITY OF ITS THEORETICAL ASSUMPTIONS

The debate inside the realism camp after the fall of the bipolar order has confirmed that structural realism, at least in the form of Kenneth Waltz's theoretical considerations, could hardly be a platform for new realist theories of international relations. Nevertheless, the structural thinking about international affairs has not completely lost its intellectual value for realists. The realist paradigm has responded to its post cold-war crisis with two concepts – “elaborated structural realism” (ESR) and neoclassical realism. Both have rejected the static structural theory of Waltz, yet both have remained inspired by defensive realists' attempts to introduce new structural variables – other than the distribution of power in the international system alone¹⁹. Neoclassical realism, however, has departed from theoretical considerations of Kenneth Waltz much further.

The concept of “elaborated structural realism” has postulated a redefinition of structural analysis and further extension of “structural modifiers”, including the concentration of capabilities or alliance abilities of states in the system. The aim of ESR has been to avoid the static character of Waltz's theory, yet the intention of this approach has been to retain the structural perspective, its theoretical cohesiveness and unity, and its assumptions about rationality of states as international actors²⁰. Indeed, as Patrick James emphasises:

„ESR is neither offensive nor defensive realism. Instead, it advocates the integration of structural indicators into a causal vision of international politics filtered through rational

¹⁹ T.W. Smith, *History and International Relations...*, *op. cit.*, pp. 108–109; C. Elman, M.A. Jensen, *Introduction*, [in:] C. Elman, M.A. Jensen (eds.), *Realism Reader*, Routledge, London–New York 2014, p. 11.

²⁰ See A. Freyberg-Inan, E. Harrison, P. James, *What Way Forward for Contemporary Realism*, [in:] A. Freyberg-Inan, E. Harrison, P. James (eds.), *Rethinking Realism in International Relations*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2009, pp. 4–5; P. James, *Elaborating on Offensive Realism*, [in:] A. Freyberg-Inan, E. Harrison, P. James (eds.), *Rethinking Realism in International Relations...*, *op. cit.*, p. 60.

choice. In other words, ESR seeks to answer the question of what can be expected from states as rational actors in response to the full range of structural indicators (...)"²¹.

The proposals of “elaborated structural realism” could be inspiring at the beginning of the 1990s, yet together with growing dynamics of international relations, ESR has become less convincing. Thus, other post cold-war realists, called the neoclassical ones, have favoured more considerable departure from the structural logic of analysis and the impact of the international system on the state’s foreign policy²². They have turned to Hans Morgenthau as well as classical realist dynamic understanding of power and politics.

The term neoclassical realism was coined by Gideon Rose and first used in his review article *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy* in 1998. Rose identifies neoclassical realism as a specific approach that:

“(...) incorporates both external and internal variables, updating and systematizing certain insights drawn from classical realist thought. Its adherents argue that the scope and ambition of a country’s foreign policy is driven first and foremost by its place in the international system and specifically by its relative material power capabilities. This is why they are realist. They argue further, however, that the impact of such power capabilities on foreign policy is indirect and complex, because systemic pressures must be translated through intervening variables at the unit level. This is why they are neoclassical”²³.

Gideon Rose refers in his article to theoretical concepts of Michael E. Brown, Thomas J. Christensen, Randall L. Schweller, William C. Wohlforth and Fareed Zakaria. They are considered the most recognizable neoclassical realists. Nevertheless, the neoclassical realist camp is a broader one, including the recent works of Jeffrey W. Taliaferro or Norrin M. Ripsman. It is generally a new generation of theorists conducting their research in the 1990s and at the beginning of the new century. Yet the border between some previous defensive structural realist concepts, to mention Charles L. Glaser’s research on the perception of power or Stephen Walt’s idea of the balance of threat, and the area of neoclassical realist interests is thin – even if the former do not aspire to be referred to as neoclassical realist ones.

Thus, the specific feature of neoclassical realism is that it considers both the systemic (structural) and domestic determinants of the state’s foreign policy. Both factors intertwine in the neoclassical realist approach. The shape

²¹ P. James, *Elaborating on Offensive Realism...*, *op. cit.*, p. 60.

²² See A. Freyberg-Inan, E. Harrison, P. James, *What Way Forward for Contemporary Realism...*, *op. cit.*, p. 6.

²³ G. Rose, *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*, „World Politics” 51(1), 1998, p. 146.

of the state's foreign policy is still determined by its place in the structure of the international system. The systemic constraints limit the state's ambitions and its foreign policy aims. Yet impulses coming from the international system are often unclear and states may react to the systemic pressure in different ways²⁴. As a consequence, the countries with a similar power may act on the international scene quite differently and formulate different foreign policy goals²⁵.

This difference is explained by domestic variables and neoclassical realists indicate a specific "domestic transmission belt" that exists between the systemic constraints and the state's foreign policy decisions. They urge that domestic variables intervene between the international system and the state's foreign activity. The systemic pressure is filtered in this regard through a catalogue of factors at the domestic level and the "domestic transmission belt" explains why the same systemic impulses may bring about different foreign policy goals²⁶. Hence, neoclassical realism rejects the division between domestic and systemic determinants of the state's foreign policy introduced by structural realism. It also departs from the structural realist thesis on rational and unitary character of states as international actors. Neoclassical realism notes the presence of strong systemic constraints at the international system level, yet it accepts a broad catalogue of domestic variables that could ultimately modify the impact of the systemic impulses²⁷.

Further, neoclassical realists consider a variety of domestic factors that contribute to the idea of a "domestic transmission belt" and research on

²⁴ J. Czaputowicz, *Mapa współczesnego realizmu: realizm klasyczny, neorealizm, realizm neoklasyczny* [Map of contemporary realism: classical realism, neorealism, neoclassical realism], [in:] E. Halizak, J. Czaputowicz (eds.) *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych. Założenia i zastosowania badawcze* [Theory of realism in the study of international relations: research assumptions and applications], Rambler, Warszawa 2014, pp. 32–33; C. Elman, M.A. Jensen, *Introduction...*, *op. cit.*, p. 11.

²⁵ J. Sterling-Folker, *Forward Is as Forward Does: Assessing Neoclassical Realism from a Traditions Perspective*, [in:] A. Freyberg-Inan, E. Harrison, P. James (eds.), *Rethinking Realism in International Relations...*, *op. cit.*, pp. 208–209; G. Rose, *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy...*, *op. cit.*, pp. 146–147.

²⁶ C. Elman, M.A. Jensen, *Introduction...*, *op. cit.*, p. 11; M. Kaczmarski, *Realizm neoklasyczny* [Neoclassical realism], [in:] R. Zięba, S. Bieleń, J. Zając (eds.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych* [Research theories and approaches in the study of international relations], WDiNP UW, Warszawa 2015, pp. 18–19, 23–24.

²⁷ J.W. Taliaferro, S.E. Lobell, N.M. Ripsman, *Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy...*, *op. cit.*, p. 4; S.E. Lobell, *Threat assessment, the state, and foreign policy: a neoclassical realist model*, [in:] S.E. Lobell, N.M. Ripsman, J.W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy...*, *op. cit.*, pp. 43–45.

a number of domestic variables that could modify the state's foreign policy decisions. This research is far from cohesiveness and Jennifer Sterling-Folker rightly concludes that:

“Some nonsystemic realist work has focused on the role of first-images variables, such as emotions, in-group/out-group differentiation, perceptions, social identity, personality, and risk aversion in foreign policy choice and IR in general. Other work has explored the role of second-image variables, such as state institutions, political parties, and interest groups. Still other work has been more interested in reclaiming normative elements of classical realism than in explaining particular instances of foreign policy”²⁸.

Nevertheless, there are three main areas of interests that could be identified in the neoclassical realist approach. The first is the perception of power among political elites and its impact on the foreign policy making. The second is the state's domestic characteristic, including the effectiveness of its institutions and the game of different interest groups. The third is the quality of political leadership and first of all its ability to “extract” and mobilize different components of the state's power²⁹.

The problems of the perception of power appear in neoclassical realist research of William C. Wohlforth, Randall L. Schweller or Mark R. Brawley. Neoclassical realism points out in this regard to the state's perception of power and its knowledge about a variety of motives that may guide foreign policies of other states. False images of other actors and misperceptions of their motives, disregarded by the structural stream of realism, may contribute to international tensions and conflicts³⁰. Similarly, different perception of threats may considerably affect the state's political preferences and in the extreme cases it may completely paralyse the state's ability of response, despite the systemic impulses demanding reaction³¹.

²⁸ J. Sterling-Folker, *Forward Is as Forward Does...*, *op. cit.*, p. 209.

²⁹ C. Elman, *Realism...*, *op. cit.*, pp. 16–17; J.W. Taliaferro, S.E. Lobell, N.M. Ripsman, *Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy...*, *op. cit.*, pp. 4–5.

³⁰ Ch.L. Glaser, *Structural Realism in a more complex world*, „Review of International Studies”, 29(03), 2003, pp. 405–407; L. Feng, Z. Ruizhuang, *The Typologies of Realism*, „The Chinese Journal of International Politics”, 1(1), 2006, p. 116.

³¹ M. Brawley, *Neoclassical realism and strategic calculations: explaining divergent British, French, and Soviet strategies towards Germany between the world wars (1919–1939)*, [in:] S.E. Lobell, N.M. Ripsman, J.W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy...*, *op. cit.*, pp. 75–77; B. Devlen, Ö. Özdamar, *Neoclassical Realism and Foreign Policy Crises*, [in:] A. Freyberg-Inan, E. Harrison, P. James (eds.), *Rethinking Realism in International Relations...*, *op. cit.*, pp. 136–138.

For example, the perception of the decline of the Soviet power among the Soviet leaders and its impact on Gorbachev's strategy of reforms plays an important role in William C. Wohlforth's explanations of the fall of the Soviet Union. As Wohlforth indicates:

“(...) the story cannot be told now and will not be able to be told in the future without according an important causal role to the problem of relative decline. The keys to keep in mind in any causal evaluation are that power is always relative; that perceptions and expectations link power to policy; and that rational assessments can change quickly when new evidence becomes available”³².

In the same vein, Randall L. Schweller notes the role of the perception of power while considering the way in which states react to risks and threats present in the systemic environment³³. He indicates that statecraft is also a consequence of “(...) elites' preferences and perceptions of the external environment” and notes that possible misperceptions may affect elites' consensus on both the nature of threat and the best way of how to deal with it³⁴.

In fact, neoclassical realism recognises ineffective state's domestic structures and lack of consensus among its political elites as factors impeding the quality of the state's foreign policy. Randal L. Schweller's research on balancing and “underbalancing” in international relations clearly opposes structural realist theses about the unitary nature of the state and its foreign policy. Schweller indicates that:

“Variation in the way states respond to similar changes in their external environment turns on the preferences of relevant political and social actors and the unique structural characteristics of society and government that constitute constraints and opportunities for these actors, all of which leads to one or another political outcome”³⁵.

Further, Norrin M. Ripsman and Randall L. Schweller emphasise a potential impact of domestic interest groups on the state's foreign activity, and especially the role of the most powerful and privileged of them in the states' foreign and security policy. They research into the ways through which

³² W.C. Wohlforth, *Realism and the End of the Cold War...*, *op. cit.*, p. 109.

³³ R.L. Schweller, *Unanswered Threats. A neoclassical Realist Theory of Underbalancing*, „International Security” 29(2), pp. 168–170; C. Elman, M.A. Jensen, *Introduction...*, *op. cit.*, p. 11.

³⁴ R.L. Schweller, *Unanswered Threats...*, *op. cit.*, pp. 169–170; C. Elman, M.A. Jensen, *Introduction...*, *op. cit.*, p. 11.

³⁵ R.L. Schweller, *Unanswered Threats...*, *op. cit.*, p. 168.

interest groups affect foreign policy decisions and a degree to which the game of domestic interests groups may change the state's foreign policy goals³⁶. Ripsman underlines in this regard that:

“(...) in democratic states, we should expect the greatest influence from well-organized, coherent, vote-rich, single-issue interest groups that can provide an electoral payoff, the legislature that can act as a veto for the government's policy agenda, groups that can frame executive thinking on foreign affairs, and, occasionally, the public as a whole (...). In non-democratic states, kingmaker societal groups, and those such as the military that can lead a revolt against the leader, should have the greatest influence on national security policy, followed by bureaucratic or economic actors that have the potential to obstruct policy implementation, and in unusual circumstances, public opinion as a whole”³⁷.

Finally, Thomas Christensen, Fareed Zakaria, Randal L. Schweller and Jeffrey W. Taliaferro emphasise the ability of political elites to “extract” and activate different components of the state's power and mobilize social support for its foreign policy aims. Contemporary states may differ in this ability and their effectiveness may depend on the quality of political leadership itself but also the strength of the state's institutions and ideology behind its foreign policy aims³⁸. Randall L. Schweller notes in this regard that:

“(...) in the age of mass politics, ideology plays an instrumental and necessary role in helping leaders extract resources and mobilize domestic support for novel and expensive grand strategies. This is particularly true in the case of revisionist great powers”³⁹.

³⁶ N.M. Ripsman, *Neoclassical realism and domestic interest groups*, [in:] S.E. Lobell, N.M. Ripsman, J.W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy...*, *op. cit.*, pp. 170–174; R.L. Schweller, 2009. *Neoclassical realism and state mobilization: expansionist ideology in the age of mass politics*, [in:] S.E. Lobell, N.M. Ripsman, J.W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy...*, *op. cit.*, p. 227; M. Kaczmarek, *Realizm neoklasycyzy...* [*Neoclassical realism...*], *op. cit.*, pp. 22–23.

³⁷ N.M. Ripsman, *Neoclassical realism and domestic interest groups...*, *op. cit.*, p. 185.

³⁸ J.W. Taliaferro, *State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State*, „Security Studies”, 15(3), 2006, pp. 465–469; J.W. Taliaferro, *Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war*, [in:] S.E. Lobell, N.M. Ripsman, J.W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy...*, *op. cit.*, pp. 197–199, 215–222; M. Kozub-Karkut, *Realizm neoklasycyzy – główne założenia i możliwości* [*Neoclassical realism; main assumptions and possibilities*], [in:] E. Halizak, J. Czaputowicz (eds.), *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych. Założenia i zastosowania badawcze...* [*Theory of realism in international relations studies: research assumptions and application...*], 2014, pp. 48–49.

³⁹ R.L. Schweller, *Neoclassical realism and state mobilization...*, *op. cit.*, p. 228.

Thus, a short look at the problems discussed by neoclassical realism illustrates that it returns to a more dynamic and flexible understanding of power present in Hans Morgenthau's theoretical considerations. It accepts Morgenthau's assumptions that the state's power is a multifaceted concept and depends not only on its material capabilities but also on a broad catalogue of less tangible and less verifiable factors. Besides, neoclassical realists refer to Morgenthau's previous considerations about the quality of diplomacy and political leadership, including the latter ability to mobilize the state's power and social support for its foreign policy goals⁴⁰. Furthermore, neoclassical realism definitely departs from the separation between the systemic and domestic determinants of the state's foreign policy introduced by structural realism. It recognises the role that domestic determinants may play in the process of foreign policy making⁴¹.

Nevertheless, neoclassical realism is not a simple continuation of Morgenthau's theoretical assumptions. It is not a proposal of a new revived classical realist theory. Neoclassical realists return to some classical realist considerations about power and politics to explain a more complex catalogue of determinants shaping the state's foreign policy. In this sense their "return" to Morgenthau is obvious and it is necessary to follow the dynamic changes of contemporary international relations. Yet the emphasis on domestic variables, closer to Morgenthau than Waltz, does not mean the rejection of structural (systemic) level of analysis. The systemic constraints still create stable frames for the state's foreign policy and limit its ambitions. Neoclassical realists note the role of systemic impulses and accept the significance of systemic (structural) determinants of the state's foreign activity. Thus, neoclassical realism is neither a classical nor a purely structural approach. It is more an idea to combine structural determinants with the modifying role played by a "domestic transmission belt" and variables at the domestic level⁴².

Indeed, neoclassical realism proposes a specific synthesis of concepts coming from both the classical and structural streams of the realist paradigm. It appreciates Morgenthau's considerations about a dynamic nature of politics and complex sources of power. Furthermore, it declares a departure from structural realist assumptions about rationality of states as international actors

⁴⁰ H.J. Morgenthau, *Politics Among Nations...*, *op. cit.*, pp. 73–75; M. Neacsu, *Hans J. Morgenthau's Theory of International Relations...*, *op. cit.*, pp. 60–61, 94–98.

⁴¹ C. Elman, *Realism...*, *op. cit.*, pp. 16–17; A. Freyberg-Inan, *What Moves Man, The Realist Theory of International Relations...*, *op. cit.*, p. 78.

⁴² J.W. Taliaferro, S.E. Lobell, N.M. Ripsman, *Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy...*, *op. cit.*, pp. 4–5, 13–19; C. Elman, *Realism...*, *op. cit.*, p. 16.

and considers foreign policy making to be a more complicated process⁴³. Nevertheless, neoclassical realism accepts the basic assumptions of structural realism that the state's place in the structure of the international system may effectively limit its foreign policy ambitions. It emphasises that systemic determinants are filtered by a variety of domestic variables, yet accepts both the existence and impact of systemic constraints⁴⁴.

Thus, neoclassical realism is not a simple "return to Morgenthau" but an attempt at a creative synthesis of the most valuable elements of classical and structural streams of realism. As Jeffrey W. Taliaferro, Steven E. Lobell and Norrin M. Ripsman note:

"Proponents of neoclassical realism draw upon the rigor and theoretical insights of the neorealism (or structural realism) of Kenneth N. Waltz, Robert Gilpin, and others without sacrificing the practical insights about foreign policy and the complexity of statecraft found in the classical realism of Hans J. Morgenthau, Henry Kissinger, Arnold Wolfers, and others"⁴⁵.

Furthermore, the idea of the synthesis sounds in the neoclassical realist methodological approach. Neoclassical realists do not reject the value of qualitative methods of classical realism, including the analysis of historical, social and legal determinants of the state's foreign policy. Nevertheless, they refer to the positivist tradition present in structural realism and aspire to a "greater methodological sophistication" than in the classical realist considerations. They emphasise the scientific rigour of quantitative methods and their ability to formulate more verifiable predictions of international processes⁴⁶. Thus, neoclassical realism seems to declare a pragmatic methodological attitude that accepts the presence of less-verifiable aspects of contemporary international relations but retains some of the rigour of positivism.

Finally, a difference between "elaborated structural realism" and neoclassical realism seems obvious. ESR has proposed a modified structural perspective that continues the tradition of rationality of political actors. As Annette Freyberg-Inan, Ewan Harrison and Patrick James indicate, ESR believes that it will be able to retain the cohesiveness of structural realism and its ability to formulate some more general predictions about the state's

⁴³ See C. Elman, *Realism...*, *op. cit.*, pp. 16–19.

⁴⁴ See J.W. Taliaferro, S.E. Lobell, N.M. Ripsman, *Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy...*, *op. cit.*, pp. 4–5, 13–19.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 4.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 16–17 and 19.

international behaviour. Neoclassical realism, on its part, identifies a much broader catalogue of determinants of the state's foreign policy and accepts less verifiable nature of some of them. Hence, it aspires to combine the elements of positivism and traditional humanism, and focus more on foreign policy making than general rules of international relations⁴⁷.

The article prefers neoclassical realism as a more attractive theoretical approach proposed in the realist paradigm after the end of the cold war. Thanks to its flexibility and ability to analyse broader spectrum of variables, it may potentially offer some valuable realist analysis of contemporary international processes. Yet it does not mean that neoclassical realism is free of any controversies and doubts. Its declarations of the ontological and methodological synthesis of classical and structural traditions of realism may provoke some questions and criticism. Thus, the next part of the article will analyse the strengths and shortages of the neoclassical realist approach.

3. CONSIDERING THE VALUE OF NEOCLASSICAL REALISM: STRENGTHS AND WEAKNESSES OF NEOCLASSICAL REALIST PERSPECTIVE

The unquestionable value of neoclassical realism is its return to Morgenthau's dynamic and multifaceted concept of power as well as the reference to domestic determinants of the state's foreign policy. In both cases, neoclassical realists cross the narrow borders of Kenneth Waltz's structural theory. This flexible attitude gives the neoclassical stream a chance to follow dynamic changes in contemporary international affairs⁴⁸. Furthermore, the acceptance of both domestic and systemic variables helps to understand a complex process of foreign policy making, including the game of domestic interests in its frames⁴⁹. Thus, neoclassical realism returns to Morgenthau's conclusions that the effective foreign policy needs no less effective domestic politics⁵⁰. And its departure from the narrow and static structural theory strengthens the realist paradigm in the post cold-war international reality.

⁴⁷ A. Freyberg-Inan, E. Harrison, P. James, *What Way Forward for Contemporary Realism...*, *op. cit.*, pp. 6–8.

⁴⁸ B. Buzan, *The timeless wisdom of realism...*, *op. cit.*, pp. 53–54; W.C. Wohlforth, *Realism and the End of the Cold War...*, *op. cit.*, pp. 107–108, 126–129.

⁴⁹ J. Donnelly, *Realism and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 2000, pp. 48–49, 196; C. Elman, *Realism...*, *op. cit.*, p. 16.

⁵⁰ H.J. Morgenthau, *The Purpose of American Politics...*, *op. cit.*, pp. 200–205, 212–223.

Nevertheless, there are some ambiguities in neoclassical realism's assumptions that could affect its chance to revive the realist paradigm. The most obvious is the lack of cohesiveness. In fact, the neoclassical stream of realism is not a cohesive theoretical attitude. It is still a collection of loose conclusions and thoughts of several theorists rather than a single theoretical approach to international relations. They examine similar problems, present similar views on international reality and recognize similar inspirations. Yet, they do not constitute a coherent theoretical perspective.

Jennifer Sterling-Folker indicates in this regard that:

“This approach does not, however, represent a coherent research program or even a statement regarding what, beyond the permissible condition of anarchy and polarity, is the most important to foreign policy choices and outcomes”.

Similarly, none of the variables researched by neoclassical realism

“(...) adds up to a coherent theory with a consistent internal logic that can be applied from one situation to the next”⁵¹.

To be sure, Jack Donnelly points out Randall Schweller's work, including his considerations on revisionist powers, as one of the exceptions in this regard, which

“(...) aims to meld structural, motivational, and identity elements into a coherent and rigorous realist account”⁵².

Yet the cohesiveness of neoclassical realism is an obvious problem.

Another area of potential criticism is neoclassical realism's difficulties with a precise identification of its ontological, epistemological and methodological assumptions⁵³. Indeed, neoclassical realist ambitions for the synthesis of the best elements of classical and structural realism meet some ontological and methodological ambiguities. The idea of this synthesis sounds attractive, yet in both ontological and methodological perspectives it attempts to merge two positions that differ significantly⁵⁴. Neoclassical realism does not necessarily

⁵¹ J. Sterling-Folker, *Forward Is as Forward Does...*, *op. cit.*, p. 209.

⁵² J. Donnelly, *Realism...*, *op. cit.*, p. 47.

⁵³ J. Sterling-Folker, *Forward Is as Forward Does...*, *op. cit.*, pp. 209–210.

⁵⁴ R.L. Schweller, D. Priess, *A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate*, „*Mershon International Studies Review*” 41(1), 1997, pp. 7–8.

explain what the synthesis should finally look like. It does not specify which determinants – structural or domestic – should be considered to be leading in the neoclassical analysis. It develops a strong research on domestic variables but (following the heritage of defensive realism) it still suggests that material capabilities and systemic determinants play a principal role for the state's foreign policy. It seems that domestic factors can only modify structural constraints. Yet it is still unclear what the concepts of systemic or structural constraints mean in contemporary international relations.

Further, it is difficult to reconcile the rationality and predictability of structural realism and Morgenthau's emphasis on unpredictable nature of politics or his criticism towards any forms of scientism⁵⁵. It seems that the emphasis on a variety of domestic variables, including the psychological ones, reduces this predictability even if it does not eliminate it completely. Nevertheless, the question of the state's rationality seems ambiguous in the neoclassical realist approach. Some theorists note that the reference to the game of domestic interest groups confirms the neoclassical realism's departure from the Waltz's theses about the unitary character of the state. Yet the neoclassical realism's departure from the model of states as rational actors in the international relations is not so obvious for others⁵⁶. As Balkan Devlen and Özgür Özdamar indicate:

“(...) although most neoclassical realists might have chosen to eschew (at least explicit) rationality assumptions in their work, there is nothing inherent in neoclassical realism that would forbid such theorizing (...)”⁵⁷.

Thus, this ambiguity contributes to previous ontological dilemmas of neoclassical realism.

In the same vein, the synthesis of methodological approaches typical of classical and structural realism may be a bit problematic⁵⁸. Morgenthau's humanist attitude to the study of international affairs and his criticism towards any forms of scientism clearly contradict the positivist methodology of structural realism⁵⁹. Neoclassical realism declares a flexible methodological attitude that combines the positivist rigour and the value of less tangible

⁵⁵ H.J. Morgenthau, *Scientific Man vs. Power Politics...*, *op. cit.*, pp. 22–23, 183, 195.

⁵⁶ P. James, *Elaborating on Offensive Realism...*, *op. cit.*, pp. 45, 49–50; B. Devlen, Ö. Özdamar, *Neoclassical Realism and Foreign Policy Crises...*, *op. cit.*, pp. 159–160.

⁵⁷ B. Devlen, Ö. Özdamar, *Neoclassical Realism and Foreign Policy Crises...*, *op. cit.*, p. 159.

⁵⁸ See R.L. Schweller, D. Priess, *A Tale of Two Realisms...*, *op. cit.*, pp. 7–8.

⁵⁹ See H.J. Morgenthau, *Scientific Man vs. Power Politics...*, *op. cit.*, pp. 22–23, 183, 195.

personal or ideational factors⁶⁰. It corresponds to some other ideas of epistemological and methodological pluralism in social sciences that attract more attention after the end of the cold war⁶¹. Yet, it still does not clarify how to reconcile the empirical tradition of positivism and the studies on such domestic variables as the perception of power or the quality of political leadership.

Finally, neoclassical realism, and especially its reference to domestic determinants of the state's foreign policy, meets some criticism as an approach that potentially weakens the unity of the realist paradigm and "blurs" the borders between realism and other paradigms in international relations⁶². As Jeffrey W. Legro and Andrew Moravcsik claim:

"(...) the theoretical core of the realist approach has been undermined by its own defenders – in particular so-called defensive and neoclassical realists – who seek to address anomalies by recasting realism in forms that are theoretically less determinate, less coherent, and less distinctive to realism"⁶³.

The article does not share such criticism and considers the return to a broad catalogue of variables as a neoclassical realism's asset. Besides, the realist paradigm in international relations has never been fully cohesive and an attempt to identify the structural theory of Kenneth Waltz as the leading stream of realism would be a mistake. It would ignore the contribution of Hans Morgenthau's theoretical considerations and the revival of the classical realist thought in the post cold-world reality. Hence, Tim Dunne and Brian C. Schmidt rightly conclude that:

"Here it is perhaps a mistake to understand traditions as a single stream of thought, handed down in a neatly wrapped package from one generation of realists to another"⁶⁴.

⁶⁰ J.W. Taliaferro, S.E. Lobell, N.M. Ripsman, *Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy...*, *op. cit.*, pp. 19–20.

⁶¹ S. Smith, *Diversity and Disciplinarity in International Relations Theory*, [in:] T. Dunne, M. Kurki, S. Smith (eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, Oxford University Press, Oxford–New York 2010, pp. 7–8.

⁶² J.W. Legro, A. Moravcsik, *Is Anybody Still a Realist?*, „International Security” 24(2), 1999, pp. 6–9, 18–22, 45–53.

⁶³ *Ibidem*, p. 6.

⁶⁴ T. Dunne, B.C. Schmidt, *Realism...*, [in:] J. Baylis, S. Smith (eds.), *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*, Oxford University Press, Oxford 2001, p. 148.

Further, realism cannot miss the dynamics of international relations again and ignore the growing interpenetration of problems considered initially as typical of realists or liberals⁶⁵. Thus, it is neoclassical realism and its multifaceted analysis of international affairs that gives a chance to revive the realist paradigm in the post cold-war environment and not the static structural stream of realism.

Nevertheless, Legro and Moravcsik are right that together with the extension of domestic variables, neoclassical realism will have to reach for the factors of psychological, social or cognitive nature. Besides, it seems that the extension of the area of research interests is inevitable and becomes a problem for all previous “mainstream” paradigms in international relations⁶⁶. Legro and Moravcsik warn that: “The incorporation of variation in underlying domestic preferences, we argue, undermines (if not eliminates) the theoretical distinctiveness of NCR [neoclassical realism – J.W.] as a form of realism by rendering it indistinguishable from non-realist theories about domestic institutions, ideas, and interests”⁶⁷ This article does not share these warnings yet it claims that further extension of variables actually makes neoclassical realism face two types of risks.

First, together with the reference to the perception of power or other social and psychological variables, neoclassical stream risks that some psychological and sociological theories would explain these phenomena better. This may reduce neoclassical realism to a theoretical approach that makes compilations of concepts developed by other social sciences. Thus, a clear linkage between domestic variables and a practice of foreign policy making seems crucial in the neoclassical realist research.

Second, the potential risk is a limited ability of neoclassical realism to formulate more general conclusions about the nature of contemporary international affairs. The article fully shares Jack Donnelly’s thesis that no theoretical approach may aspire today to be a general theory of international relations⁶⁸. Further, it appreciates the neoclassical realism’s departure from the “false” predictability and rationality offered by the structural realist model of analysis of international relations. As Michael P. Sullivan notes,

⁶⁵ Ch.L. Glaser, *Structural Realism in a more complex world...*, *op. cit.*, pp. 407–411.

⁶⁶ O. Waever, *Still a Discipline After All These Debates?*, [in:] T. Dunne, M. Kurki, S. Smith (eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity...*, *op. cit.*, pp. 298, 302–303; S. Smith, *Diversity and Disciplinarity in International Relations Theory...*, *op. cit.*, pp. 7–8.

⁶⁷ J.W. Legro, A. Moravcsik, *Is Anybody Still a Realist...*, *op. cit.*, p. 28.

⁶⁸ J. Donnelly, *Realism and International Relations...*, *op. cit.*, pp. 65, 74–77, 194–196.

“Propelling the debates about the system, which have produced more sophisticated and complex models, has been the serious defect contained in the Waltzian view of basically static orientations”⁶⁹.

Yet neoclassical realism’s rejection of the narrow structural realist analysis should not prevent it from any attempts to formulate more general conclusions⁷⁰.

Indeed, Randall Schweller and William Wohlforth correctly note that the end of the cold war was a serious problem for all theories aspiring to generalization⁷¹ although Waltz’s structural realism seems to suffer most because of its highly exaggerated theoretical modesty. The departure from the parsimonious model of structural analysis proposed by Waltz’s theory is fully understandable in this regard. Yet the neoclassical realist considerations about the role of domestic, perceptual or organizational variables should not fall into another extreme of no generalizations about contemporary international relations at all.

Thus, the return to a more flexible understanding of power and acceptance of the role of domestic determinants of the state’s foreign policy is a value of the neoclassical realist approach. Nevertheless, the question is whether the concept of a “domestic transmission belt” alone is attractive enough to revive the realist paradigm in the post cold-war reality and compete (or at least launch a dialogue) with liberalism. There are still some doubts in this regard. It seems that neoclassical realism needs a step ahead. It would introduce an order to NCR considerations about domestic variables, explain the idea of synthesis of classical and structural realist assumptions, and finally propose some more general considerations about contemporary international affairs.

Finally, neoclassical realism should be aware of the existence of the English School of international relations as a potential intellectual competition for the new theories in the realist paradigm. The original location of the English School (at least in the case of Hedley Bull’s theoretical concepts) as a form of synthesis of classical understanding of realism and liberalism may also be a competition for the realist idea of the “return to Morgenthau”. It seems that inability of any theoretical approaches to aspire to a single “grand theory”

⁶⁹ M.P. Sullivan, *Theories of International Relations. Transition vs. Persistence*, Palgrave, New York 2001, p. 140.

⁷⁰ A. Freyberg-Inan, E. Harrison, P. James, *What Way Forward for Contemporary Realism...*, *op. cit.*, p. 6.

⁷¹ R.L. Schweller, W.C. Wohlforth, *Power Test; Evaluating Realism in Response to the End of the Cold War*, „Security Studies” 9(3), 2000, p. 65.

today means an acceptance of interpenetration of liberal and realist concepts in contemporary international affairs. The English School, and especially its idea of coexistence of law, cooperation and power in international relations⁷², could easily integrate the elements of realism and the dominant liberal approach. Thus, it may be a more attractive perspective to explain contemporary international affairs than neoclassical realism, especially if the latter falls into new modifications of structural assumptions inherited from Waltz's cold war structural theory.

CONCLUSION

The fall of the Soviet Union marked a prestigious defeat of the realist paradigm in international relations, and especially the structural theory of Kenneth Waltz. It has contributed to both the return to Hans Morgenthau's theoretical considerations and the departure from the static and narrow analysis of structural realism. Neoclassical realism and its acceptance of domestic variables seems a better option to revive the realist paradigm than the concept of "elaborated structural realism". The latter one's defence of rationality of states as international actors has been extremely difficult in the dynamic post cold-war international reality.

Indeed, the return to Morgenthau's multifaceted understanding of power declared by neoclassical realism is the right direction in the realist thinking about contemporary international relations. Nevertheless, the links of neoclassical realists and the previous defensive stream of structural realism are also obvious. Thus, neoclassical realism is not a simple "return to Morgenthau" despite its acceptance of classical realist inspirations. It favours the synthesis of classical and structural streams of realism and the concept of a "domestic transmission belt" is a good illustration of this attitude.

The idea of the synthesis, however, may be a bit problematic as it attempts to reconcile two streams of realism with a contradicting attitude to methodology and some differences in ontology. This contradiction contributes to a vagueness of neoclassical realist theoretical assumptions. Besides, neoclassical realism suffers from incoherence and it is still far from a single and internally consistent theoretical approach. Finally, it faces a dilemma of avoiding the extremes – to depart from the structural

⁷² See T. Dunne, *The English School*, [in:] T. Dunne, M. Kurki, S. Smith (eds.), *International Relations Theories. Discipline and Diversity...*, *op. cit.*, pp. 142–144.

realist emphasis on predictability and rationality of the state's international behaviour but to retain some abilities to formulate more general conclusions about contemporary international affairs.

Thus, the fundamental question is whether neoclassical stream is able to revive the realist paradigm in the post cold-war international reality. Its reference to dynamic and multifaceted understanding of power is certainly the right step ahead. Yet the concept of the "domestic transmission belt" and some declarations of the synthesis of classical and structural elements of realism may not be convincing enough. Neoclassical realism requires a further clarification of its ontological and methodological assumptions. It needs further attempts to make its theoretical approach more cohesive as well as to formulate some more general conclusions.

REFERENCES

- Brawley M.R., *Neoclassical realism and strategic calculations: explaining divergent British, French, and Soviet strategies towards Germany between the world wars (1919–1939)*, [in:] S.E. Lobell, N.M. Ripsman, J.W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Buzan B., *The timeless wisdom of realism?*, [in:] S. Smith, K. Booth, M. Zalewski (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.
- Czaputowicz J., *Mapa współczesnego realizmu: realizm klasyczny, neorealizm, realizm neoklasyczny [Map of contemporary realism: classical realism, neorealism, neoclassical realism]*, [in:] E. Haliżak, J. Czaputowicz (eds.), *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych. Założenia i zastosowania badawcze [Theory of realism in international relations studies: research assumptions and applications]*, Rambler, Warszawa 2014.
- Devlen B., Özdamar Ö., *Neoclassical Realism and Foreign Policy Crises*, [in:] A. Freyberg-Inan, E. Harrison, P. James (eds.), *Rethinking Realism in International Relations*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2009.
- Donnelly J., *Realism and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.
- Donnelly J., *Realism*, [in:] S. Burchill, A. Linklater et al., *Theories of International Relations*, Palgrave Macmillan, Houndmills–Basingstoke–Hampshire–New York 2005.

- Dunne T., *The English School*, [in:] T. Dunne, M. Kurki, S. Smith (eds.), *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, Oxford University Press, Oxford–New York 2010.
- Dunne T., Schmidt B.C., *Realism*, [in:] Baylis J., Smith S. (eds.), *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Oxford University Press, Oxford 2001.
- Elman C., *Realism*, [in:] Griffiths M. (ed.), *International Relations Theory for the Twenty-First Century: An Introduction*, Routledge London–New York 2007.
- Elman C., Jensen M.A., *Introduction*, [in:] Elman C., Jensen M.A. (eds.), *Realism Reader*, Routledge London–New York 2014.
- Feng L., Ruizhuang Z., *The Typologies of Realism*, „The Chinese Journal of International Politics” 1(1), 2006,
- Freyberg-Inan A., *What Moves Man, The Realist Theory of International Relations and its Judgment of Human Nature*, State University of New York Press, Albany 2004.
- Freyberg-Inan A., Harrison E., James P., *What Way Forward for Contemporary Realism*, [in:] A. Freyberg-Inan, E. Harrison, P. James (eds.), *Rethinking Realism in International Relations*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2009.
- Gilpin R., *The Theory of Hegemonic War*, „Journal of Interdisciplinary History” 18(4), 1988.
- Glaser Ch.L., *Structural Realism in a more complex world*, „Review of International Studies”, 29(03), 2003.
- James P., *Elaborating on Offensive Realism*, [in:] A. Freyberg-Inan, E. Harrison, P. James (eds.), *Rethinking Realism in International Relations*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2009.
- Jones E., *Look for the Blind Spot where Structural Realism Meets Pluralistic Stagnation*, „The British Journal of Politics and International Relations”, 11(2), 2009.
- Kaczmarek M., *Realizm neoklasycyzy [Neoclassical realism]*, [in:] R. Zięba, S. Bieleń, J. Zając (eds.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych [Research theories and approaches in the study of international relations]*, WDiNP UW, Warszawa 2015.
- Kozub-Karkut M., *Realizm neoklasycyzy – główne założenia i możliwości [Neoclassical realism: main assumptions and possibilities]*, [in:] E. Haliżak, J. Czaputowicz (eds.), *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych. Założenia i zastosowania badawcze [Theory of realism in interna-*

- tional relations studies: research assumptions and applications*], Rambler, Warszawa 2014.
- Legro J.W., Moravcsik A., *Is Anybody Still a Realist?*, „International Security” 24(2), 1999.
- Lobell S.E. 2009, *Threat assessment, the state, and foreign policy: a neoclassical realist model*, [in:] S.E. Lobell, N.M. Ripsman, J.W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press Cambridge.
- Morgenthau H.J., *Scientific Man vs. Power Politics*, Latimer House Limited London 1947.
- Morgenthau H.J., *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, New York 1948.
- Morgenthau H.J., *The Purpose of American Politics*, Alfred A. Knopf, New York 1960.
- Neacsu M., *Hans J. Morgenthau's Theory of International Relations: Disenchantment and Re-Enchantment*, Palgrave Macmillan Houndmills–Basingstoke–Hampshire–New York 2009.
- Ripsman N.M., *Neoclassical realism and domestic interest groups*, [in:] S.E. Lobell, N.M. Ripsman, J.W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Rose G., *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*, „World Politics” 51(1), 1998.
- Schweller R.L., *Neoclassical realism and state mobilization: expansionist ideology in the age of mass politics*, [in:] S.E. Lobell, N.M. Ripsman, J.W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Schweller R.L., *Unanswered Threats. A neoclassical Realist Theory of Underbalancing*, „International Security” 29(2), 2004.
- Schweller R.L., Wohlforth, W.C., *Power Test; Evaluating Realism in Response to the End of the Cold War*, „Security Studies” 9(3), 2000.
- Schweller R.L., Priess D., *A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate*, „Mershon International Studies Review” 41 (1), 1997.
- Smith S., *Introduction: Diversity and Disciplinarity in International Relations Theory*, [in:] T. Dunne, M. Kurki, S. Smith (eds.), *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, Oxford University Press, Oxford–New York 2010.
- Smith T.W., *History and International Relations*, Routledge, London–New York 1999.

- Sterling-Folker J., Forward Is as Forward Does: Assessing Neoclassical Realism from a Traditions Perspective, [in:] Freyberg-Inan A., Harrison E., James P. (eds.), *Rethinking Realism in International Relations*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2009.
- Sullivan M.P., *Theories of International Relations. Transition vs. Persistence*, Palgrave New York 2001.
- Taliaferro J.W., *Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war*, [in:] S.E. Lobell, N.M. Ripsman, J.W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Taliaferro J.W., *State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State*, „Security Studies” 15(3), 2006.
- Taliaferro J.W., *Security Seeking under Anarchy. Defensive Realism Revisited*, „International Security” 25(3), 2000/01.
- Taliaferro J.W., Lobell S.E., Ripsman N.M., *Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy*, [in:] S.E. Lobell, N.M. Ripsman, J.W. Taliaferro (eds.) *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Toft P., *John J. Mearsheimer: an offensive realist between geopolitics and power*, „Journal of International Relations and Development” 8(4), 2005.
- Waever O., *Still a Discipline After All These Debates?*, [in:] T. Dunne, M. Kurki, S. Smith (eds.), *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, Oxford University Press, Oxford–New York 2010.
- Waltz K.N., *Theory of International Politics*, Addison-Wesley Publishing Company, Reading–Menlo Park–London 1979.
- Wohlforth W.C., *Realism and the End of the Cold War*, „International Security” 19 (3), 1994/95.

NEOCLASSICAL REALISM AND THE CRISIS OF THE REALIST PARADIGM IN CONTEMPORARY INTERNATIONAL RELATIONS

Summary

The article refers to the crisis of realism after the end of the cold war. It considers neoclassical realism as a promising theoretical attitude to revive the realist paradigm in the post cold-war bipolar international reality. The paper appreciates neoclassical realism's return to a multifaceted concept

of power present in Hans Morgenthau's theoretical considerations and its acceptance of the importance of domestic variables developing the power of the state. Nevertheless, neoclassical realism is not a simple "return to Morgenthau". It still emphasises the impact of systemic determinants and aspires more to a synthesis of classical and structural streams of realism. The article indicates that the idea of the synthesis contributes to some ambiguities in neoclassical realism's assumptions, especially in the methodological context. Besides, neoclassical stream suffers some internal inconsistencies as a theoretical approach. Thus, neoclassical realism's ability to revive realism in the post-cold war international relations is still disputable and the approach needs some more efforts to clarify and harmonize its theoretical assumptions.

REALIZM NEOKLASYCZNY ORAZ KRYZYS PARADYGMATU REALISTYCZNEGO WE WSPÓŁCZESNYCH STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH

Streszczenie

Artykuł przedstawia problematykę kryzysu, w jakim realizm znalazł się po zakończeniu zimnej wojny. Wskazuje na realizm neoklasyczny jako atrakcyjny intelektualnie nurt mogący ożywić paradygmat realistyczny po rozpadzie ładu dwubiegunowego. Atutem realizmu neoklasycznego jest powrót do wielowymiarowej koncepcji potęgi obecnej wcześniej w rozważaniach Hansa Morgenthaua, w tym dostrzeżenie znaczenia wewnątrzpolitycznych czynników kształtujących potęgę państwa. Realizm neoklasyczny nie jest jednak prostym powrotem do koncepcji Morgenthaua. Docenia bowiem równocześnie wagę czynników sprawczych na poziomie systemu międzynarodowego i aspiruje do swoistej syntezy klasycznego i strukturalnego nurtu realizmu. Idea takiej syntezy budzi wiele wątpliwości, głównie natury metodologicznej. Mimo niewątpliwych atutów, podejście teoretyczne proponowane przez realizm neoklasyczny, pełne jest również wewnętrznych sprzeczności. Realizm neoklasyczny, mimo istotnego wkładu w ożywienie paradygmatu realistycznego po okresie zimnej wojny, sam wymaga w efekcie dalszych starań na rzecz zharmonizowania i uściślenia jego założeń teoretycznych.

НЕОКЛАССИЧЕСКИЙ РЕАЛИЗМ И КРИЗИС РЕАЛИСТИЧЕСКОЙ ПАРАДИГМЫ В СОВРЕМЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Резюме

В статье затрагивается проблематика кризиса, с которым столкнулся реализм после окончания холодной войны. Под углом зрения находится неоклассический реализм как направление, интересное с точки зрения интеллекта и способное оживить реалистическую парадигму после распада биполярной системы. Преимущество неоклассического реализма заключается в возврате к многомерной концепции силы, ранее являющейся предметом размышлений Ханса Моргентау, в том числе осознании значимости внутриполитических факторов, формирующих мощь государства. Тем не менее, неоклассический реализм – это не просто возврат к концепции Ханса Моргентау. В то же время осознаётся важность причинных факторов на уровне международной системы и наблюдается стремление к своеобразному синтезу классического и структурного направлений в реализме. Идея такого синтеза, однако, вызывает множество сомнений, в основном методологического характера. Несмотря на несомненные преимущества, теоретический подход, предложенный неоклассическим реализмом, также полон внутренних противоречий. Неоклассический реализм, несмотря на значительный вклад в возрождение реалистической парадигмы после периода холодной войны, в результате сам нуждается в дальнейших усилиях для согласования и уточнения своих теоретических предпосылок.

Józef M. Fiszer*

CZY UNIA EUROPEJSKA ZAGRAŻA POLSCE I JEJ RACJI STANU? ASPEKTY TEORETYCZNE I UTYLITARNE

WPROWADZENIE

Pytanie, czy Unia Europejska zagraża Polsce i jej interesom narodowym, wydaje się być retoryczne, to znaczy takie, na które nie oczekuje się jednoznacznych odpowiedzi czytelnika. Pozornie może nawet wydawać się niestosowne, bo przecież powszechnie wiadomo, czym jest Unia Europejska (UE), jakie są jej zalety, wzniosłe cele i zadania, które zostały sprecyzowane w traktacie z Maastricht i uzupełnione w kolejnych traktatach rewizyjnych, a szczególnie w traktacie z Lizbony, który nadał jej osobowość prawną i inne uprawnienia. Ale historia stosunków międzynarodowych pokazuje, że praktyka często nie idzie w parze z teorią. Rządzący i w ogóle politycy z reguły co innego mówią, odwołując się do wzniosłych wartości (ideologii, doktryn, religii), a co innego robią. Wiadomo też, czym jest państwo i jakie są jego zadania i funkcje wobec powołujących go do życia obywateli (narodu, narodów) oraz, jaką rolę odgrywają w stosunkach międzynarodowych. Są to zarazem podmioty prawa międzynarodowego, które należą do grupy wtórnych (po narodach) uczestników stosunków międzynarodowych, ale państwa zaliczamy do najstarszych i zarazem najważniejszych uczestników podmiotowych stosunków międzynarodowych, natomiast UE zaliczamy do najmłodszych aktorów występujących na arenie międzynarodowej. Państwa są zróżnicowane pod względem historii: niektóre istnieją zaledwie kilka lat, a inne liczą ich sobie tysiące. Zróżnicowane są także pod względem ustroju politycznego:

* Józef M. Fiszer – prof. dr hab., Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie, fiszer@isppan.waw.pl

federalizm czy centralizacja, demokracja, autokracja lub totalitaryzm. Różnią się też pod względem spójności wewnętrznej: niektóre jednostki polityczne są państwami tylko z nazwy, z woli władz centralnych, które sprawują tylko nominalną zwierzchność nad terytorium, są przeżarte przez korupcję albo utrzymują się jedynie dzięki wsparciu społeczności międzynarodowej. Państwo jest organizacją polityczną danego społeczeństwa (narodu), organizacją szczególnego rodzaju, a mianowicie terytorialną i suwerenną organizacją obywateli. Ma obowiązek zapewnić im szeroko rozumiane bezpieczeństwo i warunki do godziwej egzystencji. Zaś obywatele mają powinności wobec państwa, m.in. muszą bronić jego granic i integralności terytorialnej oraz dbać o jego wszechstronny rozwój i niepodległość. *Notabene*, podobne cele stawia sobie UE, będąca dobrowolnym związkiem demokratycznych i suwerennych państw. Na ile jednak wiarygodna może być jej polityka zagraniczna i obrony, za którą nie stoi w charakterze ostatecznego argumentu siła przymuszania – a taka jest przecież konsekwencja unijnych traktatów i zapisanej w nich zasady nie stosowania siły? Państwo z kolei ma monopol na stosowanie siły i zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i utylitarnym jest dobrem wspólnym, które winno być przedmiotem powszechnego szacunku, troski i obiektem ciepłych uczuć obywateli (patriotyzm). Tak na przykład Rzeczpospolitą Polską określa art. 1 konstytucji z 1997 roku¹.

Natomiast Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, jednak nietypową ze względu na swoje cele i funkcje. Nie posiada własnego terytorium ani obywateli. Została powołana do życia przez demokratyczne i suwerenne państwa oraz za zgodą ich obywateli. Traktaty założycielskie UE to konstytucja bez państwa, a Unia to struktura prawodawcza bez władzy zwierzchniej. W kontekście transnarodowej integracji, z jaką mamy dziś do czynienia, pojawia się tutaj problem demokracji transnarodowej. Jest to koncepcyjne, teoretyczne wyzwanie, wynikające z nowej sytuacji, w jakiej znalazła się UE i jej państwa członkowskie po wejściu w życie 1 grudnia 2009 roku traktatu z Lizbony, który nadał jej osobowość prawną².

¹ Stanowi on, że: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

² J. Jaskiernia, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, Warszawa 2011, s. 153–178; J. Jaskiernia, *Traktat z Lizbony a problem legitymizacji demokratycznej Unii Europejskiej*, [w:] A. Preisner (red.), *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demo-*

Zarówno jednak państwa, jak i Unia Europejska, są to podmioty dynamiczne, wciąż ewoluujące i zmieniające swoje miejsce w stosunkach międzynarodowych. Znajdują się pod nieustanną presją obywateli oraz środowiska międzynarodowego, które także ewoluuje pod wpływem czynników strukturalnych (obiektywnych i subiektywnych). Krótko mówiąc, wciąż zmienia się świat oraz mamy do czynienia z nowymi, często trudnymi do przewidzenia zjawiskami i procesami międzynarodowymi, które determinują interesy narodowe poszczególnych państw, które są różne, oraz działalność Unii Europejskiej, specyficznej organizacji międzynarodowej, dobrowolnego związku 28 państw o różnych potencjałach i uwarunkowaniach geopolitycznych i geoeconomicznych. Dlatego też – wbrew pozorom – nie jest łatwo odpowiedzieć na pytanie postawione w tytule tego opracowania.

Mimo to, niniejszy artykuł jest próbą ukazania specyfiki Unii Europejskiej i jej znaczenia dla stosunków międzynarodowych, a szczególnie dla Polski, w realiach współczesnego, dynamicznie zmieniającego się świata. Odwołując się do teorii realizmu strukturalnego i teorii integracji międzynarodowej, spróbuję także odpowiedzieć na ważne pytanie, często dziś pojawiające się w dyskursie naukowym i politycznym, a mianowicie, czy Unia Europejska zagraża demokratycznemu i suwerennemu państwu członkowskiemu oraz jego interesom narodowym? Tezą główną jest tutaj konstatacja, że UE w sposób bezpośredni nie zagraża państwu członkowskiemu i jego interesom narodowym, gdyż sama nie jest państwem, ale w określonych sytuacjach – dla dobra większości swoich członków – może jednak ograniczyć jego suwerenność polityczną i aktywność międzynarodową, a tym samym zmuszać je do zachowań sprzecznych z jego interesem narodowym i racją stanu. Ponadto, jak pokazuje to dotychczasowa praktyka, w UE wciąż mamy do czynienia z „deficytem demokracji” oraz dużą stratyfikacją wśród państw członkowskich, a w rezultacie tego uprzywilejowaną pozycję mają państwa duże, na czele z Niemcami i Francją, oraz pozostali członkowie Unii, tzw. płatnicy netto. Sytuacja ta wyraźnie uwidacznia się w procesie wielopoziomowego zarządzania i podejmowania decyzji w Unii Europejskiej³.

Chciałbym również podkreślić, że wielopoziomowe zarządzanie w UE cechuje deficyt demokracji i politycznej odpowiedzialności. Zarządzanie

kratycznych, Wrocław 2010, s. 298–304; J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 211.

³ A. Kirpsza, *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 400–411; R. Mieñkowska-Norkiene, *End of the multi-level governance concept in the EU research?*, [w:] A. Rothert (red.), *The Processes of Transnational Governance*, Warszawa 2014, s. 65–85.

koncentruje się bowiem na efektywności i nie przywiązuje wystarczającego znaczenia do demokracji, kontroli i odpowiedzialności politycznej. Pomija też znaczenie przywództwa politycznego jako czynnika sprawczego, a zachodzące na siebie obszary odpowiedzialności – polityczne, prawne, zawodowe – nie tworzą spójnego systemu odpowiedzialności. W procesie dochodzenia do ustaleń końcowych i podejmowania decyzji w UE często stosowana jest perswazja, a konsensus dyktowany jest przez duże państwa. Zdaniem wielu badaczy, wielopoziomowe zarządzanie nie znajduje także potwierdzenia empirycznego. Oznacza to, że w praktyce nie zarządzają dziś instytucje przewidziane w unijnych traktatach, tj. Rada, Komisja Europejska czy Parlament Europejski, lecz państwa najsilniejsze. Te zaś w świetle teorii realizmu politycznego, sformułowanej przez Hansa J. Morgenthaua, zachowują się w sposób egoistyczny, realizują bowiem własne interesy narodowe i dążą do dominacji nad innymi państwami⁴. Unia Europejska jest więc dla nich w dużym stopniu swoistym parawanem, który pozwala im ukryć partykularne interesy narodowe, a zarazem ułatwia ich osiągnięcie w sposób demokratyczny i pokojowy. Hans J. Morgenthau twierdzi jednocześnie, że

„tylko racjonalna polityka zagraniczna jest dobra; tylko ona minimalizuje ryzyko i maksymalizuje korzyści, a więc odpowiada zarówno moralnym nakazom roztropności, jak i politycznym wymogom sukcesu”⁵.

Za taką też uchodzi polityka zagraniczna i obrony Unii Europejskiej, a tym samym nie szkodzi ona państwom członkowskim, a raczej je wspiera na forum międzynarodowym i w trudnych dla nich sytuacjach. Przykładem tego jest dziś Grecja, borykająca się z kryzysem finansowo-gospodarczym, którą finansowo i politycznie wspiera UE.

W systemie sformalizowanym reguły i zasady gwarantują równość aktorów, zaś w systemie nieformalnym, a takim jest wielopoziomowe zarządzanie w UE, system ten *volens nolens* chroni interesy narodowe najsilniejszych uczestników, do których jednak nie zalicza się Polska, a mimo to jest wspierana przez Unię Europejską⁶.

⁴ J. Więclawski, *Teoria realizmu Hansa J. Morgenthaua. Koncepcje, krytyka i znaczenie dla współczesnych stosunków międzynarodowych*, Olsztyn 2014, s. 95–114; S. Burchill, *Realizm i neorealizm*, [w:] S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater i in., *Teorie stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006.

⁵ H.J. Morgenthau, *Polityka między narodami: walka o potęgę i pokój*, przejrzał i uzupełnił Kenneth W. Thompson, Warszawa 2010, s. 26.

⁶ J. Czaputowicz, *Wielopoziomowe zarządzanie a deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, [w:] J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-Level Governance w Unii Europejskiej*,

1. UNIA EUROPEJSKA W DOBIE GLOBALIZACJI I MEGAKRYZYSU

Postępująca dziś globalizacja, w zasadzie już wszechobecna, a w jej efekcie procesy jednoczenia Europy postawiły w nowym świetle problemy związane z państwem narodowym, jego suwerennością, obywatelstwem oraz tożsamością narodową i kulturową, a także kwestie praw i obowiązków Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich. Nie ulega bowiem wątpliwości, że integracja i globalizacja, czyli szerokie otwarcie się państw na świat, to czynniki osłabiające znaczenie więzi etnicznych i narodowych oraz kulturowych, a także spójność Europy. Konfrontacja z ogromną różnorodnością świata, w wielu przypadkach, powoduje zagubienie i dezorientację jednostki, którą przytłaczają nowe, nieoswojone wartości kulturowe. Silna staje się wówczas potrzeba posiadania własnej niszy społecznej, na którą składa się świat oswojony i dobrze znany, w którym solidarność i wspólnota to nie tylko wartości postulowane, lecz w określonych sytuacjach realizowane. W przypadku niewielkiej liczby osób poszukujących pracy i pieniędzy w dobie otwarcia granic, wielu imigrantów ulega procesom asymilacyjnym oraz jest skłonnych do identyfikacji z państwem osiedlenia. W przypadku jednak dużej liczby imigrantów, z jaką zmagają się dziś Unia Europejska, zwłaszcza przejawiających skłonności do segregacji, o silnych odrębnościach kulturowych, religijnych i językowych (muzułmanie), którzy w odbiorze społecznym stanowią zagrożenie dla porządku w kraju przyjmującym, pojawiają się ekstremistyczne ugrupowania nacjonalistyczne i wówczas dochodzi do aktów agresji przeciwko obcokrajowcom. Nieudany projekt wielokulturowości i długotrwały kryzys gospodarczy w UE oraz zjawisko terroryzmu islamskiego i fale uchodźców stworzyły atmosferę ksenofobizmu i rasizmu. W efekcie w większości państw Unii Europejskiej powstają dziś partie antysystemowe, jak na przykład Alternatywa dla Niemiec w RFN oraz nieformalne ugrupowania, takie jak Pegida w Niemczech, które negują potrzebę jej istnienia i oczekują od państwa zmian w polityce azylowej i artykułują potrzebę utrwalania tożsamości narodowej. Stygmatyzacja grup narodowościowych i antyeuropejskie refleksy stają się dziś udziałem wielu państw należących do Unii Europejskiej, na czele z Francją i Niemcami⁷.

Narasta krytyka państwowego i unijnego systemu neoliberalnego. Duży odsetek obywateli odczuwa lęki egzystencjalne i nie dotyczą one tylko grup

Szczecin–Warszawa 2013, s. 128–131; M. Newman, *Democracy, Sovereignty and the European Union*, London 1996.

⁷ I. Janicka, *Nastroje prawicowo-ekstremistyczne społeczeństwa niemieckiego*, „Przegląd Politologiczny”, 2016, nr 3, s. 145–157; P. Jendroszczyk, *Multikulti już się przeżyło*, „Rzeczpospolita”, 20–21.09.2014.

społecznego marginesu, ale także klasy średniej. Aby temu przeciwdziałać, polityka integracyjna Wspólnot, a dziś Unii Europejskiej została oparta na uniwersalnych (fundamentalnych) wartościach, stanowiących przesłanki do działań instytucji europejskich na rzecz budowy wzajemnego zaufania i współpracy we wdrażaniu europejskich standardów praw człowieka i mniejszości narodowych oraz zmierza do uczynienia z nich podstawy do kreowania aktywności politycznej, której celem jest dążenie do wyeliminowania lub osłabienia czynników konfliktogennych. Gwarancje prawne, jakimi dysponuje dziś Europa w zwalczaniu dyskryminacji religijnych i językowych, są zapisane w konstytucjach poszczególnych państw i społecznych ustawach oraz konwencjach Rady Europy i rezolucjach Parlamentu Europejskiego. Pozwalają one inicjować budowę wzajemnego zaufania i przezwycięzać negatywne stereotypy między narodami i państwami. Dają też narodom czy etnicznym mniejszościom możliwość nieskrępowanego wyrażania swej tożsamości i pielęgnowania języka, kultury, tradycji i zwyczajów. Są też warunkiem ukształtowania zrozumienia i poszanowania odmienności kulturowych, religijnych i etnicznych wśród obywateli poszczególnych państw i całej Unii Europejskiej. Trudno jednak o zrozumienie i szacunek, jeżeli wiedza o krajach członkowskich Unii Europejskiej, a także ojczyznach imigrantów, o ich języku, kulturze i religii jest niedostateczna⁸.

Idea społeczeństwa obywatelskiego, lansowana w Unii Europejskiej, zakłada kształtowanie takich stosunków między narodami i różnymi grupami etnicznymi, które pozwalają na redukcję napięć na tle narodowościowym, m.in. przez zapewnienie równego statusu społecznego i przezwyciężenie marginalizacji mniejszości narodowych i etnicznych⁹.

Efektywne kreowanie wizerunku Unii Europejskiej czy poszczególnych państw odgrywa istotną rolę w ich postrzeganiu i wzajemnym komunikowaniu się. W „urynkowanej” dziś polityce międzynarodowej dyplomaci i politycy posługują się różnymi stereotypami na temat innych państw i organizacji, przypisując im określone cechy. Wizerunek kraju kształtowany jest zarówno przez pryzmat jego dziejów, kultury, jak i współczesności, oraz pozostaje pod

⁸ J.M. Fiszer, *Suwerenność Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, M.M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń*, Warszawa 2014, s. 35–36; K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 171–204; S. Bieleń (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2007.

⁹ B. Jagusiak, *Współczesne wyzwania europejskie*, Warszawa 2008; A. Adamczyk (red.), *Unia Europejska na rozdrożu: wybrane problemy*, Poznań 2008; J. Polakowska-Kujawa, *Współczesna Europa w procesie zmian: wybrane problemy*, Warszawa 2006.

wpływem skojarzeń i stereotypów zakorzenionych w mediach i kontaktach między narodami¹⁰.

Dziś swój *national branding* posiada także Unia Europejska. Flaga, hymn, banknoty i monety euro pełnią funkcję znaków rozpoznawczych tej międzynarodowej „instytucji”, która tylko w niewielkim stopniu jest przez to podobna do państwa jako organizacji politycznej wielu narodów. Postmoderniści podają w wątpliwość dotychczasowe rozumienie takich pojęć, jak obywatelstwo i tożsamość. Dalsze, efektywne budowanie europejskiej marki z wykorzystaniem różnych technik marketingowych i PR mogłoby sprawić, że obywatele państw członkowskich lepiej niż dotychczas identyfikowaliby się z Unią Europejską. Niestety, dynamika procesu integracji, zwłaszcza na płaszczyźnie politycznej i społecznej, w ostatnich latach została wyhamowana i dziś potrzeba nowych bodźców do jej przyspieszenia. Jest to efekt m.in. nieistniejącej lub, jak chcą niektórzy, wyłaniającej się zaledwie europejskiej sfery publicznej, a tym samym braku europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego też w świadomości Europejczyków Unia nie ma wyrazistego wizerunku, sprawia wrażenie odległej i mało istotnej instytucji. W związku z tym pomysł na „branding” Unii Europejskiej jest dziś uzasadniony. Znaki i symbole – jak hymn, flaga i waluta – mogą odegrać znaczącą rolę w tym przedsięwzięciu, a Unia Europejska stałaby się podmiotem bardziej rozpoznawalnym na arenie międzynarodowej.

Jeśli idzie o bariery w budowaniu unijnej marki, największy problem stanowi sama Unia Europejska jako niezależny, wręcz niezidentyfikowany byt w stosunkach międzynarodowych. Jej struktura instytucjonalna i procesy decyzyjne – wbrew pozorom – nie przypominają ani państwa, ani też klasycznej międzyrządowej organizacji międzynarodowej. Unia Europejska, a tym bardziej Europa, zapewne nigdy nie przekształci się w państwo, ani też nie będzie pełnić takiej funkcji. Nie zagraża więc bezpośrednio egzystencji państwa narodowego, jego bezpieczeństwu i tożsamości historyczno-kulturowej. Zamiast patriotyzmu można w niej – i wręcz trzeba – budować poczucie wspólnoty, solidarności i przynależności. Unia to wciąż bowiem niedokończony projekt, koncepcja w fazie realizacji niż końcowy twór. Współpraca polityczna w jej ramach dopiero się zacieśnia i nie wiadomo, czym się zakończy w przyszłości¹¹.

¹⁰ M. Ryniewska-Kieldanowicz, *Public relations Polski w okresie kandydowania do Unii Europejskiej*, Wrocław 2007, s. 46–47.

¹¹ J. Aveline, *Branding Europe? Branding, desing and post-national loyalties*, „Place Branding”, 2006, vol. 2–4, s. 334–335, a także: A. Wierzychowska, *Wpływ modernizacji i kryzysu na dynamikę zmiany w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 428–439.

Co więcej, większość Europejczyków, także Polaków, ma wciąż niewielką wiedzę na temat Unii Europejskiej i nie angażuje się w sprawy europejskie. Jednocześnie zaś coraz więcej decyzji podejmuje się na forum unijnych instytucji, a wymiar europejski ma nikły udział w dyskursie krajowym. Europejczycy nie utożsamiają się z UE, ale wysuwają pod jej adresem coraz większe żądania. Tymczasem Unia Europejska jest coraz bardziej oderwana od obywateli i ich potrzeb. Widać to wyraźnie podczas kolejnych kampanii wyborczych do Parlamentu Europejskiego, także tych ostatnich w maju 2014 roku, podczas których dominowały sprawy krajowe. W rezultacie tego obywatele czują się niedoinformowanymi i przyjmują krytyczne postawy wobec decyzji podejmowanych przez Unię Europejską. Często też niezrozumienie Unii bierze się z politycznego rozgrywania spraw europejskich w polityce wewnętrznej. Politycy w Polsce i w innych krajach, unikając trudnych problemów wewnętrznych i chcąc zyskać poparcie wyborców, publicznie obwiniają Unię i krytykują jej instytucje. Przykładem może tu być przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz, który w książce na temat UE pisze m.in., że cierpi ona na deficyt demokracji, który:

„odnosi się przede wszystkim do relacji między instytucjami UE – Parlamentem i Komisją – oraz rządami europejskimi. Coraz częściej, szczególnie od początku kryzysu, szefowie państw i rządów próbują zepchnąć na bok instytucje wspólnotowe, przeciągając na swoją stronę coraz więcej decyzji podejmowanych na szczytach Unii Europejskiej, nawet te odnoszące się do prawodawstwa europejskiego”¹².

Nasuwa się tutaj pytanie, czym dziś, w dobie globalizacji i w świetle traktatu z Lizbony jest Unia Europejska? Spór o UE trwa od początku jej istnienia. Badacze, zwłaszcza prawnicy i politolodzy, zastanawiają się, czy powinna być postrzegana jako reżim międzynarodowy, organizacja międzynarodowa, agencja działająca z woli państw członkowskich, czy też jako federacja lub instytucja ponadnarodowa, przekształcająca się stopniowo w państwo europejskie? Choć traktat z Lizbony rozwiewa te wątpliwości stanowiąc, że UE jest organizacją międzynarodową, posiadającą osobowość prawną, to w praktyce – jak pisze Jacek Czaputowicz:

„jest tym wszystkim naraz; różne jej postacie występują w różnych działaniach, w różnych instytucjach i w różnym czasie. W Unii Europejskiej występuje pełne spektrum form działania, od czystej polityki międzyrządowej, systemu równowagi sił i modelu organizacji

¹² M. Schulz, *Skępowany OLBRZYM. Ostatnia szansa dla Europy*, Warszawa 2014, s. 41.

międzynarodowej, np. w kwestiach obronnych, do modelu ponadnarodowości bliskiego formie państwa, np. w zakresie wspólnego rynku¹³.

Ogólnie rzecz biorąc, UE jest efektem trwającej już 65 lat integracji europejskiej. Ta zaś jest wynikiem niewystarczalności państwa narodowego, a działania na szczeblu ponadnarodowym są podejmowane w tych dziedzinach, w których państwo narodowe jest nieskuteczne i wymaga wsparcia zewnętrznego. Temu zaś ma służyć zasada subsydiarności, która oznacza, że kompetencje w danej organizacji przypisane są aktorom społecznym i dopiero, gdy ich działania są niewystarczające, kompetencje przechodzą do instancji wyższej. Ponadto zasada subsydiarności zakłada, że decyzja podjęta na szczeblu jak najbliższym obywatela zapewnia większą efektywność (skuteczność), niż gdyby decyzja była podejmowana na szczeblu wyższym¹⁴.

W literaturze przedmiotu spotyka się opinie, że integracja europejska jest odpowiedzią na wyzwania globalizacji, a jej celem jest rozszerzenie państwa w wymiarze regionalnym, a zarazem umocnienie granicy ze światem zewnętrznym. Integracja jest tutaj przykładem regionalizacji, czyli konsolidacji bliskich geograficznie gospodarek. Klasyczna definicja regionu kładzie nacisk na stosunkowo jednorodny obszar, odróżniający się od terenów przyległych określonymi cechami naturalnymi i nabytymi. O jego zakresie terytorialnym decyduje zarówno jego homogeniczność geograficzna, ludnościowa, gospodarcza, jak i względy polityczne. Przestrzeń unijna, mimo że w stosunku do państw zewnętrzna, nie jest sferą międzynarodową, rządzi się bowiem odrębnymi prawami, które przypominają system federacyjny czy konfederacyjny. System ten powstaje w wyniku instytucjonalnej kreatywności, a nie wprowadzania gotowych projektów politycznych. Traktaty Rzymskie z 1957 r. roku nie przewidywały tak zasadniczych zmian prawa, jakich jesteśmy dziś świadkami. Ewolucja prawa europejskiego (unijnego) odbywała się etapami, w miarę potrzeb wraz z rozwojem integracji europejskiej oraz pogłębianiem i poszerzaniem Unii Europejskiej¹⁵.

¹³ J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007, s. 354–355.

¹⁴ Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności*, Kraków 1995; E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 3–5.

¹⁵ P. Artymowska, A. Kukliński, P. Żuber (red.), *Rozwój regionalny, polityka regionalna, studia regionalne – nowe interpretacje*, Warszawa 2011; E. Stadtmüller, *Regionalizm i regionalizacja jako podmiot badań w stosunkach międzynarodowych*, [w:] K. Jędrzejczyk-Kuliniak, L. Kwieciński, B. Michalski, E. Stadtmüller (red.), *Regionalizacja w stosunkach międzynarodowych. Aspekty polityczno-gospodarcze*, Toruń 2008, s. 22–23.

Nie ulega wątpliwości, że powojenna integracja europejska jest w historii współczesnego świata procesem bez precedensu. Również bez precedensu jest, będąca efektem tego procesu, Unia Europejska, która jest organizacją międzynarodową, jednak nietypową ze względu na swoje cele i funkcje. Nie jest też państwem, ale organizacją specyficzną, integrującą zarówno państwa, jak i ludzi, łączącą w sobie tylko pewne cechy państwa oraz organizacji międzynarodowej. Jest dobrowolnym związkiem suwerennych i demokratycznych państw. Unia, w odróżnieniu od klasycznej organizacji międzynarodowej, pełni w szerokim zakresie funkcje prawodawcze, będące podstawową przesłanką jej istnienia. Upodabnia się tym samym do państwa (zwłaszcza federalnego), ponieważ wykonuje władzę publiczną skutkującą aktami prawnymi stosowanymi pośrednio i adresowanymi nie tylko do państw, lecz również do osób fizycznych i prawnych. Legitymizacja źródeł władzy UE wynika zaś z traktatów założycielskich, ratyfikowanych przez wszystkie państwa członkowskie. Władza ta opiera się na powierzeniu Unii przez państwa określonych kompetencji władzy¹⁶. Wielu autorów, m.in. David Beetham i Christopher Lord, podkreślają, że zagadnienie legitymizacji systemu instytucjonalnego UE jest wciąż aktualne (ang. *in play*), gdyż dotyczy ciągłych zmian w UE, która w związku z tym przejmuje nowe kompetencje, jakie wcześniej wykonywane były przez państwa członkowskie¹⁷.

Unia Europejska w świetle teorii neofunkcjonalnej jest samonapędzającym się mechanizmem, którego istota polega na tym, że każdy etap jej rozwoju pociąga za sobą konieczność dalszych kroków (*spillover*), czyli zwiększania jej kompetencji (pogłębianie integracji). Prowadzi to do stałych napięć wywoływanych zakresem i tempem zmian, definiowaniem narodowych interesów oraz pojmowaniem demokracji i suwerenności. Jest to przede wszystkim problem polityczny, a w mniejszym stopniu prawny. W relacjach międzynarodowych nie ma jednak, i zapewne długo nie będzie, światowego parlamentu, sądów czy rządu. Powstanie tego typu instytucji możliwe jest tylko za traktatową zgodą wszystkich państw, co zresztą ma miejsce, ale tylko w ograniczonym rzeczowo lub geograficznie zakresie¹⁸.

¹⁶ J. Kranz, A. Wyrozumka, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a Traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo”, 2012, nr 7, s. 20–36. Szerzej na ten temat patrz: T. Kubin, *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Katowice 2014.

¹⁷ D. Beetham, Ch. Lord, *Legitimacy and the European Union*, London–New York 1998, s. 125.

¹⁸ L.S. Finkelstein, *What is global governance*, „Global Governance”, No. 1/1995, s. 368; R.D. Lipschutz, *From Place to Planet: Local Knowledge and Global Environmental*

Klasyczna analiza natury Unii Europejskiej dowodzi, że jest to byt polityczny *sui generis*, o charakterze hybrydowym, czyli usytuowany pomiędzy konfederacją a federacją, ale w sposób nietypowy z punktu widzenia podziału kompetencji między poziomem krajowym i europejskim (ponadnarodowym). Dopóki UE będzie strukturą *sui generis*, to będziemy mieć do czynienia z kombinacją cech charakterystycznych dla międzyrządowej organizacji międzynarodowej, organizacji ponadnarodowej i państwa, dopóty także legitymizacja tej struktury powinna mieć charakter szczególny, w którym:

„legitymizacja demokratyczna odgrywa rolę wiodącą, ale jest uzupełniana przez inne źródła, dzięki którym funkcjonowanie systemu instytucjonalnego UE, i całej UE, będzie mogło być uznane za prawomocne”¹⁹.

W ostatnich latach coraz częściej formułowane są postulaty dalszej federalizacji Unii Europejskiej, co pozwoliłoby na przewyżczenie jej inercji, w tym również kryzysu gospodarczo-społecznego i politycznego oraz na wzmocnienie pozycji Europy na arenie międzynarodowej. Z drugiej zaś strony wielu badaczy wskazuje, że ustrój federalny nie jest adekwatny dla unijnej rzeczywistości, w tym dynamizacji procesów różnicowania się integracji europejskiej. Przekonują oni, że bardziej użyteczną dla Unii Europejskiej formułą będzie imperium, definiowane poprzez relacje asymetrii między centrum i peryferiami, zmienną strukturę przestrzenną, determinowaną ekspansją terytorialną oraz logiką dwupoziomowej tożsamości – tożsamość narodowa (krajowa) oraz tzw. misja cywilizacyjna²⁰.

Kryzys finansowo-gospodarczy i kryzys na Ukrainie pokazują wyraźnie, że dotychczasowy ustrój Unii Europejskiej nie zdaje już egzaminu, a jej polityki – tak wewnętrzna, jak i zewnętrzna – nie są skuteczne. Unia boryka się z problemem faktycznie nieograniczonych i niejasnych kompetencji formalnych, przy jednoczesnym braku zasobów niezbędnych do ich realizacji. Unijni decydenci podejmują się ambitnych projektów, jak na przykład utworzenie unii gospodarczo-walutowej, czy wspólna polityka zagraniczna i obrony, ale bez oglądania się na obiektywne ograniczenia i możliwości ich zrealizowania. W rezultacie tego pojawiają się nowe linie podziału, a największe państwa

Governance, No. 3/1997, s. 83; J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych...*, *op. cit.*, Warszawa 2007, s. 354–358.

¹⁹ T. Kubin, *Legitymizacja systemu instytucjonalnego...*, *op. cit.*, s. 18.

²⁰ U. Beck, *Europa kosmopolityczna: społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Warszawa 2009; M. Gravier, *Empire vs. Federation: which path for Europe?*, „*Journal of Political Power*”, 2011, nr 7.

Unii Europejskiej i ich obywatele, w tym Francja i Niemcy, tandem, który do tej pory stanowił jej lokomotywę, coraz głośniej krytykują UE i są przeciwne jej dalszemu poszerzaniu i pogłębianiu. Według sondaży, aż 73% Niemców dziś jest zdania, że ich kraju nie stać już na większe zaangażowanie w proces ratowania euro i większy wysiłek w budowanie zjednoczonej Europy²¹. Tymczasem wiadomo, że bez dalszego niemieckiego i francuskiego zaangażowania w rozwiązywanie unijnych kryzysów i problemów, federalny „projekt europejski” skazany będzie na niepowodzenie. Na federalizację Europy sceptycznie patrzy dziś też wiele innych państw członkowskich, obawiając się nie tylko utraty wywalczonych na gruncie dotychczasowych regulacji w UE przywilejów, czego najlepszym przykładem jest postawa Wielkiej Brytanii, a z drugiej strony lękających się przed zwiększeniem roli RFN w „nowej”, bardziej scentralizowanej instytucjonalnie Europie²².

Marine Le Pen, szefowa Frontu Narodowego we Francji, który cieszy się coraz większym poparciem społecznym, nie kryje, że dąży do upadku Unii Europejskiej, określając ją jako „sowiecką Unię Europejską”, która „ukradła suwerenność” i ogranicza możliwości „samostanowienia przez władze narodowe”²³. Gdyby we Francji wybory wiosną 2017 roku wygrała Marine Le Pen, a w Holandii doszli do władzy skrajni nacjonałiści, to przyszłość zjednoczonej Europy naprawdę znalazłaby się pod dużym znakiem zapytania.

Napięcia geopolityczne między Paryżem, Londynem i Berlinem oraz między Waszyngtonem i Berlinem doprowadziły do turbulencji w procesach integracyjnych Europy i również sprzyjają narastaniu nastrojów eurosceptycznych w UE. Pokazują to sondaże opinii społecznej, przeprowadzane przez Komisję Europejską. Od początku kryzysu w 2008 roku systematycznie spada zaufanie do władz publicznych, zarówno tych europejskich, jak i narodowych. Jednak silniej do instytucji unijnych (spadek o blisko 30% między rokiem 2007 a 2012; w tym samym okresie spadek zaufania do władz narodowych wyniósł średnio około 20%)²⁴.

²¹ K. Garczewski, *Niemcy we współczesnych stosunkach międzynarodowych – regionalne przywództwo, globalne ambicje*, [w:] R. Bania, K. Zdulski (red.), *Wyzwania i problemy współczesnych stosunków międzynarodowych*, Łódź 2015, s. 21–40.

²² *Ibidem*, s. 39. Patrz także: J. Bielecki, *Serce Unii pozostanie liberalne*, „Rzeczpospolita”, 23.XI.2016, s. A6.

²³ T.G. Grosse, *W oczekiwaniu na rewolucję*, „Rzeczpospolita”, 22.VII.2014, s. A11; *Brexit znaczy katastrofa*. Z Tonym Blairem rozmawia Michał Frąk, „Gazeta Wyborcza”, 20–21.VI.2015, s. 31.

²⁴ *Ibidem*.

Tak więc w Europie skończyły się czasy wolne od historii i geopolityki. Wspólnota Europejska zagubiła optymizm z lat 90. XX wieku. Wciąż nie zagoiły się podziały i urazy po głębokim kryzysie finansowo-gospodarczym. Wróciły lęki, a kolejne fale uchodźców, skojarzone z otwartymi granicami i terroryzmem, pobudziły ksenofobię i populizm. Unia Europejska przeżywa dziś poważny kryzys zaufania. Partie i ugrupowania eurosceptyczne i otwarcie antyeuropejskie w poszczególnych państwach, a także w Unii Europejskiej (Parlamencie Europejskim), urosły w siłę i wykorzystują unijne fundusze w antyunijnej polityce.

Dzisiaj w Unii Europejskiej mamy coraz mniej solidarności, zaufania, spójności i wiary oraz optymizmu co do jej perspektyw. Wrogami Unii są dzisiaj nie tylko eurosceptycy, ale także realisci, którzy bez trudu znajdują argumenty, że to wszystko źle działa, a więc trzeba dbać tylko o własne interesy. Taką egoistyczną i roszczeniową postawę od kilku lat zajmuje w UE większość państw na czele z Wielką Brytanią, co nasiliło się pod rządami konserwatywnego premiera Davida Camerona, który straszył, że wyprowadzi ją z Unii Europejskiej i w tym celu zapowiedział przeprowadzenie referendum, które odbyło się w czerwcu 2016 roku. Cameron cynicznie grał na antyimigranckich nastrojach, które wzmacniają antyunijne i nacjonalistyczne tendencje w całej Europie. Brexit zaś może już wkrótce stać się początkiem końca Unii Europejskiej i powrotu konfliktów między państwami narodowymi, z którymi mieliśmy do czynienia w XIX i XX wieku.

Summa summarum, kondycja Unii Europejskiej w przededniu 60. rocznicy traktatów rzymskich, które zainicjowały budowanie zjednoczonej Europy, nie jest najlepsza. Wyczerpują swoją moc tradycyjne uzasadnienia integracji, zrozumiałe dla tych, którzy pamiętają II wojnę światową i „zimną wojnę”. To, że Europa nie znalazła przekonującej, a więc skutecznej, odpowiedzi na agresywną politykę Rosji pod rządami Władimira Putina, nawet wtedy, gdy zajęcie Krymu oznaczało pierwszą po roku 1945 bezprawną rewizję granicy na Starym Kontynencie, jest bardzo niebezpiecznym dowodem na jej złą kondycję. Pokolenia, dla których Europa bez wojen i bez granic jest normalnością, mają prawo do swojej wizji Unii, do swojej odpowiedzi na pytanie, jakiej Europy potrzebujemy w czasach, gdy ofensywa populizmu zaraża opinię publiczną wirusem ksenofobii i eurosceptycyzmu. Nie ulega wątpliwości, że potrzebujemy dzisiaj Europy zdolnej do skutecznej odpowiedzi na rosnące potrzeby społeczne i gospodarcze, a zarazem na rosnące obawy i aspiracje narodowe. Potrzebna jest zjednoczona Europa, Europa użyteczna w rozwiązywaniu problemów, którym żadne państwo w pojedynkę sobie nie poradzi. Europa, która zapewnia poczucie bezpieczeństwa, bo to jest największa dzisiejsza potrzeba

kontynentu, na który wrócił lęk o pokój i przyszłość. W obliczu agresywnej polityki Kremla i nieprzewidywalnych skutków ostatnich wyborów w Stanach Zjednoczonych, Unia Europejska musi wziąć większą odpowiedzialność za Europę. Musi stać się bardziej liczącym się i skuteczniejszym światowym graczem, nie kryjąc przeszkód, jakie jej to utrudniają: jednomysłność 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. Krótko mówiąc, należy skutecznie wykorzystać instrumenty i mechanizmy, które do swojej dyspozycji ma Unia Europejska dzięki traktatowi z Lizbony, m.in. Europejską Służbę Działań Zewnętrznych oraz mechanizm stałej współpracy strukturalnej²⁵.

Dziś pilnie potrzebne są poważna debata i wspólne działania, bo nasilają się pytania co do przetrwania Unii Europejskiej. Niestety, wszystko wskazuje na to, że w dzisiejszej Europie nie ma takiej publicznej postaci (autorytetu), która mogłaby rozpocząć rzetelną debatę na temat przyszłości, debatę, której ten kontynent tak bardzo dziś potrzebuje. Europa, która nie chce albo nie potrafi pokazać, dlaczego jej koncepcja osoby ludzkiej oraz wspólnoty jest lepsza niż inne, nie będzie w stanie bronić się przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi. To, co może pozostać z UE, to twardy gorset biurokratycznych regulacji, podtrzymywany przez niezrozumiałe decyzje europejskiego sądownictwa oraz Komisji Europejskiej²⁶.

Mimo różnych problemów i trudności oraz rosnącego eurosceptycyzmu, Unia Europejska – moim zdaniem – wciąż posiada solidne argumenty i narzędzia, by Europie zapewnić pokój, a Europejczykom szeroko rozumiane bezpieczeństwo. 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. „Europa powstanie wśród kryzysów i będzie sumą rozwiązań tych kryzysów” – napisał Jean Monet w swoich *Mémoires*. Niestety, te, które nawiedziły ją na początku XXI wieku, wysoko ustawiły poprzeczkę²⁷.

²⁵ P. Buhler, *O potędze w XXI wieku*, Warszawa 2014, s. 404–405; A. Chojan, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych – postęp czy regres w politycznej integracji Europy?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2012, nr 1(36), s. 142–179; T.G. Grosse, *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy Natolinskie”, 2010, nr 8.

²⁶ G. Weigel, *Osiem wyzwań dla Europy*, „Rzeczpospolita”, 23.XI.2016, s. A8.

²⁷ P. Buhler, *O potędze w XXI wieku...*, *op. cit.*, s. 404; P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2005.

2. PAŃSTWO I JEGO INTERESY NARODOWE W UNII EUROPEJSKIEJ NA PRZYKŁADZIE POLSKI – SZANSE I ZAGROŻENIA

Myśląc czy mówiąc o państwie, pytamy zarazem o jego suwerenność i tożsamość polityczną lub kulturową, a więc zastanawiamy się nad tym, jakie jest to państwo i do kogo należy? Czy jest wolne, niepodległe i kto mieszka na jego terytorium, jaki naród, czy narody, jakim mówi on językiem oraz, kto sprawuje w nim władzę i w jaki sposób? Z pojęciem państwa ściśle bowiem związane jest pojęcie suwerenności i tożsamości. Suwerenność jest *de facto* pierwszym elementem struktury państwa, a tożsamość kulturowa jego desygnatem, czyli tym co wyróżnia go wśród innych państw i narodów²⁸.

Teoria państwa i prawa głosi, że państwo to suwerenna władza, ludność (naród, obywatele) i terytorium, zwane państwowym lub narodowym. Nie ma państwa bez suwerennej władzy, która rządzi, czyli stanowi prawa i obowiązki obywateli, wprowadza, organizuje, kontroluje, sądzi itd. Do jej zadań należy hierarchizowanie celów i ustalanie priorytetów zadań, osiąganie zgody społecznej, zachowywanie równych warunków dla podmiotów i egzekwowanie prawa, gwarantowanie ładu, bezpieczeństwa i porządku publicznego, tworzenie społecznych sieci połączeń i komunikacji. Dla posiadania suwerenności i efektywnego sprawowania władzy istotna jest również potencja państwa (demograficzna, terytorialna – geopolityczna, gospodarcza, kulturowa i cywilizacyjna). Dzięki niej państwo jest bezpieczne i niezależne, do pewnego stopnia samowystarczalne, może w jakiejś mierze samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby i zapewnić swoim obywatelom pewien poziom życia. Istotne znaczenie ma także siła militarna, umożliwiająca, jeśli jest to konieczne, przeprowadzenie działań wspierających fakty polityczne, które – w wymagającej tego sytuacji – „wymuszają” uznanie suwerenności państwa przez społeczność międzynarodową oraz konsekwentnie będą umożliwiać obronę posiadanej niepodległości.

Suwerenność jest cechą wyjątkową państwa, ponieważ jest wyróżniona wśród innych jego cech oraz wyróżniona w stosunku do samego państwa. Jest wyróżniona wśród innych, bo one ją zakładają, że tylko suwerenne państwo może mieć realne, autentyczne, trwałe cechy, określające jego tożsamość i charakter. Suwerenność jest wyróżniona ze względu na państwo, gdyż dotyka

²⁸ H. Schulze, *Państwo i naród w dziejach Europy*, Warszawa 2012; P.P. Kaczorowski, *Państwo w europejskiej tradycji kontynentalnej*, „Civitas”, 1997, nr 1; R. Freudenstein, *Suwerenność, tożsamość, biurokracja i wartości – polityczne aspekty integracji Europy*, [w:] A. Dylus (red.), *Europa. Fundamenty jedności*, Warszawa 1999.

jego sedna, jest najbardziej wewnętrzną jego cechą; nie jest cechą dołączającą się do substancji państwa, ale jej aspektem, innobytem, ma w substancji swe bezpośrednie ugruntowanie. Negacja istotowego związku suwerenności i państwa oznacza tyle samo co stwierdzenie, że samoistny byt nie ma swego rodzaju, albo że autonomiczny przedmiot nie ma swej materialnie odrębnej, swoistej przedmiotowości. Należy zgodzić się z tymi badaczami, którzy twierdzą, że pojęcie suwerenności wymaga podejścia interdyscyplinarnego, gdyż jest ono na tyle wieloaspektowe, że nie da się go zbadać w ramach jednej dyscypliny. Na przykład prawnicy koncentrują się na uznaniu przez społeczność międzynarodową suwerenności państwa oraz legalności i zakresu władzy. Dla nauk politycznych ważny jest sposób realizacji suwerenności w danym państwie, zwłaszcza zagadnienia ustroju i podziału władzy. Natomiast badacze stosunków międzynarodowych skupiają się na tym, jak suwerenność państwa przejawia się w relacjach z innymi podmiotami na arenie międzynarodowej²⁹.

Trzeba zgodzić się z tezą, często spotykaną w literaturze przedmiotu, że:

„Suwerenność jest podstawową kategorią współczesnej polityki państwa i prawa. By właściwie ją zrozumieć, należy pamiętać, że zawiera ona w sobie, jednocześnie, ideę *najwyższej*, nadrzędnej władzy państwa i ideę politycznej i formalnej *niepodległości* poszczególnych państw, oddzielonych od siebie granicami. Te dwa oblicza suwerenności są nierozdzielne, to dwa różne aspekty tego samego pojęcia. Suwerenność jest konstytucyjnym pojęciem określającym prawa i obowiązki rządów i obywateli, czy też poddanych poszczególnych państw. Jest także pojęciem z zakresu prawa międzynarodowego, określającym wzajemne stosunki między wieloma różnymi państwami, z których każde zajmuje osobny obszar i może utrzymywać z innymi państwami pokojowe stosunki, jak i wylać się z nimi w konflikty, czasami nawet wojny”³⁰.

Szczególny charakter suwerennego państwa polega na tym, że jest ono tym, co zarazem indywidualne i ogólne, jest tym oto konkretnym państwem, jednym z wielu, ale jednocześnie porządkiem ogólnym, samoistnym, ponieważ „światem w sobie”. Jak pisze Paweł Kaczorowski:

„Państwo suwerenne można inaczej określić jako państwo miarodajne. Mając zasadę swego istnienia w sobie samym, zapewniając sobie własne doktrynalne, racjonalne podstawy (legitymizację), może ono równowżyć na tej podstawie wszelkie mające doń odniesienie wymagania, żądania i postulaty: religii, antropologii, etyki, filozofii i nauki. Ich zasady i racje zderzają się z suwerenną racją własną państwa. W ten sposób powstałe

²⁹ P.P. Kaczorowski, *Państwo zbudowane na zgodzie? O złożonej naturze XIX-wiecznego państwa konstytucyjnego i o hipotezie dotyczącej rządów prawa*, „Studia Polityczne”, 2015, nr 1(37), s. 161–189.

³⁰ R. Jackson, *Suwerenność. Ewolucja idei*, Warszawa 2011, s. 8.

stanowiska mogą toczyć spór, wzajemnie się negocjować, ale także uzupełniać, wzajemnie zapośredniczyć i wzbogacać³¹.

W literaturze przedmiotu, zwłaszcza wśród prawników, dominuje pogląd, że tak długo jak istnieją państwa, będą one suwerenne oraz że suwerenność jest niepodzielna, a przystąpienie państwa do umowy międzynarodowej czy związku państw (sojuszu) jest potwierdzeniem jego suwerenności i nie oznacza jej ograniczenia. Ponadto podkreślają, że suwerenność oznacza zdolność kraju do samostanowienia w realnym wymiarze o swoim losie i w związku z tym włączenie w proces integracji europejskiej oznacza przede wszystkim zwiększenie suwerenności, a nie jej utratę. Tak długo, jak państwa zachowają zdolność do działania i zdolność do czynności prawnych, pozostając podmiotami prawa międzynarodowego, tak długo pozostaną suwerenne. Takimi też są państwa należące do Unii Europejskiej³².

Z drugiej jednak strony zasada suwerennej równości przyznaje państwom prawo dokonywania wyboru. Zgodnie z *Deklaracją zasad prawa międzynarodowego* z 24 października 1970 roku powstanie suwerennego i niepodległego państwa, swobodne stowarzyszenie lub zjednoczenie się z niezależnym państwem, bądź wystąpienie w jakiegokolwiek innej politycznej postaci jest zgodne z prawem do samostanowienia³³. W związku z tym, państwo może na przykład przystąpić do konfederacji lub włączyć się do federacji. Może również kierując się dobrze rozumianymi interesami narodowymi doprowadzić do koniecznych ograniczeń swoich kompetencji, spowodowanych obiektywną potrzebą rozwijania współpracy międzynarodowej z poszanowaniem obowiązujących w takim przypadku reguł i zasad postępowania. Suwerenne państwo ma swobodę działania i podejmowania decyzji uznanych za konieczne i korzystne w określonej sytuacji, nie naruszając przy tym praw innych państw i postępu-

³¹ P.P. Kaczorowski, *Uwagi o pojęciu państwa i suwerenności*, „CIVITAS. Studia z filozofii polityki”, 2010, nr 12, s. 122; F.H. Hinsley, *Sovereignty*, Cambridge 1966.

³² R. Freudenstein, *Suwerenność, tożsamość...*, *op. cit.*, s. 108; J. Symonides, *Wpływ globalizacji na miejsce i rolę państwa w stosunkach międzynarodowych*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Simonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Bydgoszcz–Warszawa 2004, s. 136–139.

³³ *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego, dotyczących stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych* (Nowy Jork 24 X 1970), [w:] S. Bieleń (red.), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Warszawa 2004, s. 62.

jąc zgodnie z prawem międzynarodowym, szczególnie w tej jego części, która zawiera zakazy³⁴.

W Unii Europejskiej, teoretycznie rzecz biorąc i od strony formalno-prawnej, wszystkie państwa członkowskie są sobie równe. Co więcej, równość państw, bazująca niekiedy na swoistej pozytywnej dyskryminacji, została wpisana w ideę integracji europejskiej. Ponadto formalna równość państw została zagwarantowana unijnymi traktatami i jest realizowana poprzez obowiązujące w Unii zasady, jak: konsensusu w procesie podejmowania decyzji oraz przestrzeganie jedności w zasadniczych sprawach (np. okresowego odebrania prawa głosu w Radzie państw członkowskim i nie przestrzegającemu unijnych wartości politycznych), czy proporcjonalny udział delegacji narodowych w Parlamencie Europejskim itd. Z drugiej zaś strony, w praktyce, trudno mieć złudzenia, że faktyczna pozycja państw członkowskich jest równa. Owa nierówność ma dwa wymiary. Po pierwsze, wkład poszczególnych państw w proces budowy zjednoczonej Europy, jak również obciążenia na jej rzecz (np. składka członkowska, płatnicy netto), są różne w odniesieniu do poszczególnych państw. Po drugie, w Unii Europejskiej są państwa, które odnoszą większe niż inni korzyści z integracji, skutecznie inicjują działania unijne zgodne z własnym interesem narodowym, decydują o kierunkach europejskiej polityki, a ich przedstawiciele zajmują kluczowe stanowiska polityczne. Ale są także państwa członkowskie, które obiektywnie, acz nieformalnie, mają pozycję znacznie słabszą w UE, bo ich wpływ na przebieg procesu integracyjnego jest minimalny.

Obowiązkiem wszystkich współczesnych państw jest przede wszystkim przestrzeganie prawa międzynarodowego. To prawo chroni suwerenność państw imperatywnymi normami o charakterze *ius cogens*, które mają moc bezwzględnie wiążącą. Należy do nich zakaz stosowania siły i groźby jej użycia oraz zakaz ingerencji w wewnętrzne sprawy państwa. Natomiast nie zakazuje dobrowolnego, na zasadzie wzajemności przekazywania części suwerenności na rzecz organizacji międzynarodowej. Decyzja państwa w tej sprawie mieści się w ramach jego suwerennych uprawnień. Dotyczy to także możliwości dobrowolnego wystąpienia z organizacji na podstawie jednostronnych decyzji. Traktat z Lizbony dopuszcza możliwość wystąpienia państwa z UE i określa zasady tego procesu. Jednocześnie wyraźnie określa zakres kompetencji Unii Europejskiej, która może działać:

³⁴ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 135; W. Malendowski, *Suwerenność państw w procesie integracji europejskiej*, „Przegląd Politologiczny”, 2010, nr 4, s. 17.

„tylko w warunkach tych kompetencji, które zostały jej przyznane przez państwa członkowskie. UE musi respektować fakt, że inne kompetencje pozostają w gestii państw członkowskich”³⁵.

Oznacza to, że państwo zaciągając zobowiązania ceduje część swojej suwerenności na rzecz organizacji międzynarodowej, co jest wyrazem wykonywania przez nie praw wynikających z suwerenności. Przykładem tego jest Polska, która w ramach swojego prawa wewnętrznego zawarowała sobie taką możliwość. W konstytucji RP z 1997 roku w artykule 90 zapisano postanowienie, że Polska może:

„na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”³⁶.

W ten sposób Polska w ustawie zasadniczej potwierdziła swoje suwerenne prawo do zawierania traktatów umożliwiających jej przystąpienie do organizacji międzynarodowych, takich jak Unia Europejska³⁷.

Polska, stając się członkiem Unii Europejskiej, w efekcie podpisania 16 kwietnia 2003 roku Traktatu Akcesyjnego i jego wejścia w życie 1 maja 2004 roku, znalazła się w gronie państw związanych bardzo szczegółowymi więzami i tworzącymi specyficzny porządek instytucjonalno-prawny. Jednocześnie związała się regułami wynikającymi z tego porządku i dlatego wszelkie rozważania dotyczące suwerenności naszego państwa, w kontekście uczestnictwa w strukturach integracyjnych, stanowią w dużej mierze efekt oddziaływań procesów, jakie zachodzą w Unii Europejskiej. Są one wspólne dla wszystkich państw członkowskich i dopiero ich odbiór, na gruncie poszczególnych porządków konstytucyjnych, decyduje o przyjęciu odmiennych mechanizmów wyjaśniania i ochrony zasady suwerenności i interesów narodowych. Członkostwo w UE obliguje do przyjęcia jej całego dorobku prawnego (*acquis commnautaire*) oraz zaakceptowania fundamentalnych reguł, na których opiera się współpraca państw członkowskich w systemie polityczno-prawnym Unii. W efekcie państwo członkowskie zobowiązuje się do ograniczenia swo-

³⁵ *Przewodnik po traktacie z Lizbony*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2009, s. 14; J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011.

³⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 17.

³⁷ J.M. Fiszer, *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Politeja”, 2005, nr 2, s. 45–66.

jej suwerenności w tych obszarach, które należą do uprawnień przyznanych Wspólnocie³⁸.

W praktyce międzynarodowej już od dawna mamy do czynienia z tzw. samoograniczeniem suwerenności państw narodowych, co sprzyja rozwojowi ich relacji i współpracy. Czynnikiem, który szczególnie temu sprzyja, jest postępująca globalizacja oraz wzrost współzależności i osłabianie barier oddzielających państwa, przenikanie się wpływów kulturowych i poszerzanie sfery kontaktów społecznych. Globalizacja współczesna jest procesem, który toczy się w znacznej mierze poza kontrolą państw narodowych. Dotyczy to zarówno państw usytuowanych w jej centrum, jak, zwłaszcza, na peryferiach. Państwa te są raczej jej przedmiotem niż podmiotem. Są one uzależnione od tego, co dzieje się w centrum globalizacji. Nie są w stanie kontrolować przebiegu wydarzeń ekonomicznych i kulturowych na własnym terytorium i wobec własnej ludności. Jeśli całkowicie nie tracą przez to suwerenności, to przynajmniej doznają poważnych jej ograniczeń. Bardzo często się zdarza, że odpływ z ich terenu spekulacyjnego kapitału, spadek cen na produkowane przez nie surowce – na co państwa te nie mają żadnego wpływu – pogrąża je w chaosie i biedzie³⁹.

Powstała pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku w naukach o polityce szkoła zwana konstruktywistyczną, odrzuca wyjaśnianie rzeczywistości międzynarodowej za pomocą bliskiego realistom argumentu „świata, jakim jest” i odwołując się do całego systemu międzynarodowego postuluje pojmowanie państwa jako konstrukcji społecznej. Konstruktywiści głoszą, że „anarchia jest tym, czym ją czynią państwa” i że interesy państw nie są dane ani ustalone raz na zawsze. Są nieustannie weryfikowane i tworzone na nowo, przekształcane w toku interakcji między jednostkami, społeczeństwami i państwami. Ponadto podkreślają oni, że tożsamość i interesy państw nie formują się w próżni, lecz w strukturach społecznych i instytucjach, które są z kolei zbudowane z ustalonych norm, wzajemnych oczekiwań, podzielanych wartości i idei oraz wspólnych przekonań. W ten sposób tworzy się tożsamość narodowa, czyli wyobrażenie, jakie każde państwo narodowe ma o sobie samym, o innych,

³⁸ A. Wierzchowska, *Postrzeganie suwerenności państwa polskiego w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej – wybrane aspekty prawne*, [w:] S. Sulowski, *Polska i Republika Federalna Niemiec w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2007, s. 192–217; S. Majkowska, *Stosowanie i interpretacja prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, Warszawa 2005.

³⁹ P. Winczorek, *Nauka o państwie...*, op. cit., s. 272; J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, Warszawa 2004.

o systemie międzynarodowym i własnym miejscu w tym systemie. W tę tożsamość wpisuje się interes narodowy. Jak podkreśla Alexander Wendt:

„Podmiot nie może wiedzieć, czego chce, nim nie dowie się, kim jest”

i dodaje, że:

„tożsamości są fundamentem interesów (...) ukształtowanych przez te normy i wartości, które – gdy podzielane – strukturalizują życie międzynarodowe i nadają mu znaczenie”⁴⁰.

Zespół owych norm i wartości stale ulega zmianom, pociągając za sobą zmiany tożsamości, interesów zachowań państw wobec siebie nawzajem. Oczywiście, interesy państw mają pewne cechy stałe, związane z ich trwaniem, bezpieczeństwem, niezależnością, dobrą kondycją gospodarczą. Cechy te stanowią tło dla polityki zagranicznej poszczególnych państw, które mają też zawsze pewien margines swobody, determinowany przesłankami historycznymi, geopolitycznymi i geoeconomicznymi.

W wyniku integracji europejskiej suwerenność *de facto* ulega podziałowi i dobrowolnie, za zgodą obywateli (referendum akcesyjne) przekazywana jest instytucjom ponadnarodowym, czyli unijnym. Mamy wówczas do czynienia z tzw. suwerennością dzieloną. Koncepcja *suwerenności dzielonej* w Unii Europejskiej wywodzi się od niemieckiego doświadczenia federacji, zgodnie z którą rząd centralny (federalny) dzieli suwerenności z innymi instytucjami społecznymi, zwłaszcza regionalnymi (landowymi)⁴¹. Z kolei *suwerenność jako zasób*, który można wymienić w relacjach z innymi aktorami (podmiotami prawa i stosunków międzynarodowych), wywodzi się od francuskiego doświadczenia historycznego i zakłada możliwość oddawania, ale i odzyskiwania części suwerenności i powrót do stanu pełnej autonomii (np. Wielka Brytania po Brexicie). Części suwerenności mogą być oddawane przez państwo międzynarodowej instytucji, np. Unii Europejskiej, gdzie jest ona na nowo rozdzielana. Obie te koncepcje – *suwerenności dzielonej* i *suwerenności jako zasobu* – obecne są w procesie integracji europejskiej. Suwerenność „dzielona jest” tutaj między państwa członkowskie a Unię Europejską oraz „przekazy-

⁴⁰ A. Wendt, *Anarchy is what States make of it; the Social Construction of Power Politics*, „International Organization”, 1999, nr 46(2); P. Buhler, *O potęgę w XXI wieku...*, *op. cit.*, s. 105–106.

⁴¹ G. Ionesco, *Between Sovereignty and Integration. Introduction*, [w:] G. Ionesco (red.), *Between Sovereignty and Integration*, London 1974; J. Czaputowicz, *Suwerenność*, Warszawa 2013, s. 330–366.

wana” instytucjom ponadnarodowym. Nie ma jednak danych empirycznych wskazujących, że możliwy jest powrót do stanu sprzed integracji i dopiero Brexit, który w dziejach UE jest wydarzeniem bezprecedensowym, dokładnie może to pokazać.

W aspekcie teoretycznym państwa mają do wyboru trzy możliwości działania w Unii Europejskiej: albo działanie samodzielne, które występuje w dziedzinach, gdzie stosowana jest jednomyślność i prawo weta, albo wspólne wykonywanie suwerenności występujące w dziedzinach, w których stosowane jest głosowanie większościowe, albo delegowanie uprawnień na rzecz instytucji ponadnarodowych. Jak pisze Jacek Czaputowicz:

„Przechodzenie na kolejne poziomy podnosi efektywność działania, ale zwiększa także ryzyko polityczne. Wspólne wykonywanie suwerenności łączy się z ryzykiem zostania przegłosowanym, natomiast delegacja uprawnień łączy się z ryzykiem utraty kontroli nad procesem decyzyjnym”⁴².

W procesie dotychczasowej integracji europejskiej dominacja państw członkowskich jest faktem, chociaż towarzyszą jej ciągłe działania państw, znajdujące wyraz w kolejnych aktach prawa podstawowego Unii, samoograniczenia tej dominacji.

„W wyniku rozwoju prawa międzynarodowego, praw człowieka, demokratyzacji i globalizacji – pisze Janusz Symonides – państwa przekazują swoje kompetencje nie tylko organizacjom międzynarodowym, ale i, w ramach decentralizacji, regionom czy społecznościom lokalnym”⁴³.

Nie można wykluczyć, że dalsze pogłębienie tego procesu byłoby z korzyścią dla efektywności działań Unii Europejskiej na scenie międzynarodowej i w konsekwencji z pożytkiem dla narodów europejskich, ale, jak dotąd, nie wyrażają one na to zgody.

Globalny kryzys ekonomiczny z początku XXI wieku oraz wspomniany już megakryzys w Unii Europejskiej, rozbudziły na nowo dyskusję na temat jej przyszłości oraz na temat roli, jaką powinno odgrywać państwo we współczesnej gospodarce i jego miejsca w strukturach międzynarodowych, takich jak Unia. Coraz głośniejsze znowu są hipotezy, że UE zagraża państwu i jego

⁴² J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych...*, op. cit., s. 358.

⁴³ J. Simonides, *Unia Europejska–państwo–region, nowe pojmowanie subsydiarności i suwerenności*, [w:] E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002, s. 45–62; S. Parzymies, *Państwo w procesie integracji europejskiej*, [w:] M. Sułek, J. Simonides (red.), *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 179–206.

interesom narodowym. Na fali krytyki dotychczasowych rozwiązań, jako nieskutecznych w walce z zagrożeniami społeczno-gospodarczymi i politycznymi, na znaczeniu zyskują dziś idee zakładające zwiększenie roli suwerennego państwa i postulujące ograniczenie kompetencji instytucjom i organizacjom międzynarodowym i ponadnarodowym, w tym także Unii Europejskiej⁴⁴.

Po ponad dwudziestu siedmiu latach od rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce i trzynastu latach od akcesji do Unii Europejskiej nie ulega jednak wątpliwości, że nasze członkostwo w tym specyficznym, dobrowolnie zintegrowanym związku suwerennych państw Europy było konieczne i nieuniknione. Było to jedyne, właściwe rozwiązanie dla Polski, które wynikało z jej geopolitycznego i geoeconomicznego położenia oraz doświadczeń historycznych. Wbrew wcześniejszym obawom, przystąpienie Polski do UE – *summa summarum* – nie zaszkodziło naszemu państwu, jego interesom narodowym i tożsamości kulturowej. Nie ucierpiała też w nadmiarze z tego powodu nasza suwerenność, tak w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym, chociaż została ograniczona, a nasze interesy narodowe nie mogą już abstrahować od interesów pozostałych państw członkowskich i Unii Europejskiej, jako wspólnoty demokratycznych państw. Dzięki akcesji do Unii Europejskiej mamy możliwość decydowania w sprawach, o których wcześniej nie mogliśmy decydować, a które oddziaływały na naszą gospodarkę, politykę wewnętrzną i zagraniczną. Nie oznacza to jednak, że uzasadnione jest całkiem bezkrytyczne spojrzenie na konsekwencje członkostwa Polski w UE dla naszej suwerenności. Jak już wspominałem, od 1 maja 2004 roku jesteśmy bowiem zobowiązani do przestrzegania wielu nowych zasad i praw, które często wymuszają organizację życia politycznego, gospodarczego i społecznego w nowym kształcie, często zupełnie innym od dotychczas znanego i nie uwzględniającego naszej specyfiki. Odrzucenie zaś członkostwa w Unii Europejskiej skutkowałoby redukcją naszych możliwości i szans na odgrywanie istotnej roli zarówno w polityce europejskiej, jak i światowej. Naszą powinnością jest więc dzisiaj wspólna praca na rzecz jedyne go scenariusza, jaki jest zgodny z polską racją stanu – obrona Europy solidarnej i silnej pozycji Polski w Europie⁴⁵.

Polska w porównaniu z najbardziej rozwiniętymi krajami wypada już dziś na ogół korzystnie. Nasz kraj wyraźnie zmniejsza dystans do bogatszych krajów i w nadchodzących latach ma szanse na dogonienie pod względem PKB *per capita* krajów przeżywających poważne trudności rozwojowe, takich jak

⁴⁴ M. Oramus, *Nowoweberowskie państwo w kontekście globalnego kryzysu ekonomicznego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2016, nr 1(52), s. 37–54.

⁴⁵ J.M. Fiszer, *Skutki dziesięciu lat członkostwa w Unii Europejskiej dla suwerenności Polski*, „Studia Polityczne”, 2014, nr 4936, s. 79–108.

Grecja i Portugalia. W sprzyjających okolicznościach Polska jest w stanie osiągnąć także mierzony PKB poziom rozwoju Hiszpanii i Włoch w okresie najbliższych 10 lat. Trudno bowiem jest oczekiwać, by kraje te, po okresie wyraźnego spowolnienia gospodarczego, były w stanie przezwyciężyć swoje kłopoty strukturalne i wrócić na ścieżkę wzrostu z minionych dekad⁴⁶.

Dziś nie ulega wątpliwości, że członkostwo w Unii Europejskiej wzmacnia naszą pozycję na arenie międzynarodowej oraz służy polskiej racji stanu. Wpływa też korzystnie na potencjał gospodarczy Polski, wewnętrzną stabilizację polityczną i na relacje z sąsiadami oraz umacnia nasz prestiż pośród innych państw i narodów. Oczywiście, że pozycja państwa w stosunkach międzynarodowych jest wypadkową rozmaitych wyznaczników o charakterze obiektywnym i subiektywnym, a zwłaszcza gospodarczych, politycznych, wojсковych, finansowych, surowcowych, naukowo-technicznych i kulturowych⁴⁷.

PODSUMOWANIE

Kryzys finansowo-gospodarczy w latach 2008–2013 i kryzys imigracyjny w Europie oraz trudna sytuacja na Ukrainie w latach 2014–2016 pokazały to, o czym wiadomo już od dawna, a mianowicie, że UE jest podzielona i *de facto* nie ma wspólnej polityki zagranicznej i obrony, a inne jej polityki, w tym np. imigracyjna, są mało skuteczne. Pokazały też, że Unią Europejską *de facto* rządzą Niemcy i Francja, które wzięły na swoje barki zadanie prowadzenia dialogu Moskwa – UE w sprawie Ukrainy. Trzeba jednak pamiętać, że Unia Europejska od momentu powstania, czyli od podpisania Traktatu z Maastricht, starała się być mocarstwem normatywnym. Traktat ten istotę tożsamości UE sprowadzał do walki o utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa oraz na rzecz rozwijania współpracy międzynarodowej zgodnie z aksjologią Unii oraz Kartą Narodów Zjednoczonych. Ponadto nadrzędnym celem UE stało się popieranie demokracji, rządów prawa, praw człowieka i podstawowych wolności. W tym też zakresie aktywność UE była niezrównana i przyniosła spore efekty, zwłaszcza w czterech obszarach: handlu, prawa człowieka, bezpieczeństwa, ochrony środowiska naturalnego i ziemskiego klimatu.

⁴⁶ B. Wyżnikiewicz, *Polska coraz lepsza w eksporcie, imporcie i produkcji przemysłowej w krajach OECD*, „Obserwator finansowy.pl”, www.obserwatorfinansowy.pl/warto-wiedz/raporty/polska..., 5.01.2017.

⁴⁷ K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 171–204; S. Bieleń (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2007.

Poczucie kryzysu demokracji i współczesnego państwa oraz struktur ponadnarodowych, takich jak Unia Europejska, wydaje się narastać już od dłuższego czasu. Jednocześnie kryzys integracji w Europie, oligarchizacja polityki Stanów Zjednoczonych czy Rosji, efektywność gospodarcza reżimów autorytarnych (ChRL) i rosnąca niechęć do tradycyjnych partii, liderów politycznych i demokratycznych państw sprzyjają narodzinom wizji schyłku świata jaki znamy. Turbulencjom gospodarczym, wzrostowi nierówności i wypaleniu się tradycyjnej polityki towarzyszy wielka fala społecznego niezadowolenia. Na ulice i place miast całego świata wylegają celebryci i prekariusze, wykładowcy uczelni i studenci, bezrobotni, hipsterzy i związkowcy – rzadko razem, często bez ideologii, zazwyczaj w imię „prawdziwej demokracji”, zawsze przeciwko establishmentowi⁴⁸.

I nie sposób się dziwić, że tak się dzieje, bo mimo pewnych dobrodziejstw globalizacji, w nędzy, według Banku Światowego przeciętnie za 1,33 dolara dziennie, nadal wegetuje co dziesiąty mieszkaniec Ziemi, tzn. około 700 mln osób. Długotrwałe badania brytyjskich i amerykańskich badaczy wykazały, że zapoczątkowany w 2008 roku światowy kryzys finansowy spowodował do końca 2015 r. przedwczesną śmierć 260 tys. ludzi na świecie, w tym aż 160 tys. w samej Europie. Opublikowany na ten temat raport przeszedł całkowicie niezauważony przez europejskie media, które przez lata były skoncentrowane na sprawie pomocy dla zagrożonych banków i ratowaniu gospodarki Grecji. Zdrowiem społeczeństw stojących w obliczu bankructwa instytucji finansowych, zagrożeń dla systemów emerytalnych i drastycznych obniżek realnych dochodów nikt się natomiast nie interesował. A nie jest przecież tajemnicą, że istnieje silna korelacja sytuacji ekonomicznej ze zdrowiem społeczeństwa. Tymczasem sytuacja ekonomiczna w kraju i towarzysząca jej atmosfera tworzona przez media mają istotny wpływ na zdrowie obywateli⁴⁹.

Okazuje się, że globalizacja i integracja jest na rękę przede wszystkim wielkim korporacjom i wielkim bankom, generalnie – elitom ekonomicznym i finansowym, fatalnie zaś odbija się na sytuacji klas średnich i niższych. Tych ostatnich pozbawia często pracy, a w najlepszym razie skazuje na stagnację lub wręcz obniżenie pozycji materialnej, sama zaś jest używana przez jej beneficjentów jako wygodna wymówka dla ich bierności wobec problemów słabszych. Niebezpieczną polaryzację społeczną pogłębia też wciąż dominująca i przyjmowana bezkrytycznie ideologia neoliberalizmu ze swoim naczelnym

⁴⁸ I. Krastew, *Demokracja: przepraszamy za usterki*, Warszawa 2015, s. 34–36

⁴⁹ M. Kleiber, *Kryzys zabija, ale państwo może się przed tym bronić*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2.02.2017, s. A8.

hasłem „jak najmniej państwa w państwie” Czyni ona z rynku kapitalistycznego jedyne narzędzie koordynacji społecznych działań, uznając go zarazem za całkowicie doskonały mechanizm wyznaczania sprawiedliwej pozycji społecznej. Obywatel zaś może liczyć tylko na siebie⁵⁰.

Wielką przeszkodę w zwalczaniu społecznych nierówności i nędzy na świecie stanowią też konflikty, zwłaszcza zbrojne: wewnętrzne i między sąsiednimi państwami, często bardzo biednymi. W najdalej idącym ujęciu przyjętym w Global Peace Index, opracowanym przez Institute for Economics and Peace, żadnego konfliktu nie ma obecnie tylko w dziesięciu państwach świata: w Botswanie, Chile, Japonii, Katarze, Kostaryce, na Mauritiusie, w Panamie, Szwajcarii, Urugwaju i Wietnamie. Jednak i do tak krótkiej listy można mieć zastrzeżenia, wiedząc jak i kto rządzi w Katarze czy Wietnamie, więc jest pewnie jeszcze gorzej. Konflikty nie tylko wpędzają i utrzymują ludzi w biedzie, ale przede wszystkim uniemożliwiają podjęcie przez świat skutecznej operacji całkowitej eliminacji skrajnej nędzy⁵¹.

Ma więc rację amerykański politolog i filozof Francis Fukuyama, który pisze, że:

„w dzisiejszym świecie dzieje się coś bardzo dziwnego. Zarówno globalny kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2008 roku, jak i kryzys euro stanowią efekt funkcjonowania modelu kapitalizmu pozbawionego wyraźnych regulacji, który pojawił się w ciągu ostatnich trzydziestu lat. (...) Liberalizm w wydaniu klasycznych myślicieli takich jak Locke, Monteskiusz czy Mill, twierdzi, że władzę legitymizuje zdolność państwa do ochrony jednostkowych uprawnień obywateli, natomiast ograniczać powinno ją przestrzeganie prawa”⁵².

Czy „oburzeni” wszystkich krajów połączą się i zmienią oblicze współczesnej, neoliberalnej demokracji? Czy te globalne protesty społeczne to symptom globalnej niemocy, a wiek XXI będzie wiekiem rewolucji, ale bez rewolucyjnych konsekwencji? Czy będzie to czas rozpadu Unii Europejskiej i renesansu państwa narodowego i budowy nowego ładu globalnego? Czy Zachód, jaki znamy, zbliża się do końca swego istnienia? Czy nowy prezydent Stanów Zjednoczonych Donald Trump będzie chciał zniszczyć NATO

⁵⁰ A. Szahaj, *Kapitalizm do poprawki*, „Rzeczpospolita”, 23.11.2016, s. A6. Patrz także: M. Guzek, *Przyszłość kapitalizmu – cesjonalizm?*, Warszawa 2016.

⁵¹ J. Cipur, *Świat poradziłby sobie z nędzą, ale nie umie i co gorsza nie chce*, „Obserwator finansowy.pl”, www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/swiat..., 25.12.2016.

⁵² F. Fukuyama, *Przyszłość historii. Czy liberalna demokracja przetrwa schyłek klasy średniej?*, „Przegląd Polityczny”, 2012, nr 111, s. 41–42.

i nawiązać specjalne stosunki z Rosją Władimira Putina? Czy jest możliwe, że Ameryka nie tylko przestanie być gwarantem demokracji w Europie, ale też zacznie promować w Europie nacjonalizm? Dziś jest trudno odpowiedzieć na te pytania, które są bardzo istotne dla Europy i całego świata w XXI wieku. Ale musimy szukać na nie odpowiedzi, bo taka jest rola nauki oraz zadanie politologów i ekspertów zajmujących się współczesnymi stosunkami międzynarodowymi.

BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk A. (red.), *Unia Europejska na rozdrożu: wybrane problemy*, Poznań 2008.
- Artymowski P., Kukliński A., Żuber P. (red.), *Rozwój regionalny, polityka regionalna, studia regionalne – nowe interpretacje*, Warszawa 2011.
- Aveline J., *Branding Europe? Branding, desing and post-national loyalties*, „Place Branding”, 2006, vol. 2–4.
- Beck U., *Europa kosmopolityczna: społeczeństwo i polityka w drugiej nowocześnieści*, Warszawa 2009.
- Beetham D., Lord Ch., *Legitymacy and the European Union*, London–New York 1998.
- Bielecki J., *Serce Unii pozostanie liberalne*, „Rzeczpospolita”, 23.XI.2016.
- Bieleń S. (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2007.
- Brexit znaczy katastrofa*. Z Tonym Blairem rozmawia Michał Frąk, „Gazeta Wyborcza”, 20–21.VI.2015.
- Buhler P., *O potędze w XXI wieku*, Warszawa 2014.
- Burchill S., *Realizm i neorealizm*, [w:] S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater i in., *Teorie stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006.
- Chojan A., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych – postęp czy regres w politycznej integracji Europy?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2012, nr 1(36).
- Ciur J., *Świat poradziłby sobie z nędzą, ale nie umie i co gorsza nie chce*, „Obserwator finansowy.pl”, www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/swiat..., 25.12.2016.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.
- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007.
- Czaputowicz J., *Suwerenność*, Warszawa 2013.

- Czaputowicz J., *Wielopoziomowe zarządzanie a deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, [w:] J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-Level Governance w Unii Europejskiej*, Szczecin–Warszawa 2013.
- Deklaracja zasad prawa międzynarodowego, dotyczących stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych (Nowy Jork 24 X 1970)*, [w:] S. Bieleń (red.), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Warszawa 2004.
- Finkelstein L.S., *What is global governance*, „Global Governance”, No. 1/1995.
- Fiszer J.M., *Suwerenność Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, M.M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń*, Warszawa 2014.
- Fiszer J.M., *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Politeja”, 2005, nr 2.
- Fiszer J.M., *Skutki dziesięciu lat członkostwa w Unii Europejskiej dla suwerenności Polski*, „Studia Polityczne”, 2014, nr 4936.
- Freudenstein R., *Suwerenność, tożsamość, biurokracja i wartości – polityczne aspekty integracji Europy*, [w:] A. Dylus (red.), *Europa. Fundamenty jedności*, Warszawa 1999.
- Fukuyama F., *Przyszłość historii. Czy liberalna demokracja przetrwa schyłek klasy średniej?*, „Przegląd Polityczny”, 2012, nr 111.
- Garczewski K., *Niemcy we współczesnych stosunkach międzynarodowych – regionalne przywództwo, globalne ambicje*, [w:] R. Bania, K. Zdulski (red.), *Wyzwania i problemy współczesnych stosunków międzynarodowych*, Łódź 2015.
- Gravier M., *Empire vs. Federation: which path for Europe?*, „Journal of Political Power”, 2011, nr 7.
- Grosse T.G., *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy NATO-linskie”, 2010, nr 8.
- Grosse T.K., *W oczekiwaniu na rewolucję*, „Rzeczpospolita”, 22.VII.2014.
- Guzek M., *Przyszłość kapitalizmu – cesjonalizm?*, Warszawa 2016.
- Hinsley F.H., *Sovereignty*, Cambridge 1966.
- Ionesco G.T., *Between Sovereignty and Integration. Intrpduction*, [w:] G. Ionesco (red.), *Between Sovereignty and Integration*, London 1974.
- Jackson R., *Suwerenność. Ewolucja idei*, Warszawa 2011.
- Jagusiak B., *Współczesne wyzwania europejskie*, Warszawa 2008.
- Janicka I., *Nastroje prawicowo-ekstremistyczne społeczeństwa niemieckiego*, „Przegląd Politologiczny”, 2016, nr 3.

- Jaskiernia J., *Traktat z Lizbony a problem legitymizacji demokratycznej Unii Europejskiej*, [w:] A. Preisner (red.), *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych*, Wrocław 2010.
- Jaskiernia J., *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, Warszawa 2011.
- Jendroszczyk P., *Multikulti już się przeżyło*, „Rzeczpospolita”, 20–21.09.2014.
- Kaczorowski P.P., *Państwo zbudowane na zgodzie? O złożonej naturze XIX-wiecznego państwa konstytucyjnego i o hipotezie dotyczącej rządów prawa*, „Studia Polityczne”, 2015, nr 1(37).
- Kaczorowski P.P., *Uwagi o pojęciu państwa i suwerenności*, „CIVITAS”, 2010, nr 12.
- Kaczorowski P.P., *Państwo w europejskiej tradycji kontynentalnej*, „CIVITAS”, 1997, nr 1.
- Kirpsza A., *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.
- Kleiber M., *Kryzys zabija, ale państwo może się przed tym bronić*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2.02.2017.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
- Kranz J., Wyrzumska A., *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a Traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo”, 2012, nr 7.
- Krastew I., *Demokracja: przepaszamy za usterki*, Warszawa 2015.
- Kubin T., *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Katowice 2014.
- Lipschutz R.D., *From Place to Planet: Local Knowledge and Global Environmental Governance*, No. 3/1997.
- Łastawski K., *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Majkowska S., *Stosowanie i interpretacja prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, Warszawa 2005.
- Malendowski W., *Suwerenność państw w procesie integracji europejskiej*, „Przeгляд Politologiczny”, 2010, nr 4.
- Mieńkowska-Norkiene R., *End of the multi-level governance concept in the EU research?*, [w:] A. Rothert (red.), *The Processes of Transnational Governance*, Warszawa 2014.

- Millon-Delsol Ch., *Zasada subsydiarności*, Kraków 1995.
- Morgenthau H.J., *Polityka między narodami: walka o potęgę i pokój*, przejrzał i uzupełnił Kenneth W. Thompson, Warszawa 2010.
- Newman M., *Democracy, Sovereignty and the European Union*, London 1996.
- Oramus M., *Nowoweberowskie państwo w kontekście globalnego kryzysu ekonomicznego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2016, nr 1(52).
- Parzymies S., *Państwo w procesie integracji europejskiej*, [w:] M. Sułek, J. Simonides (red.), *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2009.
- Polakowska-Kujawa J., *Współczesna Europa w procesie zmian: wybrane problemy*, Warszawa 2006.
- Popławska E., *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000.
- Przewodnik po traktacie z Lizbony, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2009.
- Ryniewska-Kiełdanowicz M., *Public relations Polski w okresie kandydowania do Unii Europejskiej*, Wrocław 2007.
- Schulz M., *Skrepowany OLBRZYM. Ostatnia szansa dla Europy*, Warszawa 2014.
- Schulze H., *Państwo i naród w dziejach Europy*, Warszawa 2012.
- Simonides J., *Wpływ globalizacji na miejsce i rolę państwa w stosunkach międzynarodowych*, [w:] E. Halizak, R. Kuźniar, J. Simonides (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Bydgoszcz–Warszawa 2004.
- Simonides J., *Unia Europejska – państwo – region, nowe pojmowanie subsydiarności i suwerenności*, [w:] E. Halizak, S. Parzymies (red.), *Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002.
- Stadtmüller E., *Regionalizm i regionalizacja jako podmiot badań w stosunkach międzynarodowych*, [w:] K. Jędrzejczyk-Kuliniak, L. Kwieciński, B. Michalski, E. Stadtmüller (red.), *Regionalizacja w stosunkach międzynarodowych. Aspekty polityczno-gospodarcze*, Toruń 2008.
- Stiglitz J.E., *Globalizacja*, Warszawa 2004.
- Szahaj A., *Kapitalizm do poprawki*, „Rzeczpospolita”, 23.11.2016.
- Weigel G., *Osiem wyzwań dla Europy*, „Rzeczpospolita”, 23.XI.2016.
- Wendt A., *Anarchy is what States make of it; the Social Construction of Power Politics*, „International Organization”, 1999, nr 46(2).
- Węc J.J., *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 211.
- Wierzchowska A., *Wpływ modernizacji i kryzysu na dynamikę zmiany w Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.

- Wierzchowska A., *Postrzeganie suwerenności państwa polskiego w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej – wybrane aspekty prawne*, [w:] S. Sulowski, *Polska i Republika Federalna Niemiec w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2007.
- Więclawski J., *Teoria realizmu Hansa J. Morgenthaua. Koncepcje, krytyka i znaczenie dla współczesnych stosunków międzynarodowych*, Olsztyn 2014.
- Winczorek P., *Nauka o państwie*, Warszawa 2005.
- Wyżnikiewicz B., *Polska coraz lepsza w eksporcie, imporcie i produkcji przemysłowej w krajach OECD*, „Obserwator finansowy. pl”, www.obserwatorfinansowy.pl/warto-wiedz/raporty/polska..., 5.01.2017.

CZY UNIA EUROPEJSKA ZAGRAŻA POLSCE I JEJ RACJI STANU? ASPEKTY TEORETYCZNE I UTYLITARNE

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, które w ostatnim czasie dość często pojawia się w dyskusjach naukowych i wśród polityków: czy Unia Europejska zagraża Polsce i jej interesom narodowym? Pod wpływem krytyki globalizacji i jej negatywnych efektów oraz megakryzysu, któremu już od dłuższego czasu nie może podołać UE, narastają w Europie i na świecie populizm i tendencje nacjonalistyczne. Na fali tej do głosu dochodzą partie skrajnie prawicowe, gloryfikujące istotę państwa narodowego oraz negujące sens dalszego istnienia Unii Europejskiej, która nie radzi sobie z kryzysem finansowo-gospodarczym, imigracyjnym, przywództwa, aksjologii, terroryzmem międzynarodowym i wieloma innymi problemami. W globalizacji i w UE upatruje się dziś źródeł owych problemów, z którymi boryka się wiele państw w Europie i na świecie. Artykuł ten, tak w aspekcie teoretycznym, jak i utylitarным, pokazuje specyfikę Unii Europejskiej i jej znaczenie dla stosunków międzynarodowych, a szczególnie dla państw narodowych – na przykładzie Polski – w realiach współczesnego, dynamicznie zmieniającego się świata. Tezą główną jest tutaj konstatacja, że UE w sposób bezpośredni nie zagraża państwu członkowskiemu i jego interesom narodowym, ale w określonych sytuacjach – dla dobra większości swoich członków – może jednak ograniczyć i ogranicza jego suwerenność polityczną i aktywność międzynarodową, a tym samym zmusza je do zachowań sprzecznych z jego interesem narodowym i racją stanu.

DOES THE EUROPEAN UNION ENDANGER POLAND AND POLAND'S REASONS OF STATE? THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

Summary

The article aims to answer the question that is nowadays often asked during scientific discussions and among politicians: Does the European Union endanger Poland and Poland's national interests? Under the influence of criticism of globalisation and its negative effects as well as the mega-crisis, which the EU has not been able to overcome for a long time, populism and nationalistic tendencies are growing in Europe and in the world. As a result, extreme right wing parties glorifying the essence of a national state and negating the sense of the existence of the European Union, which cannot cope with the financial and economic crisis, migration, leadership, axiology, international terrorism and many other problems, come to power. Globalisation and the EU are deemed to be the sources of those problems, which many countries in Europe and in the world face. The article presents theoretical and practical aspects of the European Union specificity and its significance in international relations, especially for national states – exemplified by Poland – in the realities of the contemporary, dynamically changing world. The main thesis is a statement that the EU does not directly endanger a member state and its national interests. However, in some circumstances, for the benefit of the majority of its members, it may limit and limits its political sovereignty and international activeness. As a result, it makes a member state act in a way that is in conflict with its national interest and the reason of state.

ПРЕДСТАВЛЯЕТ ЛИ ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ УГРОЗУ ДЛЯ ПОЛЬШИ И ЕЁ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Резюме

Целью данной статьи является попытка ответить на вопрос, который в последнее время часто появляется в научных дискуссиях и среди политиков: угрожает ли Европейский Союз Польше и её национальным интересам? Под воздействием критики глобализации и ее негативных последствий, а также мегакризиса, с которыми в течение длительного времени не может справиться ЕС, в Европе и в мире получают всё большее распространение

популизм и националистические тенденции. На этой волне начинают заявлять о себе ультраправые партии, восхваляющие основы национального государства и отрицающие целесообразность дальнейшего существования Европейского Союза, который не может справиться с финансово-экономическим кризисом, проблемами, связанными с иммиграцией, лидерством, аксиологией, международным терроризмом и многими другими. Именно в глобализации и ЕС в настоящее время усматриваются источники этих проблем, с которыми сталкиваются многие страны в Европе и во всём мире. В данной статье, как в теоретическом, так и утилитарном аспектах, показана специфика Европейского Союза и её значение для международных отношений, а в особенности – для национальных государств – на примере Польши – в реалиях современного, динамично изменяющегося мира. Основным тезисом в этом контексте является утверждение о том, что ЕС напрямую не угрожает государству и его национальным интересам, но в определенных ситуациях – во благо большинства своих участников – может, однако, ограничивать и ограничивает его политический суверенитет и международную деятельность, тем самым принуждая поступать вопреки своим национальным и государственным интересам.

Ewa Mazur-Wierzbicka*

ZMIANY DEMOGRAFICZNE W KONTEKŚCIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU – POLSKA NA TLE KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ. ANALIZA KOMPARATYWNA

WPROWADZENIE

Współcześnie jednym z zasadniczych wyzwań stojących przed ekonomią i zarządzaniem jest zjawisko starzenia się społeczeństw. Jest ono bardzo widoczne szczególnie mocno w krajach europejskich. Ze starzeniem się społeczeństw związana jest konieczność przeprowadzenia wielu, głębokich zmian, np. w systemach emerytalnych, zdrowotnych. Zjawisko to ma szczególne konsekwencje także dla rynku pracy. W czasach, kiedy to idea zrównoważonego rozwoju stała się podstawą nowego paradygmatu rozwojowego (także Unii Europejskiej (UE)), polegającego na stworzeniu modelu społeczno-gospodarczego opartego na postępie zapewniającym lepszą jakość życia, przy jednocześniej dbałości o stan środowiska naturalnego, istotne wydaje się poddanie rozważaniom problematyki zachodzących zmian demograficznych w kontekście zrównoważonego rozwoju.

W opracowaniu skupiono się szczególnie na wymiarze społecznym zrównoważonego rozwoju, zaś przeprowadzane rozważania ukazują zachodzące zmiany demograficzne w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej.

Wobec powyższego zasadniczym celem artykułu jest poddanie rozważaniom problematyki zachodzących zmian demograficznych w kontekście wymiaru społecznego zrównoważonego rozwoju w Polsce, a także w innych krajach Unii Europejskiej.

* Ewa Mazur-Wierzbicka – dr hab., Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, ewa.mazur-wierzbicka@wp.pl

Realizacji celu pracy podporządkowano jej układ, wyodrębniając jednocześnie następujące zadania badawcze:

- 1) umiejscowienie problematyki demograficznej w treściach zrównoważonego rozwoju (jako strategii UE),
- 2) analiza i ocena kształtowania się wybranych wskaźników wymiaru społecznego zrównoważonego rozwoju UE opisujących zjawiska demograficzne.

Przyjęty horyzont czasowy prowadzonych analiz wyznaczają lata 2004–2014. Ponieważ Polska przystąpiła do Unii Europejskiej w 2004 r., rok ten przyjęto za początek analizowanego okresu. Z uwagi na niekompletność niektórych analizowanych danych, część analiz rozpoczyna się w 2005 r., bądź kończy w 2013 r. Przeprowadzone w pracy analizy realizowane były w przekroju (zakres przestrzenny badań): UE-25 – ogółu krajów członkowskich Unii Europejskiej; UE-10 – krajów, które wraz z Polską od 1 maja 2004 r. stały się członkami Unii Europejskiej; UE-15 – krajów „starej Unii”. Tak przyjęty zakres przestrzenny uwarunkowany był również dostępnością kompletnych danych.

Część teoretyczną artykułu oparto na literaturze przedmiotu, dokumentach z zakresu analizowanej problematyki. W części kwantyfikacyjnej opracowania wykorzystano wskaźniki zrównoważonego rozwoju, w największym stopniu odnoszące się do problematyki starzenia się społeczeństwa w wymiarze społecznym zrównoważonego rozwoju.

Analizom poddano opisowe charakterystyki rozkładów, z wykorzystaniem następujących miar: mediana, maksimum, minimum, rozstęp, pozycyjny współczynnik zmienności. Dla określenia kierunku, tempa i intensywności zmian poziomu badanego zjawiska dla poszczególnych krajów, jak i w grupach krajów, w pracy przeprowadzono także analizę dynamiki wykorzystując procentowy przyrost względny jednopodstawowy.

1. ZMIANY DEMOGRAFICZNE W KONTEKŚCIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU – ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Koncepcja zrównoważonego rozwoju od połowy XX w. odgrywa znaczącą rolę w polityce społeczno-gospodarczej. Pomimo wielu opracowań jej poświęconych (teoretycznych, jak i empirycznych) brak jest jednej, przyjętej definicji pojęcia „zrównoważony rozwój”¹. W pracy za zrównoważony rozwój uważa się: rozwój społeczno-gospodarczy zrównoważony ze środowiskiem natural-

¹ Szerzej: E. Mazur-Wierzbicka, *Ochrona środowiska a integracja europejska*, Difin, Warszawa 2012.

nym oraz realizujący społeczne oczekiwania i aspiracje w zakresie perspektyw zaspokojenia potrzeb i samorealizacji. Jego istotą jest zatem zapewnienie trwałej poprawy jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń². Rozważając kwestie zrównoważonego rozwoju, należy zaznaczyć jego ukierunkowanie się na równoważenie płaszczyzn: ekonomicznej, społecznej, środowiskowej, jak również wzajemne ich na oddziaływanie, powiązania pomiędzy nimi zachodzące.

Na szczeblu Unii Europejskiej koncepcja zrównoważonego rozwoju jest propagowana i monitorowana przede wszystkim w kontekście prowadzonej przez nią polityki w poszczególnych dziedzinach. Przyjęta w Göteborgu w 2001 r. przez Komisję Europejską Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej charakteryzowała się kompleksowym podejściem i akcentowała równoważenie w długim okresie rozwoju gospodarczego, spójności społecznej i ochrony środowiska. Stworzono ją jako uzupełnienie o filar „środowiskowy” strategii lisbońskiej. W 2006 r. zdecydowano się na jej zweryfikowanie. Konsekwencją tego było powstanie Odnowionej Strategii Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej (OSZR UE)³, tworzącej „całościowe ramy” dla strategii lisbońskiej, co oznaczało, że stała się ona strategią nadrzędną, o charakterze długookresowym (jak zaznaczono w dokumencie) – o horyzoncie rzędu 50 lat⁴. Obecnie zrównoważony rozwój stanowi również jeden z trzech filarów strategii Europa 2020⁵.

Odnowiona w 2006 r. Strategia Zrównoważonego Rozwoju koncentruje swoje działania wokół czterech fundamentalnych celów. Wśród których, obok tych dotyczących ochrony środowiska oraz realizacji zobowiązań UE, na arenie międzynarodowej znajdują się także te, obejmujące zjawiska demograficzne (starzenia się społeczeństwa) i problemów społeczno-gospodarczych z tym związanych. Są to mianowicie⁶:

- Sprawiedliwość i spójność społeczna, czyli propagowanie demokratycznego, spójnego, zdrowego, bezpiecznego, sprawiedliwego społeczeństwa,

² D. Kielczewski, *Związki idei społecznej odpowiedzialności biznesu z ideą zrównoważonego rozwoju*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2011, nr 6 (54), s. 22.

³ Polskie tłumaczenie nazwy dokumentu to „Odnowiona Strategia Trwałego Rozwoju Unii Europejskiej”, jednakże ze względu na przyjętą przez autorkę terminologię w pracy używany będzie termin zrównoważony rozwój, nie zaś trwały rozwój.

⁴ *Odnowiona Strategia Unii Europejskiej dotycząca Trwałego Rozwoju*. Załącznik 10117/06, Bruksela 9 czerwca 2006 rok, pkt 3.

⁵ *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Komunikat Komisji, COM (2005) 2020, 3.03.2010, Bruksela.

⁶ *Odnowiona Strategia...*, *op. cit.*, s. 3–4.

które realizuje ideę integracji społecznej oraz szanuje podstawowe prawa i różnorodność kulturową, jak również tworzy równe szanse i zwalcza wszelkie formy dyskryminacji.

- Dobrobyt gospodarczy, czyli propagowanie innowacyjnej, konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy, gospodarki racjonalnie korzystającej z zasobów środowiska naturalnego, jak również zapewniającej wysoki standard życia oraz pełne zatrudnienie obywateli i stabilność pracy.

W dokumencie przyjęto siedem kluczowych wyzwań w obszarze polityki gospodarczej, społecznej i środowiskowej, spośród których najbardziej do problematyki starzenia się społeczeństwa w kontekście wymiaru społecznego zrównoważonego rozwoju nawiązują: zdrowie publiczne (cel: promować zdrowie publiczne na równych warunkach oraz poprawiać ochronę przed zagrożeniami dla zdrowia), integracja społeczna, demografia i migracja (cel: stworzyć zintegrowane społeczeństwo dzięki uwzględnieniu solidarności wewnątrz- i międzypokoleniowej oraz zapewnić obywatelom stabilną jakość życia, gdyż jest to koniecznym warunkiem trwałego, indywidualnego komfortu)⁷.

Zjawisko starzenia się społeczeństwa jest znaczącym wyzwaniem, wpływającym na wiele obszarów życia społeczno-gospodarczego, m.in. dotyczących: uwarunkowań rozwiązań medyczo-opiekuńczych dla osób starszych, aktywności zawodowej, edukacyjnej, społecznej i kulturalnej osób starszych, relacji międzypokoleniowych.

Nie tylko ważne jest stwierdzenie faktu, że mamy do czynienia ze starzejącym się społeczeństwem, ale także bieżące prowadzenie monitoringu tego zjawiska i aspektów życia społeczno-gospodarczego bezpośrednio z nim powiązanych.

Umożliwią to wskaźniki stanowiące również podstawowe narzędzie monitoringu zrównoważonego rozwoju. W literaturze przedmiotu nie wypracowano jednego, powszechnie obowiązującego systemu wskaźników zrównoważonego rozwoju⁸. Z uwagi na charakter opracowania przyjęto obowiązujący obecnie zestaw wskaźników zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej nawiązujący bezpośrednio do OSZR UE. Wskaźniki są pogrupowane w 10 obszarów tematycznych (dziedzin), będących odzwierciedleniem 7 kluczowych wyzwań OSZR UE⁹. Są to:

⁷ *Ibidem*, s. 7–20.

⁸ Por.: S. Bell, S. Morse, *Sustainability Indicators. Measuring the Immeasurable*, Earthscan, London 1987.

⁹ Zestaw wskaźników zrównoważonego rozwoju UE prezentuje się w postaci trójpoziomowej piramidy. Poziom 1 zawiera tzw. wskaźniki główne obrazujące fundamentalne cele związane z siedmioma kluczowymi wyzwaniami ujętymi w Strategii Rozwoju

- rozwój społeczno-ekonomiczny,
- zrównoważona produkcja i konsumpcja,
- włączenie społeczne,
- zmiany demograficzne,
- zdrowie publiczne,
- zmiany klimatu oraz energia,
- zrównoważony transport,
- zasoby naturalne,
- globalne partnerstwo,
- dobre rządzenie.

Zdarzają się sytuacje, kiedy jednemu wyzwaniu OSZR UE przyporządkowanych jest więcej obszarów tematycznych. Dotyczy to np. wyzwania „integracja społeczna, demografia i migracja”, któremu odpowiadają dwie dziedziny, w ramach których pogrupowane zostały wskaźniki. Są to „włączenie społeczne” i „zmiany demograficzne”. W ten sam sposób autorka podeszła do zjawiska starzenia się społeczeństwa w kontekście wymiaru społecznego zrównoważonego rozwoju, uznając, że najbardziej adekwatne będzie wykorzystanie wskaźników przyporządkowanych do 2 obszarów tematycznych, tj. oprócz obszaru „zmiany demograficzne” uwzględniono także obszar „zdrowie publiczne”.

2. ZMIANY DEMOGRAFICZNE W KONTEKŚCIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU – ANALIZA KOMPARATYWNA POLSKI NA TLE KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Poddając analizie zjawisko starzenia się społeczeństwa, należy przede wszystkim odnieść się do ogólnych trendów przemian demograficznych będących główną jego przyczyną.

Wśród wskaźników zrównoważonego rozwoju UE można w tym celu posłużyć się następującymi wskaźnikami: współczynnikiem dzietności¹⁰,

Zrównoważonego. Są to na ogół powszechnie stosowane wskaźniki o wysokiej wartości komunikacyjnej i edukacyjnej. Poziom 2 składa się w większości ze wskaźników powiązanych z celami operacyjnymi Strategii. Poziom 3 to wskaźniki związane z działaniami opisanymi w Strategii lub z innymi zagadnieniami, które są przydatne do analizy postępów realizacji przyjętych w Strategii celów. Dodatkowo w ramach niektórych dziedzin występują tzw. wskaźniki kontekstowe.

¹⁰ Mierzy liczbę dzieci, które urodziłaby przeciętnie kobieta w ciągu całego okresu rodniczego (15–49 lat) przy założeniu, że w poszczególnych fazach tego okresu rodzi-

wskaźnikiem średniej długości życia kobiet, wskaźnikiem średniej długości życia mężczyzn¹¹, wskaźnikiem oczekiwanej długości życia kobiet w zdrowiu, wskaźnikiem oczekiwanej długości życia mężczyzn w zdrowiu¹² oraz dodatkowo wskaźnikiem stopy przyrostu/ubytku ludności¹³.

Współczynnik dzietności przynależy do drugiego poziomu obszaru „zmiany demograficzne”. Z analizy danych zawartych w tabeli 1 wynika, że w analizowanym okresie współczynnik ten kształtował się na wyższym poziomie w krajach UE-15, aniżeli w krajach UE-10, pomimo że wartość mediany w 2013 r. w stosunku do 2004 r. dla UE-15 zmniejszyła się o 2,9%.

Polska zarówno w 2004 r. (wraz z Czechami), jak też w 2013 r. była krajem o najniższym współczynniku dzietności w grupie krajów UE-10 (a w 2004 r. także w UE-25). Wśród krajów UE-10 najwyższy współczynnik dzietności w 2004 r. odnotowano dla Cypru (1,52). W grupie krajów UE-15 w 2004 r. najniższy współczynnik dzietności zarejestrowano dla Grecji i Hiszpanii (1,3), najwyższy dla Francji (1,92) i Irlandii (1,93). W 2013 r. odpowiednio: najniższy – Portugalia (1,21), najwyższe: Francja (1,99) i Irlandia (1,96). Generalnie obserwowany był spadek współczynnika dzietności w UE-15 w krajach z południa Europy: Portugalia, Grecja, Hiszpania, Włochy, co miało wpływ na ujemną dynamikę mediany współczynnika dzietności dla grupy krajów UE-15 w badanym okresie. Analiza danych wskazuje na znaczny rozstęp wartości współczynnika dzietności pomiędzy krajami U-15 (od 0,62 do 0,78 – ostatni rok analizy). Rozstęp wartości współczynnika pomiędzy krajami z grupy UE-10 był średnio na poziomie 0,3.

łaby z intensywnością obserwowaną w badanym roku, tzn. przy przyjęciu cząstkowych współczynników płodności z tego okresu za niezmiennie. *Rocznik Demograficzny*, GUS, Warszawa 2015.

¹¹ Wskaźniki te mierzą liczbę lat, którą oczekuje się, że osoba w wieku x przeżyje, przy założeniu umieralności z okresu, dla którego opracowano tablice trwania życia. Tablice takie mogą mieć charakter przekrojowy lub kohortowy. Przykład dla Polski (zob. szerzej B. Więckowska, *Tablice trwania życia w Polsce – ujęcie dynamiczne*, [w:] K. Żukowska (red.), *Nauki ekonomiczno-społeczne i rozwój*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008).

¹² Wskaźniki te pozwalają na określenie średniej liczby lat życia do przeżycia w pełnym zdrowiu (bez niepełnosprawności) dla osób o danej płci w wieku 65 lat. Są złożonymi miernikami w obszarze zdrowia publicznego, które pozwalają na określenie stanu zdrowia populacji w danym wieku, przyjmując za punkt odniesienia wolne od dysfunkcji dobre jakościowo życie. *Rocznik Demograficzny*, *op. cit.*

¹³ Stosunek zmiany liczby ludności w ciągu roku do średniej liczby ludności w danym roku. Wartość ta jest wyrażana w przeliczeniu na 1000 osób.

Tabela 1

Współczynnik dzietności dla Polski oraz mediany, wielkości maksymalne, minimalne dla krajów UE-25, z uwzględnieniem podziału na grupy krajów UE-10, UE-15 w latach 2004–2013

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	d_1 (2004– 2013)
Polska	1,23	1,24	1,27	1,31	1,39	1,41	1,41	1,33	1,33	1,29	4,9
Mediana											
UE-10	1,27	1,30	1,34	1,37	1,47	1,47	1,44	1,44	1,44	1,42	11,8
UE-15	1,72	1,71	1,72	1,72	1,77	1,79	1,79	1,75	1,72	1,67	-2,9
UE-25	1,40	1,41	1,41	1,44	1,51	1,50	1,50	1,45	1,45	1,52	8,6
Maksimum											
UE-10	1,52	1,52	1,58	1,69	1,72	1,70	1,72	1,61	1,60	1,59	
UE-15	1,93	1,94	2,00	2,01	2,06	2,06	2,05	2,03	2,01	1,99	
Minimum											
UE-10	1,23	1,24	1,25	1,27	1,34	1,32	1,25	1,23	1,33	1,29	
UE-15	1,30	1,32	1,33	1,35	1,38	1,34	1,37	1,34	1,28	1,21	

d_1 – przyrost względny jednopodstawowy (%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W latach 2004–2013 Polska odnotowała wzrost współczynnika dzietności o 4,9% (wzrost mediany dla UE-10 (11,8%)). W analizowanym okresie, dla większości krajów UE z obu analizowanych grup, wartości współczynnika dzietności były niższe od średniej¹⁴.

Powyższa analiza skłania do poszerzenia problematyki dzietności dla Polski. Niepokojącym zjawiskiem jest to, że według prognozy demograficznej w 2050 r. w stosunku do 2013 r. o 37,8% zmniejszy się liczba kobiet będących w wieku rozrodczym (tabela 2). Zakładając dodatkowo, że model rodziny najczęściej obserwowany dzisiaj w Polsce, tj. 2+1 lub 2+2, nie ulegnie zmianie w kierunku posiadania większej liczby potomstwa, perspektywa, iż Polska będzie krajem mocno starzejącym się może stać się faktem.

¹⁴ Pozycyjny współczynnik zmienności przez cały badany okres był dodatni, występował więc rozkład asymetryczny o asymetrii prawostronnej.

Tabela 2

Kobiety w wieku rozrodczym 15–49 lat w Polsce w latach 2013–2050 (w tys.)

Rok	2013	2014	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Ogółem	9 317,0	9 252,1	9 191,8	8 855,8	8 477,3	7 838,7	7 086,2	6 501,0	6 059,5	5 792,6

Źródło: Prognoza ludności na lata 2014–2050, GUS, Warszawa 2014.

Tabela 3

Średni wiek matek rodzących w krajach Unii Europejskiej dla lat 2000, 2013 (w latach)

Kraje	Średni wiek matek rodzących dzieci	
	2000	2013
UE-10*		
Czechy	27,2	29,9
Estonia	26,9	29,5
Litwa	26,6	29,2
Łotwa	26,7	29,0
Polska	26,1	29,2
Słowacja	26,6	28,8
Słowenia	28,2	30,1
Węgry	27,3	29,5
UE-15		
Austria	28,2	30,3
Belgia	28,8	30,2
Dania	29,7	30,8
Finlandia	29,6	30,5
Francja	29,3	30,2
Grecja	29,5	30,9
Hiszpania	30,7	31,7
Holandia	30,3	31,0
Irlandia	30,4	31,6
Niemcy	28,8	30,8
Portugalia	28,6	30,4
Szwecja	29,9	30,9
Wielka Brytania	28,5	30,0
Włochy	30,4	31,5

* brak danych dla Cypru i Malty.

Źródło: Rocznik Demograficzny, op. cit.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na wydłużanie się wieku matek rodzących. Jest to tendencja charakterystyczna dla krajów Unii Europejskiej. Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że w latach 2000–2013 największą dynamikę wzrostu średniego wieku matek rodzących w analizowanych krajach UE odnotowano dla Polski (wzrost o 11,9%). W krajach UE obserwuje się ogólną tendencję podejmowania w późniejszym wieku decyzji o macierzyństwie. Przesuwa się także wiek kobiet rodzących pierwsze dziecko (w Polsce średni wiek kobiety rodzącej pierwsze dziecko w 1990 r. to 22,7 lat; w 2014 r. to 27,5 lat).

Powyższe niekorzystne tendencje mają istotne znaczenie dla zrównoważonego rozwoju. Niski przyrost naturalny, spadek dzietności bezpośrednio powiązany jest z procesem starzenia się społeczeństwa. Aby można było zagwarantować prostą zastępowalność pokoleń konieczne jest, by współczynnik dzietności kształtował się w granicach 2,10–2,15, co oznacza, że na 100 kobiet w wieku 15–49 lat przypada średnio 210–215 urodzonych dzieci. W przyjętym okresie badawczym żaden z analizowanych krajów nie spełniał tego warunku. Oznacza to niekorzystną sytuację demograficzną w Europie. Jest to konsekwencją tego, że młodzi ludzie wśród priorytetów mają najpierw zdobycie wykształcenia, obranie ścieżki kariery, uzyskanie określonej stabilizacji ekonomicznej, a dopiero później założenie rodziny, posiadania potomstwa.

Kolejnymi wskaźnikami zrównoważonego rozwoju pokazującymi zachodzące procesy demograficzne w UE są: średnia długość życia kobiet, średnia długość życia mężczyzn oraz oczekiwana długość życia kobiet w zdrowiu, oczekiwana długość życia mężczyzn w zdrowiu. Są to wskaźniki wiodące – pierwszego poziomu obszaru „zdrowie publiczne”.

Prognoza demograficzna zakłada, że spadkowi liczby urodzeń będzie towarzyszyć systematyczny wzrost średniej i oczekiwanej długości życia.

Analiza danych zaprezentowanych w tabeli 4. wskazuje na wzrost średniej długości życia kobiet w badanym okresie w krajach UE-25. Tendencja taka była charakterystyczna zarówno dla krajów z grupy UE-10, jak i z grupy UE-15. W Polsce w 2004 r. kobiety żyły średnio 79,2 lata (czwarta pozycja w grupie krajów UE-10), natomiast w 2013 r. – 81,2 lat (piąta pozycja wśród krajów z grupy UE-10). Zarówno w 2004 r., jak i w 2013 r. średnio dłużej żyły kobiety z południa Europy (UE-10: Cypr, Malta; UE-15: Włochy, Francja, Hiszpania). Analiza danych wskazuje, że większy rozstęp w wartościach analizowanego wskaźnika występował w grupie krajów UE-10 (4,6 lat–6,1 lat), aniżeli w grupie krajów UE-15 (3,3 lata–4,2 lata).

Tabela 4

Średnia długość życia kobiet w Polsce oraz mediany, wielkości maksymalne, minimalne dla krajów UE-25, z uwzględnieniem podziału na grupy krajów UE-10, UE-15 w latach 2004–2013

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	d_1 (2004–2013)
Polska	79,2	79,3	79,7	79,8	80,0	80,1	80,7	81,1	81,1	81,2	2,5
Mediana											
UE-10	78,6	78,65	79,15	79,3	79,75	80,15	80,75	81,1	81,15	81,25	3,4
UE-15	81,9	82,0	82,3	82,6	82,7	82,9	83,1	83,6	83,6	83,8	2,3
UE-25	81,3	81,4	82,0	82,2	82,4	82,7	83,0	83,1	83,2	83,2	2,3
Maksimum											
UE-10	81,9	81,4	82,2	82,2	83,1	83,6	83,9	83,3	83,4	85,0	
UE-15	83,8	83,8	84,5	84,8	84,8	85,0	85,3	85,7	85,5	86,1	
Minimum											
UE-10	76,2	76,5	76,3	76,5	77,6	78,0	78,4	78,7	78,7	78,9	
UE-15	80,2	80,5	80,7	80,6	81,0	81,1	81,4	81,9	82,1	82,4	

d_1 – przyrost względny jednopodstawowy (%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W 2013 r., w stosunku do 2004 r., nastąpił wzrost średniej długości życia kobiet w Polsce o 2,5%. W tym samym czasie wartość mediany tożsamego wskaźnika dla grupy krajów UE-10 wzrosła o 3,4%, a dla grupy krajów UE-15 – o 2,3%.

W analizowanym okresie dla większości krajów UE z obu analizowanych grup wartości wskaźnika średnia długość życia kobiet były niższe od średniej¹⁵.

Z danych zawartych w tabeli 5 wynika, że w odniesieniu do wskaźnika średnia długość życia mężczyzn sytuacja Polski na tle pozostałych analizowanych krajów UE-25 była bardzo podobna do kształtowania się wskaźnika średnia długość życia kobiet. W analizowanym okresie średni wiek życia mężczyzn w Polsce uległ wydłużeniu (z 70,6 lat do 73 lat).

¹⁵ Pozycyjny współczynnik zmienności przez cały badany okres był dodatni, występował więc rozkład asymetryczny o asymetrii prawostronnej.

Tabela 5

Średnia długość życia mężczyzn w Polsce oraz mediany, wielkości maksymalne, minimalne dla krajów UE-25, z uwzględnieniem podziału na grupy krajów UE-10, UE-15 w latach 2004–2013

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	d_1 (2004–2013)
Polska	70,6	70,8	70,9	71,0	71,3	71,5	72,2	72,5	72,6	73,0	3,4
Mediana											
UE-10	70,5	70,5	70,7	70,8	71,1	71,5	72,0	72,4	72,5	72,9	3,4
UE-15	76,5	76,7	77,2	77,4	77,8	77,8	78,0	78,5	78,7	79,0	3,3
UE-25	76,0	76,6	76,8	77,1	77,1	77,4	77,8	78,0	78,1	78,6	3,4
Maksimum											
UE-10	77,4	77,2	78,4	77,9	78,5	78,6	79,3	79,3	78,9	80,1	
UE-15	78,4	78,5	78,8	79,0	79,2	79,4	79,6	79,9	79,9	80,3	
Minimum											
UE-10	65,9	65,3	65,3	64,8	66,3	67,5	67,6	68,1	68,4	68,5	
UE-15	75,0	74,9	75,5	75,9	76,2	76,5	76,8	77,3	77,3	77,6	

d_1 – przyrost względny jednopodstawowy (%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W 2013 r. w stosunku do 2004 r. we wszystkich krajach UE-25 średnia długość życia mężczyzn wydłużyła się. Pomimo tego pozycja naszego kraju w ogólnym rankingu analizowanych krajów, jak również w rankingu krajów grupy UE-10, nie uległa zmianie. Polska plasowała się na 20 miejscu w klasyfikacji wszystkich badanych krajów oraz na piątym miejscu w grupie krajów UE-10.

Średnio najkrócej w analizowanym okresie w grupie krajów UE-10 żyli mężczyźni byłych Republiki Radzieckich (Litwa, Estonia, Łotwa), najdłużej zaś (tak, jak w wypadku średniej długości życia kobiet) – mężczyźni z południa Europy (Malta, Cypr). W przypadku krajów z grupy UE-15 nie można wskazać wyraźnych prawidłowości. Analiza danych wskazuje na znaczące różnice występujące pomiędzy wartościami analizowanego wskaźnika w badanym okresie w grupie krajów UE-10. Wielkość rozstępu wahała się tam od 10,5 lat do 13,1 lat, podczas gdy w grupie krajów UE-15 od 2,6 lat do 3,6 lat.

W analizowanym okresie średnia długość życia mężczyzn w Polsce była nieznacznie większa od wartości median dla grupy krajów UE-15, mniejsza natomiast od wartości median dla grupy krajów UE-10.

W przyjętym okresie badawczym dla większości krajów UE z obu analizowanych grup, wartości wskaźnika średnia długość życia mężczyzn były niższe od średniej¹⁶.

Wskaźnikami uzupełniającymi do powyższych są oczekiwane trwanie życia osób w wieku 65 lat w zdrowiu, z podziałem na kobiety i mężczyzn.

Dane zebrane w tabeli 6 pokazują bardzo niekorzystną tendencję kształtowania się wskaźnika oczekiwane trwanie życia kobiet w wieku 65 lat w zdrowiu dla Polski. Pomimo że w ostatnim roku analizy wartość wskaźnika dla Polski była wyższa od wartości mediany dla UE-10, to jednak bardzo niepokojąca jest zarysowująca się tendencja kształtowania się tego wskaźnika na przestrzeni lat.

Tabela 6

Wartość wskaźnika oczekiwane trwanie życia kobiet w wieku 65 lat w zdrowiu oraz mediany, wielkości maksymalne, minimalne dla krajów UE-25, z uwzględnieniem podziału na grupy krajów UE-10, UE-15 w latach 2004–2013

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	d_1 (2004–2013)
Polska	:	10,2	8,2	7,1	7,7	7,7	7,5	8,3	7,8	7,8	-23,5*
Mediana											
UE-10	:	5,45	6,35	6,5	7,1	7,25	6,95	6,35	6,65	6,95	27,5*
UE-15	:	9,5	9,7	9,6	10,0	9,7	9,5	9,9	9,8	9,95	4,7
UE-25	:	9,2	8,8	8,9	8,4	8,5	8,45	8,3	8,95	8,85	-3,8*
Maksimum											
UE-10	:	11,1	9,9	11,5	11,6	11,7	11,7	11,0	12,3	12,7	
UE-15	:	13,5	14,0	14,2	14,3	14,7	13,7	13,2	12,9	13,8	
Minimum											
UE-10	:	3,6	3,8	4,2	2,7	2,9	2,8	2,9	3,1	3,7	
UE-15	:	3,8	5,2	6,0	5,4	5,5	5,8	6,3	6,9	6,8	

* d_1 za lata 2005–2013.

d_1 – przyrost względny jednopodstawowy (%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

¹⁶ Pozycyjny współczynnik zmienności przez cały badany okres był dodatni, występował więc rozkład asymetryczny o asymetrii prawostronnej.

Porównując kształtowanie się wartości median dla UE-10 oraz UE-15 w przyjętym okresie badawczym, widzimy, że w krajach UE-15 oczekiwane trwanie życia kobiet w wieku 65 lat w zdrowiu było dłuższe średnio o 4 lata. W 2005 r. w grupie krajów UE-10 najniższą wartość wskaźnika odnotowano dla Estonii, zaś w grupie krajów UE-15 dla Portugalii, najwyższą zaś odpowiednio dla Malty (11,2); Danii (14). Polska pod względem oczekiwanego trwania życia kobiet w wieku 65 lat w zdrowiu zajmowała w grupie krajów UE-25 – 7 pozycję, zaś wśród krajów UE-10 – 2, po Malcie. W 2013 r. wśród wszystkich krajów poddanych analizie Polska uplasowała się na 15 pozycji, zaś w grupie krajów UE-10 na 4. Najniższe wartości wskaźnika w grupie krajów UE-10 odnotowano dla Słowacji, zaś najwyższe dla Malty, w grupie krajów UE-15 odpowiednio: dla Grecji i Szwecji. W całym okresie badawczym średnio najwyższe wartości analizowanego wskaźnika odnotowano dla: Szwecji, Danii, Wielkiej Brytanii. Analiza danych wskazuje, że wielkość rozstępu wartości analizowanego wskaźnika pomiędzy grupą krajów UE-10 i UE-15 była na bardzo zbliżonym poziomie: UE-10 (6,1 lat–9,2 lata), UE-15 (6 lat–9,2 lata).

W przyjętym okresie badawczym dla większości krajów UE z obu analizowanych grup, wartości analizowanego wskaźnika były niższe od średniej¹⁷.

W latach 2005–2013 oczekiwane trwanie życia mężczyzn w wieku 65 lat w zdrowiu dla Polski wykazywało (jak w przydatku wskaźnika dla kobiet) tendencję malejącą (spadek o 14,3%) (por. tabela 7).

Wartości median w kolejnych latach przyjętego okresu badawczego dla grupy krajów UE-15 były wyższe od tych dla grupy krajów UE-10. Rozpiętość wartości wskaźnika dla mężczyzn w UE-25 była mniejsza niż dla kobiet. W 2004 r. najniższe wartości wskaźnika odnotowano w grupie krajów UE-10 dla: Estonii, najwyższe dla Malty, analogicznie w grupie krajów UE-15 dla: Finlandii, Szwecji. W ostatnim roku analizy w grupie krajów UE-10 najkrócej dobrym zdrowiem cieszyć się mogli mężczyźni z Litwy, najdłużej z Malty (różnica 8,8 lat), odpowiednio w grupie krajów UE-15: Niemcy i Szwecja (różnica 5,9 lat). Wielkość rozstępu w grupie krajów UE-10 mieściła się w przedziale od 6,1 lat do 9 lat, w grupie krajów UE-15 od 4,9 do 7,1 lat.

W przyjętym okresie badawczym dla większości krajów UE z obu analizowanych grup, wartości analizowanego wskaźnika były niższe od średniej¹⁸.

¹⁷ Pozycyjny współczynnik zmienności przez cały badany okres był dodatni, występował więc rozkład asymetryczny o asymetrii prawostronnej.

¹⁸ Pozycyjny współczynnik zmienności przez cały badany okres był dodatni, występował więc rozkład asymetryczny o asymetrii prawostronnej.

Tabela 7

Wartość wskaźnika oczekiwane trwanie życia mężczyzn w wieku 65 lat w zdrowiu dla Polski oraz mediany, wielkości maksymalne, minimalne dla krajów UE-25, z uwzględnieniem podziału na grupy krajów UE-10, UE-15 w latach 2004–2013

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	d_1 (2004–2013)
Polska	:	8,4	7,3	6,5	7,0	6,9	6,7	7,6	7,4	7,2	-14,3*
Mediana											
UE-10	:	5,9	6,35	5,95	6,45	6,5	6,5	6,2	6,85	6,7	13,5*
UE-15	8,75	9,4	9,2	9,6	9,3	9,3	9,5	9,8	9,65	9,75	11,4
UE-25	:	8,4	8,7	8,9	8,7	8,3	8,7	8,4	8,7	9,2	9,5*
Maksimum											
UE-10	:	10,5	10,1	10,6	10,5	11,4	12,0	11,8	12,5	12,8	
UE-15	13,3	13,2	13,0	13,1	13,1	13,6	12,3	12,4	11,6	12,9	
Minimum											
UE-10	:	3,4	4,0	3,6	3,0	3,5	3,3	3,5	3,5	4,0	
UE-15	5,1	6,3	6,2	6,9	6,3	6,5	6,9	6,7	6,7	7,0	

* d_1 za lata 2005–2013.

d_1 – przyrost względny jednopodstawowy (%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Wskaźniki wiodące obszaru zdrowie publiczne analizowane w kontekście zachodzących zmian demograficznych mają istotne znaczenie dla zrównoważonego rozwoju. W przypadku średniej długości życia rozpatrywany jest głównie aspekt ilościowy. Wiadomo jednak, że dbałość o stan zdrowia, zdrowy tryb życia mogą mieć znaczący wpływ na wydłużenie średniej życia. Z kolei wskaźniki oczekiwanego trwania życia osób w wieku 65 lat dotyczą zarówno długości życia, jak i jego jakości (w kontekście zdrowia). Pozwalają one ocenić stan zdrowia, sytuację zdrowotną społeczeństwa. Są one niejako odzwierciedleniem jakości życia całej populacji, jakości opieki zdrowotnej, warunków życia społeczności. Można przyjąć, że oczekiwana długość życia w zdrowiu jest miarą stanu pełnej aktywności życiowej. Wskaźniki te pozwalają monitorować proces tzw. zdrowego starzenia się ludności. Jest to szczególnie istotne w kontekście wymiaru społecznego zrównoważonego rozwoju.

Analizę zachodzących zmian demograficznych w poszczególnych krajach UE można poszerzyć o kształtowanie się wskaźnika stopy przyrostu/ubytku ludności.

Tabela 8

Wartość wskaźnika stopy przyrostu/ubytku ludności dla Polski oraz mediany, wielkości maksymalne, minimalne dla krajów UE-25, z uwzględnieniem podziału na grupy krajów UE-10, UE-15 w latach 2004–2014

Wyszcze- gólnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	d_1 (2004– 2014)
Polska	-0,4	-0,4	-0,8	-0,3	0,5	0,8	1,0	0,0	0,0	-1,2	-0,3	25
Mediana												
UE-10	-0,1	-0,2	-0,4	0,1	0,9	1,12	0,7	0,9	0,5	-2,2	-1,1	1000
UE-15	4,7	4	3,6	7,3	6,5	5,3	4,7	3,6	4,0	3,8	4,5	-4,3
UE-25	2,9	3,2	3,0	5,3	5,3	4,2	2,8	2,6	2,4	3,0	2,5	-16
Maksimum												
UE-10	14,0	14,8	18,5	24,0	26,2	27,5	24,8	26,2	9,1	9,5	9,3	
UE-15	20,3	23,2	30,9	26,7	19,9	17,2	19,3	24,7	23,0	23,3	23,9	
Minimum												
UE-10	-12,9	-19,7	-12,2	-11,6	-13,3	-19,8	-28,9	-16,2	-10,6	-11,1	-12,9	
UE-15	-0,4	-0,8	-1,5	-1,2	-2,6	-2,4	-0,6	-3,3	-7,5	-7,0	-10,5	

d_1 – przyrost względny jednopodstawowy (%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Z danych zawartych w tabeli 8 wynika, że jedynie w latach 2008–2010 wartość wskaźnika stopy przyrostu/ubytku ludności dla Polski była powyżej 0. W przyjętym okresie badawczym widoczna była znacząca różnica pomiędzy kształtowaniem się w kolejnych latach wartości mediany analizowanego wskaźnika dla grupy krajów UE-10 (ujemny w 5 latach), a UE-15 (zawsze dodatni). Wśród krajów UE-15 wskaźnik przyjmował ujemne wartości dla: Niemiec (lata 2004–2010), Portugalii (lata 2010–2014), Grecji (lata 2011–2014) oraz Hiszpanii (lata 2012–2014).

Z kolei w czterech krajach z grupy UE-10 (Estonia, Litwa, Łotwa, Węgry) wskaźnik ten był zawsze ujemny. Przez cały badany okres Słowenia, Słowacja, Malta odnotowywały dodatnią wartość wskaźnika. Analiza danych wskazuje na znaczny rozstęp wartości wskaźnika pomiędzy krajami w analizowanych latach. Dla grupy krajów UE-10 wahał się on w przedziale od 19,7 (2012 r.) do 53,7 (2010 r.), dla grupy krajów UE-15 w przedziale od 19,6 (2009 r.) do 34,4 (2014 r.). Najwyższe wartości wskaźnika w latach 2004–2007 odnotowano w Irlandii, w latach 2008–2011 na Cyprze, a w latach 2012–2014 w Luksemburgu. Najniższe wartości wskaźnika w latach 2004–2006 i 2010–2013 wystąpiły na Litwie, w 2014 r. na Cyprze.

Zaznaczyć należy, że Polska w 2014 r. wśród krajów UE-25, przyjmując za punkt odniesienia liczbę ludności, zajmowała szóstą pozycję, natomiast pod względem stopy przyrostu ludności plasowała się na 17 miejscu.

Wskaźnik stopa przyrostu/ubytku ludności ma duże znaczenie dla problematyki zrównoważonego rozwoju omawianej w kontekście zachodzących zjawisk demograficznych, starzenia się poszczególnych społeczeństw, obrazuje bowiem sytuację społeczną. Uwzględnia m.in. zmiany związane z migracjami, przyrostem naturalnym, co w czasie obserwowanej wzrastającej migracji osób jest szczególnie istotne. Wiadomo jest, że wysoki, długookresowy trend emigracyjny może doprowadzić do wyludniania się kraju (zmniejsza się liczba ludności – szczególnie młodej, będącej w wieku prokreacyjnym, co skutkuje spadkiem wartości wskaźnika zastępowalności).

W Polsce w badanym okresie liczba ludności zmniejszyła się o 304,8 tys. W latach 2004–2005 oraz 2013–2014 było to wynikiem ujemnego salda migracji zagranicznych definitywnych (na pobyt stały) oraz ujemnego przyrostu naturalnego. W 2014 r. obserwowano wzrost emigracji Polaków, głównie (jak i w poprzednich latach) w celach zarobkowych. W Europie przebywało około 2 mln 13 tys. Polaków. Najwięcej w Wielkiej Brytanii 685 tys., w Niemczech – 614 tys., w Irlandii – 113 tys., w Holandii (109 tys.) oraz we Włoszech (96 tys.), najmniej w Finlandii ok. 3 tys. i po ok. 1 tys. na Cyprze i w Portugalii (por. tabela 9).

Według prognoz do 2035 r. migracje zagraniczne przyczynią się do spadku liczby ludności w Polsce. Po tym okresie liczba osób imigrujących do Polski i z niej emigrujących będzie na podobnym poziomie. W perspektywie do 2050 r. liczba ludności w Polsce będzie wynosiła 33 950,6 tys. (mniej o 4528,0 tys. osób niż w 2014 r.) (zob. rys. 1).

Tabela 9

Szacunek emigracji z Polski na pobyt czasowy w latach 2004–2014^a (liczba osób przebywających za granicą w końcu roku)^a

Kraj przebywania	Liczba emigrantów (w tys.)											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Ogółem	1 000	1 450	1 950	2 270	2 210	2 100	2 000	2 060	2 130	2 196	2 320	
Europa	770	1 200	1 610	1 925	1 887	1 765	1 685	1 754	1 816	1 891	2 013	
Unia Europejska (27 krajów) ^b	750	1 170	1 550	1 860	1 820	1 690	1 607	1 670	1 720	1 789	1 901	
w tym:												
Austria	15	25	34	39	40	36	29	25	28	31	34	
Belgia	13	21	28	31	33	34	45	47	48	49	49	
Cypr	–	–	–	4	4	3	3	3	2	1	1	
Dania	–	–	–	17	19	20	19	21	23	25	28	
Finlandia	0,4	0,7	3	4	4	3	3	2	2	3	3	
Francja	30	44	49	55	56	60	60	62	63	63	63	
Grecja	13	17	20	20	20	16	16	15	14	12	9	
Holandia	23	43	55	98	108	98	92	95	97	103	109	
Hiszpania	26	37	44	80	83	84	48	40	37	34	32	
Irlandia	15	76	120	200	180	140	133	120	118	115	113	
Niemcy	385	430	450	490	490	465	440	470	500	560	614	
Portugalia	0,5	0,6	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Czechy	–	–	–	8	10	9	7	7	8	8	9	
Szwecja	11	17	25	27	29	31	33	36	38	40	43	
Wielka Brytania	150	340	580	690	650	595	580	625	637	642	685	
Włochy	59	70	85	87	88	88	92	94	97	96	96	
Kraje spoza Unii Europejskiej	20	30	60	65	67	75	78	85	96	102	112	
w tym: Norwegia	–	–	–	36	38	45	50	56	65	71	79	

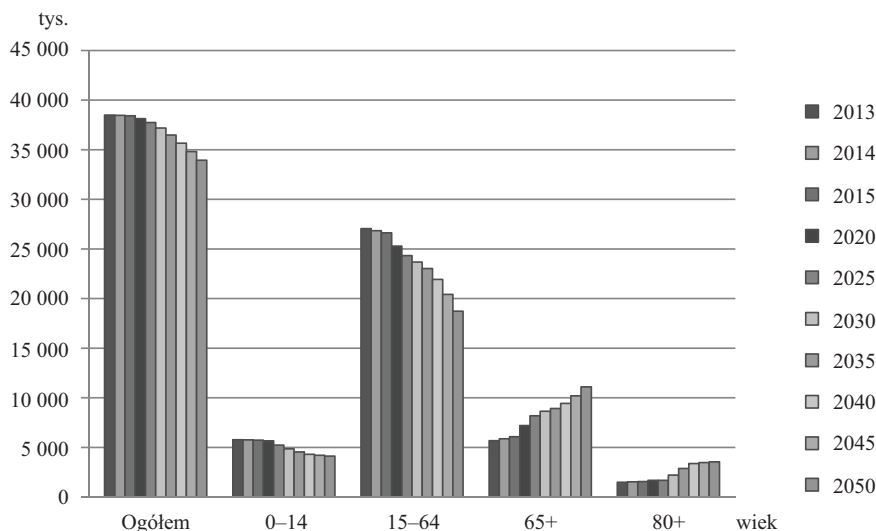
^a Dane dotyczą liczby osób przebywających za granicą czasowo: dla lat 2002–2006 – powyżej 2 miesięcy, dla lat 2007–2014 – powyżej 3 miesięcy.

^b Do 2006 r. 25 krajów.

Źródło: Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2014. Notatka informacyjna, GUS, Warszawa 2014.

Rysunek 1

Liczba ludności w Polsce w latach 2013–2050 w podziale na grupy wiekowe



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Prognoza ludności na lata, op. cit.*

PODSUMOWANIE

Problematyka demograficzna wpisana jest w koncepcję zrównoważonego rozwoju. Dotyczy ona wymiaru zarówno społecznego, jak i ekonomicznego czy środowiskowego. Z uwagi na ograniczoną objętość tekstu w artykule odniesiono się jedynie do niektórych (zdaniem autorki zasadniczych) aspektów jego wymiaru społecznego, nie przeprowadzając analiz i ocen konsekwencji ekonomicznych, środowiskowych zachodzących współcześnie zjawisk demograficznych.

Przeprowadzona w pracy analiza wybranych aspektów zachodzących procesów demograficznych w kontekście zrównoważonego rozwoju pozwoliła na wyciągnięcie kilku zasadniczych wniosków.

Tendencja starzenia się społeczeństwa charakteryzuje wszystkie analizowane kraje Unii Europejskiej. Zauważalna jest ona mocniej w krajach z grupy UE-10. Najmniejszą tendencję starzenia się społeczeństwa obserwuje się we Francji oraz Irlandii. Wynika to głównie z występowania w tych krajach wysokich wartości (w stosunku do innych analizowanych krajów) współczynnika dzietności. Aby zapobiec dalszemu procesowi starzenia się społeczeństwa

konieczne jest zagwarantowanie prostej zastępowalności pokoleń (wartość współczynnika: 2,10–2,15).

Oprócz zmniejszenia się dzietności, drugim istotnym czynnikiem wpływającym na proces starzenia się społeczeństwa jest wydłużanie się życia mieszkańców krajów unijnych. Średnio w UE-25 najdłużej żyją mieszkańcy południa Europy.

Dodatkowo należy uwzględnić także kwestię migracji. Emigracja ludności wzmacnia zjawisko starzenia się społeczeństwa (emigrują głównie ludzie młodzi – powód praca). Jak pokazały przeprowadzone rozważania zjawisko to jest charakterystyczne dla krajów z grupy UE-10 (szczególnie Litwy).

Przyjmując za punkt odniesienia końcowy okres analiz, można stwierdzić, że w 2013 r. Polska na tle pozostałych, analizowanych państw była krajem względnie „młodym” (mediana wieku 39,1 lat). Widoczne tendencje demograficzne wskazują jednak na to, że w 2050 r. mediana wieku w Polsce wynosić będzie 52,5 roku.

Konkludując, należy wskazać na konieczność podjęcia działań w krajach UE (głównie w krajach UE-10 z dawnego tzw. bloku wschodniego) sprzyjających zwiększeniu przyrostu naturalnemu (polityka prorodzinna), zapewniających odpowiednie zaplecze socjalne, medyczne dla osób – szczególnie w wieku 65+ (których odsetek w ciągu analizowanego okresu będzie wzrastał i taka tendencja utrzyma się w kolejnych latach).

Należy pamiętać, że proces odbudowy demograficznej to proces powolny, wymagający przemyślanych, skoordynowanych, długookresowych działań ujętych w politykach (głównie społecznych) poszczególnych krajów.

BIBLIOGRAFIA

Bell S., Morse S., *Sustainability Indicators. Measuring the Immeasurable*, Earthscan, London 1987.

Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Komunikat Komisji, COM (2005) 2020, 3.03.2010, Bruksela.

<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (14.05.2016).

Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2014. Notatka informacyjna, GUS, Warszawa 2014.

Kiełczewski D., *Związki idei społecznej odpowiedzialności biznesu z ideą zrównoważonego rozwoju*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2011, nr 6 (54).

Mazur-Wierzbicka E., *Ochrona środowiska a integracja europejska*, Difin, Warszawa 2012.

Odnowiona Strategia Unii Europejskiej dotycząca Trwałego Rozwoju. Załącznik 10117/06, Bruksela 9 czerwca 2006 rok (9.06).

Prognoza ludności na lata 2014–2050, GUS, Warszawa 2014.

Rocznik Demograficzny, GUS, Warszawa 2015.

Więckowska B., *Tablice trwania życia w Polsce – ujęcie dynamiczne*, [w:] K. Żukowska (red.), *Nauki ekonomiczno-społeczne i rozwój*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008.

ZMIANY DEMOGRAFICZNE W KONTEKŚCIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU – POLSKA NA TLE KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ. ANALIZA KOMPARATYWNA

Streszczenie

Zrównoważony rozwój stanowi jeden z fundamentów, na których oparto funkcjonowanie Unii Europejskiej. Od ponad 20 lat uznaje się go również za naczelną zasadę rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Jego pomiar umożliwia obszerny zbiór wskaźników. Problematyka demograficzna wpisana jest w koncepcję zrównoważonego rozwoju. Dotyczy ona wymiaru zarówno społecznego, jak też ekonomicznego czy środowiskowego. Zasadniczym celem artykułu jest poddanie rozważaniom problematyki zachodzących zmian demograficznych w kontekście wymiaru społecznego zrównoważonego rozwoju w Polsce, a także w innych krajach Unii Europejskiej (UE). Przyjęty horyzont czasowy prowadzonych analiz wyznaczają lata 2004–2014. Zakres przestrzenny badań to 25 krajów UE w podziale na grupy (UE-10, czyli kraje, które wraz z Polską z dniem 1 maja 2004 r. stały się członkami UE; UE-15 – kraje „starej Unii”). Część teoretyczną artykułu oparto na literaturze przedmiotu, dokumentach z zakresu analizowanej problematyki. W części kwantyfikacyjnej opracowania wykorzystano wskaźniki zrównoważonego rozwoju w największym stopniu odnoszące się do zachodzących zmian demograficznych (problematyki starzenia się społeczeństwa) w wymiarze społecznym zrównoważonego rozwoju.

DEMOGRAPHIC CHANGES IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT: POLAND AGAINST THE BACKGROUND OF THE EUROPEAN UNION COUNTRIES: COMPARATIVE ANALYSIS

Summary

Sustainable development is one of the foundations on which the European Union is based. For more than 20 years, it has also been a primary principle of Poland's social and economic development. It may be measured with the use of a number of indicators. The demographic issues are included in the sustainable development concept. It concerns social aspects as well as economic and environmental ones. The main objective of the paper is to discuss the issues of current demographic changes in the context of sustainable social development in Poland as well as in other EU Member States. The time perspective is set for the period from 2004 to 2014. The analysis covers 25 Member States divided into two groups (EU-10, i.e. Member States that joined the EU on 1 May 2004, including Poland; and EU-15, i.e. the so-called old EU states). The theoretical part of the paper is based on documents and literature on the discussed subject. The comparative part applies sustainable development indicators most effectively reflecting the demographic changes taking place (aging society issues) in the context of sustainable social development.

ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ – ПОЛЬША НА ФОНЕ ДРУГИХ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Резюме

Равномерное развитие является одной из основ, на которых базируется функционирование Европейского Союза. На протяжении более 20 лет оно считается также основополагающим принципом социально-экономического развития Польши. Его измерение позволяет получить полный набор показателей. Демографическая проблематика вписана в концепцию равномерного устойчивого развития. Это касается как социального, так и экономического и экологического аспектов. Основной целью данной статьи является рассмотрение проблематики происходящих демографических изменений в кон-

тексте социального аспекта устойчивого равномерного развития в Польше и в других странах Европейского Союза (ЕС). Принятые временные рамки проводимого анализа включают в себя 2004–2014 годы. Пространственный объем исследований – это 25 стран ЕС, распределенные по группам (ЕС-10, или страны, которые вместе с Польшей 1 мая 2004 года стали членами-государствами ЕС; ЕС-15 – страны «старой Европы»). Теоретическая часть статьи основана на предметной литературе, документах, связанных с анализируемой проблематикой. В квантификационной части исследования были использованы индикаторы устойчивого развития, в наибольшей степени относящиеся к происходящим демографическим изменениям (проблематики «старения» общества) в социальном измерении устойчивого развития.

Maria Magdalena Grzelak*
Elżbieta Roszko-Wójtowicz**

SYSTEM EDUKACJI W POLSCE – WYBRANE PROBLEMY

WPROWADZENIE

Edukacja jest jednym z najważniejszych czynników wzrostu gospodarczego. Determinuje rozwój społeczeństwa przez rozwój kapitału ludzkiego, jest podstawą gospodarki opartej na wiedzy. Obejmuje wszelkie formy rozwoju, kształcenia oraz uczestnictwa w kulturze. Może być realizowana zarówno przez kształcenie formalne, jak i nieformalne.

Rozwój edukacji jest ważnym postulatem polityki państwa oraz Unii Europejskiej. Odkąd zdano sobie sprawę z kluczowości tego zjawiska, poczyniono wiele działań na rzecz poprawy jakości kształcenia oraz wzrostu innowacyjności. Polityka Unii, skoncentrowana na wyrównaniu szans między wszystkimi państwami Wspólnoty, tworzy warunki sprzyjające rozwojowi edukacji, delegując do państw odpowiednie środki zarówno finansowe, jak i intelektualne. Wspiera mobilność edukacyjną, tworzy programy wspierające, których realizacja jest nastawiona na poprawę jakości świadczonych usług edukacyjnych we wszystkich krajach Unii.

Głównym celem artykułu jest omówienie roli i znaczenia systemu edukacji we współczesnym świecie, ze szczególnym uwzględnieniem aktualnej sytuacji w Polsce.

Niniejszy artykuł ma charakter faktograficzny, zawiera przegląd aktualnych dokumentów krajowych i europejskich traktujących o systemie edu-

* Maria M. Grzelak – dr hab., profesor Uniwersytetu Łódzkiego, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, mgrzel@wp.pl

** Elżbieta Roszko-Wójtowicz – dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, eroszko33@gmail.com

kacji. Ponadto, jedna z części poświęcona jest prezentacji i analizie danych statystycznych. Wykorzystane dane ilościowe pozwoliły na ukazanie sytuacji polskiego systemu edukacji na tle pozostałych państw członkowskich. Artykuł stanowi część cyklu, jaki autorki przygotowują na temat systemu edukacji w Polsce i UE, ze szczególnym uwzględnieniem wszechstronnej analizy danych statystycznych. Inspirację dla podejmowanego tematu stanowi obowiązująca w krajach członkowskich strategia „Europa 2020”, jak również liczne zmiany w systemie edukacji, jakie zapowiada polski rząd.

1. ISTOTA EDUKACJI

1.1. Kontekst definicyjny / znaczenie pojęcia

Termin „edukacja” z języka łacińskiego *educatio* znaczy wychowanie. Na gruncie literatury odnajdujemy wiele definicji pojęcia „edukacja”. W artykule zostaną omówione te, które mają szczególne znaczenie dla podejmowanego w pracy tematu. W tym punkcie jednak szczególny nacisk położony zostanie na podział systemu edukacji ze względu na formę oraz instytucje sprawcze oraz obecność systemu edukacji w strategicznych dokumentach Komisji Europejskiej.

W. Okoń edukację tłumaczy jako wszystkie procesy, które mają na celu wpływanie na ludzi, zmienianie ich, szczególnie odnosi się to do młodzieży oraz najmłodszych dzieci. Znaczenie tego terminu jest, według autora, bardzo różnorodne. Jedni utożsamiają edukację z wychowaniem, inni z wykształceniem. Obecnie popularny staje się pogląd, że w tym jednym słowie zawierają się procesy i działania z obu tych dziedzin¹.

Nieco inną definicję edukacji podaje R. Szarfenberg. Według autora:

„edukacja to proces przekazywania z pokolenia na pokolenie dziedzictwa kulturowego (wiedzy, umiejętności, systemów wartości itd.) określonej społeczności za pośrednictwem specyficznej instytucji społecznej, jaką jest szkoła”².

¹ W. Okoń, *Nowy słownik pedagogiczny*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 1998, s. 84.

² R. Szarfenberg, *Kwestia edukacyjna*, [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski (red.), *Polityka Społeczna. Materiały do studiowania*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice 1998, s. 149.

Wskazuje się tutaj szkołę jako nośnik i sprawcę zmian w człowieku, jego poglądach i zachowaniu.

Bliską tej teorii definicję edukacji zaproponował również Z. Kwiecieński. Autor twierdzi, że przez edukację można rozumieć:

„procesy i oddziaływania, które przyczyniają się do rozwoju człowieka (w tym jego własny wysiłek) lub efekty tych procesów albo ogół instytucji i praktyk społecznych mających na celu oświatę, wychowanie, przystosowanie czy edukowanie”³.

Dla wszystkich przedstawionych definicji pojęcia „edukacja” można zaprezentować jedno ogólne podsumowanie wysunięte przez S. Golinowską:

„Edukacja staje się jednym z ważniejszych, jeśli nie najważniejszym wyzwaniem przyszłości dla polskiego społeczeństwa i państwa”.

Autorka zwraca uwagę na dwutorowe znaczenie edukacji: ekonomiczne oraz ludzkie. Według teorii *kapitału ludzkiego* to człowiek jest główną determinantą rozwoju gospodarczego. Wiedza, umiejętności oraz indywidualne cechy pracownika tworzą najcenniejszy element przedsiębiorstwa. Wiedza, również jako katalizator umiejętności i świadomości ludzkiej, wpływa na wybory i realizację celów stawianych sobie indywidualnie przez członków społeczeństwa⁴.

Ważne, poza właściwym rozumieniem pojęcia „edukacja”, jest rozróżnienie ze względu na formę oraz instytucje sprawcze. Oczywiście jest, że szkoła to podstawowe miejsce, w którym obywatel zdobywa wiedzę. Rola tej instytucji w edukowaniu społeczeństwa jest bezsprzecznie duża. Szkoła, jako główna instytucja sprawcza, stanowi gwarancję nabycia podstawowej wiedzy oraz umiejętności. Coraz częściej podkreśla się jednak rolę całego społeczeństwa w kształtowaniu umiejętności poznawczych oraz społecznych.

„Wiedza i umiejętności zdobyte w procesie formalnej edukacji mogą przekształcić się w kompetencje tylko wtedy, kiedy zostaną przeniesione na grunt nieformalny”⁵.

³ Z. Kwiecieński, *Zmiana, rozwój i postęp w świadomości podmiotów edukacji. Wstęp do badań*, „Kwartalnik Pedagogiczny”, Warszawa 1990, nr 4., s. 100.

⁴ S. Golinowska, *Polityka społeczna – koncepcje – instytucje – koszty*, Poltext, Warszawa 2000, s. 119.

⁵ Komisja Europejska, *Kompetencje Kluczowe. Realizacja koncepcji na poziomie szkolnictwa obowiązkowego*, Eurydice, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2005, s. 18; http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac_css/doc_num.php?explnum_id=502

Komisja Europejska wyróżnia więc dwa podstawowe typy edukacji:

- edukację formalną (kształcenie formalne),
- edukację nieformalną (kształcenie nieformalne)⁶.

Edukacja formalna odbywa się w szkole, podczas studiów, w ramach różnego typu szkoleń oraz kursów⁷. Szkoła to:

„instytucja oświatowo-wychowawcza zajmująca się kształceniem i wychowaniem dzieci, młodzieży i dorosłych, stosownie do przyjętych w danym społeczeństwie celów i zadań oraz koncepcji oświatowo-wychowawczych i programów; osiągnięciu tych celów służy odpowiednio wykształcona kadra pedagogiczna, nadzór oświatowy, baza lokalowa i wyposażenie oraz zabezpieczenie budżetowe ze skarbu państwa, samorządów lokalnych lub innych źródeł”⁸.

Szkoła jako podstawowa jednostka w przekazywaniu wiedzy jest bezsprzecznie pierwszym etapem w kształtowaniu się charakteru oraz personalnych umiejętności człowieka. Edukacja formalna realizowana jest zarówno przez obowiązek szkolny, jak i w późniejszym etapie świadomą, indywidualną decyzję jednostki. Etap podstawowy, tj. obowiązek szkolny, realizowany jest w Polsce na podstawie *Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty*. Mówi ona, że:

„Obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 6 lat, oraz trwa do ukończenia gimnazjum, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18 roku życia”⁹.

W całej Unii Europejskiej liczba obowiązkowych lat nauki wynosi pomiędzy 9 a 13 lat. Dzieci zaczynają uczęszczać do szkoły w wieku 5–7 lat, z wyjątkiem młodych obywateli Luksemburga i Irlandii Północnej, gdzie kształcenie rozpoczyna się w wieku lat 4¹⁰.

Edukacja nieformalna to proces nauki i zdobywania umiejętności przez doświadczenie i wpływ otoczenia. Jest to niezamierzony proces zdobywania

⁶ *Ibidem*, s. 18–20

⁷ D. Daniluk, *Proces uczenia się*, www.nauka.kn.org.pl [dostęp: 03.02.2016].

⁸ W. Okoń, *Nowy słownik...*, *op. cit.*, s. 383.

⁹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Art. 15., s. 61–66, (Dz.U. 1991 nr 95, poz. 425). <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19910950425> [dostęp: 28.06.2016]

¹⁰ A. Smoczyńska (red.), *Kompetencje kluczowe. Realizacja koncepcji na poziomie szkolnictwa obowiązkowego*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2005, s. 18.

wiedzy, odbywający się przez praktykę i trwający całe życie¹¹. Ta forma edukacji niewątpliwie odgrywa rolę uzupełniającą wobec edukacji formalnej. Szkoły realizujące obowiązek szkolny są tak samo ważne w obu wymienionych typach edukacji. Interakcje zachodzące między uczniami, sytuacje poza lekcjami są źródłem zdobywania wiedzy tak samo ważnej, jak tej realizowanej w programach nauczania. Wiele z indywidualnych cech uczniów kształtuje się przez zajęcia realizowane poza lekcjami, podczas zajęć dodatkowych.

Rodzina, dom oraz środowisko są to główne pola zdobywania kompetencji nieformalnych. Wpływ rodziców na dziecko, przekazywane i utrwalane w domu zachowania są źródłem kształtowania się odpowiednich postaw społecznych. Środowisko oraz otoczenie innych osób kształtuje umiejętności współpracy, współzawodnictwa, wytrwałości. Kształcenie nieformalne uzależnione jest w największej mierze od kompetencji indywidualnych jednostki. To uczący sam decyduje, jak i w jakim stopniu będzie czerpał z otaczającego go świata, swoich doświadczeń i przeżyć. Nie da się na nikim wymusić realizacji tej formy edukacji, ale też nie da się nikogo tej edukacji pozbawić.

„Można zaryzykować stwierdzenie, że jeśli chodzi o rozwój kompetencji osobistych i społecznych, kształcenie nieformalne posiada większe możliwości niż edukacja formalna”¹².

1.2. Edukacja w dokumentach Unii Europejskiej

Wszystkie kraje należące do Unii Europejskiej same ustalają swoją politykę edukacyjną, treści kształcenia i szkoleń. Nie istnieje w tym zakresie wspólna polityka państw członkowskich. Mimo odmiennych systemów edukacji, Unia Europejska wspiera państwa członkowskie, dąży do zrównania poziomu edukacji we wszystkich krajach. Unia pełni funkcję pomocową, doradczą, wyznacza wspólne cele i wyzwania dla polityki oświatowej¹³.

Pierwsze wzmianki o polityce edukacyjnej zostały zawarte już w roku 1957 w **Traktatach Rzymskich**. Ówczesnie politycy, grupy decydentów skupiały się

¹¹ D. Daniluk, *Proces...*, *op. cit.*

¹² A. Smoczyńska, *Kompetencje kluczowe...*, *op. cit.*, s. 20–21.

¹³ Por. Rada Unii Europejskiej, Konkluzje Rady z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie strategicznych ram Europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia („ET 2020”), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2009/C 119/02), 28.05.2009, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=EN) [dostęp: 04.02.2016]; Komisja Europejska, Kształcenie i szkolenie, *Ramy strategiczne w dziedzinie kształcenia i szkolenia do 2020 r.*, http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/index_pl.htm [dostęp: 04.02.2016].

na innych priorytetach, w tym przede wszystkim na aspektach gospodarczych, dlatego pierwsze zapisy dotyczące edukacji są bardzo lakoniczne i dotyczą jedynie „potrzeby ustalenia wspólnej polityki w dziedzinie szkolenia i doskonalenia zawodowego”¹⁴.

Na przestrzeni lat Unia Europejska w wydawanych przez siebie dokumentach, traktatach, rozporządzeniach wykazywała mniejsze, bądź większe zainteresowanie tematem wspólnej polityki edukacyjnej. Poniżej przedstawione zostaną najważniejsze decyzje i regulacje podjęte przez Unię w tej sprawie.

Traktat o Unii Europejskiej, zwany dalej Traktatem z Maastricht, został podpisany 7 lutego 1992 r. przez 12 państw członkowskich¹⁵. Traktat reguluje, że:

„Wspólnota przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między Państwami Członkowskimi oraz, jeśli jest to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działalności, w pełni szanując odpowiedzialność Państw Członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową”¹⁶.

Podpisanie owego traktatu to bardzo ważne wydarzenie w historii istnienia Unii Europejskiej. Wprowadzone zostały trzy filary prawne, na których do dzisiaj opiera się działanie Unii Europejskiej. Dla edukacji również był to przełomowy akt prawny¹⁷. Stwierdza bowiem pozostawienie kompetencji w tej sferze Państwom Członkowskim, deklarując zarazem pomoc we współpracy oraz realizacji wspólnych celów. Do tych najważniejszych Traktat zalicza zacieśnianie współpracy pomiędzy ośrodkami naukowymi, promowanie kształcenia na odległość, rozwijanie i upowszechnianie języków obcych, zwiększenie mobilności studentów w sferze Państw Członkowskich, jak też samych dydaktyków¹⁸. Traktat z Maastricht reguluje również edukację zawo-

¹⁴ A. Włoch, *Spoleczny wymiar edukacji europejskiej*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, t. 18, nr 1/2011, s. 226.

¹⁵ E. Dynia, *Integracja Europejska*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 49.

¹⁶ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 202, 7 czerwca 2016, art. 165, s. 120, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC> [dostęp: 28.06.2016]

¹⁷ E. Dynia, *Integracja...*, *op. cit.*, s. 49–50.

¹⁸ B. Ślusarz, *Istota zmian w systemie edukacji w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] E. Raczyńska-Patalasowa (red.), *Zarządzanie i finansowanie w systemie edukacji w Polsce a integracja z Unią Europejską*, WSP, Zielona Góra 1999, s. 79–80.

dową, pozostawiając kompetencje tak samo w rękach Państw Członkowskich. Jednocześnie stawia cele wspólne dla wszystkich państw. Wśród najważniejszych wymienić można:

- poparcie dla przekwalifikowań celem przystosowania się do zmian zachodzących w przedsiębiorstwach,
- pobudzenie współpracy między ośrodkami edukacyjnymi, a przedsiębiorstwami,
- poprawę poziomu kształcenia zawodowego i dostępu do niego¹⁹.

Traktat z Nicei z 26 lutego 2001 roku, jak również Traktat Lizboński podpisany 13 grudnia 2007 r., nie zmieniły przepisów Unii Europejskiej w sferze kształcenia i edukacji.

Deklaracja Bolońska²⁰ została podpisana 19 czerwca 1999 r. przez 29 ministrów edukacji reprezentujących Państwa Unii, członków EFTA, kraje Europy Środkowej i Wschodniej. W spotkaniu uczestniczyli również przedstawiciele Rady Europy, Komisji Europejskiej, OECD, UNESCO oraz „środowisk akademickich wywodzących się z wielu krajów i tradycji uniwersyteckich”²¹. Deklaracja ta była pierwszym tak poważnym dokumentem stanowiącym o organizacji krajowego szkolnictwa wyższego, miała charakter opiniotwórczy²² oraz stała się:

„swoistym symbolem pewnego ruchu intelektualnego odnoszącego się do przyszłości systemu wyższej edukacji”.

Twórcy deklaracji sformułowali 6 głównych celów, które odnosiły się do rozwoju szkolnictwa wyższego w wymiarze ogólnoeuropejskim, a ich realizacja została ujęta w ściśle określonych ramach czasowych. Ich realizacja miała służyć zwiększeniu mobilności obywateli Unii, ich konkurencyjności

¹⁹ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, *op. cit.*, art. 166, s. 121.

²⁰ The Bologna Declaration of 19 June 1999, http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf [dostęp: 04.02.2016].

²¹ J.K. Szymańska, *Proces Boloński i europeizacja systemu szkolnictwa wyższego na przykładzie Uniwersytetu Warszawskiego*, s. 17, http://www.procesbolonski.uw.edu.pl/dane/Proces_Bolonski_i_Europeizacja_szkolnictwa_wyzszego_J.K.Szymanska_UW.pdf [dostęp: 04.02.2016].

²² R. Cichocki, J. Cynalewska, *Proces tworzenia Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego, a działalność wyższych uczelni w Polsce*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 2006, s. 8.

na międzynarodowym rynku pracy, jak też podniesieniu poziomu edukacji wyższej w całej Europie²³.

Jak zostało powiedziane, Deklaracja Bolońska sformułowała 6 głównych celów stawianych szkolnictwu wyższemu.

1. Zachęcenie obywateli Unii do mobilności w celu zdobywania zatrudnienia. Nieodłącznym tego elementem jest możliwość potwierdzania swoich kwalifikacji i wykształcenia w kraju innym niż macierzysty. Kwestia uznawalności dyplomów pojawiła się na arenie międzynarodowej już rok wcześniej, kiedy to powołany został zespół ds. opracowania suplementu. Suplement do dyplomu to załącznik wydawany przez uczelnie razem z dyplomem potwierdzającym kwalifikację. Jest on wydawany w języku w którym odbywały się studia, jak też w jednym lub więcej językach obcych. Potwierdza zdobytą wiedzę, kwalifikacje, umiejętności oraz zawiera szczegółowe informacje o toku odbytych studiów²⁴.
- [2.] „Przyjęcie systemu opartego zasadniczo na dwóch głównych cyklach kształcenia: studiach I stopnia (licencjackich/inżynierskich) i studiach II stopnia (magisterskich). Dostęp do studiów II stopnia będzie wymagać pomyślnego ukończenia studiów I stopnia, trwających co najmniej trzy lata. Tytuł zawodowy/stopień przyznany po studiach I stopnia będzie również uznawany na europejskim rynku pracy jako odpowiedni poziom kwalifikacji. Studia II stopnia powinny prowadzić do tytułu zawodowego magistra i/lub stopnia naukowego doktora – jak w wielu krajach europejskich”²⁵.
3. „Ustanowienie systemu punktów zaliczeniowych, takiego jak ECTS [...]”²⁶. Punkty ECTS odzwierciedlają nakład pracy studenta jaki potrzebny jest do przyswojenia wiedzy, przygotowania się do zajęć, zdania egzaminu w danym module przedmiotowym. Roczna pula przypadająca na jednego studenta to 60 punktów, przyjmując, że 1 punkt przypada na 25–30 godzin pracy studenta. System ECTS stosowany jest w porównaniach międzynarodowych, międzyuczelnianych, a nawet międzywydziałowych. Służy wymianie studentów między uczelniami, z przejrzystym kwalifikowaniem ich osiągnięć i nakładu pracy²⁷.

²³ J.K. Szymańska, *Proces Boloński...*, op. cit., s. 17.

²⁴ *Ibidem*, s. 38–40.

²⁵ Por. Bologna Declaration of 19 June 1999, http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf [dostęp: 04.02.2016]; *Deklaracja Bolońska. Szkolnictwo wyższe w Europie*, s. 2, ekspertbolonscy.org.pl/sites/ekspertbolonscy.org.pl/files/1999_PL_Bologna_Declaration.pdf [dostęp: 09.03.2016].

²⁶ Bologna Declaration..., s. 3.

²⁷ System punktowy ECTS, <http://www.erasmus.org.pl/strefa-studenta/ects> [dostęp: 04.02.2016]

4. „Promowanie mobilności poprzez likwidowanie przeszkód utrudniających faktyczną swobodę przemieszczania się [...]”²⁸. Bardzo ważnym aspektem w zdobywaniu i promowaniu wiedzy na arenie międzynarodowej jest możliwość łatwego i bezproblemowego poruszania się na terenie całej Europy. Mobilność pionowa jak i pozioma jest tak samo ważna. Wymiana studentów oraz kadry w ramach uczelni stwarza możliwości zdobywania nowych doświadczeń, poznawania nowych kultur²⁹. Obecnie Unia Europejska, aby zachęcić do większej mobilności zarówno studentów, jak i pedagogów przygotowuje wiele programów i stypendiów finansowanych częściowo lub w całości z funduszy Komisji Europejskiej³⁰.
5. „Promowanie współpracy europejskiej w zakresie zapewniania jakości, w celu opracowania porównywalnych kryteriów i metodologii”³¹. Autorzy stawiają za cel

„rozwoj współpracy i harmonizację niektórych procedur, wypracowanie wspólnych punktów odniesienia, wymianę doświadczeń oraz zwiększenie zaufania między partnerami”³².

Państwa deklarujące swój udział w procesie Bolońskim powinny dążyć do jak najwyższego poziomu oferowanej edukacji wyższej. Jakość ta powinna być poddawana zarówno kontrolom wewnętrznym, jak i zewnętrznym przez oceny agencji międzynarodowych oraz akredytacyjnych³³.

6. Ostatni sformułowany cel odnosi się do współpracy w wymiarze europejskim co do wspólnych programów kształcenia oraz współpracy między instytucjami naukowymi. Stawia się tutaj również na edukację europejską, która ma być obecna w krajowych programach nauczania. Jest to bardzo ważny postulat, którego celem jest promowanie wiedzy o Unii Europejskiej, integracja standardów międzynarodowych z programami krajowymi. W zakresie szkolnictwa wyższego przekłada się to na promowanie kierunków studiów, jak np. europeistyka, tj. *stricte* związanych z działalnością Unii Europejskiej. Ma to promować i upowszechniać zainteresowanie ową tematyką, będącą startem do integracji międzynarodowej³⁴.

²⁸ Bologna Declaration, *op. cit.*, s. 3.

²⁹ H. Dybiec, *Mobilność transgraniczna*, BIP, nr 139/2005.

³⁰ Erasmus+, <http://www.erasmusplus.agh.edu.pl/erasmus-student/stypendia/finansowanie-erasmus/> [dostęp: 12.02.2016].

³¹ Bologna Declaration..., *op. cit.*, s. 4.

³² J. K. Szymańska, *Proces Boloński...*, *op. cit.*, s. 50.

³³ Jakość i przydatność szkolnictwa wyższego, http://ec.europa.eu/education/policy/higher-education/quality-relevance_pl.htm [04.02.2016].

³⁴ A. Włoch, *Spoleczny wymiar...*, *op. cit.*, s. 229–230.

Realizacja wyżej omówionych celów miała służyć zwiększeniu mobilności obywateli Unii, ich konkurencyjności na międzynarodowym rynku pracy, jak też podniesieniu poziomu edukacji wyższej w całej Europie³⁵.

Europa 2020 to strategia wzrostu gospodarczego na lata 2010–2020, zatwierdzona 17 czerwca 2010 r. Jest kontynuacją Strategii Lizbońskiej realizowanej w okresie 2000–2010³⁶. W Strategii Europa 2020³⁷ wytyczono cele związane z:

- 1) redukcją bezrobocia,
- 2) podnoszeniem poziomu zatrudnienia,
- 3) bardziej zrównoważonym wykorzystaniem zasobów naturalnych w dziedzinie pozyskiwania energii,
- 4) walką z biedą i ubóstwem,
- 5) zwiększeniem ilości inwestycji w dziedzinie naukowo-badawczej,
- 6) rozwojem edukacji.

Ostatni cel jest związany z redukcją odsetka osób młodych wcześniej kończących edukację, zwiększeniem liczby osób kończących kształcenie po etapie wyższych studiów, propagowaniem szkoleń zagranicznych i pobytów edukacyjnych w innych krajach oraz osiągnięciem wyniku min. 82% osób, które znajdują prace w ciągu 1–3 lat od skończenia edukacji. Przyjmuje się, że dopuszczalna liczba osób wcześniej kończących kształcenie powinna być poniżej poziomu 10%. Równocześnie kraje członkowskie powinny dążyć do jak największego odsetka osób wykształconych. Wśród osób w wieku 30–34 lat min. 40% powinno mieć dyplom wyższej uczelni, a odsetek osób odbywających praktykę zagraniczną powinien plasować się na poziomie min. 20%³⁸.

Kraje Unii Europejskiej wraz z Komisją Europejską w roku 2014 rozpoczęły działania nad opracowaniem wyników realizacji wymienionych celów. W związku z tym Komisja Europejska 30 września 2015 r. w ogłoszonym sprawozdaniu „w sprawie polityki spójności i przeglądu strategii „Europa 2020”” ogłosiła podtrzymanie priorytetów programu oraz podkreśliła pozy-

³⁵ J.K. Szymańska, *op. cit.*, s. 17.

³⁶ Strategia Lizbońska to plan rozwoju UE zatwierdzony w marcu 2010 r. W największej mierze propagował dążenie do podniesienia poziomu zatrudnienia oraz wzrostu nakładów na działalność naukową. Zob. Strategia Lizbońska, <http://uniaeuropejska.org/strategia-lizbonska/> [05.02.2016].

³⁷ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela 3.3.2010, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf [05.02.2016].

³⁸ *Ibidem*; por. Komisja Europejska, *Europa 2020*, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pl.htm

tywne zmiany, które dokonały się do czasu publikacji sprawozdania. Wskazała konieczność ujednoczenia i zwiększenia dokładności danych regionalnych publikowanych przez odpowiednie instytucje oraz zacieśnienie współpracy między Państwami Członkowskimi w celu współodpowiedzialności za dokonywane zmiany. Zasugerowała również wdrożenie kodeksu postępowania, inspirowanego kodeksem obowiązującym w umowach partnerskich³⁹.

2. FINANSOWANIE EDUKACJI

Omówienie form i zasad finansowania systemu edukacji wymaga wprowadzenia i nakreślenia ogólnych ram pojęcia „oświata”. Oświata według W. Okonia to:

„działalność polegająca na upowszechnianiu wykształcenia ogólnego i zawodowego oraz realizowaniu zadań wychowawczych w celu zapewnienia jednostkom wszechstronnego rozwoju i pomyślnej egzystencji, a społeczeństwu więzi kulturowych łączących jego przeszłość historyczną z teraźniejszością i budową pomyślnej przyszłości. Oświata jest realizowana przez system wychowania w rodzinie, system szkolnictwa, kształcenia równoległego i kształcenia ustawicznego”⁴⁰.

Ogólniej rzecz ujmując, oświata to całokształt procesu kształcenia w państwie, realizowany w ramach polityki państwa i instytucji mu podległych. Oświata to dobro społeczne. Dobitnie o jej znaczeniu mówi H. Kuzińska pisząc, że:

„ranga oświaty jest wyjątkowa (...) dlatego, że jakość nauczania na co dzień oceniają niemalże wszyscy obywatele, a potrzeba finansowania oświaty ze środków publicznych wynika przede wszystkim z konieczności zapewnienia dzieciom i młodzieży jednakowych szans dostępu do edukacji, niezależnie od ich stanu materialnego”⁴¹.

³⁹ Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie polityki spójności i przeglądu strategii „Europa 2020”*, (2014/2246(INI)), PE557.275v02-00, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0277+0+DOC+XML+V0//PL> [dostęp: 05.02.2016].

⁴⁰ W. Okoń, *Nowy słownik...*, *op. cit.*, s. 279–280.

⁴¹ H. Kuzińska, *Finansowanie oświaty w Polsce. Realia i konieczne zmiany*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2005, s. 7.

2.1. Rola państwa w finansowaniu oświaty

Polska realizację zadań w kwestii oświaty prowadzi drogą decentralizacji. Oznacza to, że zadania realizowane są z podziałem na pośredni i bezpośredni udział władz centralnych. Udział pośredni oznacza oddanie pewnych kompetencji w zakresie edukacji jednostkom samorządu terytorialnego.

Władze lokalne pokrywają ponad 90% wydatków związanych z realizacją zadań oświatowych. Nie oznacza to jednak, że gminy i powiaty praktycznie same finansują jednostki oświatowe. Cały proces realizuje się dzięki dofinansowaniu ich budżetów przez państwo w ramach subwencji ogólnej na część oświatową⁴². Finansowanie to realizuje się zgodnie z zasadą „adekwatności środków do zadań”. W myśl tej zasady, gminy dostają taką pulę środków do wykorzystania, aby możliwa była realizacja wszystkich ciężących na niej zadań oświatowych. Wraz ze wzrostem ilości powierzanych jej kompetencji, pula środków się zwiększa⁴³. W większości państw Unii Europejskiej model finansowania edukacji jest jednak inny. Władze lokalne realizują jedynie ok. 40% wydatków w dziedzinie zadań oświatowych⁴⁴. Taka, a nie inna polityka naszego Państwa może być tłumaczona słowami, iż

„zbliżenie decydentów i ostatecznych konsumentów oświaty (uczniów i ich rodziców) pozwoli na dostosowanie oferty szkół do potrzeb lokalnych” [oraz] „zaletą zdecentralizowanej oświaty jest możliwość poprawienia alokacji środków budżetowych i wykorzystania zasobów szkolnych”.

Alokacja środków wiązać się może z efektywnością inwestycji, gdyż ostrożniej rozporządzamy swoimi środkami niż cudzymi⁴⁵.

Oczywiście przekazanie pewnych obowiązków władzom lokalnym nie oznacza, że w praktyce to one sprawują realną władzę nad oświatą. Władze centralne przekazują środki w ramach subwencji oraz regulują zasadnicze kwestie oświatowe (wynagrodzenia pedagogów, krajowe standardy programów nauczania), ograniczając w ten sposób władze lokalne. Ograniczenia

⁴² M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009, s. 19.

⁴³ T. Lubińska (red.), *Budżet państwa i samorządów, decentralizacja – oświata studium porównawcze*, Difin, Warszawa 2005, s. 36.

⁴⁴ M. Będzieszak, *Polityka oświatowa państwa w zakresie zadań finansowanych z budżetu państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego – Finanse. Rynki finansowe. Ubezpieczenia” Nr 45/2012, s. 26.

⁴⁵ J. Herczyński, *Modele decentralizacji oświaty*, [w:] M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012, s. 14–15.

te różnie mogą wpływać na jakość realizacji powierzonych gminom zadań. Stale rosnące potrzeby finansowe gmin na oświatę, stawiają jej zwierzchników przed problemem wyznaczenia priorytetów.

Bezpośredni charakter działalności władz centralnych w polityce oświatowej oznacza prowadzenie i finansowanie placówek kształcących w pewnych dokładnie sprecyzowanych dziedzinach. Wiąże się to z oddaniem kompetencji oraz „władzy nad nimi” określonym ministerstwom i właściwym ministrom. Dokładny podział na owe placówki i władze zwierzchnie przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Podział jednostek oświatowych w Polsce według władzy zwierzchniej

Ministerstwo	Jednostka oświatowa
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	<ul style="list-style-type: none"> • Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej • Centralna Szkoła Państwowej Straży Pożarnej
Ministerstwo Obrony Narodowej	<ul style="list-style-type: none"> • licea lotnicze ogólnokształcące
Ministerstwo Sprawiedliwości	<ul style="list-style-type: none"> • placówki i szkoły przy zakładach karnych oraz w zakładach poprawczych
Ministerstwo Kultury i Ochrony Dziedzictwa Narodowego	<ul style="list-style-type: none"> • szkoły artystyczne dla uczniów i nauczycieli
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	<ul style="list-style-type: none"> • szkoły rolnicze dla uczniów i nauczycieli
Ministerstwo Środowiska	<ul style="list-style-type: none"> • szkoły leśne

Źródło: opracowanie na podstawie: M. Będzieszak, *Polityka oświatowa...*, *op. cit.*, s. 21–22.

Bezpośredniość w nakładach na jednostki oświatowe o charakterze ogólnym oznacza dofinansowania programów celowych, wsparcie finansowe dla uczniów i nauczycieli, dofinansowania form wypoczynku, obozów, kolonii⁴⁶. W latach 2005–2015 nakłady bezpośrednie na edukację, z uwzględnieniem subwencji oświatowej, oraz wydatki państwa z wyłączeniem tejże subwencji ze względu na jej ogólny a nie celowy charakter prezentuje tabela 2.

⁴⁶ M. Będzieszak, *Polityka oświatowa...*, *op. cit.*, s. 20–22.

Tabela 2

Wydatki publiczne na oświatę w latach 2005–2015

Rok	Wydatki publiczne na oświatę i wychowanie	Udział wydatków publicznych w PKB	Subwencja ogólne dla JST	Nakłady poza subwencją / Wydatki budżetu państwa
	mld zł	%	mld zł	mld zł
2005	40,2	4,1	26,1	2,5
2006	44,0	4,2	26,8	3,0
2007	45,3	3,9	28,2	3,2
2008	49,2	3,9	30,9	3,1
2009	53,1	3,9	33,4	2,1
2010	56,0	4,0	35,0	2,1
2011	58,3	3,9	37,0	2,2
2012	61,7	3,9	39,2	2,4
2013	62,0	4,0	39,5	2,9
2014	64,5	3,8	39,5	4,1
2015	b/d	b/d	40,4	b/d

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Informacji i Opracowań Statystycznych GUS, *Oświata i wychowanie* (w wybranych latach szkolnych), Warszawa, aktualna publikacja, GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2014/2015*, Informacje i Opracowania Statystyczne, Warszawa 2015.

W latach 2005–2015 widoczny jest systematyczny wzrost wydatków publicznych i subwencji ogólnej dla oświaty przy stosunkowo stabilnym udziale tych wydatków w PKB na poziomie ok. 4,0%. Wydatki budżetu państwa na edukację od roku 2005 do 2015 r. rozkładały się dość równomiernie. Średnio wydatki w tym okresie wynosiły 2,8 mld zł rocznie. W roku 2014 zaobserwowano dynamiczny wzrost wydatków. Budżet państwa przeznaczył na oświatę (wyłączając subwencję oświatową) aż 4,1 mld zł. Tak duże dofinansowanie znajduje swoje wytłumaczenie w dziejących się wówczas zmianach administracyjnych. Był to czas wejścia w życie *Ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (wprowadzenie ustawy odroczone zostało do roku 2014). Akt ten zastąpiony *Ustawą z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw*, wprowadził obowiązek rozpoczęcia edukacji szkolnej dla dzieci w wieku 6 lat. Zwiększenie wydatków budżetu państwa na oświatę było konsekwencją

podniesienia kosztów działalności szkół, wynagrodzeń dla pedagogów, a także samej edukacji. Państwo przygotowało bowiem wiele udogodnień dla uczniów oraz ich rodziców, wprowadzając m.in. plan darmowych podręczników⁴⁷.

2.2. Udział Unii Europejskiej w finansowaniu oświaty

Polska jest znaczącym beneficjentem wsparcia finansowego UE w perspektywie 2014–2020. Dodatkowo jest jedynym z państw członkowskich, którego pula dostępnych środków została zwiększona w stosunku do poprzedniego okresu programowania. W obecnej perspektywie, na 11 celów tematycznych finansowanych z EFRR, EFS i FS oraz inicjatyw wspólnotowych Polska otrzyma łącznie z UE – 85,6 mld EUR. Wśród wspomnianych 11 celów tematycznych szczególnie trzy są powiązane ze sferą edukacji, tj.

- Cel tematyczny 8 (CT8) – Wspieranie zatrudnienia i mobilności zawodowej pracowników.
- Cel tematyczny 9 (CT9) – Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem.
- Cel tematyczny 10 (CT10) – Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie⁴⁸.

W tej części artykułu autorki skupiły się na bieżącej perspektywie programowania obejmującej okres 2014–2020. W związku z tym w kolejnych punktach bliżej scharakteryzowane zostały główne założenia Strategii Europa 2020 w powiązaniu ze sferą edukacji. W dalszej części omówiono wytyczne dotyczące realizacji i finansowania zadań edukacyjnych za pośrednictwem Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (POWER).

2.2.1. Perspektywa 2014–2020 – założenia ogólne w zakresie edukacji

„*Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*” to długookresowy program rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej na lata 2010–2020. Najważniejszymi

⁴⁷ Nowelizacja ustawy o systemie oświaty: obowiązek szkolny sześciolatków i mniejsze klasy, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/nowelizacja-ustawy-o-systemie-oswiaty-obowiazek-szkolny-szesciolatkow-i-mniejsze-klasy> [dostęp: 09.03.2016].

⁴⁸ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*, 21 maja 2014 r., http://ec.europa.eu/contracts_grants/pa/partnership-agreement-poland_pl.pdf

wyznaczniki tej strategii są trzy podstawowe i wzajemnie ze sobą powiązane priorytety, tj.:

- Wzrost inteligentny, kojarzony przede wszystkim z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy.
- Wzrost zrównoważony to dążenie do efektywnego korzystania z zasobów, i stworzenia gospodarki bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej.
- Wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu odnosi się wprost do aktywizacji zawodowej możliwie jak największej liczby osób.

Realizacja tych priorytetów w dużej mierze zależy od jakości kapitału ludzkiego. Z kolei, poziom kompetencji i kwalifikacji obywateli ma decydujący wpływ na jakość tego kapitału. Strategia Rozwoju Kraju⁴⁹ definiuje poprawę jakości kapitału ludzkiego jako sytuację, w której obywatele przez jak najdłuższy okres życia i wykorzystując różne metody – w ramach edukacji formalnej, nieformalnej, pozaformalnej, w tym w miejscu pracy – uzyskują kompetencje i kwalifikacje zgodne z potrzebami społeczno-gospodarczymi⁵⁰.

Wobec zmieniających się wyzwań na rynku pracy, priorytetowym zadaniem państwa staje się (1) podnoszenie jakości usług edukacyjnych oraz (2) wyrównywanie szans edukacyjnych na wszystkich etapach kształcenia i szkolenia⁵¹.

W wymiarze krajowym wiodącymi dokumentami strategicznymi dla wymienionych kierunków interwencji jest Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, ale również Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Perspektywa uczenia się przez całe życie (zob. tabela 3).

⁴⁹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Warszawa wrzesień 2012, https://www.mr.gov.pl/media/3336/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf

⁵⁰ *Europejska agenda na rzecz uczenia się dorosłych (ang. European Agenda for Adult Learning)* nawołuje do:

„rozwijania nowego podejścia do kształcenia i szkolenia dorosłych, które skupione jest wokół efektów uczenia się oraz odpowiedzialności i autonomii uczącego się”.

Tym samym zawiera wytyczne dla krajów członkowskich w zakresie podnoszenia poziomu i jakości kompetencji oraz kwalifikacji obywateli oraz lepszego ich dostosowania do potrzeb rynku pracy. W Polsce stan kompetencji i kwalifikacji osób oraz priorytety na rzecz poprawy ich poziomu przedstawione są w dokumencie strategicznym *Perspektywa uczenia się przez całe życie*.

⁵¹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Warszawa wrzesień 2012, s. 105–106, https://www.mr.gov.pl/media/3336/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf

Tabela 3

Edukacja w nowej perspektywie – dokumenty strategiczne

Dokumenty	Cele
Strategia Europa 2020 Zalecenia Rady UE dla Polski (ang. <i>Country Specific Recommendations – CSR</i>) Pakiet rozporządzeń Warunki ex-ante	Dopasowanie edukacji do potrzeb rynku pracy Podniesienie jakości nauczania*
Krajowy Program Reform Strategia Rozwoju Kraju Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego Inne dokumenty, w tym: Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Perspektywa uczenia się przez całe życie (PLLL)	Podniesienie jakości i efektywności usług edukacyjnych Zwiększenie inwestycji w obszar uczenia się dorosłych
↓	↓
Umowa Partnerstwa i Kontrakt Terytorialny	
krajowe i regionalne Programy Operacyjne	

* Szerzej zob. *Country Specific Recommendations* w: 1) European Parliament, *Country Specific Recommendations (CSRs) for 2014 and 2015 A comparison and an overview of implementation*, Study, Directorate-General for Internal Policies Economic Governance Support Unit (EGOV), PE 542.659, 01 March 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542659/IPOL_STU\(2015\)542659_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542659/IPOL_STU(2015)542659_EN.pdf); 2) European Parliament, *Country Specific Recommendations (CSRs) under the European Semester Cycles 2011, 2012, 2013 and 2014*, Study, Directorate-General for Internal Policies Economic Governance Support Unit (EGOV), PE 528.744, 8 July 2014, s. 71–73, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/528744/IPOL-ECON_ET\(2014\)528744_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/528744/IPOL-ECON_ET(2014)528744_EN.pdf)

Źródło: opracowanie własne na podstawie prezentacji Ministerstwa Edukacji Narodowej, Departament Funduszy Strukturalnych, Środki europejskie na edukację – perspektywa finansowa 2014–2020, Warszawa 31 stycznia 2014 r.

Edukacja stanowi ważny element Umowy Partnerstwa (UP) na lata 2014–2020. W ramach celów głównych zapisanych w dokumencie znajduje się zwiększenie konkurencyjności gospodarki. Natomiast jednym z priorytetowych obszarów wsparcia są lepsze kompetencje kadr gospodarki. Wśród kierunków działań pozwalających na osiągnięcie celu tematycznego 10 (CT10)⁵² pojawiły się:

⁵² Cel tematyczny 10 brzmi: *Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenia zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności uczenia się przez całe życie.*

- Poprawa jakości kształcenia.
- Zwiększenie powiązania systemu edukacji i umiejętności osób z potrzebami rynku pracy.
- Lepszy dostęp do wysokiej jakości i usług edukacyjnych dostarczanych na rzecz grup o specjalnych potrzebach⁵³.

Tabela 4

Powiązanie celów i priorytetów interwencji w ramach CT10

Kierunki działań	Wykonanie
Poprawa jakości kształcenia.	<ul style="list-style-type: none"> • doskonalenie programów kształcenia na wszystkich etapach edukacji, • poprawa warunków kształcenia, w szczególności w szkołach i uczelniach, • poprawa jakości kadry pedagogicznej, akademickiej oraz kadr wspierających i organizujących proces nauczania, • poprawa systemu zarządzania edukacją i szkolnictwem wyższym.
Zwiększenie powiązania systemu edukacji i umiejętności osób z potrzebami rynku pracy.	<ul style="list-style-type: none"> • rozwój współpracy szkół, placówek oświatowych i szkół wyższych z ich otoczeniem, zwłaszcza z pracodawcami, • doskonalenie modelu kształcenia zawodowego oraz promocja kształcenia zawodowego, • wzrost liczby studentów w dziedzinach i obszarach istotnych dla gospodarki zdefiniowanych na podstawie analiz i ewaluacji, • wdrożenie Krajowego Systemu Kwalifikacji, • o wzrost uczestnictwa osób dorosłych w kształceniu i szkoleniu oraz poprawa jakości kształcenia osób dorosłych.
Lepszy dostęp do wysokiej jakości i usług edukacyjnych dostarczanych na rzecz grup o specjalnych potrzebach.	<ul style="list-style-type: none"> • wzrost udziału uczniów osiągających najwyższe wyniki edukacyjne, • wzrost liczby dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych objętych wsparciem na danym etapie edukacji, • zwiększenie odsetka dzieci (3–4 lat) korzystających z edukacji przedszkolnej.

Źródło: zestawienie powstało na podstawie dokumentu Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*, 21 maja 2014 r., s. 143–144, http://ec.europa.eu/contracts_grants/pa/partnership-agreement-poland_pl.pdf

⁵³ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*, 21 maja 2014 r., s. 12–13 oraz s. 143–144, http://ec.europa.eu/contracts_grants/pa/partnership-agreement-poland_pl.pdf

2.2.2. Programy wsparcia na rzecz edukacji

Polityka edukacyjna realizowana jest w ramach tzw. otwartej metody koordynacji⁵⁴. Oznacza to, że Unia Europejska kontrolę nad krajowymi systemami oświaty pozostawiła w rękach państw członkowskich. Nie oznacza to jednak, że w tej kwestii nie podejmuje żadnych działań. Oprócz wyznaczania wspólnych dla wszystkich państw Unii celów, Wspólnota bezpośrednio pomaga w ich osiągnięciu. Edukacja stanowiła i nadal stanowi ważny wątek w polityce Parlamentu Europejskiego. W przypadku Polski, edukacja i system oświaty zostały objęte szczególnymi zaleceniami Parlamentu Europejskiego. Ważkość problemu potwierdza również ujęcie sfery edukacji w odrębnych programach operacyjnych. W latach 2000–2006 był to Sektorowy Program Operacyjny – Rozwój zasobów Ludzkich (SPO – RZL), następnie, w okresie 2007–2013, wsparcia dla sfery edukacji należało głównie poszukiwać w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki – POKL. Aktualnie na poprawę edukacji i systemu oświaty zarezerwowany został Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój – POWER. Ze względu na horyzont czasowy w artykule, bliżej scharakteryzowane zostaną ostatnie dwa z wymienionych powyżej.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki miał na celu uczynienie państw Europy bardziej atrakcyjnymi gospodarczo oraz propagowanie podnoszenia kwalifikacji i wiedzy w celu szybszego zatrudnienia.

„Program Operacyjny Kapitał Ludzki ma na celu umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, poprzez wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenia obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie dla budowy struktur administracyjnych państwa”⁵⁵.

Realizacja głównych celów programu miała opierać się na realizacji celów pośrednich. W sferze edukacji cele te oznaczały podniesienie poziomu wiedzy całego społeczeństwa oraz podniesienie jakości realizowanych zadań oświatowych. Szczegółowo zajęto się systemem zarządzania w edukacji, podniesieniem jego efektywności, podjęto próbę dostosowania programów nauczania do wymagań stawianych na rynku pracy. Zwrócono uwagę na znaczenie

⁵⁴ Otwarta metoda koordynacji (ang. *Open Method of Coordination – OMC*) jest międzyrządową metodą zarządzania w Unii Europejskiej, opierającą się na dobrowolnej współpracy państw członkowskich. Stosowana jest ona w dziedzinach, w których z różnych powodów trudno stosować akty bezwzględnie wiążące (dyrektywy, rozporządzenia).

⁵⁵ Fundusze dla edukacji, <http://www.efs.men.gov.pl/index.php/fundusze-dla-edukacji/609-fundusze-unijne-dla-oswiaty> [dostęp: 07.02.2016].

wykształcenia technicznego, zdecydowano się wspierać współpracę między jednostkami oświatowymi, a przedsiębiorstwami. Nie zapomniano również o pedagogach i kadrze uniwersyteckiej. Wsparto ich rozwój intelektualny, podnoszenie kwalifikacji i kompetencji.

Zasady wprowadzenia tego projektu w naszym kraju zakładały dofinansowanie z Unii Europejskiej wynoszące 85% całkowitego kosztu projektu. Europejski Fundusz Społeczny przeznaczył zatem 9,7 mld Euro, przy wkładzie państwa wynoszącym 1,7 mld Euro. Całkowita kwota przeznaczona na wprowadzenie Programu wyniosła 11,4 mld Euro. Dodatkowo Polska na realizację konkretnych priorytetów otrzymała z EFS wsparcie finansowe wynoszące 2,3 mld Euro. Priorytety te odnosiły się do podniesienia jakości polskiej oświaty oraz wsparcia jej w najuboższych regionach naszego kraju⁵⁶.

Kontynuacją wymienionego programu na lata 2014–2020 jest „Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój” (POWER). Powołany do życia 17 grudnia 2014 r. przez Komisję Europejską ma wspomóc edukację, promocję zatrudnienia wśród osób młodych, szkolnictwo wyższe oraz promować większą troskę o zdrowie publiczne i efektywne zarządzanie⁵⁷.

Wszystkie planowane działania w kierunku wprowadzanych reform zostały podzielone na osie priorytetowe. Osie te to główne obszary działalności programu, zawierające wyszczególnione cele i działania, które trzeba wykonać. Osobno dla każdej osi przeznaczone są środki finansowe, zależnie od rozmiaru wprowadzanych zmian i trudności z nimi się wiążących. W zakresie promocji edukacji i szkolnictwa wyższego realizowane są projekty osi II i III.

Cele priorytetowe osi II, odnoszące się do edukacji, zakładają w największej mierze pomoc osobom z wykształceniem zawodowym, zapewnienie większej dostępności do edukacji osobom starszym oraz zmiany w systemie nauczania ogólnego „w zakresie kompetencji kluczowych uczniów niezbędnych do poruszania się na rynku pracy”. Działania podjęte mają się skupiać na ciągłym podwyższaniu jakości kształcenia, przez dokształcanie kadry pedagogicznej, możliwość uczestniczenia w kursach, szkoleniach. W zakresie edukacji zawodowej pożądane zmiany to większa kompatybilność między treścią nauczania a potrzebami rynku pracy. Potrzeba również wprowadzenia systemu większej uznawalności kwalifikacji zdobytych poza drogą formalnej edukacji, a będących ważnym atutem osób poszukujących pracę. Pomoc osobom, które skończyły już edukację formalną, ma polegać na otworzeniu przed

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/1960/SZOOPO_WER_14_20.pdf [dostęp: 12.02.2016].

nimi oferty przekwalifikowań zawodowych, kursów doszkalających, które by im pomogły w znalezieniu pracy w dziedzinach niezgodnych z ich obecnymi kwalifikacjami.

Cele III osi priorytetowej odnoszą się do systemu szkolnictwa wyższego. Zakładają one podniesienie kwalifikacji kadry uniwersyteckiej w celu podwyższenia jakości kształcenia na uczelniach wyższych, co w szczególności ma się odnosić do studiów doktoranckich. Program zakłada propagowanie współpracy międzynarodowej między ośrodkami naukowymi, celem uczestnictwa w międzynarodowych programach szkoleniowych. Działania te mają zmierzać do zwiększenia konkurencyjności na rynku pracy osób młodych. Zmiany mają także obejmować system zarządzania uczelniami wyższymi. Postuluje się, aby bardziej z informatyzować proces kształcenia, wprowadzać innowacyjne sposoby nauczania, celem zachęcenia studentów do zdobywania wiedzy również indywidualnie⁵⁸.

Polska na realizację POWER otrzyma z Europejskiego Funduszu Społecznego dofinansowanie wynoszące ponad 4,4 mld Euro. Dodatkowo będzie miała do dyspozycji 252,4 mln Euro z budżetu „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia osób młodych”⁵⁹.

3. SYSTEM EDUKACJI W POLSCE – UJĘCIE ILOŚCIOWE

Badanie poziomu edukacji w Polsce zostało przeprowadzone za pomocą wybranych 17 zmiennych diagnostycznych⁶⁰. Przeprowadzona analiza porównawcza pozwoliła na określenie pozycji Polski w sferze szkoleń, nauczania oraz ogólnego stanu wykształcenia obywateli w zestawieniu z pozostałymi krajami członkowskimi UE (por. tabela 5). Dla zmiennych wytypowanych do

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Program Operacyjny Kapitał Ludzki, http://www.efs.2007-2013.gov.pl/2014_2020/Strony/Program_Wiedza_Edukacja_Rozwoj_2014_20_przeslany_do_KE.aspx [dostęp: 12.02.2016].

⁶⁰ Por. M. Mościbrodzka, *Wykorzystanie metod wielowymiarowej analizy porównawczej w badaniu rozwoju edukacji w krajach Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 1 (298), 2014, s. 27–28; M. Targaszewska, *Ocena stanu i jakości polskiego szkolnictwa wyższego z wykorzystaniem metod WAP*, http://www.ekonometria.ue.wroc.pl/edukacja/publikacje/Ocena_stanu_i_jakosci_polskiego_szkolnictwa_wyzszego.pdf; A. Szejnberg, *Doskonalenie usług edukacyjnych. Podstawy pomiaru jakości kształcenia*, Uniwersytet Opolski, Opole 2008; J. Fazlagić, *Specyfika fińskiego systemu edukacji na tle Polski*, „E-mentor” nr 2 (59), Warszawa 2015, <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/59/id/1164>

analizy został wskazany kierunek ich wpływu na badane zjawisko (S – stymulanta, D – destymulanta)⁶¹. Spośród wybranych zmiennych, 14 to stymulanty, a 3 to destymulanty⁶². Stymulanta to zmienna, która im wyższe wartości przyjmuje, tym lepiej z punktu widzenia rozwoju badanego zjawiska. Wzrost lub spadek jej wartości przekłada się analogicznie na wzrost lub spadek ogólnej charakterystyki zjawiska. Destymulanta to zmienna o oddziaływaniu odwrotnym niż stymulanta. Wzrost jej wartości powoduje spadek ogólnej charakterystyki zjawiska.

Źródłem danych statystycznych, dzięki którym możliwe było przeprowadzenie analizy porównawczej, były bazy internetowe: Europejskiego Urzędu Statystycznego – Eurostat, Banku Światowego, Eurydice oraz Głównego Urzędu Statystycznego. Punktem wyjścia dla podejmowanej analizy było przyporządkowanie zmiennych do wyodrębnionych grup tematycznych, łącznie w niniejszej pracy jest ich sześć, tj. finansowanie (X1, X2), udział w systemie edukacji (X3, X6, X11, X14, X15), poziom wykształcenia – wykształcenie wyższe (X5, X12, X 16), grupa osób zagrożonych (X4, X8), edukacja obowiązkowa (X7, X9, X10, X13), dostęp do Internetu (X17).

W prowadzonej analizie autorki skupiły się na wskazaniu osiągnięć i słabości Polski. Zdecydowanie najlepiej sytuacja Polski przedstawia się w odniesieniu do osób w wieku 18–24 lata nie kontynuujących nauki. Ponieważ rozpatrywana zmienna diagnostyczna jest destymulantą, pożądane są jak najniższe wartości wskaźnika. Polska jest tym krajem, w którym „ucieczka” z systemu edukacji nie jest zjawiskiem zbyt powszechnym. Zajmujemy czołową trzecią pozycję w rankingu. Natomiast, fakt nie kontynuowania nauki dotyczy jedynie 5,4% młodzieży w wieku 18–24 lata. Równie dobre miejsca w rankingu zajmujemy pod względem długości obowiązkowej edukacji (5 pozycja w rankingu) oraz liczby uczniów przypadającej na jednego nauczyciela w szkole podstawowej (6 pozycja w rankingu). Przy czym ostatnia z wymienionych to również destymulanta, zatem im mniej uczniów przypada na jednego nauczyciela tym lepiej.

Patrząc na rozpatrywane zmienne według wyodrębnionych grup zdecydowanie najmocniejszą stroną polskiego systemu edukacji jest szkolnictwo wyższe. Znalazły się tutaj trzy zmienne zawierające dane o obywatelach z wyższym wykształceniem. Analizie poddano odsetek osób w wieku 20–24 lata oraz 30–34 lata mających wykształcenie wyższe oraz absolwentów kierunków

⁶¹ M. Połoński, *Analiza Wielokryterialna – wstęp do zagadnienia*, http://mieczyslaw_polonski.users.sggw.pl/Analiza%20wielokryter%20wstep1.pdf [dostęp: 24.04.2016].

⁶² Destymulanty znalazły się w tabeli nr 5, na pozycjach 1, 3 oraz 12.

ścisłych na 1000 obywateli w wieku 20–29 lat. Po pierwsze poziom wszystkich ze wspomnianych zmiennych przekroczył wartość średniej unijnej. Zdecydowanie na tle całej UE Polskę wyróżnia bardzo wysoki odsetek osób w wieku 20–24 lata legitymujących się wykształceniem wyższym (7 pozycja w rankingu). Blisko 9 na 10 osób, w tej grupie wieku, ukończyło studia wyższe.

Zdecydowaną bolączką Polski jest łącznie kategoria, określona w artykule jako – udział w systemie edukacji. Jest tutaj wyodrębnionych 5 zmiennych i aż cztery z nich uplasowały Polskę poza pierwszą dwudziestką (X3, X6, X11, X15) – por. tabela 5. Najgorzej sytuacja Polski wygląda pod względem obecności studentów zagranicznych na polskich uczelniach wyższych (27 pozycja w rankingu – 1,5%). W tej grupie aż dwie zmienne odnoszą się do udziału osób dorosłych w kształceniu ustawicznym. Wyraźnie widać, na tle pozostałych krajów członkowskich, że obywatele Polski wyjątkowo rzadko korzystają z różnych form dokształcania i/lub doskonalenia.

Warto jeszcze zwrócić uwagę, że jedynie dla sześciu zmiennych uzyskane wartości wskaźników były lepsze (wyższe dla stymulant, niższe dla destymulant) aniżeli średnia unijna (X1, X5, X12, X16, X4, X7, X8). Bardzo zbliżone wartości do poziomu średniego unijnego zanotowała Polska w przypadku liczby języków obcych, jakie znają uczniowie w szkole podstawowej oraz udziału osób zatrudnionych w sektorze edukacji w ogólnej liczbie pracujących.

Konkludując przeprowadzoną analizę, w przypadku żadnej z rozpatrywanych zmiennych Polska nie uplasowała się na chlubnej pierwszej pozycji. Jednakże, ominęło nas również, niechlubne, ostatnie, miejsce w rankingu. Niemniej jednak 27 pozycja w rankingu dla udziału studentów obcokrajowców to na pewno nie powód do zadowolenia.

Tabela 5

Wybrane zmienne diagnostyczne opisujące system edukacji
w krajach członkowskich UE

Zmienna	Lider		Polska		Stosunek/ Udział (%)
	Wartość	Państwo	Wartość	Pozycja	
1. Osoby w wieku 18–24 lata niekontynuujące nauki – X4 (destymulanta)	2,7	Chorwacja	5,4	3	200
2. Długość obowiązkowej edukacji – X13	13,0	Holandia	12,0	5	92

Tabela 5. cd.

Zmienna	Lider		Polska		Stosunek/ Udział (%)
	Wartość	Państwo	Wartość	Pozycja	
3. Liczba uczniów przypadająca na jednego nauczyciela w szkole podstawowej – X7 (destymulanta)	9,2	Luksemburg	11,0	6	120
4. Osoby w wieku 20–24 lata z wykształceniem średnim lub wyższym – X5	96,3	Chorwacja	90,4	7	94
5. Wydatki rządowe i samorządowe na edukację – X1	15,7	Litwa	12,5	10	80
6. Absolwenci studiów wyższych na kierunkach ścisłych na 1000 osób w wieku 20–29 lat – X16	24,7	Irlandia	19,1	10	77
7. Znajomość ilości języków obcych na 1 ucznia w szkole podstawowej – X9	2,5	Luksemburg	1,8	11	72
8. Współczynnik solaryzacji brutto w szkole podstawowej – X14	120,46	Szwecja	101,31	14	84
9. Osoby w wieku 30–34 lata mające wyższe wykształcenie – X12	53,3	Litwa	42,1	14	79
10. Udział osób zatrudnionych w sektorze edukacji w ogólnej liczbie pracujących – X10	11,16	Szwecja	7,88	15	71
11. Wydatki rządowe i samorządowe na badania i rozwój – X2	1,97	Niemcy	1,02	16	52
12. Osoby w wieku 15–24 lata niepracujące oraz nieuczące się – X8 (destymulanta)	5,5	Holandia	12	17	218

Zmienna	Lider		Polska		Stosunek/ Udział (%)
	Wartość	Państwo	Wartość	Pozycja	
13. Gospodarstwa domowe mające dostęp do Internetu – X17	96	Holandia	75	17	78
14. Osoby w wieku 25–64 lata uczestniczące w kształceniu ustawicznym – X6	31,9	Dania	4	22	13
15. Udział dzieci 4-letnich w edukacji wczesnoszkolnej – X3	100	Malta/ Francja	84,3	23	84
16. Osoby w wieku 15–29 lat uczestniczące w nieformalnej edukacji – X15	30,1	Szwecja	2,6	24	9
17. Studenci obcokrajowcy – X11	40,6	Luksemburg	1,5	27	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Europejskiego Urzędu Statystycznego Eurostat.

PODSUMOWANIE

Edukacja jest ważnym i złożonym czynnikiem społeczno-gospodarczym. Różnice między państwami w narodowym potencjale kapitału ludzkiego stanowią o różnym poziomie gospodarek tych państw. Niższe nakłady na edukację i oświatę przekładają się, niestety, na słabszy wzrost gospodarczy kraju. Wynika to z niskiego poziomu formalnej edukacji, która jest kluczową składową kapitału ludzkiego⁶³. M. Kletke-Milejska pisze:

„Od poziomu edukacji zależy jakość przyszłych kadr pracowniczych, a kategoria ta to jeden z podstawowych czynników dobrej pracy i jej wysokiej efektywności. (...) Ucząc racjonalnych metod pracy, oświata przyczynia się do zmniejszenia wypadkowości na stanowiskach pracy, powoduje racjonalniejsze gospodarowanie surowcami i zasobami energii, co ma następstwa ekonomiczne”⁶⁴.

⁶³ J. Grodzicki, *Edukacja czynnikiem rozwoju gospodarczego*, op. cit., s. 50.

⁶⁴ M. Kletke-Milejska, *Zreformowany system edukacji i jego wpływ na kształcenie i wychowanie dzieci w publicznych szkołach podstawowych: studium politologiczne*, Uniwersytet Śląski. Wydział Nauk Społecznych, Katowice 2007, s. 12–13.

Edukacja w Polsce staje aktualnie przed fundamentalnym problemem dostosowania swej struktury i oferty do wyzwań wynikających z globalizującego się świata, niekorzystnych trendów gospodarczych oraz pogłębiających się problemów demograficznych. Analiza i ocena polskiego systemu edukacji to trudny i złożony problem wymagający wieloaspektowego podejścia. Z prezentowanych badań wynika, że w Polsce niektóre elementy systemu edukacji funkcjonują niezłe, ale niestety większość wskaźników charakteryzujących jej poziom pokazuje ogromny dystans dzielący nasz kraj od unijnego systemu szkolnictwa.

Klasyczne systemy i formy edukacji nie nadążają za realiami społeczno-gospodarczymi. Młodzież ma często wątpliwości, czy obecne treści programów nauczania będą miały w najbliższej przyszłości istotne dla niej znaczenie, bowiem szkoły przygotowują do sprawnego funkcjonowania, ale w społeczeństwie, które odchodzi. Poprawa jakości kształcenia i tym samym dostosowania do wymagań współczesnego rynku pracy wymaga zmian w systemie szkolnictwa, wprowadzania innowacyjnych metod nauczania, podnoszenia kwalifikacji nauczycieli i wykładowców akademickich, współpracy szkolnictwa z biznesem.

Konieczne staje się urzeczywistnienie prawidłowo wytyczonych (w dokumentach strategicznych UE i Polski) celów edukacji, która w coraz bardziej złożonym świecie jest jednym z głównych czynników przesądzających o trwałym rozwoju społeczno-gospodarczym. Pozytywne zmiany uzależnione są w dużym stopniu od poczucia odpowiedzialności obecnych oraz przyszłych polityków, osób sprawujących funkcje kierownicze w administracji państwowej, samorządów terytorialnych, przedsiębiorców, stowarzyszeń i instytucji niepublicznych.

Przeprowadzone w pracy rozważania, ukazujące m.in. słabe i mocne strony polskiego systemu edukacji, powinny być pewnym wskazaniem dla decydentów o sposobie jego finansowania i reformowania.

Zaprezentowane badania i sformułowane wnioski stanowią przyczynek do dalszych analiz i prac w tym zakresie, wzbogacając wiedzę o systemie edukacji w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

- Becker G.S., *Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, The University of Chicago Press, Chicago 1993.
- Będzieszak M., *Polityka oświatowa państwa w zakresie zadań finansowanych z budżetu państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego – Finanse. Rynki finansowe. Ubezpieczenia”, Nr 45/2012.

- Cichocki R., Cynalewska J., *Proces tworzenia Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego, a działalność wyższych uczelni w Polsce*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 2006.
- Domański S.R., *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, PWN, Warszawa 1993.
- Dybiec H., *Mobilność transgraniczna*, BIP, nr 139/2005.
- Dynia E., *Integracja Europejska*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006.
- Fazlagić J., *Specyfika fińskiego systemu edukacji na tle Polski*, „E-mentor” nr 2 (59), Warszawa 2015, <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/59/id/1164>
- Golinowska S., *Polityka społeczna – koncepcje – instytucje – koszty*, Poltext, Warszawa 2000.
- Grodzicki J., *Edukacja czynnikiem rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2000.
- Grodzicki J., *Rola kapitału ludzkiego w rozwoju gospodarki globalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
- Herbst M., Herczyński J., Levitas A., *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009.
- Herczyński J., *Modele decentralizacji oświaty*, [w:] M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012.
- Kletke-Milejska M., *Zreformowany system edukacji i jego wpływ na kształcenie i wychowanie dzieci w publicznych szkołach podstawowych: studium politologiczne*, Uniwersytet Śląski. Wydział Nauk Społecznych, Katowice 2007.
- Komisja Europejska, *Kompetencje Kluczowe. Realizacja koncepcji na poziomie szkolnictwa obowiązkowego*, Eurydice, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2005, http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac_css/doc_num.php?explnum_id=502
- Kuzińska H., *Finansowanie oświaty w Polsce. Realia i konieczne zmiany*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2005.
- Kwieciński Z., *Zmiana, rozwój i postępowanie w świadomości podmiotów edukacji. Wstęp do badań*, „Kwartalnik Pedagogiczny” nr 4, Warszawa 1990.
- Lubińska T. (red.), *Budżet państwa i samorządów, decentralizacja – oświata studium porównawcze*, Difin, Warszawa 2005.
- Łukasiewicz G., *Kapitał ludzki organizacji. Pomiar i sprawozdawczość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Mościbrodzka M., *Wykorzystanie metod wielowymiarowej analizy porównawczej w badaniu rozwoju edukacji w krajach Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica”, 1 (298), 2014.

- Okoń W., *Nowy słownik pedagogiczny*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 1998.
- Smoczyńska A. (red.), *Kompetencje kluczowe. Realizacja koncepcji na poziomie szkolnictwa obowiązkowego*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2005.
- Szarfenberg R., *Kwestia edukacyjna*, [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka Społeczna. Materiały do studiowania*, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice 1998.
- Szejnberg A., *Doskonalenie usług edukacyjnych. Podstawy pomiaru jakości kształcenia*, Uniwersytet Opolski, Opole 2008.
- Ślusarz B., *Istota zmian w systemie edukacji w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] E. Raczyńska-Patalasowa (red.), *Zarządzanie i finansowanie w systemie edukacji w Polsce a integracja z Unią Europejską*, WSP, Zielona Góra 1999.
- Włoch A., *Społeczny wymiar edukacji europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie”, t. 18, nr 1/2011.

Netografia

- Daniluk D., *Proces uczenia się*, www.nauka.kn.org.pl [dostęp: 03.02.2016].
- Deklaracja Bolońska. Szkolnictwo wyższe w Europie*, s. 2, ekspercibolonscy.org.pl/sites/ekspercibolonscy.org.pl/files/1999_PL_Bologna_Declaration.pdf [dostęp: 09.03.2016].
- Erasmus+, <http://www.erasmusplus.agh.edu.pl/erasmus-student/stypendia/finansowanie-erasmus/> [dostęp: 12.02.2016].
- Europa 2020 – cele, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pl.htm [dostęp: 05.02.2016].
- Fundusze dla edukacji, <http://www.efs.men.gov.pl/index.php/fundusze-dla-edukacji/609-fundusze-unijne-dla-oswiaty> [dostęp: 07.02.2016].
- Jakość i przydatność szkolnictwa wyższego, http://ec.europa.eu/education/policy/higher-education/quality-relevance_pl.htm [dostęp: 04.02.2016].
- Migdalska W., *Funkcje współczesnej szkoły*, Internetowy Serwis Oświatowy AWANS.NET, Suwałki 2004, <http://www.awans.net/strony/dydaktyka/migdalska/migdalska2.html#funkcje> [dostęp: 11.02.2016].
- Nowelizacja ustawy o systemie oświaty: obowiązek szkolny sześciolatków i mniejsze klasy, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/novelizacja-ustawy-o-systemie-oswiaty-obowiazek-szkolny-szesciolatkow-i-mniejsze-klasy> [dostęp: 09.03.2016].

- Połośński M., *Analiza Wielokryterialna – wstęp do zagadnienia*, http://mieczyslaw_polonski.users.sggw.pl/Analiza%20wielokryter%20wstep1.pdf [dostęp: 24.04.2016]
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki, http://www.efs.2007-2013.gov.pl/2014_2020/Strony/Program_Wiedza_Edukacja_Rozwoj_2014_20_przeslany_do_KE.aspx [dostęp: 12.02.2016].
- Ramy strategiczne w dziedzinie kształcenia i szkolenia do 2020 r., http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/index_pl.htm [dostęp: 04.02.2016].
- Sprawozdanie w sprawie polityki spójności i przeglądu strategii „Europa 2020”, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0277+0+DOC+XML+V0//PL> [dostęp: 05.02.2016].
- Stępnia K., *Szkoła jako instytucja i jej funkcje*, <http://www.profesor.pl/publikacja,24731,Artykuly,SKOLA-JAKO-INSTYTUCJA-I-JEJ-FUNKCJE> [dostęp: 11.02.2016].
- Strategia Europa 2020, <http://uniaeuropejska.org/strategia-europa-2020/> [dostęp: 05.02.2016].
- Strategia Lizbońska, <http://uniaeuropejska.org/strategia-lizbonska/> [dostęp: 05.02.2016].
- System punktowy ECTS, <http://www.erasmus.org.pl/strefa-studenta/ects> [dostęp: 04.02.2016]
- Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/1960/SZOOOP_PO_WER_14_20.pdf [dostęp: 12.02.2016].
- Szymańska J.K., *Proces Boloński i europeizacja systemu szkolnictwa wyższego na przykładzie Uniwersytetu Warszawskiego*, http://www.procesbolonski.uw.edu.pl/dane/Proces_Bolonski_i_Europeizacja_szkolnictwa_wyzszego_J.K.Szymanska_UW.pdf [dostęp: 04.02.2016].
- Traktat o Unii Europejskiej, art. 126, s. 30, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf [dostęp: 28.06.2016].
- Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r., Art. 15., (Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425). [file:///C:/Users/moj%20komputer/Downloads/D19910425Lj%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/moj%20komputer/Downloads/D19910425Lj%20(2).pdf) [dostęp: 28.06.2016].
- Targaszewska M., *Ocena stanu i jakości polskiego szkolnictwa wyższego z wykorzystaniem metod WAP*, http://www.ekonometria.ue.wroc.pl/edukacja/publikacje/Ocena_stanu_i_jakosci_polskiego_szkolnictwa_wyzszego.pdf

SYSTEM EDUKACJI W POLSCE – WYBRANE PROBLEMY

Streszczenie

Edukacja jest jednym z najważniejszych czynników wzrostu gospodarczego. Rozwój edukacji jest ważnym postulatem polityki państwa oraz Unii Europejskiej. Odkąd zdano sobie sprawę z kluczowości tego zjawiska, poczyniono wiele działań na rzecz poprawy jakości kształcenia oraz wzrostu innowacyjności. Polityka Unii, skoncentrowana na wyrównaniu szans między wszystkimi państwami Wspólnoty, tworzy warunki sprzyjające rozwojowi edukacji, delegując do państw odpowiednie środki zarówno finansowe, jak i intelektualne. Głównym celem artykułu jest omówienie roli i znaczenia systemu edukacji we współczesnym świecie, ze szczególnym uwzględnieniem aktualnej sytuacji w Polsce. Niniejszy artykuł ma charakter faktograficzny, zawiera przegląd aktualnych dokumentów krajowych i europejskich traktujących o systemie edukacji. Niemniej jednak, jedna z części poświęcona jest prezentacji i analizie danych statystycznych. Wykorzystane dane ilościowe pozwoliły na ukazanie sytuacji polskiego systemu edukacji na tle pozostałych państw członkowskich. Przeprowadzone w pracy rozważania, ukazujące m.in. słabe i mocne strony polskiego systemu edukacji, powinny być pewnym wskazaniem dla decydentów o sposobie jego finansowania i reformowania. Zaprezentowane badania i sformułowane wnioski stanowią przyczynek do dalszych analiz i prac w tym zakresie, wzbogacając wiedzę o systemie edukacji w Polsce.

EDUCATIONAL SYSTEM IN POLAND: SELECTED ISSUES

Summary

Education is one of the most important factors in economic growth. The development of education is a significant element of a state and the European Union policy. A lot has been done for the improvement of education quality and the increase in innovation since people realised how important education is. The EU policy, focused on the equalisation of opportunities between all the Community states, creates conditions conducive to the development of education, delegating adequate financial and intellectual resources. The article mainly aims to discuss the role and significance of the system of education in the contemporary world, especially taking into consideration the

current situation in Poland. The article is factual in character and it contains a review of current domestic and European documents concerning the system of education. Apart from that one part is devoted to a presentation and an analysis of statistical data. The statistics used let the author present the situation in the Polish system of education against the background of other member states. The analysis conducted showing strengths and weaknesses of the Polish system of education should provide decision-makers with guidelines on financing and reforming education. The research and conclusions presented constitute a contribution to further analysis and work in the field, enriching the knowledge of the system of education in Poland.

СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ В ПОЛЬШЕ – ИЗБРАННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Резюме

Образование является одним из наиболее важных факторов экономического роста. Развитие образования является важным фактором государственной политики и политики Европейского Союза. С тех пор, как была осознана значимость этого постулата, было предпринято множество усилий для улучшения качества образования и роста инновационности. Политика Евросоюза, направленная на обеспечение равных возможностей между всеми государствами-членами Евросообщества, создает благоприятные условия для развития образования, оказывая в этом контексте государствам финансовую и интеллектуальную поддержку. Главной целью статьи является рассмотрение роли и значения системы образования в современном мире, с особенным учётом роли и значения актуальной ситуации в Польше. Данная статья имеет описательный и фактографический характер, в ней представлен обзор актуальных отечественных и европейских документов, связанных с системой образования. Тем не менее, одна из частей посвящена презентации и анализу статистических данных. Используемые количественные данные позволили рассмотреть и оценить состояние польской системы образования в сравнении с другими государствами-членами. Проведенный в рамках данной статьи анализ, позволяющий выявить, в частности, слабые и сильные стороны польской системы образования, должен служить своего рода в качестве инструкции для лиц, определяющих способ и формы его финансирования и реформирования. Данное исследование и сформулированные выводы представляют собой вклад в дальнейшие разработки и решения проблематики в этой области, расширяя сведения о системе образования в Польше.

Marek Gałęzowski*

UGRUPOWANIA POLITYCZNE
POLSKIEGO PAŃSTWA PODZIEMNEGO
POZA KOALICJĄ RZĄDZĄCĄ.
KILKA POSTULATÓW BADAWCZYCH

WPROWADZENIE

W czasie okupacji niemieckiej podziemna scena polityczna w kraju została zdominowana przez trzy ugrupowania – Polską Partię Socjalistyczną (przez dłuższy okres okupacji występującą pod nazwą Wolność Równość Niepodległość), Stronnictwo Ludowe i Stronnictwo Narodowe, do których po pewnym czasie dołączyło Stronnictwo Pracy. Ta ostatnia partia – znacznie mniej od nich liczna i wpływowa – budowała swoje znaczenie na odwoływaniu się do autorytetu premiera rządu Rzeczypospolitej gen. Władysława Sikorskiego, co znacząco wzmacniało jej pozycję, dając upragnione miejsce w porozumieniu zwanym potocznie „grubą czwórką”. Cztery stronnictwa łączyło przede wszystkim to, że przed wojną znajdowały się w opozycji wobec autorytarnych rządów obozu piłsudczykowskiego, dzieliło znacznie więcej, jednak to one wyłoniły z siebie przedstawicielstwo okupowanego kraju, które przez znaczną część wojny odzwierciedlało układ sił politycznych na uchodźstwie, czyli koalicję tworzącą kolejne rządy RP.

Poza wymienionymi ugrupowaniami w czasie wojny powstało na ziemiach polskich wiele innych organizacji politycznych. Były to zarówno niewielkie, pozbawione poważniejszych wpływów, czasami efemeryczne grupy lokalne, jak i takie, których działalność trwała przez niemal cały okres okupacji niemieckiej i wykraczała poza określone środowisko społeczne i region na tyle

* Marek Gałęzowski – dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie, Wydział Ekonomii i Zarządzania, marek.galezowski@lazarski.pl

znacząco, że można je uważać za współtworzące życie polityczne Polski Podziemnej. Powstające licznie w pierwszych dwóch latach okupacji, niekiedy, jak w wypadku piłsudczyków, i później, reprezentowały wszystkie przedwojenne kierunki ideowe. Choć wywodziły się z różnych środowisk politycznych i społecznych okresu międzywojennego, a czasem, jak Stronnictwo Demokratyczne wprost z międzywojennych ugrupowań politycznych, to ich działalność okupacyjna nie była prostą kontynuacją przedwojennej. Decydowała o tym całkowicie zmieniona sytuacja polityczna i warunki, w jakich tę działalność prowadziły. Z chwilą powstania wprowadzały więc one nową jakość w polskim życiu politycznym.

Wiele z tych organizacji, zwłaszcza na początku wojny, manifestowało swoją apolityczność i charakter wojskowy, za priorytet uznając działalność na rzecz odzyskania niepodległości Polski. Równocześnie tworzyły one deklaracje ideowe, prezentowały swoje poglądy w prasie konspiracyjnej, rywalizowały o wpływy w podziemiu, podejmowały też inne działania polityczne. Te zaś, którym udało się nadać swojej działalności rzeczywiście wojskowy charakter, czuły często potrzebę stworzenia dla niej zaplecza politycznego – tak stało się chociażby w wypadku Tajnej Armii Polskiej, która wyłoniła z siebie grupę polityczną Znak. Należy również zauważyć, że przeważająca większość tych organizacji, mimo odżegnywania się od polityki i silnych często ambicji wojskowych wojskowymi nie była, tworzone przez nie struktury zaś nabierały takiej formy jedynie wtedy, jeżeli scaliły się z ZWZ-AK.

I. Prezentowane w niniejszym artykule rozważania, uzasadniające potrzebę badań i formułujące wstępne postulaty badawcze dotyczące organizacji i ugrupowań politycznych spoza „grubej czwórki” odnoszą się do tych organizacji, których centrum działania, niezależnie od tworzonych przez nie struktur regionalnych, znajdowało się w umownym sercu polskiej konspiracji – Warszawie. W rozważaniach tych nawiążę do niektórych postulatów i pytań badawczych, przedstawionych w monografii poświęconej dziejom konspiracji piłsudczykowskiej¹. Pewne wskazane tam problemy i zagadnienia wydają się bowiem typowe w odniesieniu do organizacji pozostających – podobnie jak piłsudczycy – poza nurtem stronnictw tworzących reprezentację polityczną kraju, lecz aspirujących do odgrywania poważniejszej roli w podziemiu, wpły-

¹ M. Gałęzowski, *Przeciw dwóm zaborcom. Polityczna konspiracja piłsudczykowska w kraju w latach 1939–1947*, IPN, Warszawa 2013.

wania na decyzje polityczne, podejmowane w imieniu całego społeczeństwa polskiego przez stronnictwa tegoż przedstawicielstwa.

Wśród głównych organizacji spoza „grubej czwórki” wymienilibym przykładowo m.in. na prawicy: Front Odrodzenia Polski, Konfederację Narodu, Miecz i Pług, Ojczyznę², Pobudkę, Unię, Znak (później Związek Odrodzenia Narodowego); w centrum: Chłopską Organizację Wolności „Raclawice”, Związek Pracy Ludowej „Orka”, Polskę Niepodległą, Polski Związek Wolności, Stronnictwo Demokratyczne, Związek Odbudowy Rzeczypospolitej (od 1944 r. Związek Wolnej Polski), Związek Powstańców Niepodległościowych (później Kadra Polski Niepodległej); wśród ugrupowań lewicowych: Polską Ludową Akcję Niepodległościową (I i II), Socjalistyczną Organizację Bojową, Polskich Socjalistów (przekształconych później w Robotniczą Partię Polskich Socjalistów) wraz ze swoją bojówką partyjną, którą określiła mianem Polskiej Armii Ludowej, organizacje syndykalistyczne, na czele ze Związkiem Syndykalistów Polskich czy nieliczne, lecz tym bardziej starające się zwrócić na siebie uwagę grupki w rodzaju Stronnictwa Polskiej Demokracji czy Polskiego Stronnictwa Demokratycznego, chociaż w wypadku ostatniego z wymienionych, jego realne istnienie, dotychczas przyjmowane w historiografii, należałoby najpierw udowodnić. Odrębny nurt w życiu politycznym podziemia stanowiły organizacje konspiracyjne piłsudczyków – Obóz Polski Walczącej i Konwent Organizacji Niepodległościowych, a także grupa Henryka Józewskiego „Olgerda”, skupiona wokół pisma „Polska Walczy”, nazywana potocznie Grupą „Olgerda”³.

Były wreszcie organizacje niepodległościowe – quasi-wojskowe, nie mające określonego oblicza politycznego, które trudno byłoby przypisać do powyższego, wstępnego zresztą schematu, takie jak Gwardia Obrony Narodowej, Organizacja Wojskowa „Wilki”, Strażacki Ruch Oporu „Skała”, Związek Czynu Zbrojnego, czasem im mniej znaczące, tym bardziej dążące do propagandowego podniesienia tego znaczenia, jak np. Korpus Bezpieczeństwa i wiele innych. W czasie okupacji funkcjonowały też pewne środowiska polityczne i ideowe z czasów międzywojnia, które równie trudno ująć na zarysowanej powyżej mapie politycznej Polski Podziemnej. Mowa chociażby o środowisku

² Ojczyzna powstała w Poznaniu, lecz na przełomie 1941 r. i 1942 r. jej kierownictwo zostało przeniesione do Warszawy. Zob. „Ojczyzna” 1939–1945. Dokumenty, wspomnienia, publicystyka, Z. Mazur, A. Pietrowicz (red.), Instytut Zachodni, Poznań 2004.

³ O różnicach między konspiracyjnymi organizacjami piłsudczyków zob. M. Gałęzowski, *Przeciw dwóm zaborcom...*, op. cit., s. 278–287 (rozdział *Wzajemne relacje między organizacjami piłsudczykowskimi*).

przedwojennej Zadrugi, skupionym wokół Jana Stachniuka, o którym Bogumił Grott pisał:

„Zadruga w latach okupacji działała w sposób zamaskowany przed własnym społeczeństwem, co już świadczyło o tym, że jej koncepcje zostały przez nie odrzucone”⁴.

Mimo to Stachniuk silnie wpływał na poglądy przywódców Stronnictwa Zrywu Narodowego, grupy rozłamowej ze Stronnictwa Pracy, w 1943 r. wzmocnionej przyłączeniem się do niej Kadry Polski Niepodległej⁵, to zaś jest dostatecznym argumentem, by w kręgu badanej tematyki umieścić także jej ideowych inspiratorów z Zadrugi⁶.

⁴ B. Grott, *Między realizmem a utopią, czyli Jana Stachniuka i Zadrugi sny o prawdziwej potędze*, [w:] *Europejskie inspiracje myśli politycznej w Polsce od XIX do XXI wieku. Recepcja, kontynuacja, interpretacja*, E. Maj i in. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2013, s. 334. O takiej postawie zdecydował Stachniuk,

„upatrując cel główny dla Zadrugi w pracy teoretycznej, nadal, podobnie jak przed wojną, stroniąc od praktycznego życia politycznego i działalności wojskowej”.

B. Grott, *Jan Stachniuk i neopogański ruch Zadruga. Dzieje okupacyjne i powojenne 1939–1963*, „Nomos” 1994, nr 5/6, s. 124–125. Zob. też na ten temat znacznie bardziej wnikliwe, oparte na obszernej kwerendzie źródłowej studium J. Tomaszewicza, *Ugrupowania zadrużne i neozadrużne w okresie okupacji hitlerowskiej (1939–1945)*, „Historia i Polityka” 2012, nr 7 (14), s. 25 i nast.

⁵ I tę organizację niełatwo przypisać do któregośkolwiek z nurtów występujących na podziemnej scenie politycznej. Por. AAN, DRRP, sygn. 202/III-43, Vademecum polityczne (ugrupowania poza wielką czwórką), 22 VII 1944 r., k. 2–3, gdzie stwierdzano, że to ugrupowanie (w dokumencie określone błędnie nazwą Obóz Zrywu Narodowego),

„trudno zaszeregować gdziekolwiek [...], a zaszeregowanie go [w cytowanym dokumencie – M.G.] w zespole nacjonalistycznym wynika z założeń ideologicznych Zrywu, który reaktywizuje nacjonalizm Zadrugi, nacjonalizm antychrześcijański”.

O ideologii Stronnictwa Zrywu Narodowego zob. szczegółowe uwagi J. Tomaszewicza, *Ugrupowania zadrużne...*, *op. cit.*, s. 33–45.

⁶ „Stał się jego [czyli Stronnictwa Zrywu Narodowego – M.G.] ideowym inspiratorem, pozostając jednak w cieniu”. B. Grott, *Stachniuk Jan*, [w:] *PSB*, t. 41, Warszawa–Kraków 2002, s. 315. Środowisko Zadrugi, tak jak każda grupa polityczno-ideowa działająca w okupowanym kraju, cieszyła się zainteresowaniem Delegatury Rządu, w której materiałach zachowało się m.in. streszczenie wizji kreślonych przez jej reprezentatywnego przedstawiciela Eryka Skowrona, opierających się na założeniu usunięcia „mitu, że Polska jest przedmurzem chrześcijaństwa i zastąpienia go innym mitem”, co uważał za najważniejsze zadanie Zadrugi. Odnosząc się do aktualnej działalności swojego środowiska, Skowron stwierdzał m.in., że jego zespół popełnił błąd, występując pod nazwą Zadrugi, co stara się naprawić, aktualnie jej unikając, uważał też za błąd brak porozumienia z Niemcami, co rzekomo pozwoliłoby członkom Zadrugi na swobod-

Natomiast za odrębne od wymienionych organizacji spoza „grubej czwórki” uważam dzieje Organizacji Polskiej, nie tylko dlatego, że jest ona znacznie lepiej rozpoznana, lecz przede wszystkim ze względu na dynamikę jej działalności, która pozwala uznać znaczenie tego radykalnego ugrupowania narodowego za porównywalne z tym, które w polskim życiu podziemnym miały cztery główne stronnictwa⁷.

II. Organizacje konspiracyjne, które nie wywodziły się ze struktur czterech głównych przedwojennych stronnictw opozycyjnych, powstawały w Warszawie po zakończeniu działań wojennych, począwszy od października 1939 r. Bazą większości z nich były nie tyle ugrupowania polityczne okresu międzywojennego, ile raczej środowiska społeczne – zawodowe, kombatanckie, paramilitarne czy młodzieżowe, tj. tej młodzieży, która organizowała się politycznie przed wojną. Spośród ugrupowań wywodzących się z przedwojennych partii czy obozów politycznych w październiku 1939 r. wznowiło swoją działalność Stronnictwo Demokratyczne, w późniejszym czasie działacze ONR „Falanga” utworzyli Konfederację Narodu, a w drugiej połowie 1942 r. powstały dwa ugrupowania skupiające piłsudczyków.

W odniesieniu do tych ostatnich należy zauważyć, że niektóre wymienione wcześniej organizacje, jak ChOW „Raclawice”, Polska Niepodległa, Polski Związek Wolności, Unia czy ZOR w znacznej części wywodziły się ze środowisk popierających przed wojną obóz piłsudczykowski, bądź nawet będących jego częścią⁸. Jednak w czasie wojny i okupacji nie tylko nie nawiązywały

niejszą działalność (AAN, DRRP, sygn. 202/II-22, Stronnictwa polityczne, Kraków, sierpień 1942 r., k. 82). Była to raczej opinia odosobniona w tym środowisku, biorąc pod uwagę, że Stronnictwo Zrywu Narodowego prowadziło działalność konspiracyjną skierowaną przeciw Niemcom, a jego bojówka – Kadra Polski Niepodległej (w jej zaś szeregach Jan Stachniuk) biła się z Niemcami w powstaniu warszawskim. AIPN, 01222/1049, Józef Celica, Sprawa b[ylej] konspirac[yjnej] org[anizacji] KPN „Zryw”, k. 61–82; B. Grott, *Stachniuk Jan...*, *op. cit.*, s. 315.

⁷ W. Muszyński, *Duch młodych. Organizacja Polska i Obóz Narodowo-Radykalny w latach 1934–1944. Od studenckiej rewolty do konspiracji niepodległościowej*, IPN, Warszawa 2011.

⁸ Spośród wymienionych organizacji Unia powstała w kręgu dawnych działaczy tego obozu o światopoglądzie prawicowym, w 1937 r. współtworzących OZN, którzy jednak jeszcze przed wojną znaleźli się doń w opozycji. Byli wśród nich czasem prominentni wcześniej politycy piłsudczykowscy, jak bliski współpracownik Walerego Ślawka, a później działacz kierownictwa OZN Jan Hoppe. Warto wspomnieć, że w konspiracji Unia znalazła się w silnym konflikcie z OPW, czego wyrazem były nacechowane znacznym

ideowo do obciążonej potężnym odium „sanacji”, lecz wręcz odżegnywały się od niej. Za modelowy przykład takiej postawy, będącej raczej świadectwem ewolucji ideowej niż konformizmu, mógłby służyć kierujący ZOR Tadeusz Żencykowski, były poseł na Sejm RP i kierownik oddziału propagandy OZN, ponadto aktywny działacz Związku Strzeleckiego, inicjujący różne przedsięwzięcia podkreślające zaangażowanie tego stowarzyszenia po stronie obozu piłsudczykowski⁹. Podobnie było w wypadku wywodzącego się z tzw. lewicy piłsudczykowskiej SD, którego wielu działaczy w drugiej połowie lat trzydziestych znalazło się w opozycji wobec następców politycznych Józefa Piłsudskiego, tworząc najpierw Kluby Demokratyczne, a wiosną 1939 r. – Stronnictwo Demokratyczne. Zatrzymajmy się przy początkach działalności konspiracyjnej tego ugrupowania, wskazując na kilka zagadnień mniej lub bardziej związanych z badanymi organizacjami spoza „grubej czwórki” w początkowym okresie okupacji.

Na terenie okupacji niemieckiej, wobec szybkiej likwidacji organizacji łódzkiej, struktury SD powstały niezależnie od siebie, w Warszawie i w Krakowie. Jeżeli nie liczyć innych efemerycznych i pozbawionych poważniejszego znaczenia prób działalności demokratów, bądź grup zbliżonych do SD w innych miastach, w tym pod okupacją sowiecką, działalność tej partii do końca okupacji trwała tylko w tych dwóch ośrodkach. W pierwszych miesiącach okupacji SD nie przejawiało poważniejszej aktywności, ponieważ jego przedwojenni członkowie angażowali się w działalność w Służbie Zwycięstwu Polski, a następnie ZWZ, młodzież związana z demokratami stworzyła zaś Polską Ludową Akcję Niepodległościową, tyleż głośną, co już w drugiej połowie stycznia 1940 r. rozbitą przez gestapo. Liderzy stronnictwa dostrzegali wówczas niechęć społeczną do podejmowania równoległej z wojskową działalnością politycznej. Jerzy Makowiecki w rozmowie z Kazimierzem Moczarskim mówił:

„że większość ludzi, związanych ze Stronnictwem, oddaje się przede wszystkim pracom konspiracyjno-wojskowym. Dzięki temu robota czysto polityczna SD napotyka wśród członków SD, analogicznie do innych partii, na brak odzewu”¹⁰.

ładunkiem wzajemnej niechęci polemiki w prasie konspiracyjnej. Zob. M. Gałęzowski, *Przeciw dwóm zaborcom...*, *op. cit.*, s. 274.

⁹ *Ibidem*, s. 59.

¹⁰ K. Moczarski, *Notatki o działalności SD w czasie okupacji*, [w:] *idem, Zapiski*, oprac. A.K. Kunert, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1990, s. 132. Erazm Kulesza, ostatni prezes konspiracyjnego SD, podkreślał, że tylko pewna część środowiska przedwojennych klubów demokratycznych i SD weszła do konspiracyjnego stronnictwa w czasie wojny. AAN, CAH SD, 2/1933, Erazm Kulesza, Stronnictwo Demokratyczne

Zjawisko to można uznać za dość często występujące w pierwszych miesiącach okupacji – chęć prowadzenia działalności koncentrującej się na dążeniu do odzyskania niepodległości Polski, albo w organizacji wojskowej, jaką był ZWZ, albo w innych, przybierających formy wojskowe przy jednoczesnym spychaniu na dalszy plan zagadnień politycznych, co wyrażało się w niechęci do formułowania deklaracji politycznych czy wręcz manifestowanej apolityczności.

Dużym sukcesem SD była kooptacja 10 października 1939 r. prezesa tego ugrupowania, Mieczysława Michałowicza, do Głównej Rady Politycznej przy komendancie Służby Zwycięstwu Polski gen. Michale Tokarzewskim-Karaszewiczu, od początku zresztą wtajemniczonego w działania twórcy wojskowej konspiracji w kraju¹¹. Po rezygnacji Michałowicza z prac w Radzie oraz z kierowania SD w grudniu 1939 r.¹², a następnie zakończenia działalności przez Radę w chwili powstania ZWZ, w nowym porozumieniu politycznym demokraci nie byli już reprezentowani, chociaż jeszcze w końcu lutego 1940 r. płk Stefan Rowecki uważał za konieczne wprowadzenie ich do tworzonego przedstawicielstwa politycznego podziemia¹³. Wpływ na decyzje Politycznego

w czasie okupacji, k. 121. W kontekście uczestnictwa demokratów w tworzeniu konspiracji wojskowej można uznać za znamienne, że zaprzysiężenie oficerów ze sztabu SZP, w tym Stefana Roweckiego, nastąpiło w mieszkaniu Haliny Nieniewskiej z kierownictwa konspiracyjnego SD (między 15 a 18 października 1939 r.). J. Karasiówna, *Pierwsze półroczcie Armii Podziemnej (SZP–ZWZ)*, „Niepodległość” 1948, t. 1, s. 269.

¹¹ M. Tokarzewski-Karaszewicz, *U podstaw tworzenia Armii Krajowej*, „Zeszyty Historyczne” 1964, z. 6, s. 23, 24 (w tej relacji błędnie podano nazwisko Michałowicza – Michałowski).

¹² Płk S. Rowecki do gen. K. Sosnkowskiego, *Meldunek nr 4*, 8 II 1940, [w:] *Armia Krajowa w dokumentach 1939–1945*, t. 1: *Wrzesień 1939 – czerwiec 1941*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990, s. 116. Zdecydowało o tym bezpośrednie zagrożenie Michałowicza jako osoby publicznej, uzasadnione aresztowaniem przez gestapo innych członków Rady – Macieja Rataja i Mieczysława Niedziałkowskiego. Przeczucie to było trafne, gdyż wspomniani wybitni politycy polscy kilka miesięcy później zostali zamordowani przez Niemców w Palmirach, Michałowicza nie uchroniło jednak w przyszłości od aresztowania i pobytu na Pawiaku, a później w niemieckich obozach koncentracyjnych na Majdanku i w Gross-Rosen. K. Moczarski, *Notatki...*, *op. cit.*, s. 132; L. Hass, T. Ostrowski, *Mieczysław Michałowicz*, [w:] *PSB*, t. 20, Warszawa–Wrocław–Kraków–Gdańsk 1975, s. 642.

¹³ Płk S. Rowecki do gen. K. Sosnkowskiego, *Meldunek nr 6*, 28 II 1940, [w:] *Armia Krajowa...*, *op. cit.*, t. 1, s. 139. Co prawda gen. Tokarzewski-Karaszewicz przyczynę odsunięcia SD od tego porozumienia widział głównie w stanowczym sprzeciwie SN (M. Tokarzewski-Karaszewicz, *U podstaw...*, *op. cit.*, s. 42), to wydaje się, że decydująco wpłynęła na to solidarna postawa pozostałych stronnictw, tworzących wcześniej Radę Główną Polityczną, o czym pisał komendant ZWZ:

Komitetu Porozumiewawczego, a następnie Krajowej Reprezentacji Politycznej, pozostał jednak przedmiotem ambicji SD, które stopniowo, mimo niewielkiej liczebności, a także rozłamu dokonanego przez grupę Romualda Millera, rozwinęło swoją działalność, stając się ważną grupą podziemnego centrum¹⁴. Wyrazem zaś wspomnianych zamierzeń politycznych było powołanie Społecznej Organizacji Samoobrony, w której działacze SD odgrywali rolę inicjującą i kierowniczą¹⁵ (niezależnie od widocznej tam aktywności przedstawicieli innych stronnictw, przede wszystkim ChOW „Raclawice”, Frontu Odrodzenia Polski czy Pobudki)¹⁶. Celem SOS było zbieranie i przedstawianie delegatowi rządu opinii i wniosków ugrupowań konspiracyjnych spoza

„trzy główne stronnictwa dość zazdrośnie odnoszą się do idei rozszerzenia swego »związku« na inne pomniejsze ugrupowania polityczne”.

Sam Rowecki, który podobnie jak Tokarzewski wydawał się bardziej przekonany do rozbudowy tworzonego ciała politycznego, zauważał dalej, że owe stronnictwa

„nie reprezentują przecież pełnej dynamiki społeczeństwa [...]. Nie rezygnując w żadnym wypadku z idei RON rozszerzonego, trzeba pozostawić wobec tego [czyli niechęci PPS, SL i SN – M.G.] czasowi jego utworzenie”.

Płk S. Rowecki do gen. K. Sosnkowskiego, Meldunek nr 13 w sprawie komisarza cywilnego, 30 III 1940, [w:] Armia Krajowa..., op. cit., t. 1, s. 183. Jak wiadomo, możliwości znalezienia się w reprezentacji politycznej kraju dostąpiło jedynie Stronnictwo Pracy (jeżeli nie liczy czasowego udziału Polskich Socjalistów w PKP), a Rada Jedności Narodowej, do której weszło kilka środowisk spoza „grubej czwórki”, powstała dopiero w 1944 r.

¹⁴ Zob. m.in. AAN, DRRP, sygn. 202/II-6, Postawa polityczna społeczeństwa polskiego [styczeń 1942 r.], k. 115; *ibidem*, 636A, Raport sytuacyjny za okres od 15 XI 1941 r. do 1 VI 1942 r. Postawa polityczna społeczeństwa polskiego, k. 186; *ibidem*, sygn. 202/II-22, Dokument z 1 VI 1942 r. dotyczący życia politycznego okupowanego kraju, k. 55 (strona tytułowa dokumentu nie zachowała się).

¹⁵ AAN, DRRP, sygn. 202/II-35, Sprawozdanie za okres od 15 VII do 15 XI 1942 r. Polskie życie polityczne, k. 31–32, gdzie pisano m.in., że w czasie tworzenia SOS ujawniły się cele polityczne SD – SOS miał być „politycznym posagiem” stronnictwa, które ułatwiłoby wejście do szeroko zakreślonej współpracy z Delegaturą Rządu. O powstaniu SOS zob. także *Gen. Rowecki do Naczelnego Wodza, Meldunek organizacyjny nr 190 za czas od 1 IX 1942 do 1 III 1943, [w:] Armia Krajowa..., op. cit., t. 2, s. 457.* Por. też opinię Eugeniusza Duraczyńskiego, który uważał powstanie SOS za pewną próbę związania mniejszych organizacji z Delegaturą Rządu. E. Duraczyński, *Historia Polski 1939–1945*, Dom Wydawniczy Bellona, Wiedza Powszechna, Warszawa 1999, s. 316. Zapewne tak było, jednak wydaje się, że głębsze wniknięcie do struktur Delegatury Rządu to jedynie krok do celu, jakim było dokooptowanie przedstawiciela SOS do Politycznego Komitetu Porozumiewawczego (można zaś przypuszczać, że demokraci liczyli, że będzie to ktoś z grona ich przywódców).

¹⁶ AAN, DRRP, sygn. 202/III-43, Vademecum polityczne (ugrupowania poza wielką czwórką), 22 VII 1944 r., k. 2–3.

„grubej czwórki”¹⁷, lecz ambicje przywódców SD – Mieczysława Bilka i Jerzego Makowieckiego szły przypuszczalnie dalej i wiarygodna wydaje się opinia przypisana im przez jednego z działaczy ich ugrupowania, że chcieli uczynić SOS piątym filarem PKP¹⁸. Pośrednio na takie cele liderów SOS wskazywał uczestniczący w jej zebraniach Jerzy Michalewski, wspominając, że:

„niektórzy kierownicy poważniejszych organizacji stale żywili żal za niedopuszczenie ich w skład tzw. grubej czwórki (PKP)”

– można więc przypuszczać, że bardzo chętnie zmieniliby ten stan rzeczy¹⁹. Opinia ta znajduje potwierdzenie w materiałach Delegatury Rządu, w których informowano, że powstawaniu SOS towarzyszyła krytyka dotychczasowego układu politycznego ze strony ZOR i SD, lecz SD zatrzymało się w niej „w pół drogi”, nie chcąc zamykać sobie możliwości porozumienia z PKP, i wydaje się, że o to w tej krytyce chodziło (by zwrócić uwagę na to stronnictwo)²⁰.

¹⁷ AAN, DRRP, sygn. 202/II-22, t. 1, Uchwała powzięta na konferencjach organizacji niepodległościowych w Warszawie 12, 19 i 22 X 1942 r., k. 92; J. Michalewski, *Relacja*, „Zeszyty Historyczne” 1973, z. 26, s. 87, 90.

¹⁸ AIPN, 0298/558/3, Protokół przesłuchania świadka Andrzeja Klimowicza, 27 V 1950 r., k. 153. Przekaz ten znajduje wsparcie w relacji emisariusza rządu na uchodźstwie i jednocześnie SD, Jerzego Lerskiego. Przedstawił on mało pochlebnie Makowieckiego jako jednego z tych „podziemnych typów”, który „uważał się prawie za właściciela Polski Podziemnej i miał wyrobione opinie niemal na wszystkie tematy polityczne”. J. Lerski, *Emisariusz Jur*, Interim, Warszawa 1989, s. 113. Żądania rozszerzenia PKP pochodziły też od prawicowych grup Znak i Pobudka, które opracowały w tej sprawie memoriał *O reformę życia konspiracyjnego*. Postulowały w nim powołanie Krajowej Rady Narodowej, do której poza czterema głównymi stronnictwami mieli wejść przedstawiciele tych organizacji, które powstały w czasie okupacji. AAN, DRRP, sygn. 202/II-6, 636A, Raport sytuacyjny za okres od 15 XI 1941 r. do 1 VI 1942 r. Postawa polityczna społeczeństwa polskiego, k. 184. Jak wiadomo, z nazwy Krajowej Rady Narodowej skorzystali półtora roku później komuniści.

¹⁹ J. Michalewski, *Relacja...*, *op. cit.*, s. 90.

²⁰ AAN, DRRP, sygn. 202/II-11, Kwartalne sprawozdanie polityczne, kwartał IV 1942 r., k. 274. AAN, DRRP, sygn. 202/I-32, Raport specjalny – Sanacja, 15 XII 1942 r., k. 52; zob. też *ibidem*, sygn. 202/I-7, Depesza „Wernica” [Jana Piekałkiewiczza] do „Stema” [Stanisława Mikołajczyka], 12 I 1943 r., k. 4. Na taki stosunek SOS do „grubej czwórki” zwracał uwagę Andrzej Friszke, który pisał, że poddawała „zasadniczej krytyce system władz krajowych, a szczególnie zasadę czwórprzymierza”. A. Friszke, *O kształt niepodległej*, Biblioteka Więzi, Warszawa 1989, s. 456. Negatywne skutki monopolizacji władzy przez PPS, SL, SN i SP w postaci niechętnych opinii ze strony innych ugrupowań politycznych dostrzegał też Tomasz Strzembosz, który nawiązując do powstania SOS, pisał, że było to „uzasadnione względami konspiracyjnymi, z drugiej jednak [strony]

Problem monopolizacji władzy przez PPS, SL, SN i SP był zresztą dostrzegany i w kręgu podziemnej administracji, tworzonej przecież w znacznej mierze przez ludzi z nimi związanych. W jednym z dokumentów analizujących sytuację polityczną w podziemiu w końcu 1942 r., po utworzeniu dwóch ugrupowań piłsudczykowskich, sądzono, że cztery stronnictwa koalicji rządowej, nie reprezentując całego społeczeństwa, muszą się liczyć z piłsudczykami, tym bardziej że mają oni trudne do przecenienia wpływy wśród inteligencji.

„Próba konsolidacji sanacji w szerokiej płaszczyźnie frontu piłsudczyków, jeśli się udała, niewątpliwie pociągnęłaby za sobą wiele odrębnych obecnie organizacji i spowodować by mogła całkowitą zmianę dotychczasowego układu”

– pisano w jednym z dokumentów, chociaż uznawano, że powodzenie takiej konsolidacji wydaje się mało prawdopodobne²¹.

Nawet pobieżna znajomość dziejów konspiracyjnego SD pozwala dostrzec, że miało ono nieproporcjonalnie duże – w stosunku do znikomego znaczenia społecznego – wpływy w ZWZ-AK, co wyróżniało je spośród innych podobnych, wymienionych organizacji politycznych podziemia. Opisanie przyczyn tego zjawiska można uznać za jeden z przykładowych, licznych problemów badawczych związanych z życiem politycznym poza „grubą czwórką”, tym bardziej interesujący że, jak niegdyś zauważył Janusz Marszałec, SD była grupą:

„silnie infiltrowaną przez komunistów z racji obecności w niej Włodzimierza Lechowicza, agenta sowieckiego wywiadu”²².

Takich oryginalnych zagadnień, omówionych w historiografii najnowszych dziejów Polski powierzchownie lub nie podjętych wcale, istnieje wiele. Postulując ich zbadanie, warto podjąć próbę opracowania katalogu spraw i problemów, nawet jeżeli jest pewne, że będzie miał on charakter umowny, a na liczne szczegółowe pytania nie znajdziemy odpowiedzi.

wywoływało sytuacje uprzywilejowania, jak zawsze niezdrowe i konfliktogenne”. T. Strzembosz, *Rzeczpospolita podziemna. Społeczeństwo polskie a państwo podziemne 1939–1945*, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa 2000, s. 205.

²¹ AAN, DRRP, sygn. 202/I-32, Raport specjalny – Sanacja, 15 XII 1942 r., k. 52; zob. też *ibidem*, sygn. 202/I-7, Depesza „Wernica” [Jana Piekalkiewicza] do „Stema” [Stanisława Mikołajczyka], 12 I 1943 r., k. 4.

²² J. Marszałec, *Polskie Państwo Podziemne. Ciągłość i trwanie*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2002, nr 2 (2), s. 23. Por. *idem*, *Morderstwo na Makowieckich i Widerszalu. Stara sprawa, nowe pytania, nowe wątpliwości*, „Zagłada Żydów” 2006, nr 2, s. 30–31.

III. Wśród licznych zagadnień, wspólnych dla dziejów ugrupowań politycznych działających poza głównym, rządzącym nurtem politycznym Polski Podziemnej, które znalazłyby się w proponowanym katalogu problemów i tematów, wymienilibym m.in. opisanie ich struktur organizacyjnych (kierowniczych i niższych szczebli); określenie zasięgu terytorialnego i liczebności; scharakteryzowanie wydawnictw i ich zaplecza technicznego (funkcjonowanie drukarni i kolportażu); omówienie form łączności wewnątrzorganizacyjnej i środków finansowania działalności; ustalenie, z jakich przedwojennych środowisk politycznych i społecznych wywodzili się ich członkowie; przedstawienie stosunku do władz polskich na uchodźstwie, ZWZ-AK, Delegatury Rządu RP, ugrupowań politycznych „grubej czwórki”, wreszcie relacji między samymi organizacjami działającymi poza nią.

Kolejną kwestią byłoby omówienie praktycznego funkcjonowania każdej organizacji w warunkach wyjątkowo brutalnej polityki okupacyjnej, uzyskanie odpowiedzi na pytanie, na ile przyjęte formy organizacyjne okazały się skuteczne, na ile zachowywano zasady konspiracyjne. Zatrzymajmy się nad tym ostatnim zagadnieniem, które nie doczekało się odrębnego opracowania naukowego, wydaje się zaś jednym z ważniejszych w badaniach nad funkcjonowaniem różnych struktur Polskiego Państwa Podziemnego jako ten czynnik, który znacząco decydował o powodzeniu i skuteczności działalności konspiracyjnej.

Komendant ZWZ, gen. Stefan Rowecki, odnosząc się do przyczyn ponoszonych przez podziemie strat, stwierdzał, że:

„do zdekonspirowania pracy członków i nazwy [ZWZ] przyczynia się wyraźnie bezprzykładne gadulstwo i nieostrożność polityków”²³.

²³ Gen. Rowecki do Centrali, *Meldunek organizacyjny nr 79 z czas od 1 III do 1 IX 1941, 1 X 1941*, [w:] *Armia Krajowa...*, op. cit., t. 2, s. 99. Opinie takie gen. Rowecki wyrażał i wcześniej, pisząc chociażby w listopadzie 1940 r. o organizacjach działających na obszarze Warszawa-Województwo:

„Powiaty podmiejskie stały się od początku terenem wypadowym dla wszystkich organizacji, co wywołało w tych powiatach niesłychany chaos. Przy tym niektóre organizacje, kierowane przez ambitnych kandydatów na wodzów, nie przebiegały w środkach rywalizacji organizacyjnej, posługując się kłamstwem, oszczerstwem, a niekiedy i metodami prowadzonymi do dekonspiracji współzawodnika. Celuje w tych metodach organizacja Wilków”.

Gen. Rowecki do gen. Sosnkowskiego, *Meldunek organizacyjny nr 37 z dnia 21 XI 1940 r.*, [w:] *Armia Krajowa...*, op. cit., t. 1, s. 340. OW „Wilki” była jedną z organizacji konspiracyjnych najgorzej ocenianych przez gen. Roweckiego. Zob. Gen. Rowecki do gen. Sosnkowskiego, *Meldunek organizacyjny nr 63, 1 IV 1941 r.*, [w:] *Armia Krajowa...*, op. cit., t. 1, s. 501.

Trudno wątpić, by opinia ta nie odnosiła się również do kręgów i działaczy politycznych spoza „grubej czwórki”. Należy zresztą zauważyć, że do zjawisk wymienionych przez gen. Roweckiego dochodziły również inne niedbalstwa. Przyjrzyjmy się na przykład sytuacji, do której doszło w Konfederacji Zbrojnej, powołanej przez kilka różnych politycznych organizacji konspiracyjnych, m.in. TAP i Znak, GON, Wawel.

Po utworzeniu KZ kolportaż pisma „Znak”, organu grupy o tej samej nazwie, podporządkowano Stanisławowi Arctowi, kierującemu dotychczas kolportażem innej organizacji, która weszła do KZ – Komendy Obrońców Polski. Arct nakazał Józefie Kęszyckiej, kierownicze kolporterki „Znaku”, sporządzenie sprawozdania z dotychczasowej działalności konspiracyjnej i z tymże sprawozdaniem dostał się w ręce gestapo. Niemcy natychmiast zatrzymali Kęszycką, a ta ujawniła nazwiska innych kolporterki oraz jednego z członków kierownictwa Znak, Jana Danglera. Arct i Kęszycka po śledztwie zostali wywiezieni do obozów koncentracyjnych, gdzie zginęli, Dangel był więziony w obozach do końca wojny²⁴. Ta sprawa w części miała jednak szczęśliwy finał, ponieważ aresztowane kolporterki zaprzeczyły, by uczestniczyły w działalności konspiracyjnej i po pewnym czasie zostały zwolnione²⁵.

Bywało i tak, że własne zaniedbania nie wpływały decydująco na losy organizacji. Nie przestrzegano zasad konspiracji w Polskiej Ludowej Akcji Niepodległościowej, co po latach przyznawali jej członkowie ocaleni ze styczniowego pogromu²⁶. Nie to przesądziło jednak o jej zniszczeniu, lecz Stanisław Izdebski, zdrajca z własnych szeregów, który pewnego dnia zadenuncjował na gestapo wszystkich znanych sobie członków organizacji, ich aresztowania zaś

²⁴ K. Malinowski, *Tajna Armia Polska, Znak, Konfederacja Zbrojna. Zarys genezy, organizacji i działalności*, PAX, Warszawa 1986, s. 159–161. Por. *Gen. Rowecki do gen. Sosnkowskiego. Meldunek organizacyjny nr 63 (Meldunek półroczny o stanie organizacyjnym ZWZ w Generalnej Guberni, na ziemiach wcielonych do Rzeszy i pod okupacją sowiecką)*, [w:] *Armia Krajowa...*, *op. cit.*, t. 1, s. 486.

²⁵ M. Zieleniewski-Ginterowa, *Z pobytu w celi małoletnich*, [w:] *Wspomnienia więźniów Pawiaka (1939–1944)*, S. Płoski i in. (red.), Ludowa Spółdzielnia Wydawnictw Wojskowych, Warszawa 1964, s. 191–214.

²⁶ J. Drewnowski, K. Koźniewski, *Pierwsza bitwa z gestapo. Wspomnienie o Polskiej Ludowej Akcji Niepodległościowej (PLAN)*, Czytelnik, Warszawa 1969, s. 189–190. Związany z PLAN Tadeusz Pawłowicz wspominał swoje spotkanie na Nowym Świecie z kierującym tą organizacją Jerzym Drewnowskim,

„który z triumfem, na oczach licznych przechodniów, otwiera grubo wypchaną teczkę i wręcza mi do kolportażu pierwszy numer pisma PLAN pod nazwą Polska Ludowa”.

T. Pawłowicz, *Obraz pokolenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1999, s. 66.

pociągnęły kolejne, co doprowadziło do rozbitcia PLAN, chociaż, biorąc pod uwagę skalę i formy represji, które objęły także członków rodzin jej działaczy, można mówić wręcz o zgładzeniu jej przez Niemców²⁷.

Takie zaniedbania zdarzały się nie tylko w konspiracji politycznej, lecz także wspomnianym na początku artykułu organizacjom quasi-wojskowym. 29 marca 1940 r. w mieszkaniu przy ul. Sosnowej 3 w Warszawie, w trakcie próby aresztowania przebywającego tam komendanta OW „Wilki”, Józefa Brücknera „Rylskiego”, i towarzyszących mu osób, doszło do walki – jeden gestapowiec zginął, drugi został ranny, pozostali wycofali się. Brückner i jego adiutant Roman Kluzowski „Halny” zdołali przedostać się na dach domu i zbiec, a ta spektakularna ucieczka, widziana przez okolicznych mieszkańców, odbiła się szerokim echem w Warszawie. Wyrwanie się z matni dwóch konspiratorów zostało jednak ciężko okupione. W mieszkaniu przy ul. Sosnowej Brückner zostawił notes z wieloma nazwiskami i adresami członków organizacji „Wilki”, co wraz z wcześniejszymi działaniami agenta gestapo Szymona Wiktorowicza spowodowało liczne aresztowania²⁸.

²⁷ J. Drewnowski, K. Koźniewski, *Pierwsza bitwa...*, *op. cit.*, s. 206–209. Rola Izdebskiego została ujawniona natychmiast, po ucieczce z Al. Szucha Kazimierza Kotta, a w 1942 r. zdrając zlikwidował jeden z ocalałych członków PLAN – Jan Błoński (jeszcze w tym samym roku aresztowany przez gestapo i zamordowany w śledztwie, w następnym roku Niemcy rozstrzelali również jego rodziców). A.K. Kunert, *Błoński Jan Edward*, [w:] *idem, Słownik biograficzny konspiracji warszawskiej 1939–1944*, t. 2, Warszawa 1987, s. 36–37. Sam fakt dobrowolnego zgłoszenia się Izdebskiego do gestapo znajduje potwierdzenie w nieznanym autorom cytowanej książki o PLAN zeznaniach jednego z gestapowców, zaangażowanych w tę sprawę (choć przemilczającego swój udział). AIPN, 0363/698/1, Protokół przesłuchania podejrzanego Alfreda Otto, 10 VII 1950 r., k. 75. Należy dodać, że podobne wypadki denuncjacji nie były rzadkością. Ofiarą polskich renegatów padły m.in. dwie osoby z grupy piłsudczykowskiej, wydającej pismo „Słowo Polskie” – Irena Salinger i Lucjan Przybysz, zamordowani następnie przez Niemców. W drugim wypadku udało się wykryć i zlikwidować zdrajcę. Zob. M. Gałęzowski, *Wierni Polsce. Ludzie konspiracji piłsudczykowskiej 1939–1947*, LTW, Warszawa 2005, s. 553–555, 602–604. Zob. też omówienie sprawy denuncjacji dokonanych przez Mieczysława Wiącka w Szarych Szeregach w Warszawie. G. Nowik, *Epilog do „Kamieni na szaniec”*, wyd. 2, Niezależne Wydawnictwo Harcerskie, Warszawa 2014.

²⁸ *Pawiak był etapem. Wspomnienia z lat 1939–1944*, wybór i oprac. R. Domańska, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1987, s. 71, 74, 471, 477 (relacja Marii Łozianko-Wildenowej). Należy dodać, że Niemcy w odwecie zastosowali po tym starciu odpowiedzialność zbiorową, aresztując i mordując wszystkich mężczyzn zamieszkałych w domu przy ul. Sosnowej. Działalność OW „Wilki” po wspomnianych wydarzeniach stopniowo zanikła (część przyłączyła się później do Unii, współtworząc jej oddziały wojskowe). *Gen. Rowecki do Centrali, Meldunek organizacyjny nr 79 za czas od 1 III do 1 IX 1941 r.*, 1 X 1941, [w:] *Armia Krajowa...*, *op. cit.*, t. 2, s. 106.

Wracając do wspomnianego katalogu zagadnień postulowanych do zbadania, a wspólnych organizacjom spoza „grubej czwórki”, należy zauważyć, że uczestnicząc w walce konspiracyjnej, równocześnie rywalizowały one z innymi ugrupowaniami podziemnej sceny politycznej, dążąc do realizacji własnej wizji polityki polskiej. Służyło temu oddziaływanie ideowe na społeczeństwo za pomocą publicystyki prezentowanej w wydawnictwach konspiracyjnych, będących, jak się wydaje, najbardziej dostrzegalnym dowodem prowadzonej działalności. Przedstawienie i analiza tej publicystyki na tle dynamicznie zmieniającego się położenia sprawy polskiej, przede wszystkim wzrastającego zagrożenia ze strony ZSRS, wydaje się jednym z najważniejszych postulatów badawczych w omawianej tematyce.

Wyodrębniłbym w tej problematyce zagadnienia dotyczące polityki zagranicznej oraz wewnętrznej. Pierwsze dotyczyłyby stosunku do ZSRS – złożonego i zmieniającego się w miarę przebiegu wojny; do Niemiec – jednolitego przez całą okupację; do sojuszników Polski – przede wszystkim Wielkiej Brytanii; do mniejszych sąsiadów Polski. W tym pierwszym obszarze uwzględniłbym również problematykę powojennego kształtu Europy Środkowej, przede wszystkim kwestię postulowaną przez wiele ugrupowań federacji Środkowo-europejskiej. W sprawach wewnętrznego kształtu państwa polskiego najistotniejsze w tej publicystyce były zagadnienia związane z tematyką ustrojową, jak chociażby kwestia stosunku do obowiązującej konstytucji RP; społeczną – w tym wypadku zwłaszcza nurtujący wszystkie środowiska problem poprawy położenia materialnego uboższych grup społeczeństwa, a także wypracowanie polityki wobec mniejszości narodowych; gospodarczą – przede wszystkim reformami planowanymi w powojennej Polsce; w najmniejszym wreszcie stopniu – kulturalną.

Ważnym elementem publicystyki małych organizacji były bieżące problemy polityczne, stosunek do władz polskich na uchodźstwie, do Armii Krajowej i Delegatury Rządu RP na Kraj, przedstawienie działalności członków ugrupowań spoza „grubej czwórki” w obu tych pionach Polskiego Państwa Podziemnego (przykładowo chociażby w Akcji „N”)²⁹, a także określenie stopnia oddziaływania na nie, o czym wspominałem na przykładzie SD. Treści przekazywane w publikacjach omawianych organizacji służyły określeniu stosunku do innych ugrupowań politycznych, na czele ze stronnictwami

²⁹ Dotyczyło to Tadeusza Żenczykowskiego i kierowanego przez niego ZOR oraz Antoniego Szadkowskiego, który włączył w tę działalność Polski Związek Wolności. Więcej na ten temat zob. *Akcja dywersyjna „N”. Dokumenty i materiały z archiwum Tadeusza Żenczykowskiego*, oprac., przedmowa i przypisy G. Mazur, Towarzystwo Przyjaciół Ossolineum, Wrocław 2000.

rzządzającymi, w kontekście rywalizacji z jednymi, poszukiwania partnerów i dążenia do współpracy z innymi. Te ostatnie wyrażały się w tworzeniu ponadpartyjnych porozumień w rodzaju wspomnianej już Społecznej Organizacji Samoobrony, lewicowej Centralizacji Stronnictw Demokratycznych, Socjalistycznych i Syndykalistycznych czy też efemerycznego Porozumienia Polskich Organizacji Niepodległościowych, utworzonego z inicjatywy prawicowych Pobudki i Związku Odrodzenia Narodowego³⁰. Niemniej jednak konieczne jest omówienie stosunku do komunistów, który w wypadku niektórych organizacji ewoluował od niechętnego do zabiegów o nawiązanie współpracy, co dotyczyło przede wszystkim niewielkich, pozbawionych poważniejszych wpływów i nieszczególnie poważanych przez samych komunistów organizacji, skupionych we wspomnianej Centralizacji³¹. Poza publicystyką, ukazującą się na łamach prasy konspiracyjnej, interesujące byłoby również rozpatrzenie roli informacyjnej prasy oraz określenie źródeł, z których w warunkach niemieckiej blokady informacyjnej czerpano wiedzę o sytuacji w kraju i na frontach wojennych.

Były wreszcie w dziejach przynajmniej niektórych spośród tych organizacji pewne wydarzenia i działania, które zdobyły rangę pozwalającą na wpisanie ich do każdego opracowania całościowo podejmującego dzieje walki konspiracyjnej, prowadzonej na ziemiach polskich w czasie II wojny światowej. W wypadku PAL takimi działaniami były prowokacyjne odezwy wydane przez tę organizację w przededniu wybuchu powstania warszawskiego, udział związanych z nią oficerów w aresztowaniu szesnastu przywódców Polski Podziemnej – oba dobrze rozpoznane w historiografii. W wypadku SD jest to wspomniana kwestia wpływów tej partii na oblicze propagandowe AK czy w pewien sposób związane z tym wpływem okoliczności zabójstwa prezesa stronnictwa Jerzego Makowieckiego – najgłośniejszej chyba zbrodni politycznej w dziejach wewnętrznych Polskiego Państwa Podziemnego. Czasem o tej randze decydują inne elementy, jak w wypadku piłsudczyków ich opozycja wobec rządu polskiego na uchodźstwie i jego przedstawicielstwa politycznego w kraju, a także bardzo przenikliwa ocena zagrożenia sowieckiego, która nadała ich publicystyce oryginalny rys i zapisała ją trwale w dziejach polskiej myśli politycznej tego czasu.

³⁰ AAN, DRRP, sygn. 202/II-11, Kwartalne sprawozdanie polityczne, kwartał IV 1942 r., k. 265.

³¹ AAN, Społeczny Komitet Antykomunistyczny ANTYK, sygn. 228/17-2 [Meldunek] 362-2P, nr 5/2P/44, 8 III 1944 k. 152.

IV. Na wspomniany katalog spraw składają się również problemy szczegółowe, odrębne dla każdej organizacji. Na początku badań nie sposób nawet ogólnie określić wszystkich, przyjmując, że w miarę ich postępu stopniowo będą one wzbogacać ów proponowany zbiór tematyczny, przy zachowaniu wątpliwości, czy w ogóle kiedykolwiek można mu będzie nadać formę skończoną. Wskazując kilka przykładów takich odrębnych zagadnień, sięgnijmy do dziejów konspiracji piłsudczykowskiej. Różnice w stosunku do innych organizacji zaczynały się od konieczności zdefiniowania samego pojęcia konspiracji politycznej tego nurtu, co nie było tak oczywiste jak w wypadku innych ugrupowań, i określenia przynależnych do niej organizacji, następnie przedstawienia przyczyn, które spowodowały rozbitcie obozu piłsudczykowskiego w stopniu daleko większym niż stało się to w wypadku innych ugrupowań polskiego życia politycznego (co wpłynęło też na późniejsze podjęcie przez piłsudczyków sformalizowanej działalności politycznej), wreszcie – określenia przyczyn niepowodzenia działań zmierzających do stworzenia jednolitego ugrupowania piłsudczykowskiego w kraju, „mimo obustronnej świadomości nonsensu, jaki to stwarza w środowisku piłsudczyków”³².

Odrębnym problemem w każdej organizacji są też relacje wewnętrzne, które czasem, jak w wypadku Stronnictwa Demokratycznego, prowadziły do konfliktów i w konsekwencji do rozłamów. Rozbieżności w stronnictwie wystąpiły już na początku jego działalności, po ustąpieniu z funkcji prezesa Mieczysława Michałowicza, a ich wyrazem było powstanie frakcji Romualda Millera, która przybrała nazwę Polska Organizacja Demokratyczna. W lipcu 1943 r. dokonała ona wspomnianej już secesji, tworząc wraz z większością członków krakowskiej SD Stronnictwo Polskiej Demokracji, w którego ramach działała też niewielka grupka pod ambitną nazwą Ruch Młodej Demokracji, wydająca pismo „Młoda Demokracja”. Bliższe przyjrzenie się tej kilkuosobowej grupce, o której w literaturze przedmiotu znajdują się jedynie ogólne informacje, sugerujące jednak większe jej znaczenie niż miała w rzeczywistości, dowodzi, że pod pozorami realizmu politycznego głosiła ona w zawołowanej formie hasła wypowiedzenia posłuszeństwa legalnym władzom polskim i konieczność porozumienia z ZSRS, nie precyzując warunków, na jakich miałyby ono nastąpić (co mogło to oznaczać jedynie kompromis w rozumieniu sowieckim). Nie można się temu dziwić, skoro ich starsi mentorzy z SPD w 1944 r. pod-

³² Instytut Józefa Piłsudskiego w Londynie, Kolekcja Edwarda Śmigłego-Rydza, sygn. 18, Edward F. Pfeiffer, Relacja z pobytu marszałka Śmigłego-Rydza w kraju w 1941 r., s. 7–8.

porządkowali się komunistom, wyrzekając się swojej podmiotowości, którą w odróżnieniu od Ruchu Młodej Demokracji jednak wcześniej mieli³³.

Pozostając przy relacjach wewnętrznych centrum polskiej konspiracji, w Związku Odbudowy Rzeczypospolitej rozłamu dokonała grupa skupiona wokół Bronisława Jastrzębskiego, który utworzył Bojową Organizację „Wschód” i wydawał pismo o takim tytule, politycznie zaś współpracował z piłsudczykowskim Konwentem Organizacji Niepodległościowych³⁴. Nie wpłynęło to szczególnie na osłabienie ZOR, który pod energicznym kierownictwem Tadeusza Żenczykowskiego prowadził działania konsolidacyjne w centrum podziemnej sceny politycznej. Ich efektem było utworzenie Zjednoczenia Demokratycznego z udziałem Stronnictwa Demokratycznego i Polski Niepodległej, którego przedstawiciel wszedł do Rady Jedności Narodowej³⁵.

Były też w dziejach tych organizacji liczne sprawy po dziś dzień zagadkowe lub niedostatecznie wyjaśnione, jak chociażby wspomniany mord na trzecim w kolejności prezesie SD Jerzym Makowieckim i członku tego stronnictwa, historyku Ludwiku Widerszalu, oraz najpewniej łączące się z tym wydanie w ręce Niemców związanych ze stronnictwem Haliny Kraheleskiej i profesora Marcelego Handelsmana. Sprawę tę, przypomnijmy – jedną z najgłośniejszych w dziejach Polski Podziemnej – ze względu na znaczenie działalności Makowieckiego w KG AK łączyłbym bardziej z tą sferą niż z aktywnością w SD, wykracza ona bowiem niewątpliwie poza środowisko SD³⁶.

³³ Zob. m.in. *O realną politykę*, „Młoda Demokracja”, 24 I 1944, nr 4, s. 1–2. Materiały archiwalne wskazują, skąd młodzi demokraci czerpali inspirację swojego realizmu. Zob. powojenne wypowiedzi czołowego działacza Ruchu Młodej Demokracji – Leszka Guzickiego (informatora o kryptonimie „Burmistrz”). AIPN, 00170/73, t. 1, Protokół przesłuchania świadka Leszka Guzickiego, 9 V 1950 r., k. 35, gdzie mówił m.in. o uzgadnianiu treści tekstów zamieszczanych w „Młodej Demokracji” z członkiem kierownictwa PPR Marianem Spychalskim, który polecał im również „jak najgłębsze personalne rozpracowanie SPD i wywarcie nacisku w późniejszym okresie na wstąpienie do KRN”.

³⁴ AAN, DRRP, sygn. 202/II-11, Kwartalne sprawozdanie polityczne, kwartał IV 1942 r., k. 266, gdzie przesadnie uznano tę secesję jako „oczyszczenie” ZOR od wpływów sanacyjnych. Zob. też M. Gałęzowski, *Przeciw dwóm zaborcom...*, *op. cit.*, s. 164–165.

³⁵ AAN, Archiwum Zakładu Historii II Wojny Światowej Instytutu Historii PAN, sygn. A280/65, Kazimierz Moczarski, Uwagi do Informatora [Polskich Organizacji Podziemnych 1939–1945 r.], k. 8; AAN, DRRP, sygn. 202/II-22, Zjednoczenie Demokratyczne, [styczeń 1945 r.], k. 220. Por. K. Moczarski, *Notatki...*, *op. cit.*, s. 141. Wyjaśnienie niejasności co do składu Zjednoczenia Demokratycznego zob. M. Gałęzowski, *Przeciw dwóm zaborcom...*, *op. cit.*, s. 233.

³⁶ Ostatnia wypowiedź naukowa w tej sprawie – zob. J. Marszałec, *Morderstwo na Makowieckich i Widerszalu...*, *op. cit.*, s. 23–54.

Natomiast przykładem zagadnienia niedostatecznie wyjaśnionego, a dotyczącego wyłącznie wewnętrznych dziejów tego stronnictwa były okoliczności poważnego konfliktu między dwoma grupami założycielskimi w organizacji krakowskiej SD, oraz przyczyn aresztowań jej członków, dokonanych przez gestapo w styczniu 1941 r. W dotychczasowej literaturze ten epizod przedstawiano wyłącznie na podstawie relacji Marka Arczyńskiego, który był jedną ze stron owego konfliktu³⁷. Tymczasem niewykorzystane wcześniej materiały znajdujące się w Archiwum IPN rzucają nieco inne światło na tę sprawę, będąc równocześnie przekonującym dowodem, do jak silnych napięć w podziemnym życiu politycznym dochodziło nawet w środowisku wydawałoby się bliskich sobie ideowo ludzi, a wyjątkowość sytuacji politycznej nie zawsze wpływała na nie łagodząco³⁸.

V. W omawianej w niniejszym artykule problematyce jeszcze jeden postulat wydaje się wart podkreślenia. Jest nim opracowanie biografii ludzi, którzy tworzyli organizacje polityczne poza „grubą czwórką”. Postulat ten starałem się zrealizować w odniesieniu do konspiracji piłsudczykowskiej, podejmując wówczas także próbę jego uzasadnienia³⁹. Po wielu latach od wydania książki biograficznej na ten temat argumentowałem na rzecz prowadzenia tego rodzaju badań we wstępie do pierwszego tomu wydawnictwa *Polska pod okupacją 1939–1945*, zwracając uwagę na bardzo wyraźne braki w biografistyce bohaterów drugiego planu, spoza ścisłej elity kierowniczej Polski Podziemnej⁴⁰.

³⁷ M. Arczyński, *Z dziejów prasy konspiracyjnej Stronnictwa Demokratycznego w Krakowie (1939–1945)*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego” 1973, nr 9, s. 74–75. Wersję wydarzeń przedstawioną przez Arczyńskiego powtórzył Henryk Wosiński, *Stronnictwo Demokratyczne w latach II wojny światowej*, Epoka, Warszawa 1980, s. 81–84.

³⁸ AIPN, 0423/2761. Więcej na temat konfliktu w krakowskiej organizacji SD w studium poświęconym konspiracyjnej działalności politycznej SD, przygotowywanym przez autora tego artykułu.

³⁹ M. Gałżowski, *Wierni Polsce...*, *op. cit.*

⁴⁰ *Idem*, *O projekcie Polska pod okupacją 1939–1945*, [w:] *Polska pod okupacją 1939–1945*, t. 1, M. Gałżowski i in. (red.), Warszawa 2015. Zob. też *idem*, *Uwagi dotyczące przypisów biograficznych w edycji dokumentów Operacja „Sejm” 1944–1946. Na marginesie artykułu recenzyjnego Profesora Grzegorza Mazura*, „Przegląd Archiwalny Instytutu Pamięci Narodowej” 2013, t. 6. Przykłady takich biografii drugiego planu z różnych organizacji konspiracyjnych, jak przykładowo komendanta OW „Wilki” Józefa Brücknera, komendanta Bojowej Organizacji „Wschód” Bronisława Jastrzębskiego czy jednego z najaktywniejszych działaczy Socjalistycznej Organizacji Bojowej, poległego

W konstruowaniu takiego obrazu biograficznego wyróżniłbym charakterystykę przedwojennej aktywności politycznej i społecznej danej osoby, a także jej losy po wojnie. Najistotniejsze jest jednak przedstawienie rzeczywistej działalności w konspiracji. Rzeczywistej, gdyż nierzadko kryje ona liczne tajemnice, jak chociażby w wypadku komendanta Polskiej Armii Ludowej Henryka Boruckiego, używającego stopnia generała, chociaż nie tylko nie był generałem, lecz w ogóle nie posiadał stopnia oficerskiego⁴¹.

Lecz postaci kontrowersyjne stanowiły niewątpliwie margines opisywanej działalności ludzi ugrupowań spoza „grubej czwórki”, której głównym rysem była ofiarność nie mniejsza niż w innych środowiskach podziemnych. Pozostając przy odniesieniach do kręgu centrowego, wspominałem już o rozbiciu przez gestapo PLAN-u i męczeństwie jego członków. Spośród czołowych działaczy Stronnictwa Demokratycznego z rąk Niemców zginęli kolejni dwaj jego prezesi, a także jedna z kilku najważniejszych postaci kierownictwa – Halina Nieniewska. W konstruowaniu biografii wielu działaczy opisywanego kręgu ważnym elementem byłby więc aspekt martyrologiczny. Nie bez powodu w biogramie jednego z przywódców konspiracji piłsudczykowskiej w kraju we wczesnym okresie jej działalności – Kazimierza Stamirowskiego – szcze-

w powstaniu warszawskim, Szymona Joffe zob. *Z dziejów walk o niepodległość*, t. 1, M. Gałęzowski i in. (red.), IPN, Warszawa 2011.

⁴¹ A.K. Kunert, *Borucki Henryk Ewaryst*, [w:] *idem, Słownik biograficzny konspiracji warszawskiej 1939–1944*, t. 3, Warszawa 1991, s. 47. W styczniu 1941 r. Borucki został aresztowany przez gestapo, przed czym nie uchroniło go kobiece przebranie i dokumenty na nazwisko Maria Wysocka. Okoliczności aresztowania wydają „dobre” świadectwo temu „generałowi”, nie znam bowiem żadnego innego komendanta organizacji konspiracyjnej, który paradowałby w pełnym makijażu i w damskich fatałaszkach. M. Stpiczyńska, *Relacja walki z hitlerowskim okupantem, 1972 r.*, Biblioteka Zakładu Narodowego im. Ossolińskich we Wrocławiu, mps, 11/80, s. 71; A.K. Kunert, *Borucki Henryk Ewaryst...*, *op. cit.*, s. 47. Jak natomiast oceniano w źródłach Delegatury Rządu, działalność Boruckiego miał ułatwiać:

„wielki urok osobisty, dzięki któremu zjednuje sobie ludzi (...). Wszystkie konferencje ze swoimi ludźmi, mniej oficjalnie odbywa zawsze przy wódce, nie upija się jednak nigdy. Podobno metoda ta stwarza bardzo bezpośredni stosunek i przywiązuje do niego ludzi”.

AAN, DRRP, sygn. 202/II-24, Tygodnik nr 17, b.d., k. 15. Więcej informacji o Boruckim i KOP zob. A. Gąsiorowski, *Komenda Obrońców Polski. Okręg Pomorze*, Fundacja Generał Elżbiety Zawackiej, Toruń 2012, s. 26–28 i dalsze. Zob. też B. Chrzanowski, *„Miecz i Pług” (Zjednoczone Organizacje Ruchu „Miecz i Pług”) na Pomorzu w latach okupacji niemieckiej 1939–1945*, Fundacja „Archiwum Pomorskie Armii Krajowej”, Toruń 1997.

gółowo opisałem jego dramatyczne, zakończone nieudaną próbą samobójczą, losy na Pawiaku⁴².

Takich przykładów okupionej cierpieniem działalności było więcej, zdarzały się w każdym środowisku konspiracyjnym, w większości zaś nie znajdując odzwierciedlenia w poświęconej im biografistyce (swoich biogramów doczekali się nieliczni). Sięgnijmy do jednego chociaż przykładu – Stanisława Gieysztora, żołnierza 1. kompanii kadrowej i 1. pułku piechoty I Brygady Legionów, peowiaka, komendanta warszawskiej straży pożarnej, szefa Strażackiego Ruchu Oporu „Skała”. W biogramie zamieszczonym w *Polskim Słowniku Biograficznym* znajduje się jedynie informacja o aresztowaniu i zamordowaniu go w obozie koncentracyjnym Auschwitz-Birkenau⁴³. To zbyt mało, by przekazać wiedzę o cierpieniach, jakich doznał od Niemców przed śmiercią. Pisał Stanisław Iwanowski:

„Widziałem, jak wysokiemu, tegiemu mężczyźnie – był to komendant straży ogniowej w Warszawie nazwiskiem Gensztof [właśc. Gieysztor – M.G.] – włożyli do ust metalowy pręt, przekręcili szczęki ust i ciągnęli po ostrym żwirze. Zwisający, odsłonięty brzuch był jedną krwawiącą raną. Męczarniom Gensztofa przyglądał się komendant obozu Rudolf Höss”⁴⁴.

Świadectwo to mogło, rzecz jasna, nie być znane autorowi hasła poświęconego Gieysztorowi, nie zmienia to jednak faktu, że opracowano je na podstawie zdecydowanie niewystarczającej bazy źródłowej i dziś jest ono raczej argumentem uzasadniającym potrzebę nowszego spojrzenia na tę i inne biografie

⁴² Zob. M. Gałęzowski, *Wierni Polsce...*, *op. cit.*, s. 691–693. Było to możliwe, ponieważ zdarzenie to odbiło się głośnym echem na Pawiaku i znalazło oddźwięk w wielu relacjach. Zob. Z. Śliwicki, *Meldunek z Pawiaka*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974, s. 280–281; L. Wanat, *Za murami Pawiaka*, wyd. 4 uzupełnione, Książka i Wiedza, Warszawa 1985, s. 232, 471; *Wiadomości z kraju*, „Polska” 1942, nr z 26 listopada; E.L. Wohlfarth, *Pułkownik Kazimierz Stamirowski*, [w:] *Wspomnienia byłych żołnierzy Armii Krajowej zamieszkałych w Australii*, Migrant Resource Centre-Footscray, wyd. II, oprac. Z. Wolańska, Adelaide 1984, s. 46–47; *idem*, *Szesnaście miesięcy na funkcji*, [w:] *Wspomnienia więźniów Pawiaka...*, *op. cit.*, s. 111–112.

⁴³ S. Kalabiński, *Gieysztor Stanisław*, [w:] *PSB*, t. VII, Kraków 1949–1958, s. 462.

⁴⁴ *Księga Pamięci. Transporty Polaków z Warszawy do KL Auschwitz 1940–1944*, t. 1, Towarzystwo Opieki nad Oświęcimiem, Państwowe Muzeum Auschwitz-Birkenau, Warszawa–Oświęcim 2000, s. 55. O losach Gieysztora zob. też I. Radlicki, *Kapo odpowiedzialny – Auschwitz. Wspomnienia adwokata z obozu koncentracyjnego*, przedmowa J. Szajna, wstęp i oprac. M. Gałęzowski, Redakcja „Palestry”, Warszawa 2008, s. 53.

ludzi współtworzących Polskę Podziemną⁴⁵. Przywołując postać Stanisława Gieysztora, zwracam uwagę, że w badaniach nad życiorysami i działalnością konspiracyjną ludzi spoza kręgu przywódczego Polski Podziemnej, szczegółowo omawiając ich działalność konspiracyjną, nie należy zapominać o martyrologii będącej często konsekwencją powziętego postanowienia o udziale w walce o niepodległość, w opisanym wypadku – nie pierwszym przecież. Nie chodzi o epatowanie drastycznymi szczegółami, lecz o wskazanie, z czym wiązały się wybory tych, którzy podjęli walkę z totalitaryzmami, w imię nie tylko niepodległości, lecz podstawowych wartości ludzkich, które swoją działalnością ocalali.

VI. Zbadanie wzmiankowanej w tych rozważaniach problematyki – choć to truizm – nie jest łatwe, o czym wspomniałem już w pracy o konspiracji piłsudczykowskiej⁴⁶. Baza źródłowa do dziejów organizacji spoza „grubej czwórki” jest rozproszona, zwykle też nie ma tak zwartej formy jak w wypadku dużych organizacji wojskowych, na czele z AK, jej struktur na szczeblu okręgów czy nawet poszczególnych jednostek. Do dziejów tych ostatnich zachowały się znaczne zespoły akt, z których wiele w ostatnich latach znalazło się przede wszystkim w Archiwum Akt Nowych. Może trochę na wyrost nazywane archiwami, jednak z pewnością są one pomocne w możliwie szczegółowym odtworzeniu ich dziejów. Podobnie duża baza źródłowa istnieje w wypadku ugrupowań politycznych „grubej czwórki”. Kiedy natomiast zastanawiałem się nad stopniem przydatności zachowanych źródeł do dziejów piłsudczyków, dobrą ilustracją do oceny jej wartości wydały mi się słowa Stanisława Kętrzyńskiego. Oceniając podstawowe źródła do biografii Kazimierza Odnowiciela, stwierdzał on, że:

⁴⁵ Autor biogramu odwołał się tylko do jednego źródła archiwalnego i trzech opracowań, pomijając akta personalne i odznaczeniowe z CAW, nie powiązał też aresztowania Gieysztora z jego działalnością konspiracyjną, o której w biogramie brak w ogóle informacji. S. Kalabiński, *Gieysztor...*, *op. cit.*, s. 461–462. W *PSB* zdarzają się również biogramy osób spoza głównych stronnictw politycznych nadal zachowujące wartość poznawczą, żeby przytoczyć chociażby przykłady Haliny Nieniewskiej z SD czy Ludwika Rościszewskiego – redaktora „Znaku”. Zob. S. Konarski, *Nieniewska Halina*, [w:] *PSB*, t. XXIII, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 40–41; A.K. Kunert, *Rościszewski Lucjan*, [w:] *PSB*, t. XXXII, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989, s. 280.

⁴⁶ M. Gałęzowski, *Przeciw dwóm zaborcom...*, *op. cit.*, s. 22–24.

„przedstawiają stek anachronizmów i niekonsekwencji, tak iż najtroskliwiej wybierając z nich ziarenka prawdy, zarezytować nie możemy, czy mimo uwagi i ostrożności nie wsunie się jaki fałsz, który by zmącił czystość wiernego, historycznego obrazu”⁴⁷.

Podobną ostrożność należy zachować, co oczywiste, przy analizie źródeł dotyczących organizacji, o których traktuje prezentowany artykuł. Być może największą – wobec przekazów dotyczących Polskiej Armii Ludowej. Szumna nazwa bojówki Centralizacji Stronnictw Demokratycznych, Socjalistycznych i Syndykalistycznych nie mogła przesłonić faktu, że liczba jej członków ledwie przekraczała setkę, co każe również powątpiewać o jakiegokolwiek wartości militarnej PAL⁴⁸. A jednak, mimo znikomego znaczenia dla dziejów polskiej konspiracji, nazwa PAL pojawia w każdej syntezie najnowszych dziejów Polski. Wynika to prawdopodobnie z dwóch przesłanek. PAL została kilkakrotnie wymieniona w zbiorze najważniejszych dokumentów AK – *Armii Krajowej w dokumentach*, i choć traktowana krytycznie przez dowództwo podziemnej armii, to jednak stale w kontekście dążenia do jej podporządkowania AK, co samo w sobie nadawało przesadną powagę tej grupce. Drugą przyczynę widziałbym w tym, że formalnie PAL była siłą zbrojną trzeciego – obok niepodległościowej Rady Jedności Narodowej i komunistycznej Krajowej Rady Narodowej – porozumienia politycznego, dostrzegalnego od wiosny 1944 r. w okupowanym kraju, i to nadawało jej rangę znacznie większą niż na to zasługiwała.

O ile w odniesieniu do bazy źródłowej wspomniana uwaga Stanisława Kętrzyńskiego może się wydać nieco przesadzona, o tyle nie wydaje się taką w odniesieniu do literatury przedmiotu, w której znajdują się informacje dotyczące organizacji, o których mowa w tym szkicu. Co najmniej większość z nich nie doczekała się monografii czy chociażby artykułu naukowego. Wyjątkiem

⁴⁷ S. Kętrzyński, *Kazimierz Odnowiciel (1034–1058)*, wstęp i oprac. M. Biniś-Szkopek, Avalon, Kraków 2010, s. 31–32.

⁴⁸ „Pod względem liczebności i zwartości [oddziały PAL – M.G.] nie przedstawiają żadnego ciężaru gatunkowego” – informował dowódca AK. Gen. Komorowski do Centrali, zob. *Meldunek organizacyjny nr 220 za czas od 1 III [19]43 do 31 VIII [19]43, 31 VIII 1943*, [w:] *Armia Krajowa...*, op. cit., t. 3, s. 106. Znaczenie PAL Borucki i jego ludzie wyolbrzymiali już w czasie okupacji, atakując przy okazji wyjątkowo napastliwie AK, m.in. w swoim piśmie „Kurier”. Zob. m.in. *Czas napiętnować tajdactwo!*, „Kurier”, 3 X 1943, s. 1; *Trochę światła*, „Kurier”, 25 IX 1943, s. 1. Pogłoskom o rzekomym znaczeniu PAL ulegali czasem informatorzy Delegatury Rządu. Zob. m.in. AAN, DRRP, sygn. 202/II-24, Tygodnik nr 17, b.d., k. 15; *ibidem*, sygn. 202/II-58, Kier. KOW., Sprawozdanie do dnia 26 V br. [1944 r.], k. 52 (gdzie liczebność PAL w samym okręgu warszawskim oceniano na osiem tysięcy osób!). Weryfikacja liczebności organizacji Henryka Boruckiego nastąpiła w czasie powstania warszawskiego.

są wspomniane prace poświęcone konspiracji piłsudczykowskiej, a także podziemiu syndykalistów – rozprawa Rafała Chwedoruka oraz rozdział w monografii Grzegorza Zackiewicza⁴⁹.

Książki dotyczące Kadry Polski Niepodległej, Polski Niepodległej czy Tajnej Armii Polskiej zostały napisane przez osoby związane z ich środowiskiem⁵⁰. Streszczano w nich zwykle dokumenty i relacje z prywatnych archiwów, często bez konfrontacji z dokumentami zamieszczonymi np. w zbiorze *Armia Krajowa w dokumentach*, nie mówiąc o innych. Z kolei publikację o PLAN trudno uznać nawet za popularnonaukową, gdyż nie została opatrzona ani w przypisy źródłowe, ani w bibliografię, do tego jest obciążona wszystkimi możliwymi wadami pisania o dziejach okupacji w czasach PRL⁵¹. Lecz niezależnie od wskazanych wad, co najmniej silnie ograniczających jej wartość poznawczą, została ona opracowana na podstawie odnalezionego po wojnie pamiętnika Jerzego Drewnowskiego, relacji ocalałych członków organizacji oraz kilku zachowanych numerów prasy wydanej przez PLAN, które w znacznej części wyczerpują znany materiał źródłowy dotyczący tej jednej z pierwszych warszawskich organizacji konspiracyjnych – chociaż z ambicjami wojskowymi, to niewątpliwie politycznej. Brak w niej natomiast innej dokumentacji, niedostępnej wówczas autorom. Mowa przede wszystkim o tej, wytworzonej przez ZWZ, czy chociażby o powojennych zeznaniach wspomnianego już Alfreda Otto⁵².

Nie odbieram wymienionym pracom wartości poznawczej, jednak trudno uznawać je za zbliżone do naukowych, nawet jeżeli stanowią jedyne źródło wiedzy dla prac naukowych, podnoszących tematykę życia politycznego Polski Podziemnej⁵³. Przykładem jest może najlepsza z wymienionych książek,

⁴⁹ R. Chwedoruk, *Polscy syndykaliści lat II wojny światowej. Działalność i myśl polityczna*, „Zeszyty Historyczne” 2005, z. 154, s. 52–101; G. Zackiewicz, *Syndykalizm w polskiej refleksji i rzeczywistości politycznej I połowy XX wieku*, Wydawnictwo Avalon, Kraków 2013 (rozdział 11 – „Syndykaliści polscy w czasie II wojny światowej”).

⁵⁰ F. Widy-Wirski, *Szlakiem wyzwolenia. Z historii wojskowej organizacji konspiracyjnej KPN (Kadra Polski Niepodległej) 1940–1944. Relacja własna*, ZG ZBoWiD, Warszawa 1974; F. Wojciechowski, *Polska Niepodległa. Organizacja konspiracyjna, ŚZZAK* [Światowy Związek Żołnierzy Armii Krajowej]. Okręg Warszawa Środowisko „Polska Niepodległa”, Warszawa 1997; K. Malinowski, *Tajna Armia...*, *op. cit.*

⁵¹ J. Drewnowski, K. Koźniewski, *Pierwsza bitwa...*, *op. cit.*

⁵² Zob. m.in. AIPN, 0363/698, t. 1–2; AIPN, GK 317/891, t. 1–3.

⁵³ Z kolei opublikowane dotychczas opracowania na temat konspiracyjnej działalności SD są już przestarzałe. Zob. m.in. A. Czubiński, *Stronnictwo Demokratyczne 1937–1989. Zarys dziejów*, Instytut Historii UAM – Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1998, s. 116–138; H. Wosiński, *Stronnictwo...*, *op. cit.*

dotycząca Tajnej Armii Polskiej, jej zaplecza politycznego – Znak i porozumienia, które powołała z innymi podobnymi organizacjami – Konfederacji Zbrojnej, której TAP stał się najbardziej znaczącą częścią⁵⁴. Tę wysoką ocenę należy zawdzięczać wszechstronności autora – Kazimierza Malinowskiego – oraz redakcji merytorycznej Andrzeja K. Kunerta, rzeczowo uzupełniającej narrację autorską. Malinowski, poza okolicznościami powstania TAP i Znak, opisał strukturę terytorialną TAP, relacje z ZWZ, źródła finansowania, dużo miejsca poświęcił też kwestiom praktycznej działalności – np. przyjętym zasadom konspiracji i ich przestrzeganiu.

Jednak praca Malinowskiego powstała przede wszystkim na podstawie materiałów pochodzących z archiwum TAP, praktycznie bez uwzględnienia innej dokumentacji, zarówno źródeł publikowanych, jak i archiwalnych. W pierwszym wypadku dotyczy to pierwszego i drugiego tomu *Armii Krajowej w dokumentach*⁵⁵. W drugim – przykładowo dokumentów archiwalnych AK i Delegatury Rządu, a także raportu autorstwa Zygmunta K. Nowakowskiego o pierwszych miesiącach działalności TAP⁵⁶. Brak odniesień do innej dokumentacji sprawił, że autor tylko w części mógł wyjaśnić tak ważny dla dziejów TAP problem celów jej komendanta, mjr. Jana H. Włodarkiewicza, i wiążące się z ich realizacją relacje z ZWZ czy też okoliczności aresztowań i poniesionych przez tę organizację strat osobowych⁵⁷. Ponadto, chociaż w książce znajdują się odniesienia do publicystyki politycznej grupy Znak, to brak jednak bardziej szczegółowego przedstawienia jej treści, którą można przeprowadzić na podstawie zachowanych w znacznej części numerów pisma „Znak”. Praca Kazimierza Malinowskiego jest więc raczej punktem wyjścia – chociaż, co

⁵⁴ K. Malinowski, *Tajna Armia...*, *op. cit.*

⁵⁵ Dotyczy to chociażby dokumentów, w których znalazły się informacje dotyczące relacji między TAP a ZWZ.

⁵⁶ Zakład Historii Ruchu Ludowego, Centralne Kierownictwo Ruchu Ludowego, sygn. 38 [List Zygmunta K. Nowakowskiego do Prezydenta RP Władysława Raczkiewicza], Vranje, 17 IX 1941.

⁵⁷ Malinowski nie znał np. okoliczności aresztowania Janiny i Józefa Włodarkiewiczów – matki i brata komendanta TAP mjr. Jana Henryka Włodarkiewicza, obojga silnie zaangażowanych w działalność konspiracyjną środowiska TAP i Znak. Nowe światło na te okoliczności rzucają – o ile nie wyjaśniają ich całkowicie – materiały Delegatury Rządu na Kraj, które winnym tego aresztowania przypisują działaczowi Konfederacji Narodu, wywodzącemu się z Gwardii Obrony Narodowej, Józefowi Tyńcowi „Virtusowi”, *nota bene* jednemu z powojennych autorów relacji, z których korzystał Kazimierz Malinowski. Zob. AAN, DRRP, sygn. 202/II-35, Sprawozdanie za okres od 15 VII do 15 XI 1942. Terror [KB], k. 60–61.

należy jeszcze raz podkreślić – bardzo dobrym – do monografii TAP, Znaku oraz Konfederacji Zbrojnej i wchodzących w jej skład organizacji⁵⁸.

Zbliżając się do końca tych rozważań, ogólnie uzasadniających postulat badań nad organizacjami politycznymi funkcjonującymi w podziemiu poza „grubą czwórką”, wydaje się, że pozwoliłyby one na odtworzenie pełniejszego obrazu życia politycznego Polskiego Państwa Podziemnego. To zaś przybliżyłoby odpowiedź na pytanie, czy będąc niewątpliwie wyrazem panującego w podziemiu pluralizmu politycznego, były one pozytywnym świadectwem bogactwa polskiego życia politycznego w warunkach bezwzględnej okupacji, dowodziły jego żywotności i dynamiki, pozostawiając trwałe dziedzictwo w postaci oryginalnych poglądów politycznych, wyrażanych w podziemnych publikacjach. Czy też rację miał gen. Władysław Sikorski, kiedy w liście do delegata rządu RP Jana Piekalkiewicza podkreślał:

„z całą mocą, że rozbite społeczeństwa na zbyt liczne grupy i grupki, zwalczające się wzajemnie, jest naszym nieszczęściem. Rozprasza energię Narodu, dezorientuje go i często naraża ludzi”⁵⁹.

BIBLIOGRAFIA

Archiwalia

AIPN, 0363/698, t. 1–2.

AIPN, 0330/246, t. 1–12.

AIPN, 01222/1049.

AIPN, 0298/558/3.

AIPN, 0423/2761.

⁵⁸ Warto dodać, że cenne i aktualne ustalenia dotyczące tego zagadnienia znajdują się w biogramach niektórych działaczy tych organizacji, opracowanych przez Andrzeja K. Kunerta. Zob. przykładowo biogramy Józefa Patera – komendanta Gwardii Obrony Narodowej i Franciszka Znamirońskiego – komendanta Związku Czynu Zbrojnego. A.K. Kunert, *Słownik biograficzny konspiracji warszawskiej 1939–1944*, t. 2, Warszawa 1987, s. 143; *idem*, *Franciszek Znamiroński*, [w:] *idem*, *Słownik biograficzny...*, *op. cit.*, t. 3, s. 177–179.

⁵⁹ *Gen. Władysław Sikorski do delegata rządu Jana Piekalkiewicza*, 4 II 1943, [w:] *Armia Krajowa...*, *op. cit.*, t. 2, s. 411. Por. AAN, DRRP, sygn. 202/II-12, Bieżące sprawozdanie polityczne za okres od 15 I [19]43 r. do 15 II [19]43 r., 25 II [19]43 r., k. 5, w którym pisano: „Ugrupowania drobne, uważane niemal powszechnie za ośrodki ambicjonistyczne, kontynuują swą tradycyjną funkcję rozłamowo-konsolidacyjną”.

- AIPN, GK 317/891, t. 1–3.
AIPN, 00170/73, t. 1.
AAN, Społeczny Komitet Antykomunistyczny ANTYK, sygn. 228/17–2.
AAN, Archiwum Zakładu Historii II Wojny Światowej Instytutu Historii PAN, sygn. A280/65, Kazimierz Moczarski, Uwagi do Informatora [Polskich Organizacji Podziemnych 1939–1945 r.].
AAN, CAH SD, sygn. 2/1933, Erazm Kulesza, Stronnictwo Demokratyczne w czasie okupacji.
AAN, DRRP, sygn. 202/II-6.
AAN, DRRP, sygn. 202/I-7.
AAN, DRRP, sygn. 202/II-11.
AAN, DRRP, sygn. 202/II-12.
AAN, DRRP, sygn. 202/II-22.
AAN, DRRP, sygn. 202/II-24.
AAN, DRRP, sygn. 202/I-32.
AAN, DRRP, sygn. 202/II-35.
AAN, DRRP, sygn. 202/III-43.
AAN, DRRP, sygn. 202/II-58.
BZNO, 11/80, M. Stpiczyńska, Relacja walki z hitlerowskim okupantem, msp, 1972.
Instytut Józefa Piłsudskiego w Londynie, Kolekcja Edwarda Śmigłego-Rydza, sygn. 18, Edward F. Pfeiffer, Relacja z pobytu marszałka Śmigłego-Rydza w kraju 1941 r.
Zakład Historii Ruchu Ludowego, Centralne Kierownictwo Ruchu Ludowego, sygn. 38 [List Zygmunta K. Nowakowskiego do Prezydenta RP Władysława Raczkiewicza], Vranje, 17 IX 1941.

Źródła drukowane, wspomnienia, opracowania

- Akcja dywersyjna „N”. Dokumenty i materiały z archiwum Tadeusza Żenczykowskiego*, oprac., przedmowa i przypisy G. Mazur, Towarzystwo Przyjaciół Ossolineum, Wrocław 2000.
Arczyński M., *Z dziejów prasy konspiracyjnej Stronnictwa Demokratycznego w Krakowie (1939–1945)*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego” 1973, nr 9.
Armia Krajowa w dokumentach 1939–1945, t. 1, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990, t. 1–3.

- Chrzanowski B., *„Miecz i Pług” (Zjednoczone Organizacje Ruchu „Miecz i Pług”) na Pomorzu w latach okupacji niemieckiej 1939–1945*, Fundacja „Archiwum Pomorskie Armii Krajowej”, Toruń 1997.
- Chwedoruk R., *Polscy syndykaliści lat II wojny światowej. Działalność i myśl polityczna*, „Zeszyty Historyczne” 2005, z. 154.
- Czas napiętnować łajdactwo!*, „Kurier”, 3 X 1943.
- Czubiński A., *Stronnictwo Demokratyczne 1937–1989*, Instytut Historii UAM – Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1998.
- Drewnowski J., Koźniewski K., *Pierwsza bitwa z gestapo. Wspomnienie o Polskiej Ludowej Akcji Niepodległościowej (PLAN)*, wyd. II, Czytelnik, Warszawa 1969.
- Duraczyński E., *Historia Polski 1939–1945*, Dom Wydawniczy Bellona, Wiedza Powszechna, Warszawa 1999.
- Friszke A., *O kształt niepodległej*, Biblioteka Więzi, Warszawa 1989.
- Gałęzowski M., *O wydawnictwie Polska pod okupacją 1939–1945*, [w:] *Polska pod okupacją 1939–1945*, t. 1, red. M. Gałęzowski i in., IPN, Warszawa 2015.
- Gałęzowski M., *Przeciw dwóm zaborcom. Polityczna konspiracja piłsudczykowska w kraju w latach 1939–1947*, IPN, Warszawa 2013.
- Gałęzowski M., *Uwagi dotyczące przypisów biograficznych w edycji dokumentów Operacja „Sejm” 1944–1946. Na marginesie artykułu recenzyjnego Profesora Grzegorza Mazura*, „Przegląd Archiwalny Instytutu Pamięci Narodowej” 2013, t. 6.
- Gałęzowski M., *Wierni Polsce. Ludzie konspiracji piłsudczykowskiej 1939–1947*, LTW, Warszawa 2005.
- Gąsiorowski A., *Komenda Obrońców Polski. Okręg Pomorze*, Fundacja Generał Elżbiety Zawackiej, Toruń 2012.
- Grott B., *Między realizmem a utopią, czyli Jana Stachniuka i Zadrugi sny o prawdziwej potędze*, [w:] *Europejskie inspiracje myśli politycznej w Polsce od XIX do XXI wieku*, E. Maj i in. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2013.
- Grott B., *Jan Stachniuk i neopogański ruch Zadruga. Dzieje okupacyjne i powojenne 1939–1963*, „Nomos” 1994, nr 5/6.
- Grott B., *Stachniuk Jan*, [w:] *PSB*, t. 41, Warszawa–Kraków 2002
- Hass L., Ostrowska T., *Mieczysław Michałowicz*, [w:] *PSB*, t. 20, Warszawa–Wrocław–Kraków–Gdańsk 1975.
- Kalabiński S., *Gieysztor Stanisław*, [w:] *PSB*, t. 7, Kraków 1949–1958.
- Karasiówna J., *Pierwsze półrocze Armii Podziemnej (SZP–ZWZ)*, „Niepodległość” 1948, t. 1.

- Kętrzyński S., *Kazimierz Odnowiciel (1034–1058)*, wstęp i oprac. M. Biniąś-Szkopek, Avalon, Kraków 2010.
- Konarski S., *Nieniewska Halina*, [w:] *PSB*, t. 23, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Księga Pamięci. Transporty Polaków z Warszawy do KL Auschwitz 1940–1944*, Towarzystwo Opieki nad Oświęcimiem, Państwowe Muzeum Auschwitz–Birkenau, Warszawa–Oświęcim 2000.
- Kunert A.K., *Rościszewski Lucjan*, [w:] *PSB*, t. 32, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989.
- Kunert A.K., *Słownik biograficzny konspiracji warszawskiej 1939–1944*, Warszawa 1987, t. 2, PAX, Warszawa 1991, t. 3.
- Lerski J., *Emisariusz Jur*, Interim, Warszawa 1989.
- Malinowski K., *Tajna Armia Polska, Znak, Konfederacja Zbrojna. Zarys genezy, organizacji i działalności*, PAX, Warszawa 1986.
- Marszałec J., *Polskie Państwo Podziemne. Ciągłość i trwanie*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2002, nr 2 (2).
- Marszałec J., *Morderstwo na Makowieckich i Widerszalu. Stara sprawa, nowe pytania, nowe wątpliwości*, „Zagłada Żydów” 2006, nr 2.
- Michalewski J., *Relacja*, „Zeszyty Historyczne” 1973, z. 26.
- Moczarski K., *Notatki o działalności SD w czasie okupacji*, [w:] K. Moczarski, *Zapiski*, oprac. A.K. Kunert, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1990.
- Muszyński W., *Duch młodych. Organizacja Polska i Obóz Narodowo-Radykalny w latach 1934–1944. Od studenckiej rewolty do konspiracji niepodległościowej*, IPN, Warszawa 2011.
- Nowik G., *Epilog do „Kamieni na szaniec”*, wyd. 2, Niezależne Wydawnictwo Harcerskie, Warszawa 2014.
- O realną politykę*, „Młoda Demokracja”, 24 I 1944, nr 4.
- „*Ojczyzna*” 1939–1945. *Dokumenty, wspomnienia, publicystyka*, Z. Mazur, A. Pietrowicz (red.), Instytut Zachodni, Poznań 2004.
- Pawiak był etapem. Wspomnienia z lat 1939–1944*, wybór i oprac. R. Domańska, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1987.
- Pawłowicz T., *Obraz pokolenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1999.
- Radlicki I., *Kapo odpowiedział – Auschwitz. Wspomnienia adwokata z obozu koncentracyjnego*, przedmowa J. Szajna, wstęp i oprac. M. Gałęzowski, Redakcja „Palestry”, Warszawa 2008.
- Strzembosz T., *Rzeczpospolita podziemna. Społeczeństwo polskie a państwo podziemne 1939–1945*, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa 2000.

- Śliwicki Z., *Meldunek z Pawiaka*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974.
- Tokarzewski-Karaszewicz M., *U podstaw tworzenia Armii Krajowej*, „Zeszyty Historyczne” 1964, z. 6.
- Tomasiewicz J., *Ugrupowania zadrużne i neozadrużne w okresie okupacji hitlerowskiej (1939–1945)*, „Historia i Polityka” 2012, nr 7 (14).
- Trochę światła*, „Kurier”, 25 IX 1943.
- Wanat L., *Za murami Pawiaka*, Książka i Wiedza, Warszawa 1985.
- Wiadomości z kraju*, „Polska” 1942, nr z 26 XI.
- Widy-Wirski F., *Szlakiem wyzwolenia. Z historii wojskowej organizacji konspiracyjnej KPN (Kadra Polski Niepodległej) 1940–1944. Relacja własna*, ZG ZBoWiD, Warszawa 1974.
- Wohlfarth E.L., *Pułkownik Kazimierz Stamirowski*, [w:] *Wspomnienia byłych żołnierzy Armii Krajowej zamieszkałych w Australii*, Migrant Resource Centre-Footscray, wyd. II, oprac. Z. Wolańska, Adelaide 1984.
- Z dziejów walk o niepodległość*, t. 1, M. Gałęzowski i in. (red.), IPN, Warszawa 2011.
- Wojciechowski F., *Polska Niepodległa. Organizacja konspiracyjna, ŚZŻAK [Światowy Związek Żołnierzy Armii Krajowej]*. Okręg Warszawa Środowisko „Polska Niepodległa”, Warszawa 1997.
- Wosiński H., *Stronnictwo Demokratyczne w latach II wojny światowej*, Epoka, Warszawa 1980.
- Zackiewicz G., *Syndykalizm w polskiej refleksji i rzeczywistości politycznej I połowy XX wieku*, Wydawnictwo Avalon, Kraków 2013.
- Zieleniewski-Ginterowa M., *Z pobytu w celi małoletnich*, [w:] *Wspomnienia więźniów Pawiaka (1939–1944)*, S. Płoski i in. (red.), Ludowa Spółdzielnia Wydawnictw Wojskowych, Warszawa 1964.

SKRÓTY ZASTOSOWANE W ARTYKULE

AIPN – Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej

AK – Armia Krajowa

BZNO – Biblioteka Zakładu Narodowego im. Ossolińskich

ChOW „Raclawice” – Chłopska Organizacja Wolności „Raclawice”

CK SD – Centralny Komitet Stronnictwa Demokratycznego

GON – Gwardia Obrony Narodowej

KG AK – Komenda Główna Armii Krajowej

KZ – Konfederacja Zbrojna

MBP – Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego
OW „Wilki” – Organizacja Wojskowa „Wilki”
ONR „Falanga” – Obóz Narodowo-Radykalny „Falanga”
OZN – Obóz Zjednoczenia Narodowego
PAL – Polska Armia Ludowa
PLAN – Polska Ludowa Akcja Niepodległościowa
PKP – Polityczny Komitet Porozumiewawczy
pp – pułk piechoty
PPS – Polska Partia Socjalistyczna
SD – Stronnictwo Demokratyczne
SL – Stronnictwo Ludowe
SN – Stronnictwo Narodowe
SOS – Społeczna Organizacja Samoobrony
SP – Stronnictwo Pracy
TAP – Tajna Armia Polska
ZWZ-AK – Związek Walki Zbrojnej-Armii Krajowej
ZOR – Związek Odbudowy Rzeczypospolitej

UGRUPOWANIA POLITYCZNE POLSKIEGO PAŃSTWA PODZIEMNEGO POZA KOALICJĄ RZĄDZĄCĄ. KILKA POSTULATÓW BADAWCZYCH

Streszczenie

W czasie okupacji niemieckiej powstało w konspiracji wiele ugrupowań politycznych. Powstające licznie w pierwszych dwóch latach okupacji, a czasem – jak w wypadku piłsudczyków – i później, reprezentowały wszystkie przedwojenne kierunki ideowe. Chociaż wywodziły się z różnych środowisk politycznych i społecznych okresu międzywojennego, a czasem, jak Stronnictwo Demokratyczne, wprost z międzywojennych ugrupowań politycznych, to ich działalność okupacyjna nie była prostą kontynuacją przedwojennej. Decydowała o tym całkowicie zmieniona sytuacja polityczna i warunki, w jakich tę działalność prowadziły. Z chwilą swojego powstania wprowadzały więc nową jakość w polskim życiu politycznym. Celem artykułu, opartego przede wszystkim na dokumentacji archiwalnej oraz dokumentach i relacjach drukowanych, jest uzasadnienie konieczności podjęcia badań dotyczących tej tematyki i propozycja próby opracowania katalogu spraw i problemów z nią związanych, jak m.in. opisanie ich struktur organizacyjnych (kierowniczych i niższych szczebli); określenie zasięgu terytorialnego i liczebności; scharakte-

ryzowanie wydawnictw i ich zaplecza technicznego (funkcjonowanie drukarni i kolportażu), form łączności wewnątrzorganizacyjnej, środków finansowania działalności; ustalenie, z jakich przedwojennych środowisk politycznych i społecznych wywodzili się ich członkowie; przedstawienie relacji i stosunku do władz polskich na uchodźstwie, ZWZ-AK, Delegatury Rządu RP, ugrupowań politycznych „grubej czwórki” oraz stosunków między samymi organizacjami działającymi poza nią; charakterystyka myśli politycznej; omówienie praktycznego funkcjonowania każdej organizacji w warunkach wyjątkowo brutalnej polityki okupacyjnej oraz prześladowań i martyrologii ich działaczy.

POLITICAL MOVEMENTS OF THE POLISH UNDERGROUND STATE OUTSIDE THE COALITION GOVERNMENT: A FEW RESEARCH PROPOSALS

Summary

Many underground political groups formed during the German occupation. The organisations created in big numbers during the first two years of occupation, but sometimes also organised later – like the Piłsudskites – represented all possible pre-war ideologies. Although they originated from different political and social backgrounds of the interwar period, and sometimes, as in the case of the Alliance of Democrats, directly from interwar political organisations, their occupational activity was not a simple continuation of the pre-war one. It resulted from the totally different political situation and conditions in which they acted. With the moment of formation, they introduced new quality to the Polish political life. The article, which is mainly based on archives, documents and printed reports, aims to justify the necessity of research into the issue and proposes to develop a catalogue of related issues and problems, inter alia a description of organisational structures (managerial and lower levels), a territorial range and membership strength, characteristics of publishing houses and their technical resources (printing shops and a distribution system), forms of communications within organisations, sources of finance, establishing the pre-war political and social background of members, a presentation of the relations between and the attitude towards the government-in-exile, the Union for Armed Struggle-the Home Army, the Government Delegation for Poland, the ‘big four’ political parties and relations between organisations acting outside, characteristics of political thought, a discussion of the practical functioning of each organisation in the conditions of extremely brutal occupational policy as well as repression and activists’ martyrdom.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПОЛЬСКОГО ПОДПОЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА ЗА ПРЕДЕЛАМИ ПРАВЯЩЕЙ КОАЛИЦИИ. НЕКОТОРЫЕ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ПОСТУЛАТЫ

Резюме

Во время немецкой оккупации появилось много конспиративных политических организаций. Возникающие в большом количестве в течение первых двух лет оккупации, а иногда – как в случае сторонников Пилсудского – и позднее, представляли собой все довоенные идеологические направления. Несмотря на то, что они происходили из различных политических и социальных слоёв межвоенного периода, а порой, как, например, Демократическая партия, непосредственно образовывались на основе межвоенных политических партий, их оккупационная деятельность не была обычным продолжением довоенной. Решающими в этом случае были такие факторы, как в корень изменившаяся политическая ситуация, а также условия, в которых проводилась эта деятельность. С момента своего образования они демонстрировали таким образом новое качество в политической жизни Польши. Целью статьи, основанной прежде всего на материалах архивных документов, а также печатных документов и корреспонденции, является обоснование необходимости проведения исследований по этой теме и представление попытки разработки каталога вопросов и связанных с ней проблем, в частности, таких, как описание их организационных структур (руководящих и более низких уровней); определение территориальной зоны деятельности и количества; характеристика издательств и технических средств (функционирования типографий и распространения изданий), способов и форм внутриорганизационной связи, средств для финансирования деятельности; определение, из каких довоенных политических и социальных слоёв происходили члены этих организаций; рассмотрение взаимоотношений и отношений к властям в Польше в изгнании, ZWZ-AK (Союза вооруженной борьбы – Армия Крайова), Делегации Правительства Республики Польша, политических организаций „большой четвёрки”, а также взаимоотношений между самими организациями, действующими за её пределами; характеристика политического мышления; рассуждения на тему практического функционирования каждой организации в условиях исключительно жёсткой оккупационной политики, и, в конце концов, преследований и мытарств их деятелей.

R E C E N Z J E

Marta M. Fiszer*
Józef M. Fiszer**

KARINA P. MARCZUK (RED.)

RECONCILIATION – PARTNERSHIP SECURITY. COOPERATION BETWEEN POLAND
AND GERMANY 1991–2016

NOMOS VERLAGSGESSELLSCHAFT, BADEN-BADEN 2016, SS. 266.

Przedmiotem niniejszej recenzji jest praca zbiorowa pod redakcją Kariny P. Marczuk pt. „Reconciliation – Partnership – Security. Cooperation Between Poland and Germany, 1991–2016”. Tytuł tej wartościowej książki, która poświęcona jest współpracy Polski i Niemiec w latach 1991–2016 na rzecz pojednania, partnerstwa i bezpieczeństwa, nawiązuje do tytułu uchwały: *Versöhnung, Partnerschaft, Zusammenarbeit – 25 Jahre deutsch-polnischer Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit*, przyjętej 21 czerwca 2016 roku przez niemiecki Bundestag (Deutscher Bundestag) z okazji 25 rocznicy podpisania *Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*. W uchwale tej podkreślono historyczne znaczenie tego traktatu dla normalizacji wzajemnych stosunków i budowy polsko-niemieckiej wspólnoty interesów oraz wskazano na potrzebę dalszego rozwoju współpracy między Polską i Republiką Federalną Niemiec, która ma olbrzymie znaczenie dla pokoju i bezpieczeństwa Europy. Przypomniano, że zawarcie tego traktatu stało się możliwe dzięki podpisanemu w dniu 14 listopada 1990 roku w Warszawie *Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy*. Dokument ten, składający się z preambuły i czterech artykułów, ostatecznie potwierdził przebieg polsko-niemieckiej granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz zamknął drogę do dalszych spekulacji na ten temat¹. W preambule tego traktatu obie strony

* Marta M. Fiszer – mgr, dziennikarka, niezależna badaczka, marta_fiszer@vp.pl

** Józef M. Fiszer – prof. dr hab., Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie, fiszer@isppan.waw.pl

¹ *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy*, Dz. U. 1992, nr 14, poz. 54.

podkreśliły, że będą dążyły do pojednania między oboma narodami oraz wyraziły gotowość do działania na rzecz „europejskiego porządku pokojowego”, w którym granice nie będą powodem waśni między państwami, a staną się gwarantem trwałego pokoju oraz wolności na kontynencie europejskim.

Podpisanie i implementacja traktatu potwierdzającego granicę między Polską i Niemcami stanowiło przełom w procesie normalizacji stosunków wzajemnych i budowy fundamentów do dalszej współpracy we wszystkich dziedzinach życia między zjednoczonymi, demokratycznymi Niemcami i demokratyczną Polską. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, po zawarciu układu granicznego zostały przyspieszone prace nad drugim traktatem, który miał regulować kwestie pokojowego współżycia obu krajów po odzyskaniu przez Polskę suwerenności i zjednoczeniu Niemiec. Negocjacje nad nim trwały w latach 1990–1991. Odbyło się sześć rund rokowań, które miały miejsce w Bonn i Warszawie. Strona niemiecka w pierwszej kolejności dążyła do uregulowania spraw dotyczących mniejszości niemieckiej w Polsce, a priorytetem strony polskiej było uzyskanie międzynarodowego wsparcia dla naszych aspiracji integracyjnych ze strukturami euroatlantyckimi oraz redukcja zadłużenia. Ostatecznie traktat ten został podpisany 17 czerwca 1991 roku w Bonn².

Traktat pomiędzy RP a RFN o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, którego 25 rocznicę podpisania skromnie świętowaliśmy w czerwcu 2016 roku, poprzedzony jest również preambułą, w której następuje odwołanie nie tylko do historii, ale także do wspólnych interesów oraz konieczności przewyciężenia podziałów w Europie i zapewnienia jej bezpieczeństwa. Po niej następuje aż 38 artykułów, w których szczegółowo określono cele i zadania polsko-niemieckiej współpracy bilateralnej i na forum międzynarodowym. Pierwsze z nich mówią o konieczności pokojowej współpracy i konsultacjach na różnych szczeblach. W artykule 8 znalazło się wówczas bardzo ważne dla Polski stwierdzenie, że RFN będzie wspierać polskie starania o członkostwo we Wspólnotach Europejskich. Dalsze artykuły podkreślają potrzebę rozwijania współpracy gospodarczej między obu krajami, kwestie współpracy regionalnej, ochrony środowiska i inne. Dla RFN szczególnie ważny był

² *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, Dz. U. 1992, nr 14, poz. 56. Patrz także: E. Cziomer, *Rozwój stosunków politycznych między Polską a RFN w latach 1989–1995*, [w:] J. Holzer, J.M. Fiszer (red.), *Stosunki polsko-niemieckie w latach 1970–1995. Próba bilansu i perspektywy rozwoju*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1998, s. 34; J. Barcz, *Podstawy prawne stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami*, [w:] W.M. Góralski (red.), *Polska–Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie. Studia i dokumenty*, PISM, Warszawa 2007, s. 151–152.

artykuł 20, nadający Polakom pochodzenia niemieckiego status mniejszości narodowej. Kwestia ta miała dla strony niemieckiej od początku negocjacji znaczenie priorytetowe. W dalszej kolejności wymieniane są jeszcze m.in. kwestie współpracy kulturalnej i opieki nad miejscami kultu. Ponadto w traktacie tym obie strony zobowiązały się do wzmacniania współpracy również w ramach organizacji międzynarodowych³.

Obydwa wyżej omówione traktaty zostały razem ratyfikowane przez Sejm RP i Bundestag RFN w październiku 1991 roku, a w styczniu 1992 roku, po podpisaniu przez prezydentów obu krajów, weszły w życie. Traktat graniczny z 1990 roku zamknął bolesny rozdział historii polsko-niemieckiej, a traktat o dobrym sąsiedztwie z 1991 roku otworzył nowy rozdział relacji między obydwojoma państwami. Oba państwa wkroczyły wówczas na drogę pojednania, daleko idącej współpracy i budowy polsko-niemieckiej wspólnoty interesów⁴.

Recenzowana praca ukazuje efekty, sukcesy i porażki trwającego już ponad 25 lat procesu pojednania i współpracy w różnych dziedzinach życia oraz budowy „polsko-niemieckiej wspólnoty interesów”. Jest to – jak czytamy we wstępie tej książki – jej główny cel. Publikacja ta stanowi swoistą próbę sporządzenia bilansu współpracy Polski i Niemiec w minionym ćwierćwieczu, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy na rzecz polsko-niemieckiego pojednania oraz umacniania partnerskich relacji między obu narodami i ich bezpieczeństwa. Podkreślamy, że jest to – mimo pewnych zastrzeżeń – próba udana, a bilans współpracy Polski i RFN w minionym ćwierćwieczu zaprezentowany na łamach tej książki jest pozytywny. W poszczególnych rozdziałach autorzy próbują odpowiedzieć na wiele istotnych pytań dotyczących pozytywnych i negatywnych efektów tej współpracy oraz ich przesłanek, m.in., czy stosunki polsko-niemieckie naprawdę można nazwać partnerskimi i gdzie są zbieżne, a gdzie różnią się nasze interesy narodowe? Zabrało jednak tutaj kilku obszarów tej współpracy, m.in. w dziedzinie nauki, kultury, oświaty, sportu, miast partnerskich i euroregionów, współpracy młodzieżowej oraz między kościołami obu państw. Bardzo powierzchownie został też przez autorów tej pracy potraktowany problem ciągłości i zmiany w polityce zagra-

³ *Ibidem*.

⁴ Szerzej na ten temat zob.: M. Stolarczyk, *Niektóre problemy w stosunkach polsko-niemieckich w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych*, [w:] M. Stolarczyk, P. Dobrowolski (red.), *Stosunki polsko-niemieckie w okresie przemian ustrojowych w Polsce. Wybrane problemy*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1997, s. 14–16; J. Fiszer, *Rozwój stosunków polsko-niemieckich po roku 1989 i ich znaczenie dla integracji Europy*, „Rocznik Polsko-Niemiecki”, 1996, tom V, s. 15–172; K. Malinowski, *Polityka Republiki Federalnej Niemiec wobec Polski 1982–1991*, Instytut Zachodni, Poznań 1997.

nicznej RFN oraz ich przyczyny i skutki dla stosunków polsko-niemieckich. Chodzi mi tutaj zwłaszcza o lata 1998–2005, czyli po odejściu jednego z głównych architektów polsko-niemieckiego pojednania i normalizacji wzajemnych stosunków, kanclerza Helmuta Kohla i rządu w RFN koalicji SPD–Sojusz90/Zieloni na czele z kanclerzem Gerhardem Schröderem, przyjacielem Władimira Putina⁵. Ale mam świadomość, że nie sposób jest w ramach jednej, syntetycznej, „jubileuszowej” pracy ukazać całokształtu polsko-niemieckiej współpracy w ostatnim ćwierćwieczu, która obejmowała przecież tak szerokie spektrum dziedzin i problemów.

Recenzowana książka ma charakter opracowania monograficznego. Przesądza o tym jej układ treści i zawartość merytoryczna, adekwatna do jej tytułu: „Pojednanie – partnerstwo – bezpieczeństwo. Polsko-niemiecka współpraca w latach 1991–2016”. Jeśli idzie o układ treści i zawartości merytoryczną niniejszej publikacji, to składa się ona z trzech części, adekwatnych do jej tytułu podzielonych na kilka rozdziałów, napisanych w porządku problemowym. Takie rozwiązanie metodologiczne uważamy za uzasadnione, choć tak jak w każdej tego typu pracy zbiorowej, nie udało się tutaj uniknąć pewnych powtórzeń. Zanim przejdziemy do krótkiego omówienia zawartości poszczególnych części i rozdziałów tej książki, to chcielibyśmy podkreślić, że ich autorami są wybitni politolodzy i niemcoznawcy, którzy w swoim dorobku naukowym mają już wiele publikacji poświęconych relacjom polsko-niemieckim i współczesnym stosunkom międzynarodowym. Nie ulega więc wątpliwości, że grono tak znakomitych autorów przesądziło w dużym stopniu o wysokim poziomie naukowym, metodologicznym i warsztatowym recenzowanej pracy.

W części pierwszej, zatytułowanej „Reconciliation”, poświęconej genezie i przesłankom polsko-niemieckiego pojednania, znajdują się trzy ciekawe opracowania na ten temat. Pierwsze z nich, pióra Andrea Masona, poświęcone jest polityce Wielkiej Brytanii wobec powojennych Niemiec i Polski, ze szczególnym uwzględnieniem jej stanowiska wobec polsko-niemieckiej granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej. Opracowanie to jest przygotowane głównie na podstawie brytyjskich opracowań i nie uwzględnia bogatej na ten temat polskiej literatury naukowej. Drugi tekst pióra Anity Prażmowskiej poświęcony jest stanowisku Władysława Gomułki wobec tzw. problemu niemieckiego w latach 1945–1970 i jego walce o uznanie granicy polsko-niemieckiej na

⁵ Szerzej na ten temat: K. Miszczak, *Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony koalicji rządowej SPD–Sojusz 90/Zieloni w okresie 1998–2005*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012.

Odrze i Nysie Łużyckiej. Nie zgadzamy się z niektórymi opiniami Autorki tutaj zaprezentowanymi. Nie wolno deprecjonować olbrzymiego wkładu Władysława Gomułki do procesu polsko-niemieckiego pojednania, którego warunkiem *sine qua non* – dla Gomułki – było uznanie przez obydwa państwa niemieckie jako nienaruszalnej i trwałej granicy z Polską na Odrze i Nysie Łużyckiej. Trzecie tutaj opracowanie, to interesujący, erudycyjny artykuł Georga Herbstritta, który ukazuje kulisy działania tajnych służb NRD, Polski i Rumunii na rzecz współpracy między tymi państwami i normalizacji ich stosunków na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych.

Część druga zatytułowana „Partnership”, najobszerniejsza obejmuje cztery interesujące opracowania poświęcone szeroko rozumianej polityce normalizacji stosunków wzajemnych, współpracy polsko-niemieckiej w latach 1991–2016 w różnych dziedzinach, m.in.: wojskowej, bezpieczeństwa i na forum Unii Europejskiej oraz na rzecz budowania partnerskich relacji między Polską i RFN. Do szczególnie wartościowych i erudycyjnych opracowań należą tutaj – naszym zdaniem – teksty profesorów Erharda Cziomera i Dariusza Popławskiego. Na uwagę zasługują też opracowanie Karola Janośia, dotyczące udziału Polski i RFN w zagranicznych operacjach wojskowych, prowadzonych w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej oraz analityczny tekst Wolframa Hilee, który ukazuje etapy, cele i zadania polityki zagranicznej Niemiec przed i po zakończeniu zimnej wojny oraz jej implikacje dla ich sąsiadów.

Część ostatnia, trzecia zatytułowana „Security” składa się z czterech, wartościowych opracowań naukowych poświęconych współpracy Polski i RFN na rzecz umacniania szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, w tym także energetycznego. Artykuły te cechuje rzeczowość i bogata baza źródłowa, a ich autorzy to – jak już wcześniej wspominaliśmy – kompetentni badacze i autorzy wielu prac naukowych poświęconych współczesnym stosunkom polsko-niemieckim. Krzysztof Malinowski pisze tutaj na temat „Polish and German security cultures – a comparison”, będąc współautorem lub autorem m.in. takich prac, jak: „Kultura bezpieczeństwa narodowego w Polsce i Niemczech” (praca zbiorowa (2003)) czy „Polska Niemcy w Europie (2004–2014): różnice interesów – uwarunkowania i konsekwencje” (2015). Na uwagę zasługuje świetny pod każdym względem tekst pióra Kariny P. Marczuk pt. „Cross-border internal security cooperation between Poland and Germany”, który ukazuje polsko-niemiecką współpracę transgraniczną w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego w latach 1991–2016. Autorka analizuje tutaj zawarte w tej sprawie kolejne porozumienia między Polską i RFN oraz ich praktyczne efekty. Również pozytywnie oceniam artykuły autorstwa

Radosława Zenderowskiego i Krzysztofa Cebula o roli kultury w polityce bezpieczeństwa państwa pt. „Cultural sovereignty as a challenge for state security: examples of Germany and Poland” oraz Rafała Ulatowskiego o polityce energetycznej Niemiec i Polski w XXI wieku pt. „Energy security policies of Germany and Poland in the 21st century – a comparative analysis”.

Całość uzupełniają syntetyczny wstęp i zakończenie pióra Kariny P. Marcuk, spis tabel, bibliografia, aneks i indeks nazwisk.

W recenzowanej pracy jest wiele ciekawych, oryginalnych, ale też kontrowersyjnych, dyskusyjnych tez i hipotez, które pobudzają do refleksji. Zarazem autorzy próbują odpowiedzieć na wiele pytań badawczych i pokazać wspomniane, przełomowe znaczenie układu z 17 czerwca 1991 roku dla kształtowania się i rozwoju stosunków polsko-niemieckich w latach 1991–2016. Zgadza się z tezą Profesor Kariny P. Marcuk postawioną już we wstępie niniejszej pracy, a także przez innych współautorów, że w procesie polsko-niemieckiego pojednania i normalizacji wzajemnych stosunków milowymi krokami były dwa historyczne wydarzenia, a mianowicie Orędzie Polskich Biskupów do ich niemieckich braci z 21 września 1965 roku, w którym znalazły się pamiętne słowa „przebaczamy i prosimy o przebaczenie” oraz układ między Polską a RFN o podstawach normalizacji wzajemnych stosunków z 7 grudnia 1970 roku. Bez nich nie byłoby traktatów z 14 listopada 1990 roku i 17 czerwca 1991 roku.

Recenzowana publikacja spełnia wymogi stawiane tego typu opracowaniom naukowym, które pozycjonują się na pograniczu monografii i podręcznika akademickiego i są niezbędne dla upowszechniania wiedzy, zwłaszcza wśród studentów czy doktorantów. Autorzy postawili sobie tutaj ambitny cel, który udało im się zrealizować w całości. Książka zasługuje na pozytywną ocenę, stanowi istotny wkład polskich i niemieckich politologów oraz niemcoznawców do pogłębiania procesu współpracy naukowej między Polską i RFN.

Marek Gałęzowski*

RAFAŁ HABIELSKI, KAMILA KAMIŃSKA-CHEŁMINIAK (RED. NAUKOWA)

STANISŁAW MACKIEWICZ PISARZ POLITYCZNY

OFICyna WYDAWNICZA ASPRA-JR, WARSZAWA 2015, ss. 279.

Mimo półwiecza, które upłynęło od śmierci Stanisława Cata-Mackiewicza, jego postać i poglądy polityczne cieszą się niesłabnącym zainteresowaniem zarówno badaczy myśli politycznej, jak i zwykłych czytelników. Zjawisko to potwierdza wznowienie kilka lat temu przez krakowski Universitas wybranych książek i artykułów Mackiewicza (w ubiegłym roku w ramach edycji *Pism wybranych* Cata opublikowano już dwudziesty tom). W ostatnich latach ukazały się także liczne opracowania dotyczące jego działalności i refleksji politycznej oraz środowiska, w którym zwykle jako publicysta jest sytuowany¹. Jednym z niedawno wydanych jest zbiór artykułów zatytułowany „Stanisław Mackiewicz pisarz polityczny”, który ukazał się jako piąty tom wartościowej naukowo serii „Ludzie – media – polityka”, zainicjowanej przez profesora

* Marek Gałęzowski – dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie, Wydział Ekonomii i Zarządzania, marek.galezowski@lazarski.pl

¹ G.P. Niećko, *Myśl polityczna Stanisława Mackiewicza do 1939 roku*, Multipress G. Wodecki, D. Wodecka, Lublin 2015; J. Sadkiewicz, „Ci, którzy przekonać nie umieją”. *Idea porozumienia polsko-niemieckiego w publicystyce Władysława Studnickiego i wileńskiego „Słowa” (do 1939)*, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych UNIVERSITAS, Kraków 2012. Zob. też m.in. S. Cenckiewicz, *Pomiędzy kompromisem a zdradą. Stanisława Mackiewicza powroty do Polski*, [w:] idem, *Śladami bezpieczeństwa i partii. Studia – źródła – publicystyka*, LTW, Łomianki 2009, s. 51–89 oraz liczne artykuły Krzysztofa Tarki, zamieszczone m.in. w „Zeszytach Historycznych” (wymienione w recenzowanej publikacji).

ra Marka Jabłonowskiego². Już we wstępie publikacji zaznaczono, że Cat należy do:

„nielicznej grupy pisarzy politycznych, z których twórczością czas obszedł się łaskawie (...), fascynującym po dziś dzień, podobnie jak poglądy polityczne, których nośnikiem były książki i teksty rozproszone po czasopiśmie”³.

Tytuł książki jednoznacznie przypisuje Mackiewicza do współtwórców polskiej myśli politycznej. Uzasadniając tę tezę, jej redaktorzy zauważają, że jest on przeważnie nazywany publicystą politycznym, „wiele przemawia jednak za tym, by nadać mu rangę pisarza politycznego”, na co, ich zdaniem, wskazują „właściwości jego twórczości, ponadczasowość oraz to, że [...] wypowiadał się poprzez książki”⁴. Takie wyjaśnienie nie wydaje się dostatecznie wnikliwe, już choćby z tego powodu, że znaczna część książek Mackiewicza z myślą polityczną miała niewiele wspólnego. Przynależą one raczej do nurtu eseistyki historycznej, bliskiej pisarstwu Pawła Jasienicy, czy – w mniejszym stopniu – Mariana Brandysa, będąc niewątpliwie, jak trafnie dostrzegł Jan Tomkowski, „instrumentem krytyki naszego charakteru narodowego”⁵.

Włączając Mackiewicza w krąg pisarzy politycznych, należałoby się raczej zastanowić, czy jego pisarstwo spełnia warunki wyrażane w definicjach myśli politycznej. Mowa przede wszystkim o tych, które formułowali chociażby Michał Śliwa, Krzysztof Kawalec czy Waldemar Paruch, badający jej dzieje w międzywojniu, w którym to okresie sytuuje się znaczna część dorobku Mackiewicza. Paruch definiuje myśl polityczną jako „wszelką formę refleksji nad rzeczywistością polityczną”. Podkreślając, że traktuje ona politykę jako formę działalności odnoszącą się do kwestii sprawowania władzy, zauważył równocześnie, że nie może ona ograniczać się jedynie do poglądów na temat polityki, instytucji władzy czy ustroju państwa. „Zakres pojęcia jest znacznie szerszy” – pisał badacz z Lublina⁶.

² *Stanisław Mackiewicz pisarz polityczny*, red. naukowa R. Habielski, K. Kamińska-Chełminiak, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2015. Wyjaśnijmy, że pseudonim Cat został zaczerpnięty z opowiadania Rudyarda Kiplinga *Kot, który zawsze chadzał własnymi drogami*, ze zbioru *Takie sobie bajeczki*.

³ *Słowo wstępne*, [w:] *Stanisław Cat Mackiewicz pisarz polityczny...*, *op. cit.*, s. 7.

⁴ *Ibidem*, s. 9.

⁵ J. Tomkowski, *Eseistyka Stanisława Mackiewicza*, [w:] *Stanisław Mackiewicz pisarz polityczny...*, *op. cit.*, s. 7.

⁶ W. Paruch, *Myśl polityczna obozu piłsudczykowskiego 1926–1939*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 10.

„Obejmuje również opisy i oceny wszystkich faktów i związków faktów uznawanych za polityczne w danym historycznym czasie i kontekście kulturowym”⁷.

W takim rozumieniu uwzględnienie wśród twórców myśli politycznej Stanisława Mackiewicza jest zasadne. Nie był bowiem jedynie komentatorem bieżących wydarzeń, lecz także twórcą koncepcji odnoszących się zarówno do polityki zagranicznej, jak i do ustroju państwa (choć w tym drugim – w mniejszym stopniu i tylko do 1939 r.).

W recenzowanej książce zamieszczono jedenaście artykułów, z których większość podejmuje różne aspekty biografii i twórczości pisarskiej Mackiewicza. Z dwóch pozostałych rozpraw pierwsza – autorstwa Kazimierza M. Ujazdowskiego – dotyczy polskiej myśli konserwatywnej, z odwołaniem do mackiewiczowskiej definicji pojęcia konserwatyzmu, druga zaś – pióra Macieja Wojtackiego – przedstawia historię redakcji „Słowa” (jednego z czołowych czasopism konserwatywnych w Polsce międzywojennej), a także najbliższe otoczenie Mackiewicza jako redaktora naczelnego tegoż pisma. Całość zamyka krótki, obejmujący zaledwie sześć listów, wybór korespondencji Mackiewicza i redaktora paryskiej „Kultury” Jerzego Giedroycia z lat 1959–1964 w opracowaniu Kamili Kamińskiej-Chełminiak.

Wśród artykułów można wyróżnić bardziej wnikliwe rozprawy, odnoszące się do poglądów politycznych Mackiewicza (opracowania Jacka Gzelli i Jana Sadkiewicza), jego losów na uchodźstwie i w PRL (teksty Krzysztofa Tarki i Rafała Habielskiego) oraz eseistyki historycznej (studium Jana Tomkowskiego). Wśród pozostałych znalazły się przyczynki do wybranych epizodów biografii Mackiewicza – uwięzienia w obozie w Berezie Kartuskiej (autorstwa Pawła Libery), aktywności na forum Związku Literatów Polskich (Rafała Wardzyńskiego), zmagania z cenzurą PRL (Elżbiety Dąbrowicz) i inwigilacji przez Służbę Bezpieczeństwa po powrocie do kraju w 1956 r. (Kamili Kamińskiej-Chełminiak).

W publikacji dominują, jak można zauważyć, artykuły poruszające problematykę związaną z biografią Mackiewicza, mniej zaś jest tekstów analizujących jego myśl polityczną. Szczegółowo potraktowano jedynie przedwojenne poglądy Mackiewicza, i to tylko te, które odnosiły się do polityki polskiej wobec Niemiec. Jacek Gzella wnikliwie opisał ich główne źródło – wpływ

⁷ *Ibidem*. Dodajmy, że taki punkt widzenia znalazł też wyraz w pracy zbiorowej *Więcej niż niepodległość. Polska myśl polityczna 1918–1939*, wyd. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 11–12, gdzie jedna z opisywanych kategorii myśli politycznych odnosi się do bezpieczeństwa państwa i polityki zagranicznej, które były obecne w refleksji każdego środowiska ówczesnej polskiej sceny politycznej.

myśli Władysława Studnickiego (zresztą jednego z publicystów „Słowa”), wskazując jednocześnie, że Mackiewicz nadał tym poglądom własną, oryginalną treść, różniącą go od poglądów czołowego polskiego „germanofila”. Z kolei Jan Sadkiewicz przedstawił koncepcję porozumienia Polski i Niemiec, z postulowanym udziałem Francji, które miały zapewnić sygnatariuszom:

„supremację, i przede wszystkim, pokój wewnętrzny w Europie, pozwalający na podejmowanie śmiałych przedsięwzięć na zewnątrz (w przypadku Polski – na wschodzie)”⁸.

Badacz ten zwraca uwagę, że poglądy Mackiewicza, który:

„odrazy do zaprowadzonego w III Rzeszy ustroju nie czuł się zobowiązany ukrywać, podając go za przykład najdalej idącego (obok ZSRS) zniewolenia myśli i działań obywatela”⁹,

wynikały z obawy przed zagrożeniem ze strony ZSRS i komunizmu, przez Mackiewicza i publicystów z jego kręgu uznawanego za najbardziej niebezpieczne dla niepodległego bytu Rzeczypospolitej¹⁰.

Natomiast bardzo powierzchownie potraktowano poglądy polityczne Mackiewicza z okresu drugiej wojny światowej, kiedy stał się on jednym z czołowych krytyków władz polskich na uchodźstwie, negatywnie oceniając ich politykę w stosunku do Związku Sowieckiego, w miarę trwania wojny coraz bardziej zagrażającego niepodległości Polski. Pominięto również w zasadzie pisarstwo Mackiewicza z okresu powojennego uchodźstwa, przede wszystkim z wydawanego przez niego czasopisma „Lwów i Wilno”. Trudno mieć o to pretensję do Krzysztofa Tarki, Autora rozprawy poświęconej losom Cata na uchodźstwie, że skoncentrował się na innych niż pisarskie aspektach uchodźczej biografii Mackiewicza. Publicystyka z tego okresu, naszkicowana w jedynej poświęconej dotychczas Catowi biografii autorstwa Jerzego Jaruzelskiego¹¹, zasługiwałaby po prostu na przedstawienie jej w odrębnym studium.

Ograniczając się jedynie do powojennej publicystyki Mackiewicza, warto podkreślić, że znajdziemy w niej wiele uwag odnoszących się do ówczesnej sytuacji międzynarodowej, zaskakujących często oryginalnością i przenikliwością. Wśród poruszanych przez niego zagadnień z dziedziny stosunków

⁸ J. Sadkiewicz, „*Ta idea jest przecież doskonała...*”, czyli koncepcja porozumienia polsko-niemieckiego w publicystyce Stanisława Cata-Mackiewicza, [w:] Stanisław Mackiewicz pisarz polityczny..., op. cit., s. 89.

⁹ *Ibidem*, s. 89.

¹⁰ *Ibidem*, s. 77.

¹¹ J. Jaruzelski, *Stanisław Cat-Mackiewicz 1896–1966. Wilno–Londyn–Warszawa*, wyd. II poszerzone, Instytut Kultury, Warszawa 1994.

międzynarodowych była kwestia integracji europejskiej, o której w styczniu 1948 r. pisał m.in.: „koncepcja zjednoczonej Europy nie da się dźwignąć bez aktywnej pomocy Ameryki”, a tylko zjednoczona Europa może być traktowana przez Stany Zjednoczone jako liczący się partner.

„Bez uprzedniego zjednoczenia Europy nie będzie żadnej Europy Środkowej, żadnego Międzymorza, nie będzie niepodległej Polski”¹².

Integracja Europy była według niego jedyną gwarancją tego, że granica bloku sowieckiego nie oprze się na Renie. Nawet Anglia,

„ten tradycyjny rozbijacz solidarności europejskiej, dziś tej solidarności pragnie i program Paneuropy popiera, gdyż rozumie, że okupacja czasowa Europy przez Rosję, to nie tylko koniec Europy, ale także koniec Anglii”

– pisał¹³. Takie poglądy były w ówczesnej polskiej myśli politycznej jeszcze odosobnione, podobnie zresztą jak spostrzeżenia Cata z tego samego 1948 r., że wpływ na sytuację międzynarodową ludów pozostających pod władzą kolonialną Europejczyków będzie stale wzrastał. Wyrażał przekonanie, że błędy polityczne Wielkiej Brytanii, ale także Stanów Zjednoczonych, skłonią narody azjatyckie i afrykańskie do porozumienia z ZSRS, co z kolei ułatwi komunistycznemu imperium wykorzystanie ich do rozprawy z wolnym światem¹⁴.

Brak studium dotyczącego myśli politycznej Stanisława Mackiewicza po 1939 r. wydaje się najslabszym punktem recenzowanej publikacji i nie mogą tego braku zrównoważyć mniej czy bardziej interesujące przyczynki do jego biografii. Tekst Pawła Libery o uwięzieniu Mackiewicza w Berezie Kartuskiej porządkuje jedynie znane już informacje, o czym zresztą Autor uprzedził we wstępie. Artykuł Rafała Wardzyńskiego, oparty na bardzo wąskiej bazie źródłowej, każe postawić pytanie o zasadność jego publikacji, tym bardziej że sam Autor przyznaje, iż aktywność Mackiewicza na forum Związku Literatów Polskich odnosi się przede wszystkim do wystąpienia 12 czerwca 1964 r. w sprawie głośnego Listu 34. Wydaje się, że sprawa ta mogła zostać przedstawiona w artykule Elżbiety Dąbrowicz traktującym o zmaganiach Mackiewicza z peerelowską cenzurą lub w tekście Rafała Habielskiego o jego losach w PRL.

¹² S. Mackiewicz, *Dywagacje prasowe*, [w:] *idem*, „Chciałbym przekrzyknąć kurtynę żelazną”. „Lwów i Wilno” 1946–1950, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych UNIVERSITAS, Kraków 2016, s. 237–238.

¹³ S. Mackiewicz, *Paneuropa i upiór*, [w:] *ibidem*, s. 261. Por. *idem*, *Historia przyszłości*, [w:] *ibidem*, s. 493.

¹⁴ Myśl tę wyrażał wielokrotnie w czasopiśmie „Lwów i Wilno”. Zob. m.in. artykuły Mackiewicza *List filozoficzny* i *Pięć lat straconych*, [w:] *ibidem*, s. 442 i 506.

W książce nie uniknięto pewnych nieścisłości. Wyrażona we wstępie opinia, jakoby Mackiewicz stał się najślynniejszym więźniem politycznym II RP, nie wydaje się niczym uzasadniona. Trudno porównywać nieco ponad dwutygodniowe przetrzymywanie go w Berezie Kartuskiej z aresztowaniem grupy byłych posłów, na czele z trzykrotnym premierem Wincentym Witosem, i uwięzieniem ich w twierdzy brzeskiej. Nieścisła jest informacja podana w artykule Macieja Wojtackiego o rozpadzie Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem. W rzeczywistości został on rozwiązany przez jego prezesa Walerego Sławka w końcu października 1935 r. Mackiewicz nie publikował w prasie zachodniej, jak podaje Rafał Wardzyński, lecz w polskich wydawnictwach, ukazujących się na uchodźstwie. Wydaje się, że nie każdy czytelnik domyśli się, iż Krzysztof Tarka, pisząc o „roku złych wróżb”, nawiązuje do wydanej pod takim tytułem książki Tadeusza Katelbacha, który podobnie jak Mackiewicz należał do grona krytyków polityki rządu polskiego na uchodźstwie w czasie wojny.

W książce zdarzają się także inne błędy i nieścisłości. W artykule Kazimierza M. Ujazdowskiego podano niepełne personalia Józefa Kalasantego Szaniawskiego, w studium Macieja Wojtackiego – mylny zapis nazwiska Witolda Świerzewskiego, w przyczynku Pawła Libery błędnie zapisano pseudonim Jerzego Dąmbrowskiego, który poprawnie brzmiał „Łupaszka”, a nie „Łupaszko”. Pod jego rozkazami Mackiewicz przebył całą wojnę z bolszewikami, nie tylko kampanię roku 1920, jak podaje Autor. Minister Pieracki nosił imię Bronisław, nie Bolesław. Jerzy Klinger to operacyjne nazwisko Andrzeja Karasia, nie zaś inna osoba, jak można wnioskować z indeksu. Lecz przecież te fałszywe personalia rozszyfrował w swoim artykule Krzysztof Tarka, trudno więc wyjaśnić, dlaczego nie zostały one podane w artykułach Elżbiety Dąbrowicz i Kamili Kamińskiej-Chełminiak. Pominięto imiona wybitnych francuskich pisarzy politycznych – Louisa G.A. de Bonalda i Josepha de Maistre. Jeżeli Autor artykułu ich nie wymienił, to powinny zostać uzupełnione przez redakcję, gdyż skutkuje to błędnym zapisem nazwisk w indeksie – De Bonald i De Maistre. Tymczasem przyimek de, pisany zawsze małą literą, oznacza szlachectwo, nie jest zaś, jak można wnioskować z indeksu, imieniem.

Wymieniony w opracowaniu wyjątków z korespondencji Mackiewicza z Giedroyciem Bernard Zynger to jeden z najbardziej znanych publicystów międzywojennych – Bernard Singer, którego nazwisko redaktor „Kultury” podał w zniekształconej wersji, co powinno zostać zaznaczone w przypisie redakcyjnym (tym bardziej że zapisano je poprawnie w artykule Krzysztofa Tarki), tak jak na następnej stronie zrobiono z błędnie podanym tytułem słynnej powieści Borysa Pasternaka „Doktor Żywago”. Z kolei wymieniona

przez Mackiewicza książka Morawskiego to wspomnienia dyplomaty i publicysty Kajetana Morawskiego „Tamten brzeg”, co również należałoby oznaczyć przypisem.

Duży problem sprawił redaktorom książki pseudonim, pod którym Mackiewicz publikował w „Kulturze”. Kamila Kamińska-Chełminiak, współredaktorka książki, pisząc o współpracy Mackiewicza z paryską „Kulturą” podaje jego pseudonim w dwóch wersjach – najpierw poprawnie – Gaston de Cerizay (s. 189), na następnej stronie błędnie – Caston de Cerizay, a na kolejnej wymienia obie wersje – poprawną i niepoprawną – tejże pisowni. Błędne są również wersje podane przez dwoje innych autorów – Gaston de Cerezay (Elżbieta Dąbrowicz) i Gaston de Cérizay (Rafał Habielski)¹⁵. W drugim z tekstów nieprawidłowo podano również tytuły artykułów Cata z „Kultury” – „List 34 i książę Andronnikow”¹⁶ oraz z „Zeszytów Historycznych”. W drugim wypadku artykuł poświęcony Władysławowi Studnickiemu z 1966 r. nosił tytuł „Stulecie urodzin Władysława Studnickiego”, a nie „W stulecie śmierci Władysława Studnickiego”, który zmarł przecież w 1953 r., nie zaś prawie wiek wcześniej. Dodajmy, że pomylił się i Mackiewicz. Studnicki urodził się 15 listopada 1867 r. (był więc rówieśnikiem urodzonego dwadzieścia dni później Józefa Piłsudskiego), a nie, jak napisał Cat, a redakcja „Kultury” tego błędu nie skorygowała – w 1865 r.¹⁷

Z drobniejszych błędów o charakterze językowym, we wstępie możemy przeczytać, że Cat był „reaktorem” jednego z czołowych dzienników politycznych międzywojnia. Takie błędy zdarzają się jednak w recenzowanej książce stosunkowo rzadko (m.in. na s. 72, 174, 218). Trudno też uznać za autorami wstępu, że pisma Cata były w PRL niecenzuralne, co wykluczało ich pełne analizowanie. Słowo niecenzuralny odnosi się do sfery obyczajowej, nie zaś do ograniczeń wolności słowa przez cenzurę totalitarnego lub autorytarnego państwa¹⁸.

¹⁵ Dąbrowicz powtarza błąd w pseudonimie za „Kulturą”, gdzie w takim brzmieniu podpisany został artykuł Mackiewicza *Polska Gomułki i List 34* („Kultura” 1964, nr 10). Zob. K. Tarka, *Kim był Gaston de Cerizay? Współpraca Cata-Mackiewicza z paryską „Kulturą”, „Wolność i Solidarność. Studia z dziejów opozycji wobec komunizmu i dyktatury”* 2015, nr 8, s. 48–62.

¹⁶ Był to roboczy tytuł wspomnianego wyżej tekstu *Polska Gomułki i List 34*, poprawnie podany w artykule Kamińskiej-Chełminiak, *Służba Bezpieczeństwa wobec Stanisława Cata-Mackiewicza*, [w:] *Stanisław Mackiewicz pisarz polityczny...*, op. cit., s. 187.

¹⁷ S. Mackiewicz, *Stulecie urodzin Władysława Studnickiego*, „Zeszyty Historyczne” 1966, z. 9, s. 187–195.

¹⁸ Sporadycznie zdarza się też niezbyt staranny styl wypowiedzi, czego przykładem zdanie „w Polsce czuł się szczęśliwy i zrealizowany na wielu płaszczyznach. Oczarowanie

Opracowanie „Stanisław Mackiewicz pisarz polityczny” jest wartościowym uzupełnieniem jedynej, wspomnianej już biografii Cata. Wśród zamieszczonych artykułów na uwagę zasługują przede wszystkim te, w których omówiono losy Mackiewicza po wrześniu 1939 r., opracowane m.in. na podstawie materiałów znajdujących się w Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej, a niedostępnych Jerzemu Jaruzelskiemu, te dotyczące kwestii relacji polsko-niemieckich w myśli Mackiewicza, jak również artykuł Jana Tomkowskiego poświęcony eseistyce historycznej Cata. Lektura książki skłania równocześnie do sformułowania postulatu opracowania nowej biografii autora „Polityki Becka” – pisarza zwracającego uwagę przenikliwością analizy bieżących wydarzeń politycznych, i przede wszystkim samodzielnością sądów i odwagą wypowiedzi.

Kilka dni po wybuchu powstania listopadowego Maurycy Mochnacki, widząc, jak władza powstańcza przy powszechnym entuzjazmie przechodzi w ręce polityków przeciwnych walce orężnej z Rosją, w odruchu rozpaczy wyrzucił z siebie podyktowane bezradnością słowa:

„Śmiałych głosów słuchać nie chcecie; przyjdzie czas, kiedy (...) całe to miasto drzeć będzie od strachu, będzie błagać o głos śmiały, a głos śmiały się nie odezwie”¹⁹.

Mackiewicz nie bał się wypowiadać śmiałego głosu, zwykle wbrew większości opinii publicznej. Dawał w ten sposób świadectwo wierności może jednej ze swoich najważniejszych myśli politycznych:

„Patriotą nie jest ten, kto wszystko widzi w różowych kolorach, naród do szaleństwa namawia”²⁰.

W tej odwadze najpewniej tkwi przyczyna tego, że poglądy Stanisława Cata-Mackiewicza znajdują dostrzegalny oddźwięk w bieżącej wymianie myśli o dziejach politycznych Polski ostatniego stulecia.

ojczyznę nie trwało jednak długo a wkrótce zaczęły doskwierać mu brak wolności słowa oraz cenzura państwowa”. K. Kamińska-Chełminiak, *op. cit.*, s. 174.

¹⁹ Cytat z pamiętników Pawła Popiela, zamykający książkę Bronisława Łagowskiego *Filozofia polityczna Maurycyego Mochnackiego*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1981, s. 194.

²⁰ S. Mackiewicz, *Suum cuique*, [w:] „Chciałbym przekrzyknąć kurtynę żelazną”..., *op. cit.*, s. 274.

NOTY O AUTORACH

Konrad Rojek – mgr inż., niezależny badacz

Janusz Myszczyzyn – dr, adiunkt Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie

Edward Halizak – prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski

Maciej Holko – dr, adiunkt Politechniki Warszawskiej

Michał Kruszka – dr hab., profesor Akademii Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie

Tanya Oranowskaja – mgr, doktorantka Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN w Warszawie

Jacek Więclawski – dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Józef M. Fiszer – prof. dr hab., Instytut Studiów Politycznych PAN w Warszawie

Ewa Mazur-Wierzbicka – dr hab., Uniwersytet Szczeciński

Maria M. Grzelak – dr hab., profesor Uniwersytetu Łódzkiego

Elżbieta Roszko-Wójtowicz – dr, adiunkt Uniwersytetu Łódzkiego

Marek Gałęzowski – dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Marta M. Fiszer – mgr, dziennikarka, niezależna badaczka

NOTES ON THE AUTHORS

Konrad Rojek – MA Eng., independent researcher

Janusz Myszczyzyn – PhD, Assistant Professor, West Pomeranian University of Technology in Szczecin

Edward Halizak – Professor, PhD, University of Warsaw

Maciej Holko – PhD, Assistant Professor, Warsaw University of Technology

Michał Kruszka – PhD, Professor of Vistula University in Warsaw

Tanya Oranowskaja – MA, doctoral student at the Institute of Economic Sciences of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

Jacek Więclawski – PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw

Józef M. Fiszer – Professor, PhD, Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

Ewa Mazur-Wierzbicka – PhD, University of Szczecin

Maria M. Grzelak – PhD, Professor of the University of Łódź

Elżbieta Roszko-Wójtowicz – PhD, Assistant Professor, University of Łódź

Marek Gałęzowski – PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw

Marta M. Fiszer – MA, journalist, independent researcher

ПРИМЕЧАНИЯ ОБ АВТОРАХ

Конрад Ройек – магистр инженерии, независимый исследователь

Януш Мышчишин – кандидат наук, преподаватель Западнопоморского технологического университета в г. Щецин

Эдвард Халижак – профессор, доктор наук, Варшавский университет

Мачей Холько – кандидат наук, преподаватель Варшавского политехнического университета

Михал Крушка – доктор наук, профессор Академии финансов и бизнеса Вистула в Варшаве

Таня Орановская – магистр, аспирант Института экономических наук ПАН в Варшаве

Яцек Венцлавски – доктор наук, профессор Университета Лазарского в Варшаве

Юзеф М. Фишер – профессор, доктор наук, Институт политологии ПАН в Варшаве

Эва Мазур-Вежбицка – доктор наук, Щецинский университет

Мария М. Гжеляк – доктор наук, профессор Лодзинского университета

Эльжбета Рошко-Войтович – кандидат наук, преподаватель Лодзинского университета

Марек Галэнзовски – доктор наук, профессор Университета Лазурского в Варшаве

Марта М. Фишер – магистр, журналист, независимый исследователь

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.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.
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-auto-row/> (We encourage you to read the English version).
4. Photographs and drawings can be submitted in the original version (for scanning) or saved in 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. Wojciech Bieńkowski, Krzysztof Szczygielski, *Rozważania o rozwoju gospodarczym Polski*, Warszawa 2009.
3. Wojciech Bieńkowski, Adam K. Prokopowicz, Anna Dąbrowska, *The Transatlantic Trade and Investment Partnership. The 21st Century Agreement*, Warsaw 2015.
4. Remigiusz Bierzanek, *Przez wiek XX. Wspomnienia i refleksje*, Warszawa 2006.
5. Jacek Brdulak, Ewelina Florczak, *Uwarunkowania działalności przedsiębiorstw społecznych w Polsce*, Warszawa 2016.
6. Piotr Brzeziński, Zbigniew Czarnik, Zuzanna Łaganowska, Arwid Mednis, Stanisław Piątek, Maciej Rogalski, Marlena Wach, *Nowela listopadowa prawa telekomunikacyjnego*, Warszawa 2014.
7. Hans Ephraïmson-Abt, Anna Konert, *New Progress and Challenges in The Air Law*, Warszawa 2014.
8. Janusz Filipczuk, *Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej*, wyd. II, Warszawa 2007.
9. Jerzy A. Gawinecki (red. nauk.), *Ekonometria w zadaniach*, praca zbiorowa, Warszawa 2008.
10. Jerzy A. Gawinecki, *Matematyka dla ekonomistów*, Warszawa 2010.
11. Grażyna Gierszewska, Jerzy Kisielnicki (red. nauk.), *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
12. Tomasz G. Grosse (red. nauk.), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, praca zbiorowa, Warszawa 2013.
13. Jan Grzymiski, *Powrót do Europy – polski dyskurs. Wyznaczanie perspektywy krytycznej*, Warszawa 2016.
14. Marian Guzek, *Makroekonomia i polityka po neoliberalizmie. Eseje i polemiki*, Warszawa 2011.
15. Marian Guzek (red. nauk.), *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, praca zbiorowa, Warszawa 2012.
16. Marian Guzek, *Teorie ekonomii a instrumenty antykryzysowe*, Warszawa 2013.
17. Marian Guzek, *Kapitalizm na krawędzi*, Warszawa 2014.
18. Marian Guzek, *Doktryny ustrojowe. Od liberalizmu do libertarianizmu*, Warszawa 2015.
19. Marian Guzek, *Przyszłość Kapitalizmu – cesjonizm*, Warszawa 2016.
20. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
21. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
22. Dominika E. Harasimiuk, Marcin Olszówka, Andrzej Zinkiewicz (red. nauk.), *Prawo UE i porządek konstytucyjny państw członkowskich. Problem konkurencji i wzajemnych relacji*, Warszawa 2014.
23. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
24. „Jus Novum”, Ryszard A. Stefański (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1/2007, 2–3/2007, 4/2007, 1/2008, 2/2008, 3/2008, 4/2008, 1/2009, 2/2009, 3/2009, 4/2009, 1/2010, 2/2010, 3/2010, 4/2010, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 4/2011, 1/2012, 2/2012, 3/2012,

- 4/2012, 1/2013, 2/2013, 3/2013, 4/2013, Numer specjalny 2014, 1/2014, 2/2014, 3/2014, 4/2014, 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015, 1/2016, 2/2016, 3/2016, 4/2016, 1/2017.
25. Andrzej Jagiełło, *Polityka akcyzowa w odniesieniu do wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2000–2010 i jej skutki ekonomiczne*, Warszawa 2012.
26. Sylwia Kaczyńska, Anna Konert, Katarzyna Łuczak, *Regulacje hiszpańskie na tle obowiązujących przepisów międzynarodowego i europejskiego prawa lotniczego*, Warszawa 2016.
27. Anna Konert (red.), *Aspekty prawne badania zdarzeń lotniczych w świetle Rozporządzenia 996/2010*, Warszawa 2013.
28. Anna Konert, *A European Vision for Air Passengers*, Warszawa 2014.
29. Łukasz Konopiello, Michał Wołoszyn, Jacek Wytrębowski, *Handel elektroniczny. Ewolucja i perspektywy*, Warszawa 2016
30. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
31. Stanisław Koziej, *Rozmowy o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym Polski w latach 2010–2015 w wywiadach i komentarzach Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2016.
32. Stanisław Koziej, *Rozważania o bezpieczeństwie. O bezpieczeństwie narodowym Polski w latach 2010–2015 w wystąpieniach i referatach Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2016.
33. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
34. Rafał Krawczyk, *Islam jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2013.
35. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.
36. Maciej Krzak, *Kontrowersje wokół antycyklicznej polityki fiskalnej a niedawny kryzys globalny*, Warszawa 2012.
37. Michał Kuź, *Alexis de Tocqueville's Theory of Democracy and Revolutions*, Warsaw 2016.
38. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
39. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
40. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kazusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.
41. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
42. Mariusz Muszyński (red. nauk.), Dominika E. Harasimiuk, Małgorzata Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012.
43. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Józef M. Fiszer (red. nac.), 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.
44. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
45. Bartłomiej Opaliński, Przemysław Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
46. Bartłomiej Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.

47. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
48. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
49. Leokadia Oręziak, Dariusz K. Rosati (red. nauk.), *Kryzys finansów publicznych*, Warszawa 2013.
50. Maciej Rogalski, *Świadczenie usług telekomunikacyjnych*, Warszawa 2014.
51. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
52. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
53. Grzegorz Rydlewski, Przemysław Szustakiewicz, Katarzyna Golat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną – teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
54. Jacek Szymanderski, *Schyłek komunizmu i polskie przemiany w odbiorze społecznym*, Warszawa 2011.
55. 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.
56. 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.
57. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres* (tłum. z jęz. łac.), Warszawa 2009.
58. Janusz Żarnowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys problematyki*, Warszawa 2012.

Oficyna Wydawnicza
Uczelni Łazarskiego
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43
tel.: (22) 54 35 450
fax: (22) 54 35 392
e-mail: wydawnictwo@lazarski.edu.pl
www.lazarski.pl