

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

1 (52) 2016



Uczelnia Łazarzkiego

RADA PROGRAMOWA / ADVISORY BOARD

Wojciech Bieńkowski, Tadeusz Bodio, Jens Boysen (Niemcy), 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

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

Natallia 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. zw. dr hab. Dariusz K. Rosati
nauki polityczne, stosunki międzynarodowe, europeistyka – prof. zw. 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. zw. 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. Marek Gałęzowski

REDAKTOR NAUKOWY / EDITOR

Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

REDAKTOR PROWADZĄCY / EXECUTIVE EDITOR

Anna Pietrzak

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:

<http://www.lazarski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficyna-wydawnicza/Czasopisma-online/Mysl-Ekonomiczna-i-Polityczna/>

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 2016

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

Wojciech Roszkowski

Command economy in practice 17

Marek Oramus

Neoweberowskie państwo w kontekście globalnego kryzysu
ekonomicznego 37

Andrzej Janowicz

Ocena wpływu środków Unii Europejskiej na wybrane wskaźniki
społeczno-gospodarcze Polski w latach 2004–2013 56

Krzyszyna Iglicka, Katarzyna Gmaj, Antoni Wierzejski

The Poles in Norway – we wanted workers but people arrived 116

Adam Rogala-Lewicki

Norwegia *versus* Unia Europejska – uprzywilejowane partnerstwo,
integracja outsidera, czy selektywna współpraca? 139

Józef M. Fiszer

Zadania i cele polityki zagranicznej Władimira Putina 167

Adrian Chojan

Fundamenty ideowe i cele polityki zagranicznej
Prawa i Sprawiedliwości z perspektywy 2005 roku 202

Michał Marcin Kobierecki

Amerykańsko-kubańska dyplomacja baseballowa
jako przykład działania na rzecz zbliżenia wrogich państw 229

Krzysztof Łazarski

Lord Acton a Polska 251

RECENZJE

Edward Haliżak, Jacek Czaputowicz (red.), <i>Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych. Założenia i zastosowania badawcze</i> , Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014, ss. 392 (Józef M. Fiszer)	291
Władimir Dacyszen, Małgorzata Pietrasiak, <i>Regionalny aspekt historii stosunków rosyjsko-chińskich</i> , Wydawnictwo Naukowe Ibidem, Łódź 2012, ss. 144 (Jan Rowiński, Maciej Raś)	299
Noty o Autorach	304

CONTENTS

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

ARTICLES AND STUDIES

Wojciech Roszkowski Command economy in practice	17
---	----

Marek Oramus Neo-Weberian State in the context of the global economic crisis	37
---	----

Andrzej Janowicz Assessment of the influence of the European Union resources on selected social-economic indicators in Poland in the period 2004–2013	56
---	----

Krystyna Iglicka, Katarzyna Gmaj, Antoni Wierzejski The Poles in Norway – we wanted workers but people arrived	116
--	-----

Adam Rogala-Lewicki Norway versus the European Union: Privileged partnership, outsider's integration or selective co-operation?	139
--	-----

Józef M. Fiszer Tasks and objectives of Vladimir Putin's foreign policy	167
---	-----

Adrian Chojan Law and Justice's ideological foundations and foreign policy objectives from the perspective of the year 2005	202
--	-----

Michał M. Kobierecki American-Cuban baseball diplomacy as an example of actions aimed at a rapprochement between hostile countries	229
---	-----

Krzysztof Łazarski Lord Acton and Poland	251
--	-----

REVIEWS

- Edward Halizak, Jacek Czaputowicz (ed.), *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych. Założenia i zastosowania badawcze [Theory of realism in the study of international relations: Assumptions and research uses]*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014, 392 pages (Józef M. Fiszer) 291
- Władimir Dacyszen, Małgorzata Pietrasiak, *Regionalny aspekt historii stosunków rosyjsko-chińskich [Regional aspect of the history of Russian-Chinese relations]*, Wydawnictwo Naukowe Ibidem, Łódź 2012, 144 pages (Jan Rowiński, Maciej Raś) 299
- Notes on the authors 305

СОДЕРЖАНИЕ

От Редакции 11

СТАТЬИ И ИССЛЕДОВАНИЯ

Войчех Рошковски

Командная экономика на практике 17

Марек Орамус

Неовеберовское государство в контексте глобального экономического кризиса 37

Анджей Янович

Оценка влияния средств Европейского союза на выбранные социально-экономические показатели Польши в 2004–2013 годах 56

Кристина Иглицка, Катажина Гмай, Антони Вежейски

Поляки в Норвегии – страна нуждается в рабочей силе, а прибывают люди 116

Адам Рогалья-Левицки

Норвегия *versus* Европейский союз – привилегированное партнёрство, интеграция аутсайдера или селективное сотрудничество? 139

Юзеф М. Фишер

Задачи и цели внешней политики Владимира Путина 167

Адриан Хоян

Идеологические основы и цели внешней политики
Права и Справедливости с точки зрения 2005 года 202

Михал М. Коберецки

Американо-кубанская бейсбольная дипломатия как пример
деятельности в пользу сближения вражеских государств 229

Кшиштоф Лазарски

Лорд Актон и Польша 251

РЕЦЕНЗИИ

- Эдвард Халижак, Яцек Чапутович (ред.), *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych. Założenia i zastosowania badawcze [Теория реализма в учении о международных отношениях. Предпосылки и исследовательское применение]*, Издательство Rambler, Варшава 2014, стр. 392, (Юзеф М. Фишер) 291
- Владимир Дацишен, Малгожата Петрасяк, *Regionalny aspekt historii stosunków rosyjsko-chińskich [Региональный аспект истории российско-китайских отношений]*, Научное Издательство Ibidem, Лодзь 2012, стр. 144 (Ян Ровиньски, Мацей Рась) 299
- Примечания об авторах 306

OD REDAKCJI

Z wielką radością oddajemy do rąk Czytelników pierwszy w 2016 roku numer naszego kwartalnika naukowego, który jest – jak zawsze – nie tylko obszerny, ale także bardzo interesujący. Radość naszą potęgują następujące fakty, o których z dumą informujemy naszych Autorów i Czytelników. Po pierwsze, nasz kwartalnik po raz kolejny pomyślnie przeszedł proces ewaluacji dokonanej przez ICI Journals Master List 2014, a uzyskany wynik jest znacznie wyższy od poprzedniego i wynosi 50,89 pkt. Po drugie, nasze czasopismo znalazło się także na ogłoszonej 23 grudnia 2015 roku przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego liście B czasopism punktowanych i otrzymało aż 13 punktów na 15 możliwych. Tym samym znalazło się wśród 2212 tytułów, które są na wspomnianej liście czasopism B. Jest to efekt coraz lepszej współpracy naszej Redakcji z Autorami i Recenzentami oraz wprowadzonych zmian w procedurze przyjmowania do druku i publikacji artykułów, a także obecności tego czasopisma w bazach referencyjnych i repozytoriach naukowych. Uzyskana, bardzo wysoka punktacja, jest dla nas powodem do wielkiej satysfakcji, a jednocześnie mobilizuje Redakcję do dalszych wysiłków na rzecz podnoszenia poziomu naukowego i redakcyjnego naszego kwartalnika.

Prezentowany kwartalnik powinien zainteresować nie tylko badaczy, specjalistów i ekspertów, ale także studentów, doktorantów, nauczycieli oraz publicystów. Polecamy go w szczególności uwadze polityków i decydentów, od których wiedzy i podejmowanych decyzji w dużym stopniu zależy skuteczność polskiej polityki zagranicznej i miejsce Polski na arenie międzynarodowej. Niniejszy tom zawiera wiele oryginalnych tekstów naukowych, poświęconych aktualnym problemom gospodarczym, społecznym, politycznym i międzynarodowym, z którymi boryka się dziś Polska, Unia Europejska i cały świat. Pokazuje, jak szybko zmienia się ład międzynarodowy oraz jego determinanty. Ukazuje również złożoność i dynamikę współczesnego świata oraz zjawiska i procesy, z którymi nie radzą sobie jego przywódcy, a które często są efektem ich wcześniejszych zaniedbań czy błędnych decyzji. Jak na przykład obecny

kryzys imigracyjny, z którym nie radzi sobie dziś Unia Europejska, a który jest efektem błędnej polityki Stanów Zjednoczonych i UE wobec państw Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz Afryki Północnej. Mamy więc nadzieję, że tak jak wszystkie do tej pory opublikowane tomy naszej „Myśli Ekonomicznej i Politycznej”, również ten zainteresuje szerokie grono czytelników i zostanie przyjęty z zadowoleniem, biorąc pod uwagę jego bogatą i ciekawą zawartość merytoryczną. Na jego łamach – tak jak dotychczas – publikujemy ciekawe artykuły i studia naukowe o dużym znaczeniu teoretycznym i praktycznym, często będące efektem żmudnych badań ich Autorów. Są tutaj drukowane fragmenty prac doktorskich czy habilitacyjnych oraz referaty, które były prezentowane na różnych seminariach i konferencjach naukowych.

Prezentowany tu numer naszego kwartalnika, zgodnie z dotychczasową praktyką i przyjętymi przez Redakcję zasadami, składa się z dwóch części: pierwszej, która poświęcona jest szeroko rozumianej problematyce ekonomicznej, i drugiej, dotyczącej spraw politycznych oraz sytuacji międzynarodowej w Europie i na świecie.

W części pierwszej publikujemy cztery artykuły. Otwiera ją artykuł w języku angielskim Wojciecha Roszkowskiego pt. „The Command Economy in Practice”, w którym Autor przeprowadza analizę sowieckiej gospodarki nakażowej i ukazuje jej funkcjonowanie w praktyce. Przedmiotem analizy jest sowiecki system gospodarczo-społeczny, oparty na modelu marksistowsko-leninowsko-stalinowskim, funkcjonujący w byłym Związku Radzieckim. Autor podkreśla, że brak wiarygodnych danych, obrazujących różne aspekty funkcjonowania tego systemu w praktyce, uniemożliwia jego obiektywną ocenę.

Kolejny w tej części kwartalnika artykuł, to tekst Marka Oramusa pt. „Neoweberowskie państwo w kontekście globalnego kryzysu ekonomicznego”, ukazujący ewolucję roli państwa w gospodarce pod wpływem globalnego kryzysu ekonomicznego, który rozpoczął się w latach 2007/2008 w Stanach Zjednoczonych i szybko ogarnął *de facto* cały świat, doprowadzając do zapaści wiele gospodarek na całym globie. To wówczas pojawiła się koncepcja neoweberowskiego państwa, zaproponowana przez C. Pollitta i G. Bouckaerta, którą tutaj analizuje Autor. Jego zdaniem, neoweberowskie państwo można zdefiniować jako państwo, którego podstawą funkcjonowania jest weberowski model administracji publicznej, zaktualizowany o elementy nowego zarządzania publicznego i *governance*. Koncepcja ta ma jednak wielu zwolenników, ale także wielu przeciwników.

Dalej w części tej mamy obszerny i ciekawy artykuł Andrzeja Janowicza pt. „Ocena wpływu środków Unii Europejskiej na wybrane wskaźniki społeczno-gospodarcze Polski w latach 2004–2013”. Autor próbuje tutaj odpowie-

dzień na pytania dotyczące bilansu korzyści i strat związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej w latach 2004–2013. Postawił sobie ambitny cel, a mianowicie podejmuje próbę przedstawienia realnych skutków w aspekcie społecznym i ekonomicznym, akcesji Polski do Unii Europejskiej.

Następny, czwarty w tej części artykuł, to anglojęzyczny tekst Krystyny Iglickiej-Okólskiej, Katarzyny Gmaj i Antoniego Wierzejskiego pt. „The Poles in Norway – we wanted workers but people arrived”, którego celem jest analiza losów polskich emigrantów w Norwegii i ich integracji w nowej ojczyźnie. Artykuł pokazuje zarazem założenia i skuteczność norweskiej polityki imigracyjnej.

Część drugą, politologiczną, na którą składa się pięć tekstów naukowych, otwiera interesujący artykuł Adama Rogali-Lewickiego pt. „Norwegia *versus* Unia Europejska – uprzywilejowane partnerstwo, integracja outsidera, czy selektywna współpraca?” Jest on poświęcony problematyce, która w polskich naukach społecznych jeszcze nie doczekała się zbyt wielu opracowań naukowych, a mianowicie relacjom Norwegii z Unią Europejską. W opracowaniu tym Autor przypomina, że kraj ten zaliczany jest do najbogatszych na świecie, a swoją płynność finansową w dużej mierze opiera na wydobywaniu i sprzedaży surowców energetycznych, które chce samodzielnie kontrolować. Jest to główna przyczyna tego, że kraj ten nie stał się oficjalnym członkiem Unii Europejskiej. Mimo to, Norwegia jest dziś mocno zintegrowana z Unią Europejską. Autor swoje rozważania konkluduje stwierdzeniem, że Unia Europejska i Norwegia są skazane na, co prawda trudną, ale przyjaźń i pogłębianie bliskiej współpracy w przyszłości.

Dalej w tej części mamy obszerne i ciekawe opracowanie Józefa M. Fiszera pt. „Zadania i cele polityki zagranicznej Władimira Putina”. Jak wskazuje tytuł, celem tego artykułu jest analiza polityki zagranicznej Władimira Putina oraz próba ukazania jej przesłanek, zadań i celów. Autor stwierdza tutaj, że Władimir Putin konsekwentnie dąży do odbudowy potęgi wojskowej i gospodarczej Rosji, a jego zasadniczym celem jest umocnienie pozycji Rosji na arenie międzynarodowej, takiej pozycji, jaką miał Związek Radziecki w latach zimnej wojny. Jednakże polityka ta, sądzi Autor, jeśli nie będzie oparta na stabilnym, demokratycznym systemie politycznym i zmodernizowanej gospodarce, może zakończyć się katastrofą dla Rosji i jej obecnego prezydenta.

Kolejny w tej części artykuł, to również ciekawy tekst pióra Adriana Chojana pt. „Fundamenty ideowe i cele polityki zagranicznej Prawa i Sprawiedliwości z perspektywy 2005 roku”, w którym Autor analizuje przesłanki polityki zagranicznej Polski w czasie rządów Prawa i Sprawiedliwości (PiS) oraz jej determinanty. Autor podsumowuje swoje rozważania stwierdzeniem,

że rząd utworzony przez PiS próbował nadać polskiej polityce zagranicznej bardziej wyraźnego, narodowego wymiaru, co wiązało się z większym przywiązywaniem uwagi do spraw historycznych oraz zmianą nastawienia do polityki wschodniej.

Z kolei Michał Marcin Kobierecki w przedostatnim tutaj artykule pt. „Amerykańsko-kubańska dyplomacja baseballowa jako przykład działania na rzecz zbliżenia wrogich państw”, pisze o roli dyplomacji sportowej w stosunkach międzynarodowych. Autor podkreśla, że badania podjęte w niniejszym artykule mają charakter empiryczny i stanowią studium przypadku dotyczące jednego z przejawów dyplomacji sportowej, ukierunkowanej na zbliżenie dwóch skonfliktowanych państw – Stanów Zjednoczonych i Kuby, która była prowadzona poprzez kontakty baseballowe, dlatego bywa ona określana jako dyplomacja baseballowa.

Natomiast ostatni w tej części naszego kwartalnika tekst, wyjątkowo ciekawy, którego autorem jest Krzysztof Łazarski, poświęcony jest Lordowi Actonowi – brytyjskiemu historykowi, myślicielowi politycznemu, publicyście i wydawcy, żyjącemu w latach 1834–1902 i jego poglądom na Polskę, poczynając od początku jej istnienia w X wieku, a kończąc na powstaniu styczniowym z 1863 roku. Postać ta dziś jest już prawie zapomniana, choć zasługuje na uwagę. Autor przybliży nam ją, podkreślając, że Acton nie ustępował przenikliwością umysłu Burkowi i Tocquevillovi, swym intelektualnym mentorom, i tak jak oni potrafił dostrzec ukryte sprężyny poruszające życiem narodów i państw. Dlatego też jego historia i teoria wolności obywatelskiej zasługują na poznanie i studiowanie przez każdego, kto ceni sobie wolność.

Prezentowany numer kwartalnika zamykają dwie recenzje z najnowszych, bardzo ciekawych i wartościowych książek naukowych, które poświęcone są historii stosunków rosyjsko-chińskich i ich roli w ewolucji sytuacji międzynarodowej w Azji oraz istocie teorii realizmu i jej przydatności do analizy stosunków międzynarodowych.

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

prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

A R T Y K U Ł Y I S T U D I A

Wojciech Roszkowski

COMMAND ECONOMY IN PRACTICE*

The theoretical premises of the command or planned economy, may raise various arguments and theoretical debates. The value of these arguments may only be evaluated on the grounds of the long term practice of the command system in the 20th century.

1. THE EXPANSION DRIVE

The major difference between the market and command economies consists in their attitude to economic growth. While it is the purpose of the market economy to increase output if there is enough demand (demand-stimulated growth), in the command economy the economic growth is an objective in itself. The decision-making center always wanted the output to grow. This is what they call the ‘expansion drive’. In the market economy factors of production are carefully measured and the marketability of output is seriously considered along with its profitability. In the command system there seems to be no limitation of growth. If the center disposes of adequate political power as well as resources of manpower and investment funds it jumps to a conclusion that everything else is possible. It rarely bears in mind that there is a serious limitation to growth: resources which tend to be over utilized since the whole command system does not pay much attention to the cost and productivity of resources.

At an early stage of its functioning the command economies managed to utilize simple resources in the shape of abundant manpower as well as revolutionary enthusiasm, postwar reconstruction necessities and terror. There-

* This article is an extended version of a part of Chapter 13 of my book on *East Central Europe. A Concise History*, Warsaw: ISP PAN, 2015.

fore the overall output was growing pretty fast. Problems started when the ambition to modernize resulted in accelerated creation of fixed assets. The extensive logic of the command economy immediately made the substitution of labor by capital a highly unprofitable operation.

Costs and productivity in command economies can be considered on two levels: that of the national economy and that of an enterprise. A very high capital consumption of economic growth in command economies can be illustrated by a comparison of investment and income increases. For instance, in the years 1970–80 investments in Poland grew by 93% and the GNP – by 69% what means that an investment productivity ratio was 87.6%. The same ratio for Czechoslovakia was 92.9%, Hungary 98.1%, USSR 98.2%, while in the USA it was 105.6%, France 107.5%, Japan 108.0%, Belgium 109.6%, West Germany 111.8%, Sweden 114.2%, UK 114.4% and in Italy 121.4%¹. According to official statistics, the share of increased productivity in the 1950–1962 growth rate of France was 75%, West Germany 62%, Japan 60%, USA 41% and in the USSR it was a mere 29%². As a result, a similar increase of real wages was achieved in market economies at a much lower price of investment sacrifices. The disproportion would be even higher if the real wages statistics of communist countries were verified. Most probably the official increase should be more or less halved.

Another comparison may bring us into the heart of the matter when the capital productivity in various countries is considered. The ratio of the value of manufacturing and the value of the fixed assets in 1980 was 30.4% in Japan, 27.0% in the USA, 24.4% in the United Kingdom, 22.1% in Italy, 22.0% in the GFR and 17.5% in France. In terms of capital productivity the countries of ‘real socialism’ were at the end of the world ranking. In the USSR the same ratio was 11.3% and in Poland it was only 5.5%³.

At the level of enterprise the major criterion of evaluation of economic performance in the command economy is fulfillment of plan targets. The technological progress produces effects after certain time, while its implementation involves problems threatening the enterprise with failure to meet plan targets and consequently with lack of bonuses connected with fulfillment of the plan targets. Bureaucratic management usually had a well mastered system of supply and delivery, technology and personal contacts. A new technology could disturb this tradition, since it required reorganization, adjust-

¹ Calculated according to *Rocznik Statystyczny* 1985, pp. 537 and 542.

² G. Grossman, *Economic Systems*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1974, p. 299.

³ Calculated according to *Industrial Statistical Yearbook of the United Nations* 1984, passim.

ment of the labor force, seeking new sources of supply and so forth. This is why implementation of a new technology worsened current performance. Besides bureaucratic conservatism, the low innovativeness of enterprises in a command economy was also due to the free transfer of acquired technology to other enterprises which had not born the costs of its initial implementation. Therefore the spread of new technologies was checked by the unwillingness of enterprises to share the new experience. They did it only under the pressure of upper strata of economic administration. But even more important was that in the command economy the seller's market produced no challenge encouraging improvement of the quality of products and lowering of costs of production. The enterprise management was not awarded because of the technological progress they introduced or because of the decrease of costs or increase of the net income but only if they fulfilled the plan targets.

Economic literature usually mentions two basic sources of economic innovation: demand pull and scientific push. In the command economy none of these factors really worked. The scientific push was only quantitative. It is true that in most communist countries the number of research workers and establishments was higher than in the West. Nevertheless a great part of this potential was not engaged in real research but in administration, while the real research achievements were hardly implemented in manufacturing. It was only in the military field that the technological progress really mattered and was rather quickly applied⁴. The low innovative ability of the command economies may be illustrated by the number of national patents per 1,000 inhabitants. In 1980 this ratio was 0.77 in Poland, 1.22 in Hungary, 2.90 in Czechoslovakia, 3.36 in Japan, 3.74 in the UK, 4.94 in the USA, 6.00 in France, and 13.04 in Switzerland. In 1976 about 45% of all computers in the world economy were used in the United States, 23% in the ECE countries, 10% in Japan, and only 7% in the USSR⁵.

The whole difference in the economic performance of both the command and market economies may boil down to this: in the command system the 'expansion drive' makes bureaucratic managements tend to reach the maximum (though not the most efficient) utilization of the existing potential what results in a permanent exceeding of the minimum marginal costs of production. Command economic enterprises usually produce within the interval of

⁴ P.H. Dembinski, *The Logic of the Planned Economy*, Oxford: Clarendon Press, 1991, pp. 192 ff.

⁵ *Statistical Yearbook of the United Nations* 1981, pp. 476–478; *Many Voices, One World*, London: Kogan Page, 1981, p. 130.

the growing marginal costs of production⁶. This observation goes a long way towards explaining why command economies are prisoners of the extensive growth and why they face growing problems when the resources formerly treated as unlimited or free get scarcer or more expensive.

The difference between command and market economies also refers to the investment process. In market economies limitations of the investment demand are usually considered the basic reason for economic cycles. In the command economies the investment demand is hardly limited at all. There are two theories explaining the exceptionally high investment demand in the command economies. One explains it by the pro-investment policies of central authorities, while another concentrates on the pro-investment pressure from below. It seems both theories are right. The investment euphoria of the central authorities can be explained by the way the command economies were created. It was always their desire to create foundations for future power (the Third Reich, Stalin's Russia), so the ambition of the central authorities was to invest in armament production and to erect huge constructions to show the world the power of the system.

The military expenditure in the market economy had fairly positive effects. It increased of the volume of factors of production and the total output via the multiplier effect, while the level of welfare remained unaffected. It also created a moderate inflationary pressure stimulating the market, while the military technology accelerated research and development (R & D). In the command economies military spending created serious problems. Firstly, factors of production were transferred from other areas (for instance consumer goods) without any increase of the overall output (lack of the multiplier effect). Secondly, the total output was not affected. Thirdly, the level of welfare deteriorated since fewer consumer goods were produced. Fourthly, the inflationary pressure due to the military spending created a permanent disequilibrium. Fifthly, there was no connection between the military spending and the R & D in civilian industries⁷.

Generally speaking, the decision-making center of the command economy usually did not constraint investment demands of enterprises also because being interested in expansion it did not want to and it was sometimes politically too weak to resist the claims of powerful lobbies favoring investments, while the consumer lobbies were usually politically weak.

⁶ J. Kornai, *Niedobór w gospodarce*, Warsaw: PWE, 1985, pp. 362–399.

⁷ P.H. Dembinski, *The Logic of the Planned...*, *op. cit.*, pp. 184–187.

Another key factor contributing to economic cycles in the command economies is the investment behavior of enterprises. Kornai considered the 'expansion drive' of all decision-makers in this system the basic reason for its irrational investment policy. The 'expansion drive' results from the political nature of all economic decisions, also from petty ambitions of enterprise managements who treat expansion as a proof of their political significance and prestige, as well as from the shortages which force them to accumulate more than they really need⁸. In the latter case it is not new investments that the enterprises management is interested in but rather accumulation of resources.

In the command economy there were no factors limiting the investment demand of enterprises as there was no risk of failure. Moreover, investments were not a cost to enterprises. Investment petitioners minimized their demand in order to receive a favorable treatment in the planning bodies. Once they finally 'got hooked on the plan', as it was called in Poland, they no longer cared for the investment costs, since the already started project were most likely to receive additional funds even if the planned costs were exceeded. As a result, the rule was that real costs of investment projects always exceeded those planned. This led to what was well described in the newspeak term 'overstretch of the investment front'. The excessive investment demand of enterprises was also due to the fact that it was easier to plan the financial side of the investment project than to organize the physical execution of the plan. Therefore various material barriers, such as shortage of manpower, raw materials, transportation capacity and so on further delayed the investment process which resulted in its extreme extension and late productive effects. These phenomena were intensified by the behavior of the upper layers of economic management. While the lower strata of economic bureaucracy were dominated by 'expansionism', its upper strata usually accepted their claims, even if they tried to follow restrictive policies, for instance if they realized the 'overstretch of the investment front' and the necessity to save the equilibrium. The top planning and management bodies usually heard only the loudest cries of powerful heavy industrial lobbies and not thin voices of small enterprises producing consumer goods⁹. All in all, the excessive investment demand in the command economies may be attributed to both the macroeconomic and microeconomic policies.

⁸ L. Balcerowicz, *Systemy gospodarcze*, Warsaw: SGPiS, 1989, pp. 174–175; J. Kornai, *Nie-dobór w gospodarce*, pp. 268–290.

⁹ T. Stankiewicz, *Cykliczność inwestycji w PRL*, [in:] W. Maciejewicz (ed.), *Dylematy rozwoju europejskich krajów RWPG*, Warsaw: UW, 1986, pp. 101–103.

2. DISEQUILIBRIUM

While it was always an ambition of the engineers of command economies to expand in a stable way, in terms of economic equilibrium command economies have not done much better than market economies. In the market economies output was usually growing more quickly than demand since it was in the interest of business to expand as long as the going was good without regard to increasing wages or there was a common tendency of business to decrease the inclination to invest in favor of the inclination to save in case trouble could be expected, such as growing stocks of goods, stock exchange oscillation and so forth. In post-World War Two capitalism these growth limitations by demand were largely eased by the impact of trade unions and by the government intervention.

Without curing the market diseases the command system has added new reasons for economic disequilibrium. Firstly, there was the command system's desire to build 'foundations of socialism', that is the heavy industrial and military sector which was spending huge sums on construction of projects which bore demand but little supply. While in 1983 the military spending of the United States accounted for less than 6% of the GNP, in the USSR it was about 35% of the GNP and in China almost 17%¹⁰. Secondly, the 'expansion drive' led to the 'overstretch of the investment front' and delayed increase of supply. Thirdly, the command system had to rely on money in some material balances. Thus it gave enterprises an instrument which they used to defend themselves against the will of the 'center' and to produce things which were comfortable to them and not desired by the 'center'. As a result the forced substitution and supply shortages grew, eroding stability of supply and demand. Fourthly, the unchecked flows of money from one sphere to another caused dysfunction. Since the system was based on fixed prices, the total value of production was determined by quantity regardless of quality. This link between quantity and the accounting value enabled enterprises to produce goods whose accounting value could be much higher than their utility value. This was also due to the seller's market. Poor quality of products and omnipresent shortage resulted in erosion of the command 'market'. Fifthly, for decades the labor productivity was growing more rapidly than real wages, but a great part of the output referred to the heavy-industrial-military complex, while the supply of marketable products – low quality also requiring quicker replacement of these products – always stayed behind. For instance in

¹⁰ *Britannica Book of the Year 1986*, pp. 619–819.

Poland in the years 1950–55 the average yearly growth of labor productivity was 6.0%, while real wages grew by 0.7% per annum, in the years 1956–60 the respective growth rates were 5.8% and 5.2%, in the years 1961–65 – 4.5% and 1.5%, in the years 1966–70 – 4.6% and 2.1%, in the years 1971–75 – 8.0% and 6.7%, while in the years 1976–80 the labor productivity grew by 2.2% per annum and the real wages by 1.9%¹¹.

One may ask a serious question: if labor productivity stimulates supply and real wages increase demand, all through the years 1950–85 Poland should have faced overproduction. In fact it was just opposite. What made the difference? It was wasted this way or another. As a result instead of surplus supply the command economies face permanent ‘inflationary overhangs’.

Another problem for the command ‘market’ was created by exports. Products to be exported had to meet the external quality standards. Thence they required more care and better raw materials than those for the domestic market which was easier to please. In times of foreign currency shortage everything that could be sold abroad was exported, even at low prices. As a result the domestic sphere suffered not only from poor quality but also from additional, export-induced shortage.

In the socialized sphere shortage was created by the domination of sellers and by the mechanism which forced enterprises to accumulate stocks of resources. In the consumer sphere some goods remained unsold due to their very poor quality. This meant demand increased by wages generated in their production and no additional supply.

3. UTILIZATION OF RESOURCES

Market economies are generally blamed for underutilizing manpower resources. In the market economy employment is limited by the size of output and consequently – by the market demand. The market economy has also a tendency to substitute labor by capital. The substitution of labor by capital has an unpleasant social context but also means that as a result of technological progress the cost of the increasingly skilled human labor is generally growing.

One of the ideological dogmas of the command system has always been full employment. This dogma resulted in excessive accumulation of labor

¹¹ J. Kolipinski, *Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej*, „Przegląd Techniczny”, 1983, No. 8, p. 17.

reserves within enterprises. Moreover, due to ideological or political reasons, command economies absorbed people who had traditionally been unemployed in the purely market economic sense, for instance women or youngsters. It is difficult to say whether the dogma of full employment resulted from the socialist ideology, from the despotic practices of the early command system in Stalinist Russia or from the fact that labor was always the cheapest resource in overpopulated countries.

From the very beginning requisitioning of labor was a way to treat the enemies of revolution and to find cheap manpower for the huge ‘construction projects of socialism’. At the beginning of the Soviet system the freedom of choice for the households – suppliers of manpower to the system – was largely limited. As consumers they could ‘take or leave’ prices fixed by the government and as workers they could not escape from the system of labor regulation. Consumer goods were rationed in the Soviet Union from 1929 to 1935, from 1941 to 1947, but some of them also in the 1980s. Urban housing, very scarce all throughout the Soviet period, has always been rationed. Peasants could not leave their collective farms for most of the Soviet period, while millions of forced workers have been employed until fairly recently. Even the ‘free’ workers were between 1940 and 1956 formally attached to their jobs¹².

Labor was the cheapest resource in all command economies. This refers not only to the ill-famed Gulag system of forced labor in Soviet Russia. In the 1970s the average share of labor costs in the total value of industrial output in Poland was about 10%, in 1980 it was 11%, and in 1984 it was 10% again, while in 1937 it was estimated at about 21% and in the highly developed market economies it usually reaches 30%¹³. The significance of these data is more dramatic than it seems at first. Relatively cheap labor in Communist command economies had no positive side. It was very inefficient labor which produced goods of poor quality. Therefore goods produced in these countries could not compete in the world market. Workers were paid very poor wages but were not expected to produce more. As the saying went, ‘the government pretended to pay and the workers pretended to work’.

The extensive model of growth, so characteristic for all countries situated east of the River Elbe with all its socio-political effects, most probably lies at the root of creation of the modern command economies. Trying to use manpower which was the cheapest resource, new political elites followed the footsteps of earlier elites. Industrialization of Communist countries was

¹² G. Grossman, *Economic Systems*, *op. cit.*, p. 104.

¹³ E. Skalski, *Praca, placca*, „Tygodnik Powszechny” 1986, nr 24, p. 7.

based on extensive utilization of manpower and ultimately led to a shortage of labor. As a result of labor requisitioning, decision-makers of the command systems usually reached manpower shortages, even if their economies had traditionally had surplus of economically 'abundant' population. This was, of course, a relative shortage, since fearing the lack of manpower, command enterprise managements usually created hidden reserves of employment, which economists call 'unemployment at workplace'.

All in all, the labor policies of the command economies have resulted in four basic dysfunctions. Firstly, it was a serious over manning and therefore excessive costs of manufacturing. Secondly, it was the disequilibrium in the consumer sphere. Thirdly, it was the public resentment due to the fact that differences in qualifications were not reflected in wage differences. Fourthly, it was a poor labor discipline as the labor shortage leads to labor being remunerated on the basis of scarcity and not productivity. This kind of dysfunctions prevented efficient use of manpower. The sad conclusion is that perhaps this is inevitable if labor is not treated as something that can be valued according to the market mechanism.

The extensive overutilization of resources in the command economies resulted in wastefulness and shortages. At the level of enterprise the overutilization of resources took the shape of a vicious circle of shortage. Since the basic objective of an enterprise in the command economy is not to make profits but rather to minimize risk, then the basic means to minimize risk was to accumulate resources. This led to their wasteful exploitation, overutilization and the growing shortage of resources. Shortages increased the risk of failing to fulfill plan targets what only strengthened the tendency to accumulate resources and consequently aggravated shortages. The excessive demand for resources at the enterprise level was not confined by the decision-making center due to the 'soft budget constraint'. This is why it may generally concluded that the command economy generated excessive demand for resources.

The 'invisible hand' of the market regulates utilization of resources in a more precise way. The mechanism of coordination in the market economy is much more precise than in the command economy due to three factors: the flexibility of pricing, the price elasticity of demand and the elasticity of supply. The flexibility of pricing allows for a rapid adjustment of demand to the available supply. Flexible prices mean that resources in short supply immediately become more expensive. The price elasticity of demand means that such resources will be more economically utilized, of course only by enterprises whose aim is to maximize net income. On the other hand, more

expensive resources will attract attention of producers. Upon receiving signals about the increase of demand and prices they will increase their supply. This kind of adjustment prevents a long-term maintenance of shortages in the market economy.

In the command economies rigid prices and the lack of the enterprise response to the increase of demand ignored oscillations of supply and demand of resources. Resources in short supply did not become more expensive but rather excessively accumulated within enterprises. Even if they became more expensive, enterprises in the command economy would not economize, since their ultimate criterion of survival was not net income but output and minimization of risk. As a result, regardless of its price, the resource in short supply would become even scarcer¹⁴.

Thinking in terms of a seemingly unlimited expansion, the decision-makers in the command economies always reached for extensive utilization of resources exhausting them more quickly than in the market economies. This may be illustrated by consumption of raw materials and power in relation to the value of the final product. In 1970 the US economy needed 0.73 ton of steel and 1.28 ton of conventional power raw material to produce 1 million \$ of GNP, while the Soviet economy consumed 1.71 ton of steel and 1.55 ton of conventional power raw material¹⁵. Not able to economize on resource utilization, command economies faced the growing costs of resources. More and more money had to be spent to secure basic materials, labor, as well as resources, such as water, air, land and so on, which had been treated as free. The reflection about the costs of natural resources came too late, since apart from the problem of other costs, the command economy has destroyed the natural environment. The reaction of the state-owned enterprises to the increasing costs of resources was very weak. A very good illustration of this is a different reaction to the world oil price shock by some market economies and by the USSR. While in 1970 the Japanese economy needed 2.36 barrel of oil to produce 1 thousand \$ of GNP and only 1.89 barrel in 1980, the Soviet economy consumed 2.05 barrels in 1970 and 2.54 in 1980¹⁶.

¹⁴ L. Balcerowicz, *Systemy gospodarcze*, pp. 168 and 216–221.

¹⁵ Calculated according to: *Statistical Yearbook of the United Nations 1981*, pp. 284–287, 713–714, 726–759; *Rocznik Statystyczny 1985*, p. 537; J.-M. LeBreton, *Les relations internationales depuis 1968*, Paris 1984, p. 177.

¹⁶ *Raport o stanie świata 1984*, Warsaw: PWE, 1986, p. 94.

4. THE DECLINE AND FALL OF COMMAND ECONOMIES

After World War Two command economies had their moment of triumph. The prospects of capitalism did not appear to be too bright. Millions of people associated capitalism with wars, business cycles, inequality, unemployment and colonialism. The great advance of the Soviet power, the Communist takeovers in East Central Europe and China, the growth of Communist parties in Western countries, particularly in Italy and France, and the victory of the Labor Party in Britain in 1945, seemed to predict a socialist future. Democratic socialists in the West were looking forward to the peaceful demise of capitalism via the ballot box. Many social scientists predicted a slow but inevitable transformation of capitalism into socialism¹⁷.

In the decades to come the theoretical competition between market and command economies was connected with the political Cold War. Meanwhile market economies transformed while command economies faced increasing troubles. The turning point were probably the 1970s when the oil crisis released new driving forces in the market economies and complicated things for the command economies. The most significant feature of postwar market economies has been the political and economic equilibrium between business, labor and government. This trinity was also supplemented by other social and economic factors. A new 'managerial' ideology developed which, without abandoning the profit objective, stressed responsibility to various goals within and without the corporation, such as employees, customers, general public, etc. Labor seemed to have accepted the existing economic order and moderated its political goals. This referred even to the West European Communist parties which were more and more vigorously challenged by small revolutionary groups, such as Red Brigades in Italy or Rote Armee Fraktion in West Germany.

At the same time various command economies of Communist countries, once so favorably treated by many economists, were gradually disclosing all its faults and shortcomings, as described above. The socio-political and eco-

¹⁷ Cf. e.g. J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper, 1942; P. Rosenstein-Rodan, *Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*, "The Economic Journal", 1943, No. 210–211. Later on myriads of economists also in the West toiled at proving the superiority of 'socialist' command economies over 'capitalist' market economies. Quite recently a rather peculiar set of arguments in favor of communism was presented by a leading American Maoist economist R. Lotta, *Socialism is Much Better Than Capitalism and Communism Will Be A Far Better World*, <http://revcom.us/strs/set-the-record-straight.html> (1 Sept. 2015).

conomic system of Communist countries was frequently described by the ironical ‘six paradoxes’ of command economy: 1) there was no unemployment, but nobody worked, 2) nobody worked, but the output grew, 3) the output grew, but stores were empty, 4) stores were empty, but nobody starved, 5) nobody starved, but nobody was satisfied, 6) nobody was satisfied, but everybody voted for the government.

The 1970s saw a general slowdown of all command economies. According to the official statistics, which otherwise should be treated as overestimations, the Bulgarian GNP increased in the 1960s by about 203% and in the 1970s by 36%, the Czechoslovak GNP – respectively – by 100% and 19%, the Hungarian GNP by 132% and 18%, the Polish GNP by 177% and 6% and the Soviet GNP by 163% in the 1960s and by 28% in the 1970s¹⁸.

The decline and fall of command economies was slowed down by external factors, such as Western credits in the 1970s, but was made inevitable by the inability of these systems to reform. Generally the reform of the command economy moved within the ‘vicious circle’ of necessity and infeasibility. According to Dembinski, the problem was in the ‘system’s inability to decentralize responsibility without reducing its requisitioning powers’¹⁹. The first Communist country to try a ‘socialist market economy’ – Yugoslavia – departed from the Soviet-like command economy but did not reach market capitalism. After some trial and error, Yugoslavia started to develop a system of decentralized economic units which by means of participation of producers in economic decisions was to avoid bureaucratization of the economic coordination. The Yugoslav road was started by Czechoslovakia in 1967 and Hungary a year later. The Czechoslovak reform was stopped by the Warsaw Pact invasion of 1968 and the Hungarian reform made little progress in later years.

The Yugoslav system was treated by many theoreticians as the most promising ‘third way’. It was based on mostly private agriculture, after collective farms were allowed to dissolve in 1952, and on enterprises belonging to the workers’ self-managements. With respect to the socialist idea of socialized property, independence of enterprises from each other was guaranteed by the atomization of property rights. Within enterprises there was a management board consisting of representatives elected by workers and responsible to a workers council which in turn was elected and responsible to all the employees. Everyday management was up to an individual manager who was

¹⁸ *Statistical Yearbook of the United Nations 1981*, pp. 96–100.

¹⁹ P.H. Dembinski, *The Logic of the Planned...*, *op. cit.*, p. 109.

hired and fired by the workers council. The worker earnings came from the enterprise net income although the state guaranteed a minimum pay. Apart from the efficiency of such democratically elected management, the major problem of Yugoslav enterprises was their unclear goals. It was never obvious what the ultimate objective was: maximization of the net income for the whole enterprise or per one worker. Nevertheless the Yugoslav enterprises acted according to the market mechanism of coordination. There was only one exception: the capital market. The country's financial institutions had little to do with redistribution of investment funds. Another serious problem of the Yugoslav economy was strong inflationary pressure, since due to frequently monopolistic position self-management enterprises included all the excessive costs into prices. Thus the government had to impose a price control system anyway. Workers tended to choose enterprises which give higher profits, thus the labor market was not too stable. In the Yugoslav system the role of planning has changed. There only remained long-term "indicative" plans, a combination of government programs and forecasts. Finally, the self-management system could not contribute to the leveling of economic disproportions between republics. With all its defects – inadequate competition on the domestic market, inflationary pressure, price control etc. – for the first thirty years after its implementation this system worked quite well reaching the annual growth rate of 5.6% in the years 1950–70²⁰. It was only in the 1980s that the Yugoslav economy began to stagnate due to the inflationary pressure and to its low competitiveness on world markets. The failure of the Yugoslav Yugo car best illustrated this situation.

The Hungarian economic reform was started in January 1968. For political reasons – the Soviet refusal to accept the Yugoslav model – the New Economic Mechanism (NEM) created in Hungary could not be based on self-management enterprises. The Leninist doctrine obliging in the Warsaw Pact countries would not allow this. Instead semi-measures were introduced. About one fourth of retail consumer prices were allowed to move freely according to the law of supply and demand, other one fourth could move within a certain range, and the remaining half remained fixed; in wholesale about 30% of domestically produced basic materials and 90% of manufac-

²⁰ J.T. Crawford, *Yugoslavia's New Economic Strategy. A Progress Report*, [in:] *Economic Developments in Countries of Eastern Europe*, Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1970, p. 613; E.G. Farubotn, *Toward a Dynamic Model of the Yugoslav Firm*, "The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Économique" 1971, Vol. 4, No. 2, pp. 182–197; S. Estrin, *Self-Management: Economic Theory and Yugoslav Practice*, Cambridge University Press, 1983.

tured goods were set free. Allocation of materials was abolished except for few basic commodities. Furthermore, exchange rates were fixed at two different levels: for Western and for Eastern currencies, the hard currency rates being close to equilibrium levels. Enterprises were allowed to decide about the mix of inputs with one exception for the wage control. They were also released from compulsory plan targets. Instead they were left to make profits and to keep a substantial part of these profits within the enterprise for the workers to share or for investments. More freedom of action was given to private enterprises and cooperatives. The NEM had certain weaknesses. Firstly, the policy of full employment was maintained along with the seller's market and shortages. Secondly, the monopoly position of big firms inherited from the Stalinist times prevented competition and decrease of the costs of manufacturing. Thirdly, the system of subsidies was maintained, so the 'soft budget constraint' was not abolished. Fourthly, the management was made responsible to the upper strata of administration and not to the employees what encouraged ministries to impose control on the enterprises. The Hungarian system was workable for some time, although at the beginning of the 1980s it stagnated due to inflationary pressure, the 'soft budget constraint' and the seller's market. There were simply too little incentives for the enterprises to decrease its costs.

The economic reform announced in Poland in 1982 was claimed to be founded on three foundations: autonomy, self-financing and self-management. In reality none of these conditions of reform was satisfied, so at the end of 1987 the Communist authorities in Poland presented the idea of a 'second stage' of the economic reform associated with an austerity program decreasing the standard of living and asked the society for consent. Around this time a real discussion started over the true reasons for the failure of the command economy in Poland. At the beginning the discussion dodged between the necessary and the politically possible. The basic difference of approaches was between those independent economists who tried to define how much of the command system had to be removed to vitalize economy and those officials who cared more for the range of changes which could be accepted within the framework of 'real socialism'. As the Polish economic situation was increasingly desperate and while the political changes appeared more and more likely, both sides gradually drew closer. The crucial point was naturally whether market economy was compatible with the 'socialist' system of state property. Even some Communist economists finally realized that the answer should be negative. They noticed four reasons for the incompatibility. Firstly, the state-owned enterprises were unlikely to make profit the basic

criterion of economic initiative, secondly, there was no automatic regulation in these enterprises between the accumulated and the consumed part of the surplus, thirdly, the state sector had a natural tendency to monopolization and, fourthly, the command economy excluded a chance for a market treatment of labor due to the principle of full employment²¹.

All the reforms of the Soviet-type command economy moved within a vicious circle. They were aimed at revitalizing economic activity but without changing the basic structure of the socio-political system. No wonder these reforms failed. Finally a crucial fact was allowed to be noticed officially: there was no market without private property. Otherwise 'commercialization of the state-sector' would always mean technical and bureaucratic games. Minor changes in the range of the state-owned sector would not change much in the malfunctioning of the command economy.

The collapse of the Communist system of command economy can easily be explained by the 'inescapable dilemma that forces the system to choose between ideological legitimacy and economic performance'. The conditions of the ultimate victory of the market economy over the command economy included several factors. Firstly, it was the 'efficiency gap', that is gains in efficiency forced upon the market economies by the oil crisis of the mid-1970s and the lack of such gains in the command economies, which wasted dozens of billions of US\$ borrowed in the 1970s. Secondly, it was the 'technology gap' widened by the Western breakthrough in technology (computers, SDI, material engineering and so forth), while the command economies stayed behind. Thirdly, it was the growing dependence of the Soviet bloc on the market economies through debt and import reliance. Fourthly it was the necessity to include human rights in the Helsinki agreement which later came to be used as a way of legitimizing popular discontent in the Soviet bloc²².

At the later stage of command economies the official policies were full of appeals for better work and for connecting increasing labor efficiency with the growing real wages. But, contrary to a widespread belief that people were paid more than they produced, all through the forty years of communism in Poland the labor productivity grew faster than real wages. Therefore, it was always the society which bore the costs of the wastefulness of the command system. In the years 1960-84 the real wages in Spain grew by 216%, in Italy by 189%, in Japan by 174%, in Belgium and France by 142%, in Austria by 142%, in the GFR by 134%, while in Bulgaria by 87%, in Czechoslovakia

²¹ M. Mieszczankowski, *Niewiadome układu docelowego*, „Życie Gospodarcze”, 1988, No. 1.

²² P.H. Dembinski, *The Logic of the Planned...*, *op. cit.*, pp. viii-ix.

by 56%, in Hungary by 49%, and in Poland by 46%²³. These data disregard the country's foreign debts, so in fact the disproportion in really real wages would be even bigger.

People usually perceive their economic standing not only in terms of wages, even if they are related to the price level, but also the pure availability of goods. This is why it matters not only if somebody can afford an article but also whether he or she can physically buy it. Standing in lines customers did not care whether his income was statistically growing. He or she was even more frustrated when real wages actually decreased. Although Communist leaders constantly based their economic plans on political motivation, frequently appealing for revolutionary enthusiasm, the problem of a declining labor morale and popular discontent always surprised subsequent ruling equips. Enthusiasm of workers, their readiness to make sacrifices, and finally the patience of disappointed customers – all these were important resources which were availed of without limits by the subsequent generations of Communist leaders. Statistical yearbooks do not include data concerning time wasted in factories for delivery of raw materials, power, or of the time wasted by customers while standing in lines. It is also impossible to measure the influence of customer frustration on the quality of labor, punctuality and responsibility in performing duties which had never been awarded. As the story had it, the Romanian philosophers used to wonder whether there was life **before** death.

* * *

Command economies did not survive because of the human factor. Peter Wiles concluded:

“An economic system consists of human beings. If they have no confidence in it, and if it makes them unhappy, they will not work well, and then the system will not function well. The workers will be both slow and careless, the planners will be cynical, irresponsible, and uncritical. Not only goods and money, but also paid time will be stolen from places of work”²⁴.

Even in late 1980s many Communist leaders and activists would not imagine the collapse of the Communist system. In 1988 a Polish economist

²³ *Rocznik Statystyczny* 1979, p. 490; 1986, p. 547.

²⁴ P. Wiles, *Zero Growth and the International Nature of the Polish Disease*, [in:] *Crisis in the East European Economy*, London: Croom Helm, 1982, p. 10.

Dariusz Rosati, who realized that any economic reform inevitably led to political decentralization and power-sharing by the party leadership and would ultimately favor such a process, was skeptical as to its chances as ‘nobody willingly gives up or shares power’²⁵. But with the Brezhnev Doctrine of the Kremlin giving way to the Sinatra Doctrine of doing things ‘their way’, Communist leaders of Poland and most other East Central European countries finally felt enough self-preservation instinct to share power and give up their utopian ideology.

BIBLIOGRAPHY

- Balcerowicz L., *Systemy gospodarcze*, SGPiS, Warszawa 1989.
- Britannica Book of the Year 1986*.
- Crawford J.T., *Yugoslavia's New Economic Strategy. A Progress Report*, [in:] *Economic Developments in Countries of Eastern Europe*, US Government Printing Office, Washington, D.C. 1970.
- Dembinski P.H., *The Logic of the Planned Economy*, Clarendon Press, Oxford 1991.
- Estrin S., *Self-Management: Economic Theory and Yugoslav Practice*, Cambridge University Press, Cambridge 1983.
- Farubotn E.G., *Toward a Dynamic Model of the Yugoslav Firm*, *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique*, 1971, Vol. 4, No. 2.
- Grossman G., *Economic Systems*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, Inc., 1974.
- Kolipinski J., *Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej*, „Przegląd Techniczny”, 1983, No. 8.
- Kornai J., *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985.
- LeBreton J.-M., *Les relations internationales depuis 1968*, Paris 1984.
- Lotta R., *Socialism is Much Better Than Capitalism and Communism Will Be A Far Better World*, <http://revcom.us/strs/set-the-record-straight.html> (1 Sept. 2015).
- Many Voices, One World*, Kogan Page, London 1981.
- Mieszczankowski M., *Niewiadome układu docelowego*, „Życie Gospodarcze”, 1988, No. 1.
- Raport o stanie świata 1984*, PWE, Warsaw 1986.

²⁵ „Życie Warszawy”, February 6/7, 1988.

Rocznik Statystyczny 1979.

Skalski E., *Praca, płaca*, „Tygodnik Powszechny” 1986, No. 24.

Stankiewicz T., *Cykliczność inwestycji w PRL*, [in:] W. Maciejewicz (ed.), *Dylematy rozwoju europejskich krajów RWPG*, UW, Warsaw 1986.

Statistical Yearbook of the United Nations, 1981.

Wiles P., *Zero Growth and the International Nature of the Polish Disease*, [in:] *Crisis in the East European Economy*, Croom Helm, London 1982.

COMMAND ECONOMY IN PRACTICE

Summary

The article is a follow-up to the analysis of theoretical premises of command/planned economy and presents practical consequences of the implementation of Marxism and Russian Bolshevism. The author discusses the phenomena resulting from practical use of the ideology starting with a statement about the “economic expansion drive” – a major determinant of decision-making factors in the command system. The economic expansion drive, which was a result of the system’s belligerent attitudes, made communist authorities take economic decisions in compliance with political criteria, irrespective of economic rationalism. As a result, all the efficiency indices in that system were poorer than in market economy. Practical effects of that also consisted in deformation of investment processes and defective consumer goods market manifesting itself in the form of invariable supply-demand disequilibrium. Political motives behind economic decisions also led to excessive use of resources and intensification of the “deficit” phenomenon in all the economic sectors. Practical consequences of the deficit were disastrous for companies’ efficiency and people’s financial situation. Finally, the author illustrates his theses with some data showing that from the 1970s the command system was sliding down an inclined plane and, at its end, it eventually collapsed.

GOSPODARKA NAKAZOWA W PRAKTYCE

Streszczenie

Artykuł ten, będący kontynuacją rozważań o teoretycznych podstawach gospodarki nakazowo-rozdzielczej, dotyka praktycznych konsekwencji wprowadzenia w życie ideologicznych założeń marksizmu i rosyjskiego bolszewizmu. Autor omawia w nim zjawiska wypływające z praktycznego zastosowania tej ideologii, zaczynając od konstatacji o „pędzie do ekspansji” jako podstawowej determinancie czynników decyzyjnych w systemie nakazowo-rozdzielczym. Ów „pęd do ekspansji”, wynikający z wojowniczych podstaw tego systemu, kazał władzom komunistycznym podejmować decyzje ekonomiczne wedle kryteriów politycznych, nie licząc się z racjonalnością gospodarczą. W rezultacie wszystkie wskaźniki efektywnościowe były w tym systemie gorsze niż w gospodarce rynkowej. Praktyczne tego efekty polegały także na deformacji procesów inwestycyjnych oraz na upośledzeniu ułomnego „rynku” dóbr konsumpcyjnych w postaci niezmiennej nierównowagi między podażą i popytem na tym „rynku”. Polityczne motywy decyzji ekonomicznych prowadziły także do nadmiernego zużywania zasobów oraz potęgowania się zjawiska „niedoboru” we wszystkich dziedzinach gospodarki. Praktyczne skutki niedoborów były fatalne dla efektywności działania przedsiębiorstw oraz dla sytuacji materialnej ludności. W zakończeniu artykułu autor ilustruje swe tezy danymi świadczącymi o równi pochyłej, po jakiej system nakazowo-rozdzielczy staczał się od lat 70. XX wieku i na której końcu nastąpił jego krach.

КОМАНДНАЯ ЭКОНОМИКА НА ПРАКТИКЕ

Резюме

Данная статья, будучи продолжением размышлений о теоретических основах командно-распределительной экономики, касается практических последствий вступления в силу идеологических предпосылок марксизма и российского большевизма. Автор статьи анализирует явления, вытекающие из практического применения этой идеологии, начиная с утверждения о «стремлении к экспансии» в качестве основного определителя факторов принятия решений в командно-распределительной системе. Данное «стремление к экспансии», будучи результатом воинствующего характера этой системы,

вынуждало коммунистических лидеров принимать экономические решения в соответствии с политическими критериями, не считаясь с экономической рациональностью. Вследствие этого все показатели эффективности были ниже, чем при рыночной экономике. Практические результаты вышеупомянутой тенденции были основаны также на деформировании инвестиционных процессов и на обесценивании несовершенного «рынка» потребительских товаров в виде постоянного дисбаланса между предложением и спросом на данном «рынке». Политические мотивы экономических решений вели к чрезмерному потреблению ресурсов и развитию феномена «дефицита» во всех областях экономики. Практические результаты дефицита были пагубными для эффективности предприятий и для материального уровня жизни населения. В заключении статьи автор подтверждает свои тезисы данными и при помощи наклонной плоскости, по которой командно-распределительная система опускалась вниз, начиная с 70-х годов XX века, и в конце которой наступил её крах.

Marek Oramus

NEOWEBEROWSKIE PAŃSTWO W KONTEKŚCIE GLOBALNEGO KRYZYSU EKONOMICZNEGO

WPROWADZENIE

Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku w wyniku zawirowań na światowych rynkach stanęliśmy przed widmem największego kryzysu ekonomicznego od czasu wielkiej recesji z lat 1929–1933. Zapoczątkowany załamaniem na rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych, szybko rozprzestrzenił się na kolejne państwa, powodując znaczące perturbacje na skalę globalną. Wydarzenia te pokazały, jak ogromne znaczenie mają silne powiązania między poszczególnymi rynkami i gospodarkami. Z powodu postępującego procesu globalizacji znaleźliśmy się w sytuacji, w której wszystkie systemy finansowe stanowią naczynia połączone i po upadku jednego z nich, kolejne przewracają się niczym kostki domina.

W efekcie tego kryzysu ekonomicznego i rozważań nad jego przyczynami wśród wielu ekspertów i polityków rozgorzała dyskusja na temat konieczności zredefiniowania roli, jaką powinno odgrywać państwo we współczesnej gospodarce. Zepchnięte do funkcji obserwatora, dbającego o zapewnienie jak najkorzystniejszych warunków dla „niewidzialnej ręki rynku” nie miało wystarczających możliwości zapobieżenia narastającej bańce spekulacyjnej w obawie przed zarzutami zwolenników teorii wolnorynkowych o nieuzasadniony interwencjonizm. Po załamaniu gospodarczym upadające instytucje finansowe zaczęły spoglądać w kierunku wsparcia ze środków publicznych, a państwa stanęły przed trudnym dylematem, czy powinny go udzielić¹.

¹ N. Barofsky, *Bailout: How Washington Abandoned Main Street While Rescuing Wall Street*, Nowy Jork: Free Press, 2012.

Oburzenie ze strony społeczeństwa oraz części ekspertów związane z koniecznością ratowania banków z kieszeni podatników przyczyniło się do nasilenia się głosów o rozszerzeniu regulacyjnej roli państwa, a także zmianie sposobu jego funkcjonowania. Na gruncie teorii funkcjonowania administracji publicznej przełożyło się to na krytyczną ocenę dominującego obecnie modelu nowego zarządzania publicznego, jako w zbyt dużym stopniu odbiegającego od pierwotnej wizji administracji w ujęciu Maksa Webera. Próbę pożenienia tych dwóch podejść i wyciągnięcia z nich najskuteczniejszych rozwiązań podjęli Christopher Pollitt oraz Geert Bouckaert, którzy zaproponowali koncepcję neoweberowskiego państwa (the Neo-Weberian State)².

W pierwszej części artykułu zostanie pokrótce przedstawiona geneza i skutki globalnego kryzysu ekonomicznego zapoczątkowanego pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, które przyczyniły się do konieczności zrewidowania obowiązujących modeli funkcjonowania gospodarki i państwa, ze szczególnym uwzględnieniem koncepcji zwierzęcych instynktów.

Następnie zostaną opisane założenia koncepcji neoweberowskiego państwa przedstawionej przez C. Pollitta i G. Bouckaerta w książce *Public Management Reform. A comparative analysis New Public Management, governance, and the Neo-Weberian State*. Główny nacisk jest położony na porównaniu tego modelu z nowym zarządzaniem publicznym oraz współzarządzaniem, a także przedstawieniem krytyki kierowanej pod jego adresem.

W ostatniej części artykułu będą pokrótce omówione planowane lub przeprowadzone w ostatnich latach reformy, które wpisują się w założenia modelu neoweberowskiego państwa. Zmiany te zostaną zaprezentowane na przykładzie Stanów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej. Przegląd ten pozwoli na wstępną ocenę, czy propozycja przedstawiona przez Pollitta i Bouckaerta znajduje odzwierciedlenie w działaniach podejmowanych przez decydentów i może świadczyć o pewnej tendencji w pokryzysowej reformie państwa.

Niniejszy artykuł powstał w ramach realizowanego przez Katedrę Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie projektu „Podejście neoweberowskie w zarządzaniu publicznym – w kierunku budowy paradygmatu” finansowanego z grantu polskiego Narodowego Centrum Nauki.

² Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3 ed., Oksford: Oxford University Press, 2011.

1. GENEZA GLOBALNEGO KRYZYSU EKONOMICZNEGO

Pod względem geograficznym genezy globalnego kryzysu ekonomicznego należy dopatrywać się w Stanach Zjednoczonych, gdzie w latach 80. XX wieku rozpoczął się proces stopniowej deregulacji sektora finansowo-bankowego. Za punkt kulminacyjny tych zmian można uznać przyjęcie w 1999 r. ustawy o modernizacji usług finansowych (Gramm-Leach-Bliley Act), która pozwalała na fuzję instytucji finansowych, co z czasem okazało się brzemiennie w skutkach. Jednocześnie państwo amerykańskie w dużym stopniu nakręcało rynek kredytów hipotecznych, motywując instytucje finansowe do udzielania ich również niezamożnym obywatelom, m.in. za sprawą instytucji Fannie Mae oraz Freddie Mac. W efekcie na początku XXI wieku w niepokojącym tempie zaczęła rosnąć bańka spekulacyjna na rynku nieruchomości. W świadomości społeczeństwa nieruchomości stały się jednym z najbezpieczniejszych i najbardziej dochodowych sposobów inwestycji na przyszłość. Osobom, które do tej pory unikały ryzyka i lokowały pieniądze na lokatach czy w innych stosunkowo bezpiecznych instrumentach zaczęła udzielać się panująca na rynku euforia. Zaślepieni wizją łatwego, pewnego zysku udawali się do banków po kredyty hipoteczne. Sektor finansowy, kierujący się dążeniem do maksymalizacji zysków, szybko dostrzegł szansę na osiągnięcie pokaźnych korzyści z tytułu dużego popytu na nieruchomości. Z tego względu banki i powstające z dnia na dzień instytucje finansowe poluzowały jeszcze bardziej wymagania w stosunku do kredytobiorców nieposiadających wystarczającej zdolności do wzięcia na siebie tak dużego zobowiązania. W efekcie uzyskanie kredytu hipotecznego stało się wyjątkowo łatwe³.

Instytucje finansowe zaczęły dostrzegać problem posiadania w swoim portfelu coraz większego udziału kredytów, które nie rokowały na przyszłość. Zarządzający tym ryzykiem pracownicy banków wpadli na pomysł przekucia tego niebezpieczeństwa utraty wypłacalności przez ich klientów na dodatkowy, czysty zysk. Należności z tytułu niespłaconych kredytów hipotecznych zaczęto łączyć w pakiety i sprzedawać zainteresowanym podmiotom. Niebagatelną rolę w pogłębieniu efektów pęknięcia bańki spekulacyjnej miały tzw. Credit Default Swaps (CDS), w ramach których firmy udzielały zabezpieczenia w postaci wypłaty całej kwoty zobowiązania w przypadku upadku dłużnika⁴. Dla podniesienia wiarygodności tych produktów firmy audytowe

³ K. Beck, M. Możdżeń, *Instytucjonalne przyczyny kryzysu*, [w:] A. Prusek (red.), *Wyzwania polityki ekonomicznej w warunkach światowego kryzysu finansowego i gospodarczego*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2011, s. 252–254.

⁴ *Ibidem*, s. 255–257.

wystawiały im certyfikaty z pozytywnym ratingiem. Z czasem te derywaty uległy takiej komplikacji, że niewiele osób było w stanie zrozumieć, co tak naprawdę kupuje i – co jeszcze istotniejsze – z jakim ryzykiem się to wiąże.

Pomimo zaczynających się pojawiać sygnałów ostrzegawczych o rosnących w niepokojącym tempie cenach na rynku nieruchomości, zostały one w znacznej mierze zbagatelizowane. W efekcie w 2007 r. doszło ostatecznie do załamania rynku finansowego kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych. Bankructwo rok później banku Lehman Brothers oraz sprzedaż po zaskakująco niskich cenach akcji banków Bear Stearns oraz Merrill Lynch wywołała panikę i kryzys finansowy, który błyskawicznie przeniósł się ze Stanów Zjednoczonych, powodując ogromne zawirowania na arenie międzynarodowej⁵. W erze globalizacji i rozprzestrzeniającego się McŚwiata, o którym pisze B. Barber, wszystkie rynki finansowe stanowią system naczyń połączonych – jeśli załame się jeden z nich, kryzys w błyskawicznym tempie rozprzestrzenia się na kolejne powodując w krótkim czasie chorobę całego organizmu⁶.

Na kontynencie europejskim również nie udało się uniknąć upadku części banków, a giełdy papierów wartościowych odnotowały bardzo duże spadki. Pogorszenie się sytuacji miało szczególnie niekorzystny wpływ na gospodarki, które już wcześniej borykały się ze stosunkowo dużym zadłużeniem. Wyjątkowo boleśnie przekonali się o tym Grecy. Ryzyko ogłoszenia upadłości z powodu niewypłacalności państwa rodziło ogromne negatywne konsekwencje dla strefy euro. Obawiając się precedensu w postaci konieczności porzucenia przez Grecję wspólnej waluty, Unia Europejska zdecydowała się na udzielenie jej pokaźnego wsparcia finansowego, co z jednej strony pozwoliło na utrzymanie *status quo*, ale nie pozostało bez znaczenia dla kondycji finansowej wspólnoty.

2. ZWIERZĘCE INSTYNKTY JAKO JEDNA Z PRZYCZYŃ KRYZYSU

Analizując przebieg zdarzeń, można dojść do wniosku, że jedną z głównych przyczyn globalnego kryzysu ekonomicznego były zwierzęce instynkty, na których istnienie w gospodarce wskazywał J.M. Keynes⁷, a w odniesieniu do

⁵ G. Akerlof, R. Shiller, *Zwierzęce instynkty: Czy ludzka psychika napędza globalną gospodarkę i jaki to ma wpływ na przemiany światowego kapitalizmu?*, Warszawa: Wydawnictwo Studio Emka, 2010, s. 115.

⁶ B. Barber, *Dżihad kontra McŚwiat*, Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, 2013.

⁷ J.M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Nowy Jork: McMillan, 1973.

kryzysów ostatnich dziesięcioleci przypomnieli o nich G. Akerlof i R. Schiller⁸. Ich zdaniem można wyróżnić pięć aspektów zwierzęcych instynktów, które przyczyniły się do załamania systemu finansowego. Są to:

1. Zaufanie i nastroje. Jednym z powodów, dla których pojawiają się bańki spekulacyjne, jest nadmierne zaufanie aktorów rynkowych. Z jednej strony mamy do czynienia z instytucjami finansowymi, które zapewniają o bezpieczeństwie i braku ryzyka związanego z oferowanymi przez nie usługami, a z drugiej strony potencjalnych klientów, którzy wierzą w kompetencje doradców i analityków branżowych. Podtrzymywana na chwiejnych filarach wiara łatwo może jednak przerodzić się w panikę, gdy na rynku wystąpi silne tąpnięcie, w wyniku którego zostanie podważone zaufanie i diametralnie odmienią się społeczne nastroje.
2. Poczucie sprawiedliwości i uczciwość. Czynniki te wiążą się bezpośrednio z poprzednim. Osoby kupujące toksyczne papiery dłużne były przekonane o uczciwości przedstawicieli instytucji finansowych. Dodatkową przesłanką przemawiającą za tymi instrumentami były ratingi wystawiane przez niezależne (przynajmniej w teorii) firmy audytorskie. Dążenie do uzyskania poczucia sprawiedliwości dało o sobie znać również po wybuchu kryzysu, kiedy to społeczeństwo negatywnie zapatrywało się na dofinansowywanie upadających banków ze środków publicznych.
3. Korupcja i zachowania antyspołeczne. Kreatywna księgowość, korupcja i inne zachowania w złej wierze to kolejne elementy życia codziennego niektórych potentatów branży finansowej, które wyszły na jaw w trakcie załamania gospodarczego i przyczyniły się do ich upadku. Choć wydawało się, że stosunkowo niedawna afera Enronu stanie się przestrożą dla potencjalnych naśladowców, to w rzeczywistości pokusa szybkiego wzbogacenia stała się zbyt silna.
4. Złudzenie co do wartości pieniądza. G. Akerlof i R. Schiller wskazują, że wbrew teoriom klasycznym ludzie z reguły posługują się nominalną a nie realną wartością pieniędzy. Mamy do czynienia z takim podejściem między innymi przy okazji zawierania umów o pracę, kredytowych, kupowania obligacji czy w rachunkowości.
5. Opowieści. Niebagatelny wpływ na podejmowane przez ludzi decyzje mają zasłyszane przez nich opowieści. Każdego dnia poznajemy nowe historie i anegdoty, którymi chętnie dzielimy się z innymi. Przekazywane z ust do ust z czasem stają się coraz bardziej oderwane od rzeczywistości. Mogą przyczyniać się zarówno do szerzenia euforii, jak i pesymizmu, zwiększa-

⁸ G. Akerlof, R. Shiller, *Zwierzęce instynkty...*, *op. cit.*

jąc tym samym amplitudę wahań nastrojów powodujących odpowiednio narastanie bańki spekulacyjnej lub paniki⁹.

Za jedną z głównych przyczyn uwydatnienia się tych aspektów zwierzęcych instynktów, które idealnie wpisują się w zaistniałą sytuację, należy uznać osłabienie roli państwa jako regulatora rynku. Zarówno w przypadku Stanów Zjednoczonych, jak i w Europie nie obeszło się bez interwencji instytucji publicznych. Z jednej strony banki prywatne oczekiwały wsparcia finansowego od państwa, a z drugiej społeczeństwo sprzeciwiało się finansowaniu z podatków upadających podmiotów utożsamianych z niepokohamowaną chciwością i troszczeniem się jedynie o własne interesy. W związku z tym dla pogodzenia interesu obu stron konieczne było wprowadzenie zmian w sposobie myślenia o rynku finansowym, które zapobiegłyby podobnym przypadkom wzięcia góry zwierzęcych instynktów nad zdrowym rozsądkiem.

3. KONCEPCJA NEOWEBEROWSKIEGO PAŃSTWA

Koncept neoweberowskiego państwa jest stosunkowo nowy i jego definicja nie ugruntowała się jeszcze w literaturze. Pojęcie to pojawiło się pierwotnie na gruncie nauk społecznych, gdzie postrzegano państwo jako proces, którego kształt jest determinowany przez czynniki zewnętrzne. Kluczową publikacją z punktu widzenia popularyzacji tego nurtu w kontekście zarządzania publicznego jest praca C. Pollitta i G. Bouckaerta pt. *Public Management Reform A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Autorzy ci przedstawiają koncepcję neoweberowskiego państwa przez pryzmat wizji funkcjonowania państwa, a także procesów modernizacyjnych administracji publicznej. Publikacja ta stanowi fundament dla dalszego opisu tego paradygmatu i to właśnie do niej odnosi się większość z przytaczanych autorów.

Neoweberowskie państwo można definiować jako państwo, którego podstawą funkcjonowania jest weberowski model administracji publicznej, zaktualizowany o elementy Nowego Zarządzania Publicznego i *governance*. Funkcjonowanie takiego państwa opiera się na 8 zasadach – pierwsze cztery wywodzą się z tradycji biurokratycznej Maksa Webera, a pozostałe zapożyczono z koncepcji nowego zarządzania publicznego (New Public Management) oraz współzarządzania (New Public Governance):

⁹ *Ibidem*, s. 29–77.

1. Centralność państwa – rola głównego koordynatora działań mających na celu rozwiązanie problemów o charakterze globalnym (np. zagrożenie środowiska, starzejące się społeczeństwo itp.).
2. Reforma i egzekwowanie prawa administracyjnego – powinno ono odgrywać kluczową rolę w procesie modernizacji podstawowych zasad odnoszących się do relacji obywatel – państwo.
3. Zachowanie idei służby publicznej – utrzymanie charakterystycznych dla niej elementów, statusu, kultury oraz zasad organizacyjnych.
4. Demokracja reprezentatywna – podstawa legitymizacji władzy na wszystkich szczeblach administracji.
5. Zewnętrzna orientacja na obywateli – porzucenie charakterystycznej dla podejścia weberowskiego orientacji na wewnętrzne przepisy i procedury na rzecz realizacji potrzeb i oczekiwań zewnętrznych aktorów.
6. Uzupełniające konsultacje publiczne i bezpośrednie zaangażowanie obywateli – uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej o instrumenty pozwalające na aktywny udział społeczeństwa w działaniach podejmowanych przez państwo.
7. Orientacja na efekty – konieczność zmiany sposobu zarządzania zasobami w administracji tak, aby rozliczano urzędników przede wszystkim na podstawie osiągniętych rezultatów, zamiast ograniczać się do oceny pod kątem zgodności z obowiązującą procedurą.
8. Profesjonalne zarządzanie – kształcenie urzędników na profesjonalnych menedżerów, potrafiących w efektywny sposób zaspokajać potrzeby obywateli¹⁰.

Zdaniem C. Pollitta i G. Bouckaerta połączenie tych najlepszych elementów weberyzmu oraz nowego zarządzania publicznego i współzarządzania powinno przyczynić się do powstania sprawnie funkcjonującego, nowoczesnego państwa, które będzie w stanie skutecznie realizować potrzeby obywateli. Choć na pierwszy rzut oka przedstawione przez nich założenia wydają się być jak najbardziej słuszne, to pojawiły się również głosy polemizujące z przyjętą przez nich wizją reform. Takie podejście przedstawili m.in. W. Dunn i D. Miller twierdząc, że koncept neoweberowskiego państwa (tak jak i nowego zarządzania publicznego) jest rozległy i często dwuznaczny, pozostawiający wiele wyobraźni. Ma tendencję do ignorowania mieszanych lub wyraźnie nieefektywnych rezultatów organizacji, które były zarządzane z wykorzystaniem jego zasad. Ucieleśnia perspektywę techniczno-uitylitarną przypominającą w większości aspektów rodzaj instrumentalnej racjonalności Maksa Webera,

¹⁰ Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management...*, *op. cit.*, s. 118–119.

którą unaoczniał, krytykował i obawiał się jej, ponieważ mogło to sprzyjać ograniczeniu demokracji i indywidualnej wolności. Zarówno nowe zarządzanie publiczne, jak i neoweberowskie państwo ignorują inne formy i konteksty racjonalności, które są istotne dla reformy administracyjnej w demokracjach¹¹.

Słabości modelu neoweberowskiego dostrzega również L. Lynn. Jego krytyka wynika przede wszystkim z negatywnego nastawienia do modeli generalizujących ewolucję administracji. W efekcie zakłamuje one rzeczywisty obraz procesu reformowania systemu administracji publicznej. Uzasadnia to podkreślając znaczenie lokalnych czynników kulturowych, które trudno jest uwzględnić w takim ujęciu modelowym. Różnice między poszczególnymi kulturami administracyjnymi modyfikują zarówno proces, jak i otrzymane w jego wyniku rezultaty. Dlatego tworzenie ogólnych modeli w myśl zasady *one size fits all* jest niebezpieczne i stanowi zagrożenie dla liberalnej demokracji. Ryzyko to wpisane jest w proces modyfikacji klasycznego modelu organizacji biurokratycznej¹². Te zarzuty są nie do końca uzasadnione, gdyż C. Pollitt i G. Bouckaert zwracają uwagę, że w praktyce nie ma czegoś takiego jak kompleksowa reforma państwa lub sposobu jego funkcjonowania. Zawsze mamy do czynienia z pewnym ciągiem rozproszonych działań, realizowanych przez wielu aktorów. Nie ma jednego lidera i jednej wizji. W ten sposób dają do zrozumienia, że modele neoweberowskiego państwa, nowego zarządzania publicznego czy współzarządzania nie mogą być traktowane jako sztywne, gotowe rozwiązania¹³.

Pomimo krytyki, L. Lynn dostrzega jednak powody, dla których konieczna jest reforma dominującego modelu nowego zarządzania publicznego i zyskują na popularności rozwiązania zwiększające rolę państwa. NPM promowany przez globalny kapitalizm może być wrażliwy na siły demokratyczne, ponieważ brakuje mu społecznej legitymizacji – koncepcja obywateli, ich praw oraz partycypacji prawie nie istnieje w dyskusjach o nim. Pod wpływem coraz częstszych głosów niezadowolenia elektoratu w niektórych krajach w ostatnim czasie uwagę zwrócono w kierunku reform rozszerzających możliwości partycypacji obywateli. Dyskusje na temat tych zmian stopniowo rozszerzyły się z Europy na Stany Zjednoczone, gdzie koncepcje stawiające w centrum

¹¹ W. Dunn, D. Miller, *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*, „Public Organization Review”, 2007, nr 7, s. 352–353.

¹² L. Lynn, *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*, „NISPAcee Journal of Public Administration and Policy”, Nr specjalny: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, 2008.

¹³ Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management...*, *op. cit.*, s. 119.

państwo są mniej popularne, gdyż wątpi się tam, że państwowi aktorzy są w stanie w sposób zgodny i zrównoważony realizować cele publiczne. L. Lynn konkluduje, że model neoweberowskiego państwa daje ciekawe możliwości zarówno jeśli chodzi o teoretyczne rozważania, jak i realizację polityk publicznych. Jego zdaniem reformy zarządzania publicznego są przede wszystkim narodową sprawą. W świecie globalizacji odpowiedź władzy na zmiany społeczne będzie przebiegać w podobny sposób, aż społeczeństwo zdecyduje, że nadszedł czas na fundamentalne zmiany. W tym momencie ewaluacji zostaną poddane nie tylko narzędzia państwa, ale również jego funkcje¹⁴.

W literaturze pojawiają się również analizy skupiające się na gruncie europejskim. M. Potůček uważa, że współczesne europejskie państwa są neoweberowskie, ponieważ łączą klasyczny model weberowski z nowymi rozwiązaniami z zakresu zarządzania. Uważa on więc koncept neoweberowskiego państwa za funkcjonujący obecnie system, nie zaś paradygmat rządzenia czy też model zarządzania¹⁵. Z kolei W. Drechsler postrzega neoweberyzm jako nadzieję dla Starego Kontynentu. Elementy tego podejścia dostrzega w działaniach administracji Unii Europejskiej. Jego zdaniem na szczęblu Unii Europejskiej mamy do czynienia z procesem odchodzenia od nowego zarządzania publicznego i powrotem do wartości oraz wzorców prezentowanych przez klasyczną biurokrację Maksa Webera¹⁶. T. Randma-Liiv uważa, że paradygmat ten może być właściwym rozwiązaniem dla państw Europy Środkowej i Wschodniej, pozwalającym na uzyskanie kompromisu w sferze kluczowych dla nowoczesnej i sprawnej administracji wartości, tj. elastyczności i stabilności¹⁷. W podobnym tonie piszą L. Matei i S. Flogaitis, którzy uznają model neoweberowski za jedyne rozwiązanie w epoce post-NPM stanowiące syntezę między legalizmem a menedżeryzmem¹⁸.

Z analizy literatury wyłania się obraz koncepcji neoweberowskiego państwa jako odpowiedzi na problemy wynikające z „wydrażenia państwa”. Sytu-

¹⁴ L. Lynn, *What is a Neo-Weberian...*, op. cit., 2008.

¹⁵ M. Potůček, *The Concept of the Neo-Weberian State Confronted by the Multi-Dimensional Concept of Governance*, „NISPAcee Journal of Public Administration and Policy”, Nr specjalny: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, 2008.

¹⁶ W. Drechsler, *Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration*, „Halduskultuur”, 2009, nr 10, s. 6–21.

¹⁷ T. Randma-Liiv, *New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central And Eastern Europe*, „NISPAcee Journal of Public Administration and Policy”, Nr specjalny: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, 2008.

¹⁸ L. Matei, S. Flogaitis (red.), *Public administration in the Balkans from Weberian bureaucracy to New Public Management*, „South-Eastern European Administrative Studies, ASsee Online Series”, 2011, nr 1.

acja ta wynika zarówno z postępującego procesu globalizacji i związanego z tym zacierania się granic oraz wzrostu znaczenia korporacji międzynarodowych. Nie bez znaczenia jest również osłabienie roli państwa spowodowane postępującymi procesami decentralizacji oraz powstawaniem ponadnarodowych ciał pokroju Unii Europejskiej, która pozbawiła kraje członkowskie części autonomii.

4. NEOWEBEROWSKIE PAŃSTWO JAKO ODPOWIEDŹ NA ZWIERZĘCE INSTYNKTY

Zaproponowane przez C. Pollitta i G. Bouckaerta rozwiązanie może przyczynić się do przeciwdziałania czynnikom, które przyczyniły się do wybuchu globalnego kryzysu ekonomicznego. Za punkt wyjścia przyjęto przykłady zwierzęcych instynktów przedstawione przez G. Akerlofa i R. Schillera:

1. Zaufanie i nastroje. Sprawnie funkcjonujące państwo, bazujące na wykwalifikowanych urzędnikach nastawionych na realizację zadań publicznych powinno stać się podmiotem budzącym społeczne zaufanie i gwarantem poszanowania zasad panujących na rynkach finansowych. W przypadku nadmiernej euforii i rosnących baniek spekulacyjnych państwo powinno podejmować działania mające na celu schłodzenie gospodarki, a w przypadku rozpoczynającej się eskalacji paniki dążyć do uspokojenia nastrojów poprzez wzmocnienie nadzoru nad instytucjami finansowymi. Mając świadomość, że silne państwo czuwa nad ich interesem, obywatele będą spokojniej reagować na niespodziewane załamania na rynkach.
2. Poczucie sprawiedliwości i uczciwość. W celu zapewnienia tych dwóch elementów konieczne jest funkcjonowanie kompetentnych organów nadzorczych państwa działających według dobrego prawa administracyjnego. Wizja nieuchronnej odpowiedzialności przed instytucjami publicznymi zaakceptowanymi przez społeczeństwo powinna stanowić istotny czynnik hamujący nielegalne praktyki stosowane przez niektóre instytucje finansowe.
3. Korupcja i zachowania antyspołeczne. Podobnie jak w przypadku poczucia sprawiedliwości i uczciwości doświadczenia globalnego kryzysu ekonomicznego pokazują, że niezbędne są instytucje kontrolujące podmioty rynkowe w celu przeciwdziałania kreatywnej księgowości, korupcji i innym zachowaniom antyspołecznym. Próbuąc uporać się z tym problemem, bardzo ważne jest podejście urzędników nastawione na oczekiwania obywateli oraz informowanie ich o podejmowanych działaniach, które może przyczynić się również do wzrostu zaufania i legitymizacji władzy.

4. Złudzenie co do wartości pieniądza. W przypadku problemu posługiwania się przez podmioty nominalną a nie realną wartością pieniądza jedynym słusznym rozwiązaniem wydaje się być edukacja społeczeństwa oraz właściwie skonstruowane przepisy. Może w tym pomóc kompetentna kadra urzędnicza, która stara się współpracować ze społeczeństwem i w przypadku stanowienia nowego prawa stara się uwzględnić realną wartość pieniądza, reprezentując tym samym interesy obywateli.
5. Opowieści. W przypadku ostatniego z czynników charakteryzujących zwiężące instynkty należy zwrócić uwagę, że państwo jest jedną z najbardziej kompetentnych instytucji do snucia opowieści. Może przesuwać punkt ciężkości np. od narracji efektywnych rynków, do narracji wartości społecznych, nierówności ekonomicznych, doli klasy pracującej i obywatelskości. Trzeba jednak mieć na uwadze, jak dużą rolę w przypadku snucia opowieści odgrywają anegdoty i plotki, które bardzo łatwo rozprzestrzeniają się w świecie globalnych portali społecznościowych, mass mediów i samozwańczych ekspertów mających silny wpływ na opinię publiczną. Pozostaje jedynie mieć nadzieję, że profesjonalizacja administracji publicznej i angażowanie obywateli w realizowane przez nią działania przyczynią się do stłumienia potencjalnych konsekwencji wynikających z przekazywanych opowieści.

5. POKRYZYSOWE REFORMY W DUCHU NEOWEBEROWSKIEGO PAŃSTWA

Zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w Unii Europejskiej w odpowiedzi na kryzys ekonomiczny przeprowadzono wiele reform mających na celu przeciwdziałanie tego typu zjawiskom w przyszłości. Poniżej zaprezentowano przykłady wskazujące na to, że główny trend tych zmian jest w znacznym stopniu zgodny z ideą ośmiu cech neoweberowskiego państwa, przedstawionych w poprzedniej części.

Stany Zjednoczone, jako kolebka obecnego kryzysu gospodarczego, stały przed zadaniem jak najszybszego stłumienia zapaści. Biorąc pod uwagę dotychczasową politykę tego państwa, w której kładziony był duży nacisk na jak najmniejszą ingerencję w rynek i tym samym zapewnienie wolnej konkurencji, zmiana tej sytuacji była wyjątkowo trudna z punktu widzenia rządzących. Pod naporem opinii publicznej zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i na arenie międzynarodowej zdecydowano się jednak na podjęcie stanowczych kroków. W 2010 r. przyjęto ustawę Dodd–Frank Wall Street Reform

and Consumer Protection Act wprowadzającą najpoważniejsze zmiany w sektorze finansowym od ponad trzech dekad. Reforma ta z jednej strony wprowadziła dodatkowe regulacje dotyczące udzielania kredytów hipotecznych oraz przeprowadzania transakcji derywatami, ale dodatkowo wprowadziła nowe rozwiązania w zakresie nadzoru nad podmiotami zajmującymi się taką działalnością¹⁹.

Z punktu widzenia koncepcji neoweberowskiego państwa, to właśnie ten ostatni element jest godny podkreślenia. Utworzenie Consumer Financial Protection Bureau²⁰ oraz powołanie podlegającego Ministerstwu Skarbu specjalnego zespołu regulatorów decydujących o wymaganych od banków zabezpieczeniach doskonale wpisują się w założenia modelu C. Pollitta i G. Bouckaerta. Kroki te wskazują na dążenie do zwiększenia centralnej roli państwa jako koordynatora działań przeciwdziałających kryzysowi, znaczenie reformy obowiązującego prawa administracyjnego (odniesienie do zasad koncepcji neoweberowskiego państwa zaczerpniętych z modelu Maksa Webera²¹), a także reprezentowanie interesów zewnętrznych aktorów czy profesjonalizację kadr zarządzających (odniesienie do zasad koncepcji neoweberowskiego państwa zaczerpniętych z modelu nowego zarządzania publicznego). W tym wypadku są to przede wszystkim interesy obywateli, ale również prawidłowo funkcjonujących instytucji finansowych, które „rykoszetem” stały się kolejnymi ofiarami zapaści gospodarczej. Pomimo rewolucji, które wprowadziła ta reforma, warto podkreślić, że w rzeczywistości zmiany miały być znacznie bardziej radykalne, ale nie pozwolił na to silny lobbying środowiska Wall Street, co dodatkowo podkreśla w jak dużym stopniu została osłabiona rola państwa w wyniku kilkudziesięciu lat funkcjonowania modelu New Public Management. Odbudowanie dominującej roli państwa będzie wymagać jeszcze wielu lat negocjacji i będzie zależeć przede wszystkim od determinacji rządzących oraz nastawienia opinii publicznej.

Globalny kryzys ekonomiczny w istotnym stopniu odcisnął swoje piętno również na finansach publicznych Unii Europejskiej. W wyniku silnych powiązań między gospodarką Stanów Zjednoczonych i państwami Starego Kontynentu doszło do znacznego pogorszenia sytuacji w większości z krajów członkowskich. Podobnie jak w Stanach Zjednoczonych prywatne banki na skraju upadłości zaczęły zwracać się o pomoc publiczną. Z powodu poten-

¹⁹ Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ203/html/PLAW-111publ203.htm> [dostęp: 29.01.2016].

²⁰ <http://www.consumerfinance.gov/the-bureau/> [dostęp: 29.01.2016].

²¹ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo: Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2002.

cialnych konsekwencji związanych z niewypłacalnością tak ogromnych podmiotów dla obywateli, przedsiębiorców i w efekcie całej gospodarki, państwa były zmuszone w większym lub mniejszym stopniu udzielić im wsparcia finansowego. To z kolei powiększyło i tak już rozdmuchane zadłużenie niektórych państw (m.in.: Grecji, Irlandii, Portugalii, Hiszpanii oraz Cypru) i zmusiło je do cięcia wydatków przyczyniając się tym samym do recesji.

W kontekście tego kryzysu Komisja Europejska wśród słabości w funkcjonowaniu europejskiego systemu ekonomicznego wymienia m.in.:

- brak nadzoru nad konkurencyjnością i zakłóceniami równowagi makroekonomicznej,
- słabe egzekwowanie przepisów,
- powolne procesy decyzyjne²².

Konkluzje te są bardzo podobne do tych zaobserwowanych w Stanach Zjednoczonych. Także tutaj instytucje finansowe, korzystając ze słabości Komisji Europejskiej czy poszczególnych państw członkowskich, naginały przepisy i w efekcie pojawiały się bańki spekulacyjne m.in. na rynku nieruchomości (*vide* Hiszpania i Irlandia).

Bolesne skutki zapaści finansów publicznych w Unii Europejskiej zmusiły jej władze do podjęcia radykalnych kroków, gdyż ogromne zadłużenie w niektórych krajach członkowskich stwarzało ryzyko zapaści nawet w najlepiej prosperujących państwach Wspólnoty. Analogicznie jak za oceanem zdecydowano się na wzmocnienie nadzoru nad rynkiem finansowym – w tym celu powołano trzy organy:

- Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) – odpowiedzialny za kwestie związane z nadzorem nad bankami oraz ze szczególnym uwzględnieniem ich dokapitalizowania;
- Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (EUNGiPW) – skupiający się na nadzorowaniu rynków kapitałowych i funkcjonujących na nich agencjach ratingowych i repozytoriach transakcji,
- Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EUNUiPPE) – pełniący analogiczną funkcję jak EUNGiPW na rynku ubezpieczeniowym²³.

²² Komisja Europejska, *Dlaczego kryzys rozprzestrzenił się na tyle krajów?*, http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/why_did_the_crisis_spread/index_pl.htm [dostęp: 29.01.2016].

²³ Komisja Europejska, *Odpowiedź na kryzys finansowy*, http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/responding_to_the_financial_crisis/index_pl.htm [dostęp: 29.01.2016].

Dalszym krokiem w ramach zwiększania wpływu instytucji publicznych na rynek finansowy były działania mające na celu utworzenie Unii Bankowej, w ramach której wszystkie banki z obszaru Unii Europejskiej podlegałyby Europejskiemu Bankowi Centralnemu, a w przypadku zagrożenia upadłością jednego z nich decyzje odnośnie do udzielenia mu wsparcia byłyby podejmowane na poziomie Wspólnoty, a nie poszczególnych państw członkowskich. Wraz z tą reformą kładziony jest również nacisk na zwiększenie zabezpieczeń dla klientów banków, co wpisuje się w charakterystyczny dla neoweberowskiego państwa trend zwracania większej uwagi przez instytucje publiczne na potrzeby obywateli i wpływa na zwiększenie zaufania do państwa.

Odnosząc się do całości reform zaplanowanych przez Unię Europejską, można dojść do wniosku, że kładą one nacisk na zastosowanie rozwiązań zgodnych z większością z przedstawionych ośmiu zasad: zarówno tych charakterystycznych dla biurokracji Maksa Webera (centralizacja władzy, zwiększenie znaczenia regulacji prawnych), jak i tych odnoszących się do nowego zarządzania publicznego i współzarządzania (zewnątrzna orientacja na obywatela oraz efekty, profesjonalizacja zarządzania).

PODSUMOWANIE

Globalny kryzys ekonomiczny z początku XXI wieku rozbudził na nowo dyskusję na temat roli państwa w gospodarce. Stosowane do tej pory modele okazały się być nieskuteczne w przeciwdziałaniu negatywnym tendencjom wśród rynkowych aktorów, często wynikających z poddania się „zwierzęcym instynktom”, które objawiają się poprzez m.in. podejmowanie zachowań antyspołecznych, opieranie się na emocjach czy wiarę w zasłyszane historie. Na fali tych nastrojów zyskały na znaczeniu idee zakładające zwiększenie roli państwa, a jedną z nich jest koncepcja neoweberowskiego państwa.

Przytoczone reformy wdrażane w Stanach Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej pokazują, że propozycja C. Pollitta i G. Bouckaerta przynajmniej do pewnego stopnia znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości i stosunkowo dobrze wpisuje się w obecne trendy dotyczące funkcjonowania państwa w obliczu globalnych zagrożeń. Analogiczne zmiany obejmujące powstawanie nowych instytucji nadzorczych, modernizację prawa, profesjonalizację służby cywilnej czy orientację na obywateli i efekty zamiast procedur można znaleźć w wielu państwach, które w mniejszym lub większym stopniu dotknął kryzys gospodarczy na początku XXI wieku.

Przy ocenie reform pod kątem spójności z koncepcją neoweberowskiego państwa należy zwrócić szczególną uwagę, czy jednocześnie występują wymienione elementy charakterystyczne dla klasycznej biurokracji Webera oraz nowego zarządzania publicznego i współzarządzania. Jest to konieczne, gdyż trzeba pamiętać, że model ten stanowi w gruncie rzeczy kolaż ich pozytywnych elementów. Zdaniem autora odwołanie się do tych postulatów może w pewnym stopniu przyczynić się do przeciwdziałania negatywnym skutkom występowania zwierzęcych instynktów w gospodarce, a w przypadku ziszczenia się kryzysowego scenariusza – do ograniczenia jego negatywnych skutków.

BIBLIOGRAFIA

- Akerlof G., Shiller R., *Zwierzęce instynkty: Czy ludzka psychika napędza globalną gospodarkę i jaki to ma wpływ na przemiany światowego kapitalizmu?*, Warszawa: Wydawnictwo Studio Emka, 2010.
- Barber B., *Dżihad kontra McŚwiat*, Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, 2013.
- Barofsky N., *Bailout: How Washington Abandoned Main Street While Rescuing Wall Street*, Nowy Jork: Free Press, 2012.
- Beck K., Możdżeń M., *Instytucjonalne przyczyny kryzysu*, [w:] A. Prusek (red.), *Wyzwania polityki ekonomicznej w warunkach światowego kryzysu finansowego i gospodarczego*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2011.
- Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ203/html/PLAW-111publ203.htm> [dostęp: 29.01.2016].
- Drechsler W., *Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration*, „Halduskultuur”, 2009, nr 10.
- Drechsler W., Kattel R., *Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly, Adieu, NPM!*, „NISPACE Journal of Public Administration and Policy”, Nr specjalny: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, 2008.
- Dunn W., Miller D., *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*. „Public Organization Review”, 2007, nr 7.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2008.

- Keynes J.M., *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Nowy Jork: McMillan, 1973.
- Komisja Europejska, *Dlaczego kryzys rozprzestrzenił się na tyle krajów?*, http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/why_did_the_crisis_spread/index_pl.htm [dostęp: 29.01.2016].
- Komisja Europejska, *Odpowiedź na kryzys finansowy*, http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/responding_to_the_financial_crisis/index_pl.htm [dostęp: 29.01.2016].
- Kostakis V., *Commons-Based Peer Production and the Neo-Weberian State: Synergies and Interdependencies*, „Halduskultuur”, 2011 nr 12 (2).
- Lynn L., *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*, „NISPAcee Journal of Public Administration and Policy”, Nr specjalny: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, 2008.
- Matei L., Flogaitis S. (red.), *Public administration in the Balkans from Weberian bureaucracy to New Public Management*, „South-Eastern European Administrative Studies, ASsee Online Series”, 2011, nr 1.
- Oramus M., *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2015, nr 1.
- Pollitt Ch., Bouckaert G., *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. 3 ed.*, Oksford: Oxford University Press, 2011.
- Potůček M., *The Concept of the Neo-Weberian State Confronted by the Multi-Dimensional Concept of Governance*, „NISPAcee Journal of Public Administration and Policy”, Nr specjalny: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, 2008.
- Randma-Liiv T., *New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central And Eastern Europe*, „NISPAcee Journal of Public Administration and Policy”, Nr specjalny: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, 2008.
- Seabrooke L., *Bringing legitimacy back in to neo-Weberian state theory and international relations. Working Paper 2002/6*, Canberra: Australian National University, Department of International Relations, 2002.
- Solomon H., *Discarding the Failed State Thesis: Neo-Weberian Institutionalism as an Alternative Approach to Policy Formulation*, „Journal of Administrative Sciences”, 2013, nr 11(22).
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo: Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2002.

NEOWEBEROWSKIE PAŃSTWO W KONTEKŚCIE GLOBALNEGO KRYZYSU EKONOMICZNEGO

Streszczenie

Głównym celem artykułu jest przedstawienie neoweberowskiego modelu państwa w kontekście zachodzących zmian w postrzeganiu roli państwa w gospodarce, spowodowanych globalnym kryzysem ekonomicznym zapoczątkowanym na przełomie lat 2007 i 2008. W wyniku załamania rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych, które z czasem doprowadziło do zapaści wielu gospodarek świata, część ekspertów zaczęła dostrzegać potrzebę zwiększenia roli państwa, osłabionego w wyniku popularyzacji rozwiązań charakterystycznych dla nurtu nowego zarządzania publicznego czy współzarządzania publicznego. Jedną z propozycji, która zyskała w efekcie na znaczeniu, był model neoweberowskiego państwa (the Neo-Weberian State) zaproponowany przez C. Pollitta oraz G. Bouckaerta. Ich rozwiązanie stanowi połączenie najlepszych aspektów nowego zarządzania publicznego i współzarządzania publicznego z klasyczną biurokracją weberowską zakładającą odgrywanie przez państwo roli głównego koordynatora działań na rzecz przeciwdziałania globalnym problemom. W tym artykule autor przedstawia niektóre przyczyny wybuchu globalnego kryzysu ekonomicznego odwołując się do koncepcji zwierzęcych instynktów J. M. Keynesa, którą to przeanalizowali na podstawie obecnych problemów światowych gospodarek G. Akerlof i R. Schiller. Następnie autor dokonuje oceny, w jakim stopniu neoweberowski model stanowi odpowiedź na występowanie zwierzęcych instynktów w gospodarce i wskazuje przykłady rozwiązań zgodnych z propozycją Ch. Pollitta oraz G. Bouckaerta na gruncie amerykańskim i europejskim.

NEO-WEBERIAN STATE IN THE CONTEXT OF THE GLOBAL ECONOMIC CRISIS

Summary

The main aim of the article is to present the Neo-Weberian State in the context of changes in the perception of the role of a state in the economy due to the global economic crisis that started at the turn of 2007. As a result of the collapse of the mortgage market in the United States, which eventually led to

the collapse of many economies in the world, some experts began to see the need to increase the role of a state, weakened as a result of popularization of new solutions typical of the trend of New Public Management and New Public Governance. One proposal that has gained importance is the concept of the Neo-Weberian State proposed by C. Pollitt and G. Bouckaert. Their solution combines the best aspects of these two models with the classical Weberian bureaucracy assuming the central coordinating role of the state in countering global challenges. In the article, the author presents some of the causes of the outbreak of the global economic crisis, referring to the J.M. Keynes' concept of 'animal spirits', which G. Akerlof and R. Schiller analysed based on the current problems of global economies. Next, the author assesses to what extent the Neo-Weberian State is a response to the presence of 'animal spirits' in the economy and shows example solutions in harmony with the proposal of C. Pollitt and G. Bouckaert in the United States and the European Union.

НЕОВЕБЕРОВСКОЕ ГОСУДАРСТВО В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

Резюме

Основной целью статьи является представление неовеберовской модели государственного устройства в контексте происходящих изменений с точки зрения роли государства в экономике. Данные изменения были вызваны глобальным экономическим кризисом, берущим своё начало в 2007–2008 годах. В результате падения рынка ипотечных кредитов в Соединённых Штатах, который с течением времени привёл к краху экономические системы многих стран, часть экспертов начала осознавать потребность в усилении роли государства, ослабленного в результате популяризации решений, характерных для тенденций в новом государственном управлении, или совместной деятельности в сфере государственного управления. Одной из предложенных моделей, которая в результате приобрела социальную значимость, оказалась модель неовеберовского государства (the Neo-Weberian State), представленная К. Политтом и Г. Букертом. Решение, предложенное данными авторами, представляет собой сочетание лучших аспектов нового государственного управления и совместного государственного управления с классической

веберовской бюрократией, предполагающей выполнение государством роли главного координатора деятельности по противодействию проблемам глобального характера. В данной статье автором указаны некоторые из причин начала глобального экономического кризиса со ссылкой на концепцию животных инстинктов Дж. М. Кейнса, которая была пересмотрена на основе современных проблем, связанных с мировыми экономическими системами, Г. Акерлофом и Р. Шиллером. И, наконец, автор оценивает уровень, на котором неовеберовская модель может служить ответом на проявление животных инстинктов в экономике, и демонстрирует примеры решений, связанных с концепцией К. Политта и Г. Букерта, на американской и европейской основе.

Andrzej Janowicz

**OCENA WPŁYWU ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ
NA WYBRANE WSKAŹNIKI
SPOŁECZNO-GOSPODARCZE POLSKI
W LATACH 2004–2013**

WPROWADZENIE

W dekadę po akcesji Polski do Unii Europejskiej nie powstał w Polsce ani oficjalny rządowy, ani nieoficjalny, pozarządowy raport, którego celem byłby rzetelny, obiektywny i poprawny merytorycznie bilans korzyści i strat związanych z członkostwem w UE. A przecież rząd i sejm mają konstytucyjny obowiązek informowania obywateli o stanie państwa. Powierzchowne (aczkolwiek obszernie pojemnościowo) opracowania Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MIiR)¹ czy Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ)², a co gorsza i GUS-u, pokazujące tylko pozytywne aspekty integracji z UE, niestety, nie biorą pod uwagę negatywnych skutków integracji Polski z Unią Europejską. Szczególnie raporty MSZ i MIiR cechuje natrętna propaganda rzekomych korzyści z integracji z UE, a zawarte w nich dane statystyczne i wskaźniki nasuwają uzasadnione wątpliwości co do ich rzetelności i poprawności wyliczenia, jak i sposobu ich interpretacji (autorzy raportów widzą nawet korzyści tam gdzie ich nie ma). Tęego typu postępowanie jest powszechne dla podejścia polskiej administracji do procesów integracyjnych. Dlatego też, intencją autora niniejszego artykułu jest w miarę swoich skromnych możliwości, na podstawie zgromadzonych materiałów, ze zwróceniem szczególnej uwagi

¹ *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa kwiecień 2014.

² *Polskie 10 lat w UE*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014.

na ich rzetelność i poprawność merytoryczną, próba przedstawienia, realnych, prawdziwych skutków w aspekcie społecznym i ekonomicznym, wynikających z akcesji Polski w UE.

1. KRYTYCZNA OCENA AKCESJI POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ W MEDIACH

Ryszard Bugaj dostrzega niekonsekwencję w postępowaniu rządu, który zdecydował się na strategię prezentowania Polski jako pierwszego ucznia w unijnej klasie, a tym, że bilans członkostwa, jak i ocena umowy akcesyjnej są tego zaprzeczeniem. Nie jest przypadkiem, że właściwie nie ma bilansowych analiz. Zresztą, ogromna część „badań nad Unią” jest prowadzona za jej pieniądze. Brukselska biurokracja bardzo skutecznie sponsoruje opinio-twórcze środowiska, co ma wielkie znaczenie dla jej obrazu³. Te osiągnięcia we właściwy sposób spuentowała redaktor Janina Paradowska z „Polityki”, która w jednym z programów telewizyjnych powiedziała, że jeśli Polska odnosiła sukcesy to jako dziecko w szkole specjalnej troski, a teraz musi uczęszczać do normalnej szkoły, tzn. sprostać konkurencji państw Unii Europejskiej – (przyp. autora).

Podobny pogląd w tej sprawie prezentuje Stanisław Żerko, który też dostrzega brak bezstronnego, gruntownego bilansu realnych korzyści, jakie daje Polsce członkostwo w Unii Europejskiej. Dodaje on, że:

„Warto pamiętać, że potężne środki na propagowanie zalet tego członkostwa pochodzą z samych funduszy unijnych, co z natury rzeczy ma negatywny wpływ na rzetelność tych ocen”⁴.

Podkreśla, że dużą rolę odgrywają też propagandowe działania władz, które wspierają i upowszechniają materiały przygotowane przez ekspertów związanych z obozem rządowym, przytaczając je jako bezstronne, obiektywne i rzetelne analizy. Efektem takich działań jest ignorowanie przez dużą część komentatorów zjawisk patologicznych towarzyszących w Polsce wydawaniu

³ R. Bugaj, *Scenariusze dla kontynentu*, <http://www.uwazamze.pl/arttykul/80482/scenariusze-dla-kontynentu> [dostęp: 25.03.2015].

⁴ S. Żerko, *Przyszłość Unii Europejskiej w polskiej publicystyce politycznej*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” Nr 153/2013, Poznań 2013, s. 2.

unijnych środków finansowych – marnotrawieniu funduszy, nieefektywności części wydatków, niebezpieczne zadłużanie się gmin, korupcja⁵.

Andrzej Sadowski dodaje, że pomniejszane jest znaczenie polskiej składki do unijnej kasy, wielkość tzw. wkładu własnego do projektów finansowanych ze środków unijnych, wysokość kosztów transakcyjnych i obsługi funduszy unijnych. Powołując się na doświadczenia krajów europejskich i afrykańskich, pokazuje, że tylko praca obywateli, dobre rządzenie są gwarantem trwałego dobrobytu. Pieniądze, które pochodzą z zewnątrz, bez względu na formę pomocy i kwotę, trzeba traktować tylko i wyłącznie w kategoriach premii poza systemem. W tytule udzielonego przez niego wywiadu zawarta jest znakomita puenta obrazująca relacje Polski z UE: „Polsce dyktuje się, co powinna chcieć, a nie to, co jej jest potrzebne”⁶.

Jerzy Baczyński daje wyraz głębokiej dezaprobaty dla działań podejmowanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju wobec mediów (zwłaszcza, że większość z nich znajduje się obecnie w trudnej sytuacji finansowej) biorących udział w organizowanych przez ministerstwo – „konkursach dotacji na działania informacyjne Funduszy Europejskich”⁷. W konkursach niezmiennie nagradzane są wyłącznie publikacje w najwyższym stopniu spełniające oczekiwania ministerstwa (które są precyzyjnie określone) w zakresie budowania i utrwalania pozytywnego wizerunku funduszy europejskich oraz płynących z nich korzyści. Stwierdza, że:

„Akurat wydawanie funduszy unijnych powinno podlegać szczególnie wnikliwej i krytycznej ocenie mediów, chodzi tu bowiem o miliardy złotych, często wydawanych pośpiesznie, byle jak, gdzie w wielu przypadkach od sensu ważniejsza jest propaganda i biurokratyczna sprawozdawczość (...), ale kiedy urząd publicznie jawnie i oficjalnie stosuje wobec mediów procedury z pogranicza korupcji i szantażu, wtedy mamy do czynienia z ewidentnym naruszeniem konstytucji i prawa prasowego”⁸.

Wszystkie te publikacje, w nadzwyczaj pozytywny sposób oceniające wydawanie unijnych pieniędzy i działalność agent rządowych, są nieoznakowane żadnymi ostrzeżeniami typu „reklama” czy „promocja”. Czyli ma tu miejsce proceder kupowania za publiczne pieniądze opinii, a nie usługi informacyjnej.

⁵ *Ibidem*, s. 5.

⁶ M. Pieńkowski, wywiad z Andrzejem Sadowskim, „Rzeczpospolita 04.06.2013, <http://www4.rp.pl/artykul/1015962-Polsce-dyktuje-sie--co-powinna-chciec--a-nie--co-jest-jej-potrzebne.html> [dostęp: 23.11.2014].

⁷ J. Baczyński, *Jak pisać o Funduszach Europejskich? Wstyd, Pani Minister*, „Polityka” nr 2841/2012.01.11, s. 7.

⁸ *Ibidem*.

W swoim instruktażu dla mediów MRiI idzie jeszcze dalej, wydając za unijne pieniądze 140 stronicową książkę pt. „Jak pisać o Funduszach Unijnych”, w której pozwala sobie na obszerne uwagi dotyczące kompozycji tekstów, poprawności stylistycznej, redagowania gazet i magazynów, konstrukcji tabel i infografiki, zamieszcza nawet katalog porad ortograficznych⁹.

2. SALDO ROZLICZEŃ POLSKI Z UE

Polska od pierwszego dnia udziału w UE wpłaca do jej budżetu składkę w pełnej wysokości, z tym, że w 2004 r. została ona odpowiednio pomniejszona do wymiaru 8 miesięcy¹⁰ (zob. tabela 1). Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, że Polska też od początku akcesji do UE należy do grupy 10 państw członkowskich płacących najwyższe składki. W 2005 r., który był pełnym pierwszym rokiem uczestnictwa Polski w UE, wpłacona składka stanowiła 1,99% składki wszystkich państw członkowskich i była 9 pod względem wysokości. W 2013 r. udział w ogólnej składce unijnej wyniósł 3,27%, a w 2014 r. – 3,19%, co klasyfikowało Polskę na 8 miejscu wśród najwyższych płatników do unijnego budżetu.

W 2014 r. wartość nominalna składki płaconej przez Polskę była wyższa niż płacona przez bogatsze państwa UE, Belgię, Danię czy Austrię, a porównywalna ze składką płaconą przez Szwecję¹¹. Wpłaty czterech państw najwięk-

⁹ J. Miodek, M. Maziarz, T. Piekat, M. Poprawa, G. Zarzeczny, *Jak pisać o Funduszach Europejskich?*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

¹⁰ Na mocy zobowiązania traktatowego Polska odprowadza do budżetu ogólnego Unii Europejskiej, w ramach tzw. systemu środków własnych UE, składkę obliczoną zgodnie z metodologią Unii Europejskiej. W skład systemu środków własnych, zgodnie z decyzją Rady Nr 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r., wchodzi następujące elementy:

- tradycyjne środki własne (ang. *traditional own resources* – TOR), do których wlicza się opłaty celne i cukrowe,
- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie podatku VAT zgodnie z metodologią UE (zwane środkiem własnym z tytułu VAT),
- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie dochodu narodowego brutto (zwane środkiem własnym z tytułu DNB),
- rabat brytyjski,
- mechanizm korekcyjny na rzecz Niderlandów i Szwecji ustalony na lata 2007–2013 w zakresie środka własnego z tytułu DNB.

¹¹ *Ostateczne przyjęcie budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2014*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej I/1. 20.02.2014, s. 17.

Tabela 1.
Kwoty transferów z budżetu UE, składka oraz saldo (pozycja netto w mln euro)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Razem*
Transfery razem	2 478	4 018	5 269	7 406	7 396	9 258	11 229	14 271	15 440	15 636	97 180
Składka i zwroty	1 319	2 402	2 556	2 824	3 410	3 247	3 492	3 778	3 570	4 441	33 048
Saldo	1 159	1 616	2 712	4 582	3 986	6 012	7 738	10 492	11 870	11 195	64 133
Saldo, jako % PKB	0,56	0,66	0,99	1,45	1,09	1,92	2,18	2,83	3,11	2,87	
PKB	204 647	244 585	271 596	311 708	362 963	311 484	354 707	370 529	381 525	389 714	
Dynamika PKB r/r %	5,3	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,9	4,5	2,0	1,6	
Wpływ funduszy unijnych na wzrost PKB %**	0,2	0,5	1,2	0,8	-0,2	1,6	1,5	0,8	0,9	0,04	

* Kwota transferów liczona od maja 2004 r. do maja 2014 r.

** W rubryce podano dane według obliczeń Ministerstwa Infrastruktury i Rolnictwa, w których zostały uwzględnione tylko fundusze spójności.

Źródło: opracowanie własne; na podstawie danych Ministerstwa Finansów i NBP.

szych płatników netto, Niemiec, Francji, Włoch i Wielkiej Brytanii stanowiły 62% składki unijnej.

Dominujący udział w dochodach budżetowych UE stanowi część DNB – dochodu narodowego brutto (w 2013 r. – 0,95%) przekazywana przez państwa członkowskie. W 2013 r. wpłata z tego tytułu stanowiła 74,31% budżetu unijnego.

Ze składki zapłaconej w roku 2013 wynoszącej 4,4 mld euro, 3,2 mld euro to składka zależna od poziomu naszego DNB, a 1,2 mld euro to udział w podatku VAT i tzw. tradycyjne środki własne UE takie, jak cła, opłaty wyrównawcze itp. Oznacza to, że około 75% naszej składki zależy od poziomu naszego DNB i razem ze wzrostem gospodarczym w Polsce ta część naszej składki będzie corocznie rosła.

Jest to szczególnie ważne w związku z wprowadzoną przez UE nową metodą liczenia PKB w krajach członkowskich, która w Polsce obowiązuje od 1 września 2014 roku.

Przypomnijmy tylko, że od 1 września 2014 roku dane dotyczące polskiego PKB są publikowane w kraju i przekazywane do Unii Europejskiej w tzw. standardzie ESA 2010 (do tej pory były publikowane w standardzie ESA 1995).

Jest to rezultatem rozporządzenia Parlamentu i Rady UE z 21 maja 2013 r., wprowadzającego zmiany do obowiązującego Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA), który służy do analizy sytuacji gospodarczej i statystycznego pomiaru wyników gospodarczych we wszystkich krajach o gospodarce rynkowej.

Zmiany te polegały głównie na tym, że do dotychczas objętych tymi rachunkami sektorów działalności gospodarczej dołączono usługi prostytutki, obrót narkotykami i przemyt głównie towarów akcyzowych (papierosy, alkohol, paliwa).

Dodatkowo, każdy kraj członkowski może samodzielnie zdecydować o wliczaniu do PKB wartości obrotu jeszcze jednego nielegalnego sektora działalności, specyficznego dla jego gospodarki (w przypadku Polski będzie to obrót towarami podrobionymi).

Według GUS oznacza to, że polskie PKB będzie dodatkowo o około 1% wyższe niż do tej pory, co oznacza jego wzrost o kwotę około 17,2 mld zł w warunkach roku 2014, a z tego wynika wyższe obciążenie składką do budżetu UE. W saldzie rozliczeń z UE należy uwzględnić fakt, że Polska płaci składkę „z góry”, co jest warunkiem pozyskania funduszy unijnych¹².

¹² Płatności te realizowane są każdego pierwszego roboczego dnia miesiąca, 12 razy w roku. Ogólną zasadą jest to, że miesięczna składka powinna wynosić 1/12 rocznej

Natomiast wpłata funduszy dokonywana jest „z dołu” i nigdy nawet nie da się precyzyjnie określić ani wielkości kwoty, ani terminu ich wpłaty. Można powiedzieć, że w tej sytuacji na korzyść UE działa znana reguła transformacji pieniądza w czasie.

Należy również zauważyć, że poziom wydatków budżetu ogólnego UE może zostać zmieniony w trakcie roku na podstawie nowelizacji budżetu, co pociąga za sobą zmianę wysokości płaconej składki.

Polska jest największym beneficjentem funduszy unijnych według ich wartości nominalnej (zob. tabela 1). Fakt ten stanowi koronny argument propagandowy, mający jednoznacznie przesądzać o korzyściach i przynależności Polski do UE, chociaż jest to jedyny wskaźnik, korzystnie wyróżniający Polskę wśród innych państw w rozliczeniach z budżetem UE. Efekt wielkości transferów środków unijnych znacznie słabnie, jeśli liczy się je w ujęciu *per capita*.

Według tego kryterium, Polska w latach 2004–2012 uzyskała 1391 euro, zajmując pod tym względem 7 miejsce wśród państw członkowskich mających status beneficjentów netto. Nadwyżka środków z UE *per capita* dla Polski, tylko nieznacznie przekracza średnią dla wszystkich państw beneficjentów netto, która wyniosła 1358 euro. Znacznie wyższe kwoty *per capita* otrzymały kraje bałtyckie¹³.

Polska z wynegocjowaną kwotą funduszy – 77,6 mld euro będzie również ich największym beneficjentem w latach 2014–2020. Ponadto, Polska jest jednym z niewielu krajów, które otrzymają większe środki w porównaniu z okresem 2004–2013. Natomiast, licząc dla lat 2014–2020 środki *per capita*, to zwyciężcą jest Estonia z kwotą 2709 euro, a następnie Słowacja – 2589 euro i Litwa – 2295 euro. Polska z kwotą *per capita* 2013 euro klasyfikuje się dopiero na 9-tym miejscu¹⁴.

Kryzys zadłużeniowy zagrażający stabilności unii gospodarczej i walutowej uwydatnił pilną potrzebę znacznego usprawnienia ram polityki budżetowej i konieczność modyfikacji obecnego modelu finansowania. Celem powstającej obecnie nowej struktury polityki budżetowej Unii Europejskiej jest stworzenie solidniejszych i skuteczniejszych ram koordynacji polityk budżetowych państw członkowskich i nadzoru nad nimi¹⁵.

składki przewidzianej dla kraju członkowskiego w budżecie UE, <https://polskawue.gov.pl/Przeplwy,finansowe,miedzy,Polska,a,budzetem,UE,235.html>

¹³ *Wpływ członkostwa...*, *op. cit.*, s. 13–14.

¹⁴ J. Jedlicka, K. Rzentarzewska, *Cohesion Policy and other EU assistance programmers in 2014–2020*, Erstes Corporate Banking, March 2014, s. 20.

¹⁵ *High level group on own resources*, First Assessment Report, Brussels, 17 December 2014, <http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor>

3. ABSORPCJA FUNDUSZY UNIJNYCH¹⁶

Wbrew medialnej propagandzie, Polska nie jest liderem w wykorzystaniu funduszy unijnych. Ważnym czynnikiem wskazującym na rzeczywisty poziom skuteczności pozyskania i efektywności zarządzania funduszami UE jest różnica wyrażona procentowo pomiędzy wielkością zakontraktowanych funduszy (zatwierdzonych wniosków) a kwotą ich wykorzystania. Im niższy jest ten wskaźnik, tym korzystniejszy jest poziom absorpcji środków UE dla beneficjenta. Wskaźnik ten dla Polski w latach 2007–2013 (do realizacji 2015 r.) wyniósł 31%, co jest średnim wynikiem. Liderem w wydatkowaniu funduszy unijnych była Estonia, ze wskaźnikiem 19%, dobry wynik miała też Litwa – 25%. Dwóm krajom, Bułgarii (58%) i Rumunii (57%) grozi niewykorzystanie przyznanych funduszy¹⁷. Przyjmując poziom absorpcji funduszy, rozumiany jako ilość wykorzystanych środków w odniesieniu do całości przyznanych dla danego państwa, to gorzej od Polski, która wykorzystała 64% środków, wypadają tylko Rumunia (37%) i Bułgaria (54%)¹⁸. Tu również najwyższy poziom absorpcji funduszy unijnych był w krajach bałtyckich i wyniósł dla Estonii 77% i Litwy 70%. Średni procent absorpcji dla 10 państw CEE wyniósł 63%.

Eksperti z Business Centre Club wyrażają obawę, że biorąc pod uwagę dotychczasową niską zdolność absorpcji polskiego systemu wdrażania programów unijnych, trudno będzie wydatkować przyznane kwoty do 2015 r. Oznacza to groźbę niewykorzystania poważnych kwot pieniędzy z UE w wysokości 16–24 mld złotych w zależności od scenariusza ich absorpcji¹⁹. Zwracają uwagę, że w roku 2015 nastąpiła kumulacja wydatkowania i nałożenie się realizacji perspektywy finansowej 2007–2013 i nowej 2014–2020, co negatywnie może odbić się na efektywności wykorzystania środków unijnych²⁰. Obawy te potwierdza wypowiedź wicepremiera Mateusza Morawieckiego z lutego 2016 r., że zagrożone jest wydatkowanie kwoty 9 mld euro (38 mld zł wg kursu NBP)

¹⁶ Definicje i pojęcie absorpcji środków unijnych, jak i zdolności w tym zakresie poszczególnych państw zob.: *The (Low) absorption of EU structural Funds*, Library of European Parliament, 01.10.2013.

¹⁷ *EU Funds in Central and Eastern Europe. Progress Report 2007–2013*, KPMG Central and Eastern Europe (CEE), Ltd. 2014, www.kpmg.com/cee, s. 14.

¹⁸ *Ibidem*, s. 12.

¹⁹ J. Kwieciński, B. Kalaman, *Stan wykorzystania funduszy europejskich*, VIII raport Business Centre Club, Warszawa 13 października 2014 r., s. 4.

²⁰ *Ibidem*, s. 5.

środków UE z poprzedniej transzy. Poinformował o przygotowanym przez rząd programie naprawczym, który po uzyskaniu aprobaty Komisji Europejskiej umożliwi wykorzystanie tych funduszy.

4. BARIERY I KOSZTY POZYSKIWANIA ŚRODKÓW UNIJNYCH

Proces pozyskiwania funduszy unijnych, bez względu na rodzaje podmiotów ubiegających się o nie, jest bardzo mocno zbiurokratyzowany, a więc kosztowny i obwarowany wysoce skomplikowanymi i pracochłonnymi procedurami. Tego nie ma ani na Zachodzie, ani nawet w Czechach – przyznają firmy doradcze.

System pozyskiwania środków z funduszy unijnych został uregulowany w kilku aktach prawnych, których zakresy często prowadzą do rozbieżności i trudności w ustalaniu kryteriów kwalifikowalności projektów. Istotę możliwości pozyskania funduszy regulują zarówno akty poziomu unijnego, jak i akty krajowe.

Na każdym etapie: pozyskania, wykorzystania i zamknięcia projektu występują liczne bariery, na które natrafiają beneficjenci środków. Zaliczyć do nich można m.in. bariery o charakterze instytucjonalnym, organizacyjnym, finansowym, prawnym.

K. Szara przedstawia obszerną listę uporządkowanych i sklasyfikowanych najczęściej występujących barier w aspekcie życia projektów finansowanych ze środków unijnych²¹. Jedną z barier łączy się właśnie z brakiem spójności przepisów unijnych z krajowymi oraz aktów prawnych precyzujących zakres pomocy publicznej.

Przedsiębiorcy realizujący projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej powinni pamiętać, że środki finansowe, jakie otrzymali w ramach dofinansowania projektu, są środkami publicznymi. To z kolei rodzi obowiązek ich wydatkowania zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawnymi, w szczególności zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. W obecnym kształcie ustawa nie spełnia oczekiwań przedsiębiorców, nie gwarantuje podatnikom zdobycia najlepszych ofert, ani nie zapewnia spożytkowania pieniędzy w najlepszy możliwy sposób. Inne liczne problemy paraliżujące w Polsce rozstrzygnięcie przetargów publicznych, to

²¹ K. Szara, *Bariera pozyskiwania środków unijnych i ich wykorzystywania w aspekcie cyklu życia projektu*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, Rocznik 2012, nr 27, s. 181–184.

między innymi: kłopoty z ochroną tajemnicy handlowej uczestników przetargu, otoczenie prawne, niejednoznaczne kryteria cenowe. Eksperti Warsaw Enterprise Institute (WEI) omawiają je w najnowszym raporcie i wskazują możliwe rozwiązania²².

Często zwraca się również uwagę na fakt, że największym utrudnieniem na etapie aplikowania o środki były niejasne zasady aplikowania, oceny wniosków oraz kwalifikowania wydatków²³. Wskazać należy także na nadmierne sformalizowanie procedur i wymogów dokumentacyjnych w związku z systemem absorpcji, zwłaszcza na etapie wyboru projektów, a także dowolne, arbitralnie zmieniające się określanie praw i obowiązków potencjalnych beneficjentów środków pomocowych w różnego rodzaju komunikatach i wytycznych o nieokreślonej formie prawnej.

Patrząc na liczby zgłoszonych wniosków do instytucji pośredniczących, widoczne jest duże i wzrastające zainteresowanie firm środkami unijnymi, jakkolwiek odsetek pozytywnie ocenionych pod względem formalnym i merytorycznym wniosków jest niski w stosunku do łącznej liczby złożonych aplikacji. Wiele wniosków klasyfikowanych jest negatywnie na etapie oceny formalnej, która wymaga spełnienia zasadniczych wytycznych znanych przedsiębiorcom na etapie przygotowywania dokumentacji. Wiele wniosków nie uzyskuje wystarczającej liczby punktów w ocenie merytorycznej, by przedsięwzięcie było finansowane²⁴. Ponadto, wysokie wymagania, dotyczące zarówno celowości wydatkowanych środków, jak i sprawozdawczości z realizowanych inwestycji, niosą za sobą niebezpieczeństwo obligatoryjnego zwrotu otrzymanej dotacji. „Dziennik Gazeta Prawna” podawał na początku 2014 roku:

„Rośnie wartość zwracanego przez przedsiębiorców dofinansowania z Unii Europejskiej. Już 1,3 tys. firm (8,7% spośród tych, którym zostało przyznane dofinansowanie) musiało oddać wsparcie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Wartość rozwiązanych umów przekracza 2,2 mld zł”.

²² *Z nowym prawem zamówień publicznych – stare problemy, nowy bałagan*, Fundacja Warsaw Enterprise Institute, Warszawa 2015.

²³ Raport końcowy, Ewaluacja przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do aplikowania o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013, Zamawiający: UM Woj. Dolnośląskiego, Wykonawca: Konsorcjum: FUNDEKO, Wrocław 25.11.2008, s. 33.

²⁴ J. Zajac, A. Wojewódzka, M. Stawicki, *Uwarunkowania absorpcji funduszy strukturalnych na poziomie powiatów. Analiza i rekomendacje*, SGGW, Warszawa 2009, s. 35–39, http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/trit_063.pdf [dostęp: 24.06.2015].

Wśród firm, którym odebrano środki, zdarzają się także upadłości, szczególnie, jeśli przedsiębiorca brał pod wypłatę dotacji kredyt pomostowy w banku²⁵.

Dodatkowym problemem, jak twierdzą beneficjenci, jest skomplikowana procedura rozliczania kosztów oraz utrzymania harmonogramu. Okazuje się, że określone w założeniach koszty ulegają w rzeczywistości zmianie (np. kurs walut, zmieniające się ceny usług), co zmusza do negocjacji z instytucją przyznającą środki.

Wyżej wymienione trudności i ograniczenia powodują, że coraz więcej organizacji wybiera opcję skorzystania z pomocy jednej z kilkuset działających w Polsce firm doradczych. Ich wynagrodzenie pochłonie jednak od 5% do ponad 10% pozyskanych pieniędzy. Dobra wiadomość jest taka, że wielu doradców nie wymaga opłat wstępnych. Chociaż zasadniczo jest jeden obowiązujący w firmach konsultingowych model: opłata wstępna, którą przedsiębiorca zainteresowany pozyskaniem środków unijnych reguluje w momencie podpisywania umowy. Druga opłata jest na ogół uzależniona od tego, jak dużą dotację firma doradczą dla klienta pomogła zdobyć. Np. firma ADM Consulting, zaliczana do grona największych i najskuteczniejszych doradców w kraju (pozyskała kapitał dla 730 projektów współfinansowanych ze środków unijnych), pobiera od przedsiębiorców od 10 do 15 tys. w formie opłaty wstępnej i od 1% do 6% wartości pozyskanych środków, jako *success fee*. Pomoc ADM związana z rozliczeniem i innymi obowiązkami wynikającymi z unijnej dotacji kosztuje 1,5–2 tys. złotych miesięcznie. Z analizy wysokości opłat pobieranych przez doradców wnioski dla przedsiębiorców wyłania się jeden – skorzystanie z pomocy wyspecjalizowanej firmy opłaca się dopiero, jeśli wysokość dotacji, o którą ubiega się firma, opiewa przynajmniej na kilkaset tysięcy złotych. Inaczej zbyt dużą część dotacji pochłoną koszty jej pozyskania i przedsiębiorcy zostanie za mało pieniędzy na realizację projektu, o którego dofinansowanie się starał²⁶.

Należy pamiętać, że wydatki poniesione na opracowanie wniosku o dotację unijną (wstępna analiza możliwości otrzymania dotacji, sporządzenie i złożenie wniosku) nie są kosztami kwalifikowanymi do dofinansowania, co oznacza, że w całości muszą zostać pokryte ze środków przedsiębiorcy.

²⁵ B. Tomaszewicz, *Duże problemy małych firm z dotacjami UE*, „Gazeta Prawna”, 29 kwietnia 2014 (Nr 82).

²⁶ T. Józwiak, *Ile zapłacić unijnemu doradcy?*, „Forbes”, nr 7/2015.

5. KOSZTY POZYSKANIA I OBSŁUGI FUNDUSZY UNIJNYCH

Tematyka kosztów pomocy unijnej jest skwapliwie pomijana w raportach instytucji rządowych, niepodejmowana w publicystyce naukowej i nieobecna w mediach. Trudno znaleźć informacje na ten temat w internetowych portalach ekonomicznych (nawet tych finansowanych przez UE). Jeśli w pytaniu zawarte jest słowo „koszty”, to najczęściej pojawia się informacja: „nie znaleziono żadnych wyników”. Co najwyżej, można znaleźć jakieś prawnoksięgowe, zawiłe, kruczki, niuanse, dotyczące rozliczenia kosztów funduszy unijnych przez beneficjentów.

Dlatego też w Polsce nie ma opracowań dotyczących wielkości kosztów transakcyjnych ponoszonych na pozyskanie środków wspólnotowych na wsparcie rozwoju polskiej gospodarki. Koszty transakcyjne rozumiane tu jako koszty ponoszone przez beneficjentów ubiegających się o wsparcie unijne, jak i wszelkiego rodzaju instytucje włączone w system wdrażania programów unijnych. Koszty te są ponoszone zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych.

Znaczącą pozycję stanowią tu koszty administracji związanej z obsługą funduszy unijnych.

Jak wynika z dorocznego raportu publikowanego przez resort infrastruktury i rozwoju dotyczącego funkcjonowania jednostek i zatrudnionych w nich osób zaangażowanych we wdrażanie środków unijnych w latach 2007–2013, na koniec czerwca 2014 roku zatrudnione były łącznie 11 952 osoby (liczba etatów wyniosła 10 282). Ponad drugie tyle osób obsługuje podział środków ze Wspólnej Polityki Rolnej. A to tylko część urzędników utrzymujących się z unijnych grantów. Wymienione powyżej dane liczbowe odnoszą się do jednostek administracji publicznej, urzędów oraz instytucji regionalnych. Wysokość średniego wynagrodzenia osób zatrudnionych przy wdrażaniu funduszy Unii Europejskiej w pierwszym półroczu 2014 roku wyniosła 4 793 zł brutto.

Liczba wszystkich instytucji, które tworzą system wdrażania zwany Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) 2007–2013, wyniosła 115. W ramach tego systemu uwzględniono m.in.: 10 ministerstw (w tym KPRM), 16 urzędów marszałkowskich, 16 urzędów wojewódzkich, 16 urzędów kontroli skarbowej, 16 wojewódzkich urzędów pracy, 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także 25 innych podmiotów²⁷. Do

²⁷ Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) na lata 2007–2013 to dokument strategiczny, przygotowywany przez kraje członkowskie, określający priorytety i obszary wykorzystania środków unijnych i krajowych w latach

tego należy jeszcze dodać 77 punktów informacji funduszy unijnych. Ponadto w ramach funkcjonowania funduszy europejskich działa wiele instytucji, które pełnią funkcję pośrednika w przekazywaniu środków. Według szacunków z podziału i obsługi dotacji utrzymuje się 200 tys. osób.

6. KOSZTY DOSTOSOWAŃ NORM UNIJNYCH

W Polsce znaczną pozycję kosztów i strat związanych z przygotowaniem integracyjnymi i uczestnictwem w UE stanowią koszty dostosowań polskich przedsiębiorstw, administracji rządowej i samorządowej, a w pewnym stopniu i gospodarstw domowych do wymagań i warunków UE. A pomimo tego w Polsce brak jest opracowań poświęconych ocenom skutków stosowania norm i dyrektyw unijnych.

Można tylko znaleźć wzmianki prasowe opisujące incydentalne protesty różnych grup zawodowych przeciwko prawu unijnemu, jeśli zagraża ono prowadzonej przez nie działalności i prowadzi do utraty miejsc pracy. Na przykład 27 lutego 2015 r. w Jachrance pod Warszawą obradowali przedstawiciele narodowych stowarzyszeń przewoźników z 10 państw europejskich. Temat obrad: Jak bronić się przed protekcjonizmem państw starej Europy? Uczestnicy spotkania protestowali przeciw regulacjom niemieckim i francuskim, narzucającym przewoźnikom z innych państw wysokość płacy minimalnej²⁸. Polski Instytut Myśli Gospodarczej (PIMG) w ramach kampanii „Prawo dla ludzi”, protestował przeciwko Dyrektywie tytoniowej, której skutki w największym stopniu uderzą w polskich konsumentów. A Polska Izba Produktu Regionalnego wyrażała głęboki niepokój uregulowaniami Komisji Europejskiej dotyczącymi zawartości substancji smolistych w wytwarzanych tradycyjnymi metodami wędlinach, obniżające dopuszczalne normy ich zawartości na kg wyrobu.

Częściowej odpowiedzi na temat kosztów regulacji unijnych ponoszonych przez Polskę dostarcza raport izby EUROCHAMBRES. Z prezentowanych w nim danych wynika, że w ciągu 11 lat (1988–2008) wdrożenie zalecanych przez UE regulacji prawnych kosztowało europejski biznes ponad 1000 miliardów euro. Polskę, dla której wyliczono opłatę za 6 lat (jak dla pozostałych

2007–2013 oraz system wdrażania funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności w ramach Nowej Perspektywy Finansowej 2007–2013.

²⁸ *Międzynarodowa dyskusja o neoprotekcjonizmie państw starej Europy*, http://zmpd.pl/aktualnosc.php?akt_id=858 [dostęp: 6.06.2015].

nowo przyjętych krajów dodano okres przedakcesyjny) wspólnotowe regulacje kosztowały 28,4 mld euro. Komentując wyniki raportu, prezydent izby Pierre Simon powiedział, że tak ogromne wydatki, nawet w relacji do GDP krajów unijnych, z pewnością ograniczają skutki Europejskiego Planu Naprawy Gospodarek²⁹. Lepsze oszacowanie kosztów i korzyści zmian przepisów w UE powinno w przyszłości pozwolić biznesmenom zaoszczędzić znaczne środki, które zainwestują w sfery istotnie przyczyniające się do poprawy konkurencji, np. w badania i rozwój lub szkolenia personelu. Stwierdził, że nie może być przyzwolenia na brak takich analiz, szczególnie w sytuacji niedostatku środków finansowych na poziomie UE i krajowym.

W przypadku UE, która ma w dużej mierze charakter regulacyjny oparty na wieloszczeblowym procesie decyzyjnym, ujawnia się rozwijana od wielu lat praktyka włączania lobbingu interesów państwowych, grupowych, w tym biznesowych, w proces tworzenia prawa i kształtowania decyzji gospodarczych i politycznych. Zjawisko to rozwinęło się na dużą skalę i obecnie liczbę lobbystów działających w Brukseli szacuje się na kilkanaście tysięcy, w tym większość promujących interesy firm³⁰.

Wpływ oddziaływania lobbingu widoczny jest nawet w wydałoby się najbardziej absurdalnych przepisach unijnych, w których jednak kryją się określone korzyści dla poszczególnych państw.

Według unijnych urzędników ślimak nie jest mięczakiem, ale rybą słodkowodną. Przepis powstał, żeby wspierać francuską gospodarke, która jest największym producentem w branży ślimaczej. Dzięki temu tamtejsi przedsiębiorcy mogą korzystać z wysokich unijnych dotacji, które przewidziane są dla rybołówstwa.

Według rozporządzenia UE takie warzywa, jak: marchew, słodki ziemniak i górna część rabarbaru to owoce. Rozporządzenie to powstało wyłącznie po to, aby z unijnych pieniędzy mogli skorzystać Portugalczycy, którzy produkują dżemy między innymi z marchwi. Według przepisów Unii dżem można produkować, tylko z owoców, więc ten zrobiony z marchwi, jako warzywa, nie spełniałby norm.

Wiele z wprowadzanych regulacji jest zwyczajnie zbędnych, inne mają charakter faworyzujący określone rozwiązania, jak to pokazano powyżej, inne zaś wzbudzają zdziwienie swoją absurdalnością. Regulacje krzywizny banana, zakaz używania żarówek, które potem wróciły na rynek po nazwą „kul

²⁹ Counting the Cost of EU Regulation to Business Eurochambers, CHAMBER HOUSE 1000 Bruxelles.

³⁰ Szerzej zob.: U. Kurczewska, *Lobbing i grupy interesu w Unii Europejskiej. Proces konsolidacji systemu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

grzewczych”, zakaz używania tradycyjnych termometrów, przy równoczesnym faworyzowaniu energooszczędnych lamp rtęciowych, wielostronicowa, wydana w 10 językach, instrukcja obsługi kaloszy, czy posługiwanie się drabiną, zaświadczenie dotyczące umiejętności wspinania się po drzewach, to tylko niektóre przykłady śmieciowego prawa tworzonego przez biurokratów.

Dodatkowym problemem jest fakt, że Polska nadal spóźnia się z wdrażaniem unijnego prawa.

Sprawozdanie z monitorowania stosowania prawa unijnego w 2014 r. pokazuje, że obszarami, w których w skali całej UE dochodziło najczęściej do wszczęcia formalnych postępowań, były środowisko, transport, a także rynek wewnętrzny i usługi. Ze 191 skarg na Polskę (są wśród nich nie tylko oficjalne postępowania, ale też wcześniejsze procedury) 29 dotyczyło podatków i ceł, 26 obszaru sprawiedliwości, a 23 zatrudnienia. Pozostałe przypadki – 113 – nie zostały sklasyfikowane. Taki wynik sprawia, że jesteśmy na piątym miejscu od końca, jeśli chodzi o liczbę formalnych postępowań dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Za nami są tylko Belgia, Hiszpania, Włochy oraz Grecja³¹.

7. OCENA SKUTKÓW REGULACJI UE W WIELKIEJ BRYTANII

Natomiast w kraju o znacznie bardziej rozwiniętej gospodarce i bogatszym niż Polska, w Wielkiej Brytanii, tematyka kosztów i korzyści regulacji unijnych budzi żywe zainteresowanie obywateli, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych oraz jest w centrum uwagi rządu i parlamentu. A zwłaszcza zarówno w przeszłości, jak i obecnie podejmowanych jest wiele prób oceny „Brexit” – wyjścia Wielkiej Brytanii z UE. Zainteresowanie wokół tych zagadnień zaowocowało licznymi publikacjami zarówno naukowymi, jak też w popularnych periodykach i prasie³². Największy zbiór najważniejszych raportów i artykułów na temat ekonomicznych kosztów i korzyści związanych z członkostwem w UE można znaleźć na stronie Parlamentu Europejskiego³³. Na szczególną uwagę zasługuje Publikacja „The Guardian” przedstawiająca wnikliwą analizę oceniającą, co „Brexit” oznacza dla wzrostu gospodarczego,

³¹ Report from the Commission – 32nd Annual Report on monitoring the application of EU law (2014) [COM(2015) 329], Brussels 9.07.2015.

³² Interesujący przegląd tej tematyki zob.: W. Mason, *The Costs of Regulation – and How the EU Makes Them Worse*, The Bruges Group, London 2008, www.brugesgroup.com

³³ European Parliament, Information Office in the United Kingdom, http://www.europarl.org.uk/en/about-us/food_for_thought/costbenefits.html%23RHelmer

zatrudnienia, handlu, imigracji i pozycji W. Brytanii w świecie³⁴. W listopadzie 2014 r. EconoMonitor opublikował artykuł, który świadczy, że w Wielkiej Brytanii toczy się poważna dyskusja nie nad abstrakcyjnym Brexit, ale że poważnie bierze się pod uwagę alternatywne scenariusze funkcjonowania kraju poza UE i przygotowuje się związany z tym rachunek korzyści i kosztów³⁵. Na podstawie analizy opartej na danych rządowych, *think-tank* Open Europe szacuje, że 33,3 mld funtów rocznie (wg cen 2014 r.) wynosi koszt ponoszony przez Wielką Brytanię, wynikający ze 100 najbardziej uciążliwych unijnych regulacji. To jest więcej niż kwota 27 mld funtów, którą W. Brytania spodziewa się pozyskać z podniesienia przychodów z podatku lokalnego w bieżącym (2014–2015) roku obrotowym.

Największe koszty generują regulacje związane z: wdrażaniem Strategii Energii Odnawialnej (4,7 mld funtów), działalnością instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych pakietu CRD IV (4,6 mld funtów), dyrektywami o czasie pracy (4,2 mld funtów), pakietem klimatyczno-energetycznym (3,4 mld funtów) oraz dyrektywy w sprawie warunków pracy tymczasowej (2,1 mld funtów)³⁶.

Jednocześnie podsumowano, że władze zgodziły się na 26 unijnych przepisów, które już w swym założeniu przewidywały, że koszty ich realizacji będą większe od ewentualnych zysków. Kolejne 31 regulacji nie zostało wcześniej sprawdzonych pod kątem ich kosztów i mogących z nich płynąć korzyści. Suma tych wszystkich kosztów pokazuje, że obecnie W. Brytania jest płatnikiem netto w rozliczeniach z UE.

Raport stwierdza, że chociaż koszt regulacji UE jest zbyt wysoki w stosunku do korzyści jakie generuje, ważne jest, aby pamiętać, że zasady te mogą przynieść korzyści, w tym poprzez ułatwianie handlu na jednolitym rynku oraz na przykład w przypadku przepisów dotyczących usług finansowych, takich jak dyrektywa MiFID.

W kontekście trwającej na wyspach debaty o członkostwie w Unii Europejskiej i propozycjach rozluźnienia wzajemnych relacji z Brukselą, pojawiają się propozycje zastosowania przez Wielką Brytanię tzw. Opcji Norweskiej.

Open Europe twierdzi, że dla Londynu zmiana statusu relacji z Unią Europejską i wycofanie się z jej politycznych struktur, a pozostanie jedynie

³⁴ K. Allen, P. Oltermann, J. Borger, A. Neslen, *Brexit – what would happen if Britain left the EU?*, „The Guardian”, Thursday 28 May 2015.

³⁵ B. Rosa, *The City of London in a New Geopolitical Order*, November 5th, 2014, <http://www.economonitor.com/analysts/2014/11/05/the-city-of-london-in-a-new-geopolitical-order/#sthash.2w6d0O5G.dpuf>

³⁶ *Top 100 EU rules cost Britain £33.3bn*, Open Europe, <http://openeurope.org.uk/intelligence/britain-and-the-eu/top-100-eu-rules-cost-britain-33-3bn/>.

w Europejskim Obszarze Gospodarczym (obecnie właśnie Norwegia ma taki status) byłoby jednak nieopłacalne. Pozostało by wtedy w mocy 93 ze 100 najbardziej kosztownych regulacji (w tym te dotyczące warunków pracy, polityki klimatycznej czy praw socjalnych), a Wielka Brytania straciłaby możliwość wpływania na ich przyszły kształt.

Rząd Wielkiej Brytanii podał pytanie w referendum unijnym: „Czy Wielka Brytania powinna pozostać członkiem Unii Europejskiej?” To pytanie, na które Brytyjczycy będą musieli odpowiedzieć „tak” lub „nie” w referendum unijnym, którego przyśpieszenie z 2017 r. na 2016 r. ogłosił rząd w Londynie.

Powszechnie uważa się, że główny spór, jaki rząd premiera Davida Camerona prowadzi z Unią, to sprawa ogromnej imigracji z państw takich, jak Polska czy Rumunia. Jednak to zaledwie część problemu. Wielka Brytania chce również zasadniczych zmian ustrojowych w funkcjonowaniu Unii, aby w przyszłości nie powstała federacja europejska, która zagroziłaby suwerenności poszczególnych krajów. Problematyka udziału W. Brytanii w UE jest niezwykle istotna dla jej państw członkowskich i zasługuje na szersze, odrębne omówienie, na co w tym miejscu nie pozwalają ograniczone ramy tego opracowania.

8. INICJATYWY UE NA RZECZ POPRAWY USTAWODAWSTWA

Należy przyznać, że Unia podejmuje inicjatywy na rzecz poszukiwania narzędzi do poprawy swojego ustawodawstwa. Na zlecenie Komisji Europejskiej został opracowany szczegółowy raport zawierający ocenę kosztów i korzyści z wprowadzonych regulacji unijnych oraz sposób ich usprawnienia³⁷. Komisja określiła ambitny program prawie 200 działań zmierzających do uproszczenia i zmniejszenia obciążeń regulacyjnych, uchylecia niektórych obowiązujących przepisów i wycofania wniosków dotyczących nowych aktów prawnych. Pozostałe działania to kontrole sprawności i oceny w celu przeanalizowania wydajności i skuteczności przepisów UE i przygotowania przyszłych inicjatyw na rzecz zmniejszenia obciążenia regulacyjnego. Komisja Europejska kierowana przez Jean-Claude Junkersa wydaje się prowadzić działania w pożądanym kierunku, jeśli chodzi o ważne przedsięwzięcia w kształtowaniu lepszego prawa.

³⁷ *Assessing the costs and benefits of regulations, Study for the European Commission, Secretariat. General, Center for European Policy Studies, Brussels 10 December 2013.*

9. WKŁAD WŁASNY W PROJEKTACH WSPÓLFINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW UE

Ogromnym kosztem dla podmiotów (użycie w tym kontekście słowa beneficjent nasuwa zasadne wątpliwości) realizujących projekty współfinansowane przez fundusze unijne jest konieczność ich prefinansowania i wniesienie udziału własnego.

Wartość wkładu własnego wymagana od podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie wskazywana jest w umowie projektu (wraz z podziałem na źródła finansowania, w przypadku, gdy wkład własny pochodzi z kilku źródeł). Wkład ten może pochodzić ze środków: a) publicznych, np. z budżetu jednostki samorządu terytorialnego szczebla regionalnego lub lokalnego, Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; b) prywatnych.

Należy zaznaczyć, że w większości przypadków pieniądze na prefinansowanie i współfinansowanie projektów unijnych zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne, tak jak dotychczas, również i w przyszłości będą musiały być finansowane poprzez kredyty lub obligacje. Na temat tych kosztów – jak zresztą i każdego rodzaju innych, dotyczących absorpcji funduszy unijnych – brak jest kompleksowych, spójnych opracowań.

Grażyna Gęsicka – wówczas minister rozwoju regionalnego – szacowała, że w latach 2007–2013, udział Polski we współfinansowaniu projektów z udziałem środków unijnych wyniesie 40,2 mld euro (w tym środki publiczne: budżet państwa ok. 12 mld, budżet JST ok. 4 mld, wkład prywatny ok. 19,9 mld)³⁸. W konfrontacji z rzeczywistymi wydatkami poniesionymi w tym okresie kwoty te okazały się wysoce niedoszacowane. Przedstawione w tabeli 2 dane liczbowe i wskaźniki są w pełni wiarygodne, ponieważ zostały zaczerpnięte z raportów Ministerstwa Finansów, które odpowiada za rozliczenia i monitoring relacji finansowych Polski z UE. W badanym okresie rzeczywiste wydatki budżetu państwa na finansowanie projektów unijnych wyniosły 29.833 mln euro, co stanowiło ok. 6% wydatków budżetowych ogółem oraz 2,44% długu sektora rządowego ogółem. Natomiast kwota z tytułu tylko samego zadłużenia JST na realizację programów unijnych wyniosła 8,670 mln euro. Według danych MF tylko w 2013 r. zadłużenie na realizację

³⁸ G. Gęsicka, *Program operacyjny kapitał ludzki w Narodowej Strategii Spójności (NSRO) 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 5.

programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych stanowiło 14,8% łącznej kwoty zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Do tych kwot należy jeszcze dodać bardzo znaczne koszty odsetkowe od zaciągniętych kredytów, pożyczek i emisji obligacji. Na zasadzie analogii – przy braku dostępnych informacji – można tylko domniemywać, że również znaczący musiał być realny udział wkładu prywatnego (głównie przedsiębiorstw) we współfinansowaniu inwestycji z udziałem środków unijnych. Przedstawione w tabeli 2 dane pokazują szczególnie niebezpieczny trend, w którym stale rosnącemu deficytowi finansów JST towarzyszy stała przewaga wydatków na realizację programów unijnych nad otrzymaną kwotą dotacji unijnych. W latach 2007–2013 dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją programów i projektów z udziałem środków unijnych stanowiły 7,8% ich dochodów ogółem, natomiast wydatki na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych stanowiły 9,4% ich wydatków ogółem. Powyższe dane znacznie korygują *in minus* wartość netto otrzymanych środków unijnych.

Skrajnie odmienny pogląd w tej kwestii wyraża Roman Siedlikowski, który na podstawie badań obejmujących lata 2004–2011 stwierdza jednoznacznie:

„Analiza porównawcza nie wykazała żadnych zależności pomiędzy wydatkami wnoszonymi w formie wkładu własnego, a poziomem deficytu budżetowego czy też poziomem długu publicznego, a w niektórych okresach można zaobserwować nawet wzrost wydatków stanowiących wkład własny oraz zmniejszenie deficytu budżetowego”³⁹.

A wartość samego wkładu określa jako znikomą.

³⁹ R. Siedlikowski, *Wkład własny do projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej a kondycja polskich finansów publicznych*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 32, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2013.

Tabela 2

Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów z udziałem środków unijnych (mln euro)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem (JST)	4 724	40 542	35 783	40 754	41 582	42 393	43 707
w tym: na realizację programów i projektów finansowych z udziałem środków unijnych	1 750	1549	3 362	3 453	3 967	4 081	3 815
Wydatki ogółem	34 124	41 285	38 784	44 502	44 079	43 120	43 802
w tym: na realizację programów i projektów finansowych z udziałem środków unijnych	2 204	1 780	3 122	5 251	5 837	4 936	4 779
Udział dochodów na programy i projekty unijne w dochodach ogółem %	5,04	3,82	9,40	8,47	9,54	9,63	8,73
Udział wydatków na programy i projekty unijne w wydatkach ogółem %	6,46	4,31	8,05	11,80	13,24	11,45	10,91
Kredyty i pożyczki na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych	627	584	560	1 239	1 689	1 538	2 433
Budżet państwa							
Dochody	62 472	72 100	63 361	62 660	67 371	68 720	66 504
Wydatki	66 689	79 023	68 872	73 748	73 463	76 225	76 556
Saldo	- 4 217	- 6 923	- 5 511	- 11 088	- 6 092	- 7 505	- 10 052
Finansowanie projektów z udziałem środków UE	4 647	7 157	7 494	2 734	2 767	2 580	2 454
Udział % w wydatkach ogółem	6,97	9,06	10,88	3,71	3,77	3,38	3,21

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów „Informacja kwartalna o sytuacji makroekonomicznej i stanie finansów publicznych w latach 2007–2013”; „Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013”.

10. KRAJOWY WKŁAD PUBLICZNY DO PROJEKTÓW REALIZOWANYCH W RAMACH PERSPEKTYWY FINANSOWEJ 2014–2020

Jacek Sieraka i Michał Bitner, którzy przeprowadzili na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego analizę dotyczącą krajowego wkładu publicznego do unijnych projektów w latach 2014–2020, uważają, że bez zmiany ustawy o finansach publicznych Polska może mieć problemy z wykorzystaniem przyznanej puli środków⁴⁰. Wiąże się to z przepisami, które ograniczają samorządom możliwość zaciągania nowych pożyczek. Chodzi o dwie podstawowe reguły fiskalne: konieczność utrzymania zrównoważonego budżetu bieżącego oraz indywidualny wskaźnik zadłużenia, wynikający z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Według nich to poważny problem dla lokalnych władz. W swoim raporcie przypominają, że w perspektywie 2014–2020 samorzady pozostaną największym beneficjentem unijnych funduszy. Według ich szacunków, w latach 2014–2020 na wkład własny do europejskich projektów Polska potrzebuje 76 mld zł, z czego 60,6 mld zł będą musiały zapewnić JST przy łącznych środkach UE, 107,2 mld zł przewidzianych dla samorządów. Z przedstawionych w raporcie obliczeń wynika, że średni poziom współfinansowania projektów ze strony JST w latach 2014–2020 wyniesie 36%, czyli znacznie więcej niż 15%, zakładane jako ogólny minimalny poziom niezbędnego współfinansowania. Spowoduje to, w przypadku JST, konieczność zapewnienia większych kwot na finansowanie wkładu własnego. W raporcie zwrócono też uwagę na spadek własnego potencjału finansowego samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym coraz większym udziale w samorządowych budżetach wydatków bieżących oraz znacznym wzroście zadłużenia JST.

M. Bitner szacuje, że nawet przy redukcji inwestycji o 80% w stosunku do średniego poziomu z lat 2007–2011 nadal ponad 1300 JST nie będzie mogło zachować reguły z art. 243 ustawy o finansach publicznych w okresie 2014–2022.

⁴⁰ J. Sierak, M. Bitner, A. Gałązka, R. Górniak, *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020*, Projekt zrealizowany na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa styczeń 2013.

11. NIETRAFIONE INWESTYCJE UNIJNE

Znaczna część środków unijnych została zmarnowana (są nawet dane mówiące o 30%?) poprzez współdziałanie w finansowaniu nieefektywnych inwestycji. Nietrafione inwestycje są między innymi skutkiem błędnych działań podejmowanych przez inwestorów, czyli staraniom zmierzającym do jak największego zdobycia środków unijnych przy minimalizacji wkładu własnego, bez przygotowania studium wykonalności i bez analizy swoich rzeczywiście niezbędnych potrzeb.

Dobłą ilustracją tego zjawiska jest cieszący się dużą popularnością (wielokrotnie cytowany) stworzony przez tygodnik „Polityka” ranking najsłabiej uzasadnionych inwestycji, które wybudowano z pomocą funduszy unijnych⁴¹. Według tygodnika jest to „świadełstwo polskiej pychy”. Mimo rozdysponowania 86% funduszy z lat 2007–2013, ubocznym ich skutkiem są projekty kłójące się ze zdrowym rozsądkiem, a koszty ich bieżącej eksploatacji spadną na właścicieli, czyli władze samorządowe i centralne. Niestety, ubocznym skutkiem tej bezprecedensowej w dziejach Polski inwestycyjnej ofensywy są liczne projekty kłójące się ze zdrowym rozsądkiem – jak ocenia „Polityka”. Spośród 10 najsłabiej uzasadnionych inwestycji, które wybudowano z pomocą funduszy unijnych, aż trzy, i to na czołowych miejscach, tego rankingu to projekty kolejowe. Inne inwestycje z tego rankingu stały się nawet przedmiotem zainteresowania i krytyki ze strony mediów zagranicznych.

Inwestycja Termy Warmińskie została z powodu swojego absurdu dostrzeżona nawet przez znany niemiecki tygodnik „Der Spiegel”, który umieścił projekt realizowany w Lidzbarku Warmińskim na liście „euroabsurdów”. Woda z term będzie musiała zostać dodatkowo podgrzana, bo jest za chłodna. Sprawą feralnych term za prawie 100 mln zł zajęła się prokuratura.

Natomiast Reuters informuje, że Unia Europejska dała Polsce ponad 100 mln euro na budowę co najmniej trzech „lotnisk-widm” w miejscach, gdzie nie ma wystarczającej liczby pasażerów, aby je utrzymać. Polska nie jest jedynym krajem w Europie, gdzie lotniska mają problemy z przyciągnięciem linii lotniczych. Według agencji Reuters przypadek Polski jest jednak wyjątkowy, ze względu na ilość funduszy unijnych otrzymanych na realizację tych projektów. Jak wynika z danych Komisji Europejskiej, w latach 2007–2013, Polska otrzymała od Unii Europejskiej 615,7 mln euro wsparcia na budo-

⁴¹ C. Kowanda, *Najgorsze inwestycje 10-lecia*, „Polityka” 3 maja 2014, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/101/1577563,1,najgorsze-inwestycje-10-lecia.read> [dostęp: 20.08.2015].

wę portów lotniczych. To prawie dwa razy tyle, ile następnego największego odbiorcy, Hiszpanii. To również więcej niż jedna trzecia wszystkich pieniędzy przeznaczonych na ten cel dla wszystkich państw członkowskich⁴².

O szczególnie wielkim marnotrawstwie pieniędzy przez samorządy informuje „Dziennik Gazeta Prawna”. Za pieniądze z unijnych dotacji na wsiach powstało już 1600 świetlic i domów kultury, a także ponad tysiąc obiektów sportowych, placów zabaw i miejsc rekreacji. Organizacje pozarządowe alarmują, że 90% z nich stoi pustych. Gminy skusiły się na łatwo dostępne pieniądze z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), a teraz nie stać ich na utrzymanie obiektów i korzystających z nich instytucji. Problem jest tym większy, że gminy dokładały do tych inwestycji własne (lub pożyczone przez banki) pieniądze, a teraz nie mogą ich nawet odzyskać.

Przy sięganiu po środki unijne często determinacją otrzymania dofinansowania jest u potencjalnych beneficjentów tak duża, że przesłania czas przyszły, kiedy projekt trzeba zrealizować, rozliczyć, a potem jeszcze utrzymać przez kilka lat jego trwałość⁴³. Groźną w skutkach pułapką dla beneficjentów funduszy okazała się właśnie niezajomość prawa unijnego, nakazującego zachowanie *trwałości projektu*, a zwłaszcza zapis zakazujący czerpanie nieuzasadnionych korzyści z dotowanej przez UE inwestycji. Najprościej rzecz ujmując, funkcjonowanie tego prawa polega na tym, że np. jakaś inwestycja korzystała z 85 dotacji unijnej, to przez 7 lat nie można czerpać z niej zysku (przy niższej kwocie dofinansowania okres ten może być krótszy, w praktyce nie mniejszy niż 3 lata).

Wymienione powyżej obiekty powstałe ze środków PROW, przez 7 lat nie mogą przynosić żadnego zysku. Samorządy nie mogą też przeznaczyć tych lokali na przedszkole czy żłobek, bo nie zezwalają na to warunki programu. Za złamanie tych zapisów grozi konieczność zwracania dotacji.

Dla przykładu, w budynkach Uniwersytetu Gdańskiego, finansowanych ze środków unijnych, przez pięć najbliższych lat (do 2020 r.) nie będzie mogła być prowadzona żadna działalność dochodowa. Oznacza to m.in. zakaz organizowania płatnych konferencji, spotkań, szkoleń czy studiów podyplomowych oraz brak ksero, bufetu. Podobnie szpitale, które zostały rozbudowane i wyposażone w sprzęt ze wsparcia unijnego, przez kilka lat nie mogą świadczyć usług dla pacjentów komercyjnych. Jako ciekawostkę można podać tu miasto Brzeg, gdzie obowiązuje strefa płatnego parkowania, zdziwienie budzi

⁴² Szerzej zob. P. Rożyński, *Lotniska świecą pustkami. Samorządy utopiły setki milionów złotych*, „Tygodnik Wprost”, nr 16/2015(1675).

⁴³ J. Wieprzkowicz, *Trwałość projektów – definicje*, Centralny punkt informacyjny funduszy europejskich, Warszawa 27 listopada 2013, www.funduszeuropejskie.gov.pl

jeden z parkomatów, na którym widnieje napis: „Parkowanie przy ul. Reja jest bezpłatne”. Otóż ta ulica też była dotowana i z tego właśnie powodu miasto nie pobiera na niej opłat od kierowców.

Można domniemywać, że gdyby zwłaszcza samorządy uważniej, zgodnie z rachunkiem ekonomicznym planowały swoje inwestycje i realizowały je z funduszy własnych „zarobionych” a nie darowanych „unijnych”, to byłoby znacznie mniej deficytowych stadionów i przynoszących straty aquaparków itp. obiektów. Można też spotkać, wcale nieodosobnione przypadki pozyskiwania funduszy unijnych na drodze przestępstwa, korupcji, wyłudzenia⁴⁴. Często tworzone są fikcyjne firmy, wyłącznie po to, aby pozyskać dotacje unijne, które później kończą działalność.

W reakcji na narastający problem nietrafionych, przynoszących straty inwestycji powstał pierwszy ogólnopolski Ranking Nieefektywnych Inwestycji Unijnych. Wszyscy mogą zgłaszać swoje propozycje i współtworzyć go: ranking.unijnych.bubli@gmail.com. Jedna z nadesłanych propozycji dotyczy m.in. stojących w całym kraju kilku tysięcy multimedialnych kiosków zapewniających dostęp do Internetu, finansowanych z unijnych dotacji. Koszt jednego to kwota między 10 a 40 tys. zł. Miały wprowadzać gminy w erę cyfrową. Zamiast tego albo stoją nieużywane w absurdalnych miejscach, albo niszczą je wandalie i warunki atmosferyczne, do których są kompletnie niedostosowane.

W kontekście niniejszego opracowania na szczególną uwagę zasługuje opinia Aleksandra Łaszka na temat wpływu środków unijnych na rozwój gospodarczy. Uważa on, że nie należy przeceniać roli funduszy unijnych. Neguje, często powtarzaną w obiegu publicznym teorię, że głównym silnikiem naszego skoku cywilizacyjnego będą fundusze unijne. Na podstawie prezentowanego przeglądu literatury pokazuje, jak niebezpieczna jest ta teoria. Wskazuje na, w najlepszym wypadku bardzo ograniczony pozytywny wpływ funduszy unijnych (a w najgorszym: wpływ wręcz negatywny) na trwały wzrost gospodarczy. Omawiając też doświadczenia innych państw beneficjentów funduszy UE, stwierdza, że w żadnym z nich fundusze unijne nie zastąpiły strukturalnych reform. Opierając się na badaniach empirycznych, stwierdza, że fundusze efektywnie wykorzystwała jedynie Irlandia, która zbliżyła się do poziomu życia USA na przestrzeni od 1980 roku⁴⁵.

⁴⁴ J. Solska, *Fikcyjne plantacje, a Unia płaci*, „Polityka”, nr 2853 / 2012-04-04, s. 50–53.

⁴⁵ A. Łaszek, *Następne 25 lat. Jakie reformy musimy przeprowadzić by dogonić Zachód?*, Raport Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR), Warszawa sierpień 2015, s. 205–208.

12. AGREGATY PKB MIERNIKIEM WZROSTU GOSPODARCZEGO

Najczęściej stosowaną miarą poziomu rozwoju jest produkt krajowy brutto (PKB), uzupełniony innymi miernikami ekonomicznymi oraz miernikami demograficznymi, gospodarczymi i społecznymi. Dlatego też szerszego komentarza wymaga ocena wpływu funduszy unijnych na ten wskaźnik.

Należy też z całym naciskiem podkreślić, że w porównaniach Polski z innymi krajami, w wielu publikacjach, a zwłaszcza pochodzących z oficjalnych źródeł rządowych, tendencyjnie nadmierny akcent kładzie się na samą dynamikę wzrostu PKB, przypisując przy tym wyolbrzymiony wpływ na nią środków unijnych, co ma znamiona manipulacji mającej za cel przekonanie o rzekomym szybkim rozwoju gospodarczym. Polska wprawdzie jako pierwsza spośród gospodarek postsocjalistycznych odbudowała w 1996 r. swój statystyczny PKB sprzed okresu transformacji, ale główną „zasługą” była tu niska baza odniesienia. Niezwykle istotny jest fakt, że w latach 1989–1991, Polska utraciła 17,3% PKB (inne dane podają nawet wielkość rzędu 23–26%), podobne zjawiska tak gwałtownego spadku PKB można było zaobserwować tylko w krajach prowadzących działania wojenne. Żadną miarą nie można tego rezultatu uznać za sukces, należy raczej stwierdzić, że zaprzepaszczono 7 lat życia gospodarczego kraju⁴⁶.

Przyjęcie do UE nowych, słabo rozwiniętych gospodarczo państw znacząco obniżyło jej średni PKB, co ułatwiło Polsce jego „doganianie”. Za punkt odniesienia w ocenie wpływu funduszy UE na rozwój polskiej gospodarki niech posłużą raporty opracowane przez MIiR oraz MSZ.

MIiR podaje, że zawarte w raporcie oceny wpływu polityki spójności na polską gospodarkę za lata 2004–2013 wraz z prognozami do 2023 r. są oparte na badaniach przeprowadzonych przy wykorzystaniu dwóch modeli makroekonomicznych:

- dynamicznego, stochastycznego modelu równowagi ogólnej dużej skali EUImpactMod, opracowanego w Instytucie Badań Strukturalnych;
- grupy modeli Hermin, zmodyfikowanych i zaktualizowanych przez Wrocławską Agencję Rozwoju Regionalnego⁴⁷.

Oddziaływanie funduszy UE na kształtowanie się podstawowych wskaźników makroekonomicznych jest wyodrębniane przez zestawienie dwóch scenariuszy – ze środkami UE i bez zaangażowania tych środków.

⁴⁶ G.W. Kołodko, *Od szoku do terapii – Ekonomia i polityka transformacji*, Wyd. Poltext, Warszawa 1999, s. 84–85.

⁴⁷ *Wpływ członkostwa Polski...*, *op. cit.*, s. 21.

Autorzy raportu utrzymują, że:

„Stosunkowo wysoki wzrost gospodarczy notowany w Polsce w okresie 2004–2013 (średniorocznie 4,0% wobec 1,0% w UE-27), a przede wszystkim uniknięcie recesji w kryzysowych latach 2009–2010 było w znacznej mierze efektem wykorzystania funduszy unijnych”⁴⁸.

Można też spotkać opinie podważające wartość tego sukcesu, ponieważ sugerują, że był on swoistą premią „za zacofanie gospodarcze” Polski, skutkujące niskim poziomem integracji z gospodarką światową oraz małym udziałem w wymianie handlowej. Czyli zacofanie gospodarki było antidotum na kryzys.

Tomasz Skica i Robert Pater, na podstawie przeprowadzonych badań (lata 2005–2009) sytuacji krajowych finansów publicznych na tle zjawisk kryzysowych, formułują bardzo radykalny wniosek, że:

„finanse publiczne w Polsce zostały zdecydowanie silniej dotknięte skutkami światowego kryzysu finansowego, aniżeli system finansów publicznych pozostałych krajów członkowskich UE”⁴⁹.

Dalej w raporcie czytamy, że fundusze europejskie okazały się amortyzatorem łagodzącym skutki szoków zewnętrznych i pomogły w realizacji krajowej polityki stabilizacji finansów publicznych. Oraz, że w całym analizowanym okresie wpływ polityki spójności na rozwój gospodarczy był pozytywny – szacuje się, że około 20% średniorocznego wzrostu było efektem realizacji przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy unijnych.

Natomiast nie do przyjęcia jest wręcz przesadnie wyolbrzymiony wpływ polityki spójności na tempo wzrostu PKB w Polsce w latach 2004–2013⁵⁰. Należy zauważyć, że w badanym okresie przyjęte w obliczeniach transfery w obszarze polityki spójności stanowiły 63% wartości unijnych transferów ogółem. Wyniki tych wyliczeń są apogeum prounijnej propagandy, sugerują, że bez funduszy unijnych wzrost PKB w Polsce byłby prawie niemożliwy, a już na pewno w 2009 r., w którym jego wzrost przypisano wyłącznie wsparciu tych funduszy.

Zagadką pozostaje, dlaczego akurat w 2008 r. odnotowano ujemny wpływ funduszy na PKB, skoro jak wyżej podano „były amortyzatorem łagodzącym skutki szoków zewnętrznych”.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 21.

⁴⁹ T. Skica, R. Pater, *Ocena wpływu kryzysu finansowego na stan finansów publicznych w Polsce*, Finansowy Kwartalnik Internetowy „e-Finanse” 2010, vol. 6, nr 4, www.e-finanse.com

⁵⁰ *Wpływ członkostwa...*, *op. cit.*, s. 21, Wykres 4.

Dane w tabeli 1 pokazują, że nawet całkowita wartość otrzymanych środków unijnych nie jest znacząca w porównaniu z wielkością PKB (tak jak i w strukturze wydatków budżetowych). Podana w procentach całkowita wartość środków unijnych w realnym PKB, w zestawieniu z procentową dynamiką jego wzrostu uzyskaną dzięki funduszom spójności, obala wiarygodność przyjętych przez MIiR obliczeń. Po prostu nawet całkowita kwota pozyskanych funduszy (a do wyliczeń powinna być przyjęta wartość 63% tej kwoty) jest zbyt mała, aby mogła mieć tak znaczący wpływ na tempo wzrostu PKB. Ani w praktyce ani w teorii nie ma takiej dźwigni finansowej czy innego instrumentu, który pozwoliłby na uzyskanie takiego efektu wzrostu przy zaangażowaniu tak małej kwoty. Należy więc postawić pytanie, dlaczego MIiR mając wyspecjalizowaną kadrę, dysponując pełną wiedzą na temat absorpcji i celów wydatkowania funduszy unijnych, posiadając odpowiednie środki finansowe (w tym unijne), nie potrafi (czy raczej nie chce) wyliczyć według obowiązującej przecież metodologii ESA2010 (a poprzednio ESA-95) wpływu tych funduszy na wzrost PKB?

Odpowiedź jest prozaicznie prosta, kryje się za tym tchórzliwe asekuranctwo (nie tylko MIiR) instytucji i osób związanych z obsługą funduszy, podyktowane obawą, że takie wyliczenia mogłyby radykalnie zmienić dotychczasową ocenę ich działalności – jako sukcesu – na zarzuty o niegospodarność i pociągnięcie do odpowiedzialności.

Zbliżony pogląd na ten temat ma Grzegorz Grzelak:

„Niestety, mamy kłopot z ewaluacją⁵¹. Zaczynam podejrzewać, że ci, którzy zarządzają wydawaniem pieniędzy unijnych (ale i z naszego budżetu), z reguły nie chcą wiedzieć, jakie są tego efekty. Ostatnio np. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju na ocenę efektów wydanych ok. 16 mld zł w Polsce Wschodniej przeznaczyło zaledwie 160 tys. zł i wykonania tego zadania oczekiwało w kilka miesięcy! Ewaluacja zatem w takim przypadku musi być powierzchowna i do niczego niepotrzebna. (...) na międzynarodowej konferencji nt. ewaluacji usłyszałem ostatnio, że jeżeli komuś płacą za to, że ma nie wiedzieć, to nic go nie skłoni, żeby się chciał dowiedzieć. To wiele tłumaczy”⁵².

Uważa, że nawet w przypadku ujawnienia źle wykorzystanych środków unijnych trudno byłoby wskazać winnych, ponieważ – odpowiedzialność jest rozmyta – środki te wydawało tak wiele instytucji i podmiotów, że trudno mówić

⁵¹ [Przypis A.J.] Pojęcie ewaluacji. Ewaluacja projektu służy ocenie skuteczności podejmowanych działań oraz osiągniętych rezultatów. Proces ten musi się opierać na konkretnych kryteriach. Najczęściej przyjmuje się te, które stosuje KE. Są to: trafność, skuteczność, efektywność, użyteczność oraz trwałość, <http://uniaeuropejska.org/fundusze-ue-w-praktyce-ewaluacja-cz-i/>.

⁵² G. Grzelak, *Unijne pieniądze cudów nie czynią*, „Sprawy Nauki” nr 6–7 (201) czerwiec–lipiec 2015.

o odpowiedzialności. Sądzi, że efekt rozwojowy pieniędzy unijnych jest znacznie mniejszy niż zakładano – pieniądze przełożyły się głównie na poprawę jakości życia i środowiska, natomiast nie miały większego wpływu na poprawę rynku pracy i wzmocnienie potencjału rozwojowego.

Za istotną w kwestii wpływów środków unijnych na wzrost PKB w Polsce, można uznać odpowiedź Piotra Serafina, sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację poselską nr 17814 w sprawie podsumowania członkostwa Polski w UE (28 czerwca 2013 r.)⁵³.

Na pytanie nr 7.: Jak zmieniał się wskaźnik PKB w latach 2003–2013 i jaka jest w tym rola członkostwa w UE (skutki pozytywne i negatywne)?

Odpowiada: „Oszacowanie tzw. efektu unijnego i precyzyjne uchwycenie skali wpływu członkostwa na wskaźnik PKB nie jest możliwe”.

Na inne ważne pytanie, nr 2.: Jakie są korzyści finansowe bezpośrednie i koszty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dla obywatela, przedsiębiorcy, konsumenta?

Odpowiada: „Zostały stworzone odpowiednie ramy prawne, zaszły istotne zmiany instytucjonalne oraz nastąpiło wzmocnienie pozycji organów ochrony konsumentów, jednak trudno precyzyjnie oszacować w tej sferze bezpośredni efekt finansowy”.

Kluczowym dokumentem przedstawiającym w sposób najpełniejszy i najbardziej rzetelny ocenę wpływu środków unijnych na tempo wzrostu gospodarczego, stan spójności terytorialnej i poprawę warunków życia, jest raport opracowany przez J. Misiąga wraz z zespołem pt. „Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia”⁵⁴. Szczególnym walorem pracy jest kompleksowość ujęcia tematu oraz skala przeprowadzonych badań obejmująca całą gospodarkę, ale wyodrębniająca też wpływ środków unijnych na rozwój województw.

Godna uwagi jest też niezwykle trafność przedstawionej w raporcie prognozy dotyczącej wykonania podstawowych wskaźników przyjętych w NSRO na lata 2007–2013⁵⁵. Autorzy raportu prognozowali, że:

⁵³ Interpelacja poselska nr 17814 w sprawie podsumowania członkostwa Polski w UE, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=4488C113> [dostęp: 19.09.2015].

⁵⁴ J. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2013.

⁵⁵ Warto przypomnieć, że za strategiczny cel NSRO uznano tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapew-

„Niemał pewne jest, że znaczna część wskaźników, przy pomocy, których oceniana jest realizacja strategicznego celu NSRO, nie osiągnie w 2013 roku zakładanych wartości”⁵⁶.

Obecnie dostępne dane potwierdzają, że nie osiągnięto żadnego z podstawowych wskaźników. Nie zostały zrealizowane ważne cele NSRO w zakresie wzrostu wydajności pracy, a także nie zrealizowano zadań polegających na zwiększeniu stopy inwestycji (relacja nakładów na inwestycje do PKB)⁵⁷. W raporcie stwierdzono, że: nie udało się również osiągnąć określonych w najważniejszych dokumentach programowych celów odnoszących się do zwiększenia spójności terytorialnej i społecznej⁵⁸. Przewidywano też, że:

„Nierealne jest już, by średnie tempo wzrostu PKB wynosiło w latach 2007–2013 5,2% rocznie, a w latach 2011–2013 o 6,2% rocznie, gdyż wymagałoby to wzrostu PKB (mierzonego w cenach stałych) w 2013 roku, o co najmniej 12,3%, podczas gdy wzrost PKB w roku 2013 szacowany jest obecnie na 2–2,2%”⁵⁹.

Do bardzo ciekawych wniosków prowadzi przedstawiona w raporcie analiza wpływów środków unijnych na rozwój poszczególnych województw. Wynika z niej, że wykorzystanie środków UE nie miało istotnego wpływu na dynamikę wzrostu gospodarczego poszczególnych województw – województwa rozwijały się „w swoim tempie”, niezależnie od rozmiarów unijnej pomocy. Pobudzający do refleksji jest fakt przefinansowania województw Polski Wschodniej widoczne w tym, że mimo otrzymania pomocy unijnej znacznie większej niż inne województwa, to PKB w województwach wschodnich rósł nie tylko wolniej niż PKB w województwie mazowieckim, ale również wolniej niż PKB w całej Polsce⁶⁰. Komentując ten wynik, stwierdzono, że nawet światowy kryzys finansowo-gospodarczy nie wyjaśnia jednak powodów, dla których województwa, do których skierowano największe (w proporcji do liczby mieszkańców) kwoty pomocy unijnej, rozwijały się w latach 2007–2013 znacznie wolniej niż niektóre województwa, do których skierowano relatywnie mniej środków. Autorzy raportu konkludują, że nieosiągnięcie zakładanych wartości tak wielu wskaźników mierzących stopień realizacji celów NSRO świadczy o niepełnej skuteczności i niższej niż zakładano efektywności przedsięwzięć finansowanych z udziałem środków budżetowych UE.

nijającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej

⁵⁶ J. Misiąg, *Ocena efektywności...*, *op. cit.*, s. 80.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 44.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 80.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 80 (Średnioroczne tempo wzrostu PKB w latach 2007–2013 wyniosło 3,6%, a w latach 2011–2013 – 2,6%. Wzrost PKB w 2013 r. wyniósł 1,6%. – przyp. autor).

⁶⁰ *Ibidem*, s. 52–53.

W podsumowaniu raportu stwierdzono, że za główne przyczyny niskiej efektywności – mierzonej wartościami wskaźników przyjętych za kryteria oceny NSRO i PROW (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich) – wykorzystania pomocy unijnej uznać należy⁶¹:

- niezgodność faktycznie realizowanej strategii wykorzystania środków europejskich z formalnie deklarowanymi celami polityki rozwojowej;
- niedostateczna dbałość o oszczędne i efektywne wykorzystanie środków europejskich w indywidualnych projektach finansowanych z udziałem środków europejskich;
- mniej korzystne warunki zewnętrzne, w jakich realizowana była w ostatnich latach ta polityka;
- brak reform systemowych racjonalizujących wydatki publiczne i dzięki temu umożliwiających przeznaczenie większej części krajowych dochodów publicznych na działania prorozwojowe;
- opóźnienia w realizacji projektów finansowanych środkami europejskimi.

Podobne wnioski, jak w omawianym raporcie, formułuje G. Grzelak na podstawie analizy statystycznej, zależności między wielkością napływu środków z UE do Polski, a procesami wzrostu gospodarczego jednostek terytorialnych, województw i powiatów. Wynik analizy wskazuje, że jednostki słabiej rozwinięte, które otrzymały relatywnie więcej środków UE w przeliczeniu na mieszkańca, rozwijały się wolniej niż wyżej rozwinięte, co powoduje, że korelacje te są ujemne. Taki obraz sugeruje, że jak dotychczas wykorzystanie środków UE prowadzi do silniejszego efektu popytowego niż podaźowego⁶².

Janusz Kowalski zauważa, że Polska wschodnia B rozwija się nie tylko wolniej niż reszta kraju, ale różnice są nawet większe niż przed dekadą. Poziom rozwoju gospodarczego i społecznego między Polską A i B pogłębia się w szybkim tempie i ma stałą tendencję, pomimo że regiony uboższe otrzymały znacznie wyższe kwoty funduszy unijnych w przeliczeniu na mieszkańca. Zauważa, że najbardziej niepokojącym zjawiskiem jest jednak to, że Polska B zaczyna się „rozrastać”. Wkrótce w jej obszarze może się znaleźć woj. zachodniopomorskie. Wynika to między innymi z degradacji gospodarki morskiej w tym regionie. Obrazuje to na przykład zamknięcie Stoczni Szczecińskiej, które spowodowało kłopoty ponad 600 lokalnych firm, z których część upadła. Coraz bliżej Polski B jest także woj. opolskie, do czego przyczynia się wyludnianie regionu⁶³.

⁶¹ *Ibidem*, s. 84.

⁶² G. Grzelak, *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy*, „Studia Regionalne i Lokalne” 3 (57) (2014), s. 5–25.

⁶³ J. Kowalski, *Fundusze UE nie pomogły. Polska A rośnie w siłę. Polska B rośnie w biedę*, „Dziennik Gazeta Prawna” 5 lutego 2014 (nr 24).

Z prezentowanych powyżej publikacji nasuwa się wniosek, że fundusze unijne nie tylko, że nie przyczyniły się do wyrównania różnic w rozwoju regionalnym, ale nawet te różnice pogłębiły i, co gorsza, ma to charakter stałego trendu.

Ten stan rzeczy znajduje odbicie w najnowszym raporcie Eurostatu prezentującym dane z 2013 r. (data publikacji maj 2015 r.) dotycząca PKB *per capita* wszystkich regionów 28 państw członkowskich UE. Polska nie wypada najlepiej. Najbogatszym polskim województwem i jedynym z PKB na jednego mieszkańca wyższym od średniej unijnej, bo wynoszącym 107% średniej unijnej, było woj. mazowieckie. Taki rezultat osiągnięto dzięki Warszawie, która znacznie podnosi wynik całego regionu. Stolica Polski nie znalazła się jednak wśród 20 najbogatszych regionów stołecznych w UE. W pierwszej 20-tce jest natomiast czeska Praga i słowacka Bratysława. Natomiast wśród 20 najbiedniejszych regionów UE znalazło się aż pięć polskich województw: lubelskie z PKB na jednego mieszkańca wynoszącym 48% średniej unijnej, podkarpackie (48%), warmińsko-mazurskie (48%), podlaskie (49%) oraz świętokrzyskie (49%) Marną satysfakcję można czerpać z tego, że wymienione regiony są najbogatsze wśród najbiedniejszych w UE. Biedniejszych jest 5 regionów w Rumunii, 4 regiony na Węgrzech oraz 5 regionów w Bułgarii. Ich dochód na osobę stanowi od 30% do 47% średniej dla całej wspólnoty⁶⁴.

13. BILANS SPOŁECZNYCH I EKONOMICZNYCH ZYSKÓW I KOSZTÓW WYNIKAJĄCYCH Z EMIGRACJI POAKCESYJNEJ

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zapoczątkowało sukcesywne otwieranie się europejskich rynków pracy dla Polaków, co wywołało falę masowej emigracji, nierzadko określanej mianem exodusu. Rozmiary emigracji zarobkowej Polaków w okresie poakcesyjnym do UE są porównywalne ze skalą emigracji zarobkowej Polaków w całym okresie międzywojennym. Łącznie w latach 1918–1938 wyjechało z Polski ponad 2 miliony osób, z czego 1,25 miliona wyemigrowało do krajów europejskich, natomiast 796 tysięcy za ocean.

Obecnie emigrują głównie ludzie młodzi, o dość wysokich kwalifikacjach, pochodzący częściej z miast niż z obszarów wiejskich i częściej, aniżeli przed akcesją, z określonych regionów (np. z województwa kujawsko-pomorskiego i zachodniopomorskiego).

⁶⁴ *GDP at regional level, Data extracted in May 2015*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_at_regional_level#Further_Eurostat_information

Niezaprzeczalnie dominującą formą emigracji w okresie poakcesyjnym są motywy zarobkowe (80–90% Polaków emigrowało w związku z pracą, w świetle danych BAEL), choć zarówno dane NSP 2011, jak i statystyki krajów przyjmujących (głównie Wielkiej Brytanii) pokazują, że coraz większe znaczenie zyskują strategie osiedleńcze⁶⁵.

Emigracje zagraniczne są zjawiskiem społeczno-ekonomicznym na trwałe wpisanym we współczesną historię Polski. Po zauważalnym spadku liczby Polaków przebywających czasowo za granicą w latach 2008–2010, rok 2014 był kolejnym rokiem zwiększenia się zasobu emigracyjnego Polaków w innych krajach, przy czym wzrost ten był większy niż w roku poprzednim. Szacuje się, że w końcu 2014 roku poza granicami Polski przebywało czasowo około 2 320 tys. mieszkańców naszego kraju, tj. o 124 tys. (5,6%) więcej niż w 2013 roku.

W Europie w 2014 r. przebywało około 2 013 tys. Polaków, przy czym zdecydowana większość – około 1 901 tys. – przebywała w krajach członkowskich UE. Liczba ta zwiększyła się o 112 tys. w stosunku do 2013 roku. Spośród krajów UE nadal najwięcej Polaków przebywało w Wielkiej Brytanii (685 tys.), Niemczech (614 tys.), Irlandii (113 tys.) oraz w Holandii (109 tys.) i we Włoszech (96 tys.)⁶⁶. GUS zaznacza wprawdzie, że prezentowane w opracowaniu wyniki są szacunkowe i powinny być traktowane jako przybliżone, ale pokazują one, że około 80% czasowych emigrantów z Polski przebywa za granicą co najmniej 12 miesięcy. Osoby te zaliczane są do emigrantów długookresowych i – razem z osobami, które wyemigrowały na stałe – powinny być uwzględnione w stanach ludności poszczególnych krajów (są rezydentami krajów przyjmujących)⁶⁷. Prezentowane w najnowszym raporcie CEED Institute i Work Service wyniki badań na temat emigracji wskazują, że wysokość zarobków jest głównym i niezmiennym czynnikiem stymulującym emigrację⁶⁸. Był on decydujący dla prawie 85% respondentów. Innymi ważnymi,

⁶⁵ *Spoleczne skutki poakcesyjnych migracji ludności Polski* (koordynacja K. Slany, B. Solga), Raport Komitetu Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2014, s. 15.

⁶⁶ Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2014, GUS, Warszawa 5.10.2015 r., s. 2.

⁶⁷ Zgonie z przyjętą przez GUS metodologią, stan ludności Polski w 2014 r. również powinien być pomniejszony o osoby zaliczane do emigrantów długookresowych w liczbie 1 856 tys. (80 % z 2 300 tys.) i wyniósłby wówczas 36 622 tys., czyli byłby na poziomie 1983 r. Trzeba zauważyć, że zjawisko emigracji pogłębia bardzo niekorzystny trend demograficzny, jakim jest notowany od 2011 r. ujemny przyrost naturalny w Polsce (przyp. autor) zob. *Rocznik Demograficzny 2015*, GUS, Warszawa 2015.

⁶⁸ *Migracje zarobkowe Polaków*, Work Service i CEED Institute 2015, <http://ceedinstitute.org/raport/1895>

ale zdecydowanie mniej istotnymi czynnikami przyciągającymi (*pull factors*) były: wyższy standard życia oraz lepsze warunki socjalne. Spośród czynników wypychających (*push factors*) respondenci wskazywali głównie – brak odpowiednich perspektyw w Polsce (39%). Ta ostatnia przyczyna wzrosła na przestrzeni roku o niemal 15%.

Prawie co trzeci Polak (28,7%) myśli o wyjeździe z powodu większych perspektyw na rozwój zawodowy za granicą. Wyniki komentowanego badania potwierdziły wcześniejsze ustalenia, że głównym powodem skłaniającym Polaków do emigracji jest możliwość wyższych zarobków⁶⁹. Jeżeli więc skutkiem złej polityki gospodarczej nie będzie się zmniejszać wciąż duża różnica w poziomie życia między Polską a Europą Zachodnią, to młodzi Polacy nadal będą masowo emigrować, nasilając negatywny wpływ starzenia się polskiego społeczeństwa na wzrost gospodarki.

14. WYSOKOŚĆ TRANSFERÓW

Według szacunków Narodowego Banku Polskiego w latach 2004–2013 do kraju z tytułu pracy Polaków w krajach Unii Europejskiej (zarówno krótko- jak i długoterminowo) napłynęło w sumie 36,1 mld euro⁷⁰. Jeśli uwzględnić pieniądze od osób pracujących poza krajami wspólnoty, ogólny napływ remittances wyniósł w sumie 42,5 mld euro (zob. tabela 3).

W relacji do PKB, trafiające do kraju środki stanowiły od 1,14% w 2004 roku do 1,73% w 2007 roku i 1,05% w 2013 roku. Dla porównania, środki, jakie napłynęły do Polski w tym samym czasie w ramach funduszy unijnych (zob. tabela 1) wyniosły 64,1 mld euro, a więc transfery od emigrantów stanowiły aż 66,3% tej kwoty. Eksperti Centrum A. Smitha oceniają, że nierejestrowane przepływy od emigrantów są co najmniej o 50% wyższe niż transfery oficjalne ujęte przez NBP w statystyce bilansu płatniczego. Pieniądze przywożone są osobiście lub za pośrednictwem krewnych i znajomych⁷¹. Stwierdzili też, że prywatne transfery od emigracji zarobkowej mogą sprawniej rozruszać gospodarkę niż fundusze unijne.

⁶⁹ M. Duszczyk, K. Matuszczyk, *A one-way ticket? Migration in Europe from the perspective of CEE countries*, CEED institute, Warsaw 2015, s. 27, 29.

⁷⁰ I. Chmielewska, *Transfery z tytułu pracy Polaków za granicą w świetle badań Narodowego Banku Polskiego*, „Materiały i Studia” nr 314, NBP 2015, s. 16.

⁷¹ *Transfery pieniężne emigrantów a rozwój gospodarczy Polski* (pod kierunkiem A. Surdej), Centrum im. Adama Smitha, 29.05.2012, s. 4.

„Rozdysponowanie funduszy strukturalnych wiąże się z konstruowaniem ciężkiej maszyny, ze złożonymi i rzadko przejrzystymi procedurami oraz kontrolami nękającymi beneficjentów tych funduszy. Prywatne transfery pozbawione tych obciążeń mogą być efektywniej wydatkowane”

– jak podano w raporcie⁷².

Ale za rzecz szczególnie ważną należy uznać stwierdzenie, że:

„Można więc zasadnie stwierdzić, że prywatne transfery od emigrantów nie tylko nie są mniejsze od faktycznie wydatkowanych funduszy strukturalnych, lecz są również efektywniej wydatkowane”⁷³.

Tabela 3

Środki przekazane do kraju przez migrantów (długookresowych i krótkookresowych*) w latach maj 2004–2013 (mln EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Razem**
Transfery ogółem	2326	3314	4502	5391	5153	4253	4258	4201	4160	4071	42 531
% PKB	1,14	1,36	1,66	1,73	1,42	1,37	1,20	1,14	1,09	1,05	
Z krajów UE	1880	2836	3814	4622	4475	3840	3769	3675	3668	3524	
w tym:											
Holandii	57	103	137	235	300	250	301	334	339	282	
Irlandii	168	435	870	1217	1179	875	668	462	345	232	
Niemiec	943	1098	1061	1055	1057	1115	1149	1254	1304	1351	
W. Brytanii	369	651	1041	1336	1087	745	816	749	833	886	
Spoza UE	446	478	687	699	678	413	489	525	492	547	

* W statystyce bilansu płatniczego informacje o dochodach uzyskiwanych z tytułu pracy w innym kraju ujmowane są w dwóch pozycjach: wynagrodzenia pracowników (ujmowane w pozycji dochody pierwotne) i przekazy zarobków (ujmowane w pozycji dochody wtórne). Pierwsza z tych kategorii, czyli wynagrodzenia pracowników, to w całości wynagrodzenia z tytułu pracy osiągane przez Polaków pracujących za granicą krócej niż rok. Przekazy zarobków – to część wynagrodzeń przekazywana do rodzin w kraju przez osoby pracujące za granicą dłużej niż rok, które swoje centrum zainteresowania ekonomicznego mają w kraju będącym miejscem ich pracy.

** Środki przekazane do kraju przez migrantów liczone od maja 2004 r. do I kwartału 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: NBP. Bilans płatniczy RP w latach 2004–2013.

⁷² *Ibidem*, s. 9.

⁷³ *Ibidem*, s. 9.

Polska gospodarka bez transferów emigrantów rozwijałaby się zdecydowanie wolniej – twierdzą eksperci Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. Wyliczają, że przez lata (od 1995 r.) aż, do czasu uruchomienia dużego budżetu środków unijnych, jaki przyznano Polsce na okres 2007–2013, prywatne transfery z zagranicy były wyższe od środków z UE. Po 2008 r. relacja ta się odwróciła. Transfery te znacząco przyczyniły się do zwiększenia konsumpcji, spadku stopy ubóstwa oraz pobudzenia wzrostu PKB⁷⁴. A. Sadowski uważa, że tak duże transfery świadczą o tym, że nasza emigracja jest niezwykle aktywna ekonomicznie, ale z drugiej strony, pieniądze, które docierają do Polski, stanowią tylko część tego, co nasi obywatele wypracowują na rzecz społeczeństw, w których pracują. To oznacza, że Polacy pracują na przyszłość i dla bogactwa społeczeństwa brytyjskiego czy niemieckiego, a nie własnego⁷⁵.

15. PIENIĄDZE OD EMIGRANTÓW NIE REKOMPENSUJĄ STRAT DEMOGRAFICZNYCH I GOSPODARCZYCH

Jest dowiedzione, że wszystkie długoterminowe modele wzrostu gospodarczego wskazują, iż pomyślność gospodarki w długim okresie zależy od tego, ile potencjalnie pracujących osób jest w danej gospodarce, a my właśnie je tracimy przez tę olbrzymią emigrację.

Coraz bardziej wymierne są negatywne ekonomiczne skutki emigracji; utrata wysoko wykwalifikowanych kadr, niedostatek rodzimych zasobów pracy, niewydolność systemu zabezpieczenia społecznego. Emigracje, szczególnie te na stałe, pogarszają i tak negatywne scenariusze dotyczące starzenia się społeczeństwa czy dzietności kobiet (zdolności do odtwarzania potencjału ludnościowego).

Dwa miliony polskich emigrantów pracujących w innych krajach Unii Europejskiej przyczynia się do tworzeniach obcego PKB, transferując niewiele z tego do Polski – uważa Janusz Kobeszko z Instytut Sobieskiego, który wyliczył, że w perspektywie sześciu lat skumulowany rachunek strat z powodu emigracji wyniesie ok. 85 mld euro. Według jego wyliczeń, sześciolatnie niedoszacowanie PKB z tytułu emigracji wyniesie w latach 2013–2018

⁷⁴ L. Barbone, K. Piętka-Kosińska, I. Topińska, *Wpływ przepływów pieniężnych na polską gospodarkę w latach 1992–2002*, raport Western Union przygotowany przez Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – CASE, Warszawa 29 June 2012, <http://www.case-research.eu/pl>, s. 5.

⁷⁵ P. Łuczak, *Polak zapuszcza korzenie za granicą*, wywiad z A. Sadowskim, „Nowości – Dziennik Toruński”, 15 czerwca 2012.

ok. 111,6 mld euro. Tyle warty byłby stracony PKB, gdyby przyjąć, że na 1 emigranta przypadalby taki sam wskaźnik *per capita*, jak na osoby pozostające w Polsce. Po odliczeniu transferów od emigrantów (w ostatnich latach – średnio 4,5 mld euro rocznie), z powodu emigracji „niedobór PKB” wyniesie w następnych sześciu latach ok. 84,6 mld euro.

Strat z tym związanych nie zrekompensują środki z programów unijnych. Kwoty uzyskane z dotacji UE przy obecnym (optymistycznym) stanie transferów z UE to zaledwie 40% wartości straty, jaką Polska ponosi w PKB z powodu emigracji swoich obywateli⁷⁶.

Józef M. Fiszer również uważa, że strat powstałych z powodu tak licznej emigracji nie kompensuje ani spadek bezrobocia w Polsce, ani przesyłane do kraju pieniądze wspierające gospodarkę. Opisuje to zjawisko tak:

„Ale to nie sukces, to porażka, bo okazuje się, że dla tak wielkiej liczby młodych, przedsiębiorczych i dobrze wykształconych ludzi nie mamy w kraju żadnego atrakcyjnego zajęcia. Potęguje to kryzys demograficzny, który w Polsce narasta od lat, a którego skutki gospodarcze i społeczne w przyszłości będą bardzo dotkliwe”⁷⁷.

Według prognoz polscy emigranci tylko w latach 2014–2020 wytworzą 172 mld euro dochodu dla krajów, do których wyjechali. Gdyby osoby te znalazły zatrudnienie w kraju, polski PKB wzrósłby o około 6%, a tym samym nasze wynagrodzenia wzrosłyby o co najmniej 6%. A tymczasem przebywający na emigracji Polacy w wieku produkcyjnym, dzięki swojej pracy przyczyniają się, niestety, do wzrostu zamożności innych wspólnot ekonomicznych. J. Kobeszko stwierdza, że:

„Największymi beneficjentami polskiej emigracji w latach 2014–2020 będą gospodarki takich krajów, jak: Wielka Brytania 63,7 mld euro, Niemcy 50,0 mld euro, Irlandia 11,8 mld euro, Włochy 9,7 mld euro, Holandia 9,7 mld euro, Francja 6,3 mld euro, Belgia 4,8 mld euro, Szwecja 3,8 mld euro, Hiszpania 3,7 mld euro. Pozostałe kraje UE zyskają mniej, ale skala polskiej emigracji o wielkości miasta Warszawy z przyległościami pokazuje jej prawdziwe gospodarcze skutki”⁷⁸.

Prowadzi to do nieodpartego wniosku, że polska emigracja budując potencjał gospodarczy w krajach pobytu, osłabia gospodarkę własnego kraju i jej

⁷⁶ J. Kobeszko, *Wizja Polski 2014–2020*, Instytut Sobieskiego, 05.12.2012, <http://www.sobieski.org.pl/wizja-polski-2014-2020/>.

⁷⁷ J.M. Fiszer, *Polska w Unii Europejskiej: sukcesy i porażki pierwszej dekady (2004–2014)*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 3 (46) (2014), s. 183.

⁷⁸ J. Kobeszko, *W latach 2014–2020 polscy emigranci zbudują gospodarki Wielkiej Brytanii i Niemiec*, Analiza Instytutu Sobieskiego nr 60, listopad 2013 r., s. 1.

zdolność konkurencyjną. Część wypracowanego przez Polaków obcego PKB wraca do Polski w formie funduszy unijnych. Czyli część tych dotacji „fundujemy” sami sobie, co stanowi już kolejny argument podważający pozycję Polski, jako beneficjenta netto funduszy unijnych.

16. WYBRANE ASPEKTY ROZLICZENIA KRAJÓW UE – PŁATNIKÓW NETTO Z POLSKĄ⁷⁹

Unii Europejskiej, która miała stać się gwarantem jednolitego rozwoju poszczególnych państw członkowskich, dotychczas nie udało się stworzyć mechanizmu równych szans. Na otwarciu granic skorzystały przede wszystkim bogate państwa i koncerny z krajów „starej Unii”. Dla dużych zagranicznych firm otworzyły się nowe rynki zbytu krajów takich jak Polska. Konkurencji z wielkimi potentatami nie wytrzymały małe, powstające dopiero firmy z Europy Wschodniej. Wielkie korporacje i bogate kraje UE okazały się największymi beneficjentami integracji europejskiej. Potwierdza to przeprowadzona przez Instytut Badań Strukturalnych oraz Reytech sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, analiza korzyści, jakie kraje „starej Unii”, UE-15 odnoszą dzięki wdrażaniu polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej (Czech, Polski, Słowacji i Węgier). Z efektów badania wynika, że korzyści w postaci wzrostu eksportu krajów UE-15 do krajów V4 są wysokie w porównaniu z kosztami finansowania przez kraje „starej” UE realizacji polityki spójności w tych krajach. Badanie potwierdza też, że na procesach rozwojowych i zmniejszaniu dystansu rozwojowego państw słabiej rozwiniętych korzysta cała Unia Europejska. Wyniki badań odnoszą się do okresu 2004–2015, uwzględniono w nich dotychczas obserwowane efekty oraz prognozę dla lat 2011–2015.

Zgodnie z oszacowaniami, łączna wartość korzyści uzyskiwanych przez piętnaście krajów „starej” UE na skutek wdrażania programów polityki spójności w krajach V4 w okresie 2004–2015 wyniesie 74,69 miliardów euro (w cenach stałych z 2005 r.)⁸⁰. Z każdego euro netto zainwestowanego w realizację polityki spójności w państwach V4 przez kraje UE-15 w postaci dodatkowego eksportu wraca do nich 61 centów. Przy tym, w przypadku

⁷⁹ Płatnicy netto to kraje, które wpłacają do unijnego budżetu więcej niż z niego dostają. Najwięksi płatnicy netto to: Niemcy, Wielka Brytania i Włochy.

⁸⁰ J. Zawistowski (red.), *Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej. Raport końcowy*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa grudzień 2011, s. 38.

Niemiec, Irlandii i Luksemburga wartość dodatkowego eksportu kierowana do krajów V4 na skutek wdrażania w nich polityki spójności jest wyższa niż rzeczywiste koszty jej wdrażania ponoszone przez te kraje. Dla głównego partnera handlowego krajów V4 – Niemiec – stosunek ten wynosi 125%, Irlandii 299%, a Luksemburga 136%⁸¹.

17. BEZPOŚREDNIE INWESTYCJE ZAGRANICZNE (BIZ) W POLSCE

W Polsce o kapitale zagranicznym – można by strawestować powiedzenie o zmarłym – pisze się albo dobrze, albo wcale. Tym, czym dla kościoła jest dogmat, tym dla kolejnych rządów (bez względu na opcję polityczną) wydaje się być paradygmat o niekwestionowanych korzyściach, jakie państwo czerpie z tytułu napływu inwestycji zagranicznych. Do ugruntowania takiej opinii przyczynia się przeważająca część mediów, które w bezkrytyczny sposób lansują pogląd, że napływ kapitału z zagranicy jest zawsze korzystny dla gospodarki kraju przyjmującego, a nie przedstawiają zagrożeń, jakie on z sobą niesie. Stanowisko mediów w tej sprawie można tłumaczyć tym, że one same są w przeważającej mierze kontrolowane przez kapitał zagraniczny, przez co nie są obiektywne w jego ocenie. Dlatego też z trudem przebijają się opinie krytyczne na temat skutków funkcjonowania BIZ⁸². Istotę inwestycji zagranicznych dobrze wyjaśnia Zdzisław Sadowski, który pisze, że:

„Jest rzeczą oczywistą, że inwestycje kapitału zagranicznego są i muszą być dokonywane z punktu widzenia interesów firm i inwestorów zagranicznych”⁸³.

Jednym z głównych motywów międzynarodowych przepływów kapitałów, w tym w formie Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych (BIZ), jest dążenie do optymalizacji portfela swoich lokat. Ale motywem naczelnym, którym się kierują, jest maksymalizacja zysku, a nie korzyści kraju przyjmującego.

Wyznawcami naiwnej i niezachwianej wiary w jednoznaczne korzyści dla naszej gospodarki z tytułu napływu BIZ są autorzy cytowanego już raportu MSZ. Podkreślają, że pod względem wartości bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) Polska jest zdecydowanym liderem na tle pozostałych krajów

⁸¹ *Ibidem*, s. 43.

⁸² R. Woś, *Ciemna strona inwestycji zagranicznych*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 29 listopada 2013 (nr 231).

⁸³ Z. Sadowski (red.), *Kapitał zagraniczny w Polsce, Warunki działania*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1999, s. 284.

regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Uważają, że momentem zwrotnym w tym zakresie był rok przystąpienia do Unii Europejskiej, co przyczyniło się do poprawy wiarygodności inwestycyjnej Polski i znaczącego wzrostu napływu kapitału zagranicznego⁸⁴. Podkreślają wysokie tempo napływu inwestycji i ich skumulowaną wartość, która w porównaniu do 2003 roku wzrosła czterokrotnie.

Istotnie, wybór przez inwestorów zagranicznych Polski, jako miejsca alokacji kapitału, stworzył im okazję do nadzwyczajnych zysków, przy ograniczonym ryzyku. Tylko w 2004 r. dochody BIZ wyniosły 7 630,4 mln euro i wzrosły w stosunku do 2003 r. (1 804,2 mln euro) o 323%. Koniecznie należy zaznaczyć, że w porównywalnym okresie (2004–2013) skumulowana wartość dochodów BIZ w kwocie 109 849, 9 mln euro (90% udział krajów UE) była znacznie wyższa od otrzymanych przez Polskę środków unijnych – 64,1 mln euro. Nawet tylko sama wartość wytransferowanych przez BIZ za granicę zysków w kwocie 68 570,3 mln euro jest wyższa od otrzymanych funduszy unijnych (zob. tabela 4).

W 2013 r. z uzyskanych przez BIZ dochodów w kwocie 13 728,1 mln euro, 87,5% tej wartości było udziałem krajów UE, a w tym 77% było udziałem 17 krajów strefy euro⁸⁵.

Gwałtownie narastający w 2008 za granicą kryzys finansowy spowodował rekordowy transfer zysków z Polski w kwocie ponad 9 mld euro przez inwestorów zagranicznych. Powtórzeniu tego procederu w 2009 r. zapobiegł wprowadzony przez Komisję Nadzoru Finansowego zakaz wypłacania dywidend przez banki (ok. 75% mające udział kapitału zagranicznego), których udział stanowił ok. 30% transferowanych zysków. Zjawisko to pokazuje, że kapitał ma jednak „ojczyznę”, do której wraca w razie kryzysu i że zawsze istnieje takie niebezpieczeństwo w przyszłości. Można przyjąć, jako pewne, że prezentowane przez NBP (zob. tabela 4) dane dotyczące wielkości transferów zysku za granicę są wysoce niedoszacowane, ponieważ jest wiele różnych

⁸⁴ *Polskie 10 lat w Unii...*, *op. cit.*, s. 88–95.

⁸⁵ Przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego ubiegają się o wsparcie z funduszy strukturalnych UE dostępne w ramach realizowanych w Polsce programów operacyjnych na takich samych zasadach co przedsiębiorstwa wyłącznie z kapitałem polskim. Udział kapitału zagranicznego w przedsiębiorstwie ubiegającym się o wsparcie ze środków unijnych nie jest czynnikiem brany pod uwagę w procesie oceny wniosków i przyznawania ewentualnego wsparcia. Instytucje zajmujące się kwestiami rozdysponowania środków wsparcia pochodzących z funduszy strukturalnych (instytucje zarządzające, pośredniczące, wdrażające) nie są zobowiązane do prowadzenia statystyk dotyczących własności kapitałowej przedsiębiorstw ubiegających się o wsparcie. Nie są znane opracowania, które by badały kwestię kapitału zagranicznego w przedsiębiorstwach będących beneficjentami wsparcia z funduszy strukturalnych UE.

sposobów transferów zysków, których wartość nie jest ewidencjonowana. Ale głównym sposobem transferu zysków i unikania ich opodatkowania, jest wykorzystywany przez inwestorów zagranicznych mechanizm funkcjonowania cen transferowych⁸⁶.

Z analizy wywiadowni gospodarczej Bisnode Polska, obejmującej lata 2011–2013, wynika, że firmy zagraniczne płacą niższe podatki niż firmy polskie, m.in. poprzez wykorzystanie optymalizacji podatkowej i mechanizmów ustalania cen transferowych⁸⁷.

Tabela 4

**Dochody z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce
w latach 2004–2013 (w mln euro)**

Rok	Dywidendy	Reinwestowane zyski	Odsetki	2+4	Ogółem	% 5/6
1	2	3	4	5	6	7
2004	2 169,6	4 988,8	472,1	2 641,7	7 630,4	34,62
2005	4 171,0	2 717,0	523,5	4 694,5	7 411,5	63,34
2006	5 154,7	4 530,1	711,8	5 866,5	10 396,5	56,43
2007	5 929,8	6 769,7	920,3	6 850,1	13 619,8	50,30
2008	7 989,3	- 654,6	1 213,4	9 202,7	8 548,1	107,66
2009	5 397,4	3 581,7	1 022,6	6 420,0	10 001,7	64,19
2010	5 965,3	5 619,6	1 173,5	7 138,8	12 758,4	55,96
2011	6 620,7	5 236,2	1 275,8	7 896,5	13 133,2	60,13
2012	6 760,0	4 361,8	1 495,4	8 255,4	12 617,2	65,43
2013	7 866,4	4 124,0	1 737,7	9 604,1	13 728,1	69,96

Źródło: *Polskie i zagraniczne inwestycje bezpośrednie w 2013 r.*, NBP, marzec 2015 r., s. 48.

⁸⁶ **Cena transferowa, cena transakcyjna** – cena stosowana w transakcjach pomiędzy podmiotami powiązаныmi;

Polityka cen transferowych – metoda optymalizacji podatkowej drogą obchodzenia podatków wykorzystująca różnice w opodatkowaniu w różnych krajach. Ceny transferowe są to ceny stosowane przy przepływie towarów i usług w ramach grupy finansowej. Ceny transferowe stosowane w tych transakcjach mogą mieć decydujący wpływ na ostateczny obraz zysków lub strat w poszczególnych częściach grupy, a ostatecznie także na konkurencyjność grupy wobec innych przedsiębiorstw; https://pl.wikipedia.org/wiki/Cena_transferowa

⁸⁷ *Firmy zagraniczne płacą mniej*, <http://www.bisnode.pl/blog/firmy-zagraniczne-placammniej/> [dostęp: 22.10.2015].

W opublikowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) raporcie na temat firm z udziałem kapitału zagranicznego stwierdzono, że organy podatkowe nie są należycie przygotowane do weryfikowania prawidłowości rozliczeń pomiędzy zagranicznymi podmiotami a budżetem państwa, dzięki czemu możliwe jest uchylanie się od opodatkowania przez zagraniczne koncerny i skuteczne transferowanie dochodów poza polski system podatkowy. NIK ustaliła ponadto, że urzędy kontroli skarbowej i urzędy skarbowe – zamiast skupić się na podmiotach z udziałem kapitału zagranicznego – koncentrowały się, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, na zwalczaniu nieprawidłowości w podatku od towarów i usług u rodzimych przedsiębiorców⁸⁸. Widoczna w tej sprawie bezradność organów skarbowych (taka sama zresztą jak i w ściąganiu zaległości podatkowych od podmiotów krajowych), pozwala zagranicznym inwestorom bezkarnie transferować z Polski ogromne kwoty. Z raportu amerykańskiej organizacji Global Financial Integrity wynika, że w latach 2002–2011 z Polski wypłynęło nielegalnie 53,1 mld dol. (średnio rocznie ponad 5 mln dol.) W tym niechlubnym rankingu dotyczącym wielkości nielegalnych transferów Polska została sklasyfikowana na 17 miejscu, tuż za Białorusią (badaniem objęto 145 państw). Znacznie lepiej wypadła Bułgaria i Rumunia⁸⁹.

Jeszcze innym problemem – co już sygnalizowano – jest przechwytywanie przez zagraniczny kapitał unijnych dotacji kierowanych do Polski. Nasz przemysł i rolnictwo kupują za europejskie środki maszyny i technologie oferowane głównie przez zachodnie firmy. Podobnie jest z inwestycjami w infrastrukturę. Z danych Instytutu Zamówień Publicznych wynika, że w 2013 r. co piąty największy kontrakt w Polsce zdobyły przedsiębiorstwa zagraniczne. Ogółem przypadło im ponad 700 zleceń o wartości 60 mld zł.

Bartłomiej Radziejewski na podstawie danych NBP (Bilans płatniczy RP) wyliczył, że tylko w 2013 roku legalny drenaż z Polski kapitału wyniósł blisko 82 mld zł, równowartość 5% PKB. Zauważa, że był to najwyższy transfer

⁸⁸ Nadzór organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa kwiecień 2015.

Opieszalność legislacyjna Ministerstwa Finansów skutkuje tym, że przepisy, które mają utrudnić wyprowadzanie zysków za granicę za pomocą cen transferowych, zostaną wprowadzone w 2017 r., a nie, jak wcześniej planowano, w 2016 roku. Taką zmianę przewiduje najnowsza wersja projektu noweli ustawy o PIT i CIT. – przyp. autor.

⁸⁹ D. Kar, J. Spanjers, *Financial Flows from Developing Countries: 2003–2012*, Global Financial Integrity, Washington December 2014, s. 28–32, www.gfintegrity.org

w ciągu ćwierćwiecza i obawia się, a wszystko na to wskazuje, że zostanie on szybko pobity. Wyciąga pesymistyczny wniosek, że:

„Coraz bardziej porażające i dojmujące ilości pieniądza, jakie na mocy eksploatacji neokolonialnej wyciekają z Polski, stawiają pod znakiem zapytania nie tylko bilans polityki gospodarczej ostatniego ćwierćwiecza, lecz także bilans naszej obecności w UE”⁹⁰.

18. SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE (SSE)

Połowa z działających w Polsce spółek z kapitałem zagranicznym zadeklarowała, że nie wypracowywała u nas żadnych zysków za 2013 r. i nie zapłaciła w związku z tym CIT, jak wynika z raportu Fundacji Kaleckiego: „Kapitał zagraniczny: Czy jesteśmy gospodarką poddostawcy?” Pomimo że efektywna stawka CIT w 2013 r. dla podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego była niższa od efektywnej stawki dla pozostałych podatników CIT o 1,2 p.proc.⁹¹

Warto dodać, że zagraniczne spółki, korzystając często z różnych metod tzw. optymalizacji podatkowej, także umiejętnie wykorzystują możliwości unikania opodatkowania i transferu zysków, dawane im przez specjalne strefy ekonomiczne (SSE). Obecnie w Polsce istnieje 14 stref. Według danych Ministerstwa Gospodarki skumulowane w nich inwestycje przyniosły do końca 2014 r. 102 mld zł zysku, z czego 80% przypadło na kapitał zagraniczny. Firmy działające w SSE otrzymują zwolnienia podatkowe, które w latach 1998–2012 wyniosły łącznie 14,6 mld zł. W przeliczeniu na jedno miejsce pracy utworzone w SSE w latach 2010–2012 sięgały one aż 139 tys. zł. Mimo to rząd w 2013 r. przedłużył funkcjonowanie stref aż do 2026 roku⁹².

„Obecna struktura inwestycji zagranicznych konserwuje model rozwojowy oparty na niskich kosztach pracy, co może skutkować utrzymaniem peryferyjnej roli Polski w światowej gospodarce”

– mówi raport Fundacji Kaleckiego. Fundacja pokazuje też, że Polacy pracują coraz wydajniej, ale zyski z tego faktu czerpie coraz węższa grupa ludzi⁹³.

⁹⁰ Zob. B. Radziejewski, *Renta neokolonialna, czyli ile jeszcze Polak zapłaci*, „Nowa Konfederacja”, Internetowy Miesięcznik Idei, Nr 2 (53)/2014; P. Wójcik, *Neokolonializm nasz powszedni*, „Nowy Obywatel”, Kwartalnik, jesień 2014.

⁹¹ A. Gromada, T. Janyst, K. Golik, *Kapitał zagraniczny: Czy jesteśmy gospodarką poddostawcy?*, Fundacja Kaleckiego, Warszawa 2015, s. 2.

⁹² *Ibidem*, s. 4–5.

⁹³ *Ibidem*, s. 17.

„Dla wielu zagranicznych firm Polska stanowi źródło dobrze wykwalifikowanych i równocześnie tanich pracowników. Prócz stosunkowo niskich kosztów pracy inwestorów zagranicznych przyciągają ulgi oraz niespotykane już w Unii Europejskiej specjalne strefy ekonomiczne”.

– wskazują autorzy badania.

Nic nie przewiduje zmian, zamiast selektywnej i przemyślanej polityki przyciągania inwestycji zagranicznych wciąż w Polsce powstają nowe montownie lokalizowane w specjalnych strefach ekonomicznych.

19. FINANSOWANIE ZAGRANICZNE POTRZEB POŻYCZKOWYCH BUDŻETU PAŃSTWA

W Polsce trwale występowanie deficytu budżetowego (od 1990 r. – przyp. autor) powoduje wysoki wzrost długu publicznego w tempie wyższym od wzrostu PKB, co skutkuje zwiększonym zapotrzebowaniem pożyczkowym budżetu państwa. Spadek zadłużenia Skarbu Państwa w ciągu całego 2014 r. miał incydentalny charakter i był głównie spowodowany umorzeniem obligacji skarbowych w lutym 2014 r. w efekcie reformy systemu emerytalnego (przekazanie środków z funduszy OFE do ZUS – przyp. A.J.). Po wyłączeniu efektu umorzenia skarbowych papierów wartościowych (SPW) zadłużenie Skarbu Państwa wzrosło od początku 2014 r. o 72 089,2 mln zł (8,6%) – jak podało Ministerstwo Finansów. Czyli w rzeczywistości zadłużenie Skarbu państwa spadło tylko na papierze. W strukturze poszczególnych źródeł pokrywania deficytów budżetowych coraz większą rolę w finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa odgrywają inwestorzy zagraniczni (zob. tabela 5).

Należy zwrócić uwagę na obserwowany od początku 2009 r. do 2013 r. wyraźny trend wzrostowy portfela krajowych SPW w posiadaniu inwestorów zagranicznych – łącznie w tym okresie zwiększyli oni swoje zaangażowanie prawie 4-krotnie. Obecnie udział inwestorów zagranicznych w obligacjach złotych przekracza 40% i jest jednym z wyższych na świecie. Przykładowo w 2012 r. ich zaangażowanie w polskie obligacje skarbowe wyniosło 190 478, 7 mln PLN, co stanowiło 44% wszystkich zobowiązań Skarbu Państwa wobec nierezydentów, a odpowiednio w 2013 r. było to 44,3%, a w 2014 r. – 42,3% (zob. tabela 5).

Wydaje się w pełni zasadne zaliczenie znacznej części zadłużenia Skarbu Państwa wobec krajowego sektora bankowego (ze względu na wysoki udział nierezydentów) jako zadłużenia zagranicznego. Wynika to z faktu, że udział kapitału zagranicznego w tym sektorze wynosi ok. 70% (nie licząc funkcjonu

Tabela 5
Zadłużenie Skarbu Państwa w układzie podmiotowym (w mld zł)*

Wyszczególnienie	XII 2014	Struktura XII 2014 w %	XII 2013	Struktura XII 2013 w %	XII 2012	Struktura XII 2012 w %	XII 2011	Struktura XII 2011 w %
Zadłużenie Skarbu Państwa	779,9	100,0	838,0	100,0	793,9	100,0	771,1	100,0
I. Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa (wobec rezydentów)	323,0	41,4	403,3	48,1	361,5	45,5	382,1	49,6
1. Krajowy sektor bankowy	165,7	21,2	125,8	15,0	98,6	12,4	120,2	15,6
– instrumenty krajowe	150,8	19,3	114,7	13,7	91,5	11,5	110,3	14,3
– instrumenty zagraniczne	14,9	1,9	11,1	1,3	7,0	0,9	9,9	1,3
2. Krajowy sektor pozabankowy	157,3	20,2	277,5	33,1	262,9	33,1	261,9	34,0
– instrumenty krajowe	156,3	20,0	276,4	33,0	260,9	32,9	260,1	33,7
– instrumenty zagraniczne	1,0	0,1	1,1	0,1	1,9	0,2	1,8	0,2
II. Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa (wobec nierezydentów)	456,9	58,6	434,7	51,9	432,4	54,5	389,0	50,4
– instrumenty krajowe (SPW)	196,0	25,1	193,2	23,0	190,5	24,0	154,2	20,0
– instrumenty zagraniczne	260,9	33,5	241,6	28,8	241,9	30,5	234,8	30,4

* W związku ze zmianą od 2010 r. metody prezentacji rynków przez Ministerstwo Finansów, dla zachowania jednolitej formy w tabeli przyjęto lata 2011–2014.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: MF, Zadłużenie Skarbu Państwa, lata 2011–2014.

jących w Polsce 28 oddziałów instytucji kredytowych ze 100% kapitałem zagranicznym). Przeprowadzając symulację według tych kryteriów, to w 2013 r. zadłużenie Skarbu Państwa powinno wynieść 62,4%, wobec podanych w tabeli 51,9%.

W strukturze rodzajowej obligacji skarbowych będących w posiadaniu nierezydentów kontynuowany jest pozytywny trend w postaci rosnącej roli obligacji 10-letnich, które na koniec czerwca 2014 r. miały dominujący udział w portfelu wynoszący 40,2%. Udział tych obligacji w czerwcu 2015 r. wzrósł do 43,3%, co oznaczało ich wzrost o 15,1 p.proc. wobec końca 2011 roku⁹⁴.

Do oprocentowania tych obligacji odnoszą się autorzy, wielokrotnie już przytaczanego raportu MSZ, kolejny raz udowadniając, że efekt propagandy jest im ważniejszy od realiów gospodarczych, z którymi ich opinie stale się w tym raporcie mijają. Stwierdzają więc, że:

„Wstąpienie do Unii Europejskiej miało bezpośredni wpływ na rentowność polskich obligacji dziesięcioletnich, która od kwietnia 2004 r. do września 2005 r. spadła z 7% do historycznie niskiego poziomu 4,5%. Druga obniżka rentowności polskich obligacji miała miejsce w maju 2013 r. Wówczas sięgnęła ona rekordowego poziomu 3,3%, zbliżając się tym samym do wartości notowanych przez kraje strefy euro”⁹⁵.

Jedynym wiarygodnym źródłem są tu dane Ministerstwa Finansów, z których wynika, że oprocentowanie obligacji 10-letnich na koniec 2013 r. wyniosło 4,03% i należało do najwyższych w UE, wyższe było tylko w 10 państwach. Dla przykładu w 2012 r. oprocentowanie 10-letnich obligacji w Polsce wyniosło 5% wobec 3,88% w strefie euro, różnica to 1,12 p.proc. W 2014 r. oprocentowanie obligacji wyniosło odpowiednio 3,52% w Polsce wobec 2,04% w strefie euro, różnica w spadku oprocentowania to 1,42 p.proc. na korzyść strefy euro. Wpłynęło to na spadek Polski na 22 miejsce w UE pod względem wysokości oprocentowania tych obligacji⁹⁶.

Dowodzi to niezbicie, że rentowność polskich obligacji nie tylko, że nie zbliżyła się do wartości w krajach euro, ale pogłębiła się różnica ich oprocentowania na niekorzyść Polski, co skutkuje relatywnie wyższymi kosztami obsługi zadłużenia w stosunku do większości krajów UE.

Wysokie oprocentowanie omawianych obligacji 10-letnich, jak i innych instrumentów finansowych oraz kredytów wykorzystywanych do obsługi zadłużenia krajowego i zagranicznego Polski, jest konsekwencją niskich ocen

⁹⁴ *Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016–2019*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015, s. 27.

⁹⁵ *Polskie 10 lat w UE*, op. cit., s. 65.

⁹⁶ *Strategie zarządzania długiem...*, op. cit., s. 54.

ratingowych nadanych dla naszego kraju przez największe agencje ratingowe. Polska według oceny kredytowej (rating) długoterminowego długu rządowego w walucie obcej państw UE – stan na 21 września 2015 r. – otrzymała ocenę A – od agencji Standard&Poor’s i Fitch oraz A2 od Moody’s – co pod względem wiarygodności finansowej klasyfikuje Polskę dopiero na 18 miejscu w UE⁹⁷.

Polska od początku transformacji korzystała z oszczędności zagranicznych, a średni poziom deficytu na rachunku obrotów bieżących Polski wynosił 4% PKB w latach 2000–2014 i w efekcie ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto Polski narosła do –67% PKB na koniec 2014 r., gdy za poziom bezpieczny uznaje się –35% PKB. Słabość finansowa polskiej gospodarki widoczna jest również w podatności na ryzyko odpływu kapitału zagranicznego i niski poziom krajowego majątku netto. Dalsze zapożyczanie się za granicą jest dla Polski bardzo ryzykowne⁹⁸.

Pozycję Polski na rynkach finansowych stabilizuje wciąż relatywnie wysoka dynamika rozwoju gospodarczego w porównaniu z dużymi krajami UE. Jednak każde większe zawirowanie na rynkach finansowych (np. spodziewany „Grexit”) sprawia, że rośnie ryzyko Polski jako kraju trwale uzależnionego od zagranicznego finansowania wobec braku długoterminowych oszczędności krajowych.

20. WPŁYW UDZIAŁU POLSKI W UE NA JAKOŚĆ ŻYCIA OBYWATELI⁹⁹

Można z sarkazmem stwierdzić, że w najwyższym stopniu poprawili sobie warunki życia swoje i rodzin ci, którzy zdecydowali się budować swoją przyszłość za granicą, zdecydowali się na przyjęcie obcego obywatelstwa lub, zgodnie z prawem unijnym, są uznani za rezydentów w krajach pobytu, oraz pozostali tam pracujący.

Wysoka, jakość życia winna być uznawana za nadrzędny cel rozwoju zarówno na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym, jak i międzynarodowym. Zestaw podstawowych wskaźników umożliwiających ocenę ważnych obszarów jakości życia obejmuje zarówno mierniki o charakterze obiektywnym, jak i subiektywnym. Oba rodzaje wskaźników należy traktować jako komplementarne. Według J. Trzebiatowskiego:

⁹⁷ *Ibidem*, s. 56.

⁹⁸ *Czy oszczędności krajowe będą w stanie finansować długoterminowy wzrost gospodarczy w Polsce?*, Deloitte Polska, Analiza wykonana na zlecenie IGTE, 8/7/2015, s. 18.

⁹⁹ Szerzej zob.: *Quality of life – Facts and views*, Eurostat statistical books, 2015 edition.

„pośród wyznaczników obiektywnych, jakości życia wskazać można między innymi na: poziom materialny, zabezpieczenie finansowe, warunki życia i mieszkania, warunki leczenia, bezpieczeństwo ekologiczne, relacje społeczne, system wsparcia społecznego, aktywność społeczną, rozwój osobisty (edukacja, praca, uczestnictwo w kulturze) czy też rekreację i wypoczynek. Do subiektywnych wskaźników oceny można z kolei zaliczyć poziom stanu zaspokojenia potrzeb, takich jak: potrzeba bezpieczeństwa i poczucia wewnętrznego spokoju, realizacji życiowych celów oraz aspiracji, stopnia samoakceptacji, dobrostanu psychicznego, akceptacji społecznej czy uznania społecznego”¹⁰⁰.

Praca jest najważniejszym narzędziem umożliwiającym godne warunki życia człowieka umożliwiającym realizację jego potrzeb pozamaterialnych i zapewniającym określoną pozycję społeczną. Prawo do pracy jest powszechnie uznawane w całym świecie, znalazło się również w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej w postaci artykułu 15 zatytułowanego *Wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy*¹⁰¹. W Art. 31 karty jest zapis o *Należytych i sprawiedliwych warunkach pracy*. Marek Bednarz uważa, że w Polsce przyjęto węższą koncepcję prawa do pracy niż obowiązująca w pozostałych państwach UE. Prawo do zatrudnienia dobrej jakości zostało zastąpione wolnością zatrudnienia, to jest prawem wykonywania swobodnie wybranego zawodu i wyboru miejsca pracy. Dodaje, że – jak wiadomo, wolność wykonywania swobodnie wybranego zawodu jest dziś zupełną fikcją, ponieważ ludzie pozostający bez pracy muszą godzić się na wykonywanie pracy byle jakiej, u jakiegokolwiek pracodawcy na dyktowanych przez niego warunkach¹⁰². Do wyrobienia podobnego poglądu, skłaniają dane raportu NBP, gdzie czytamy:

„Zróżnicowanie stopnia ochrony osób zatrudnionych na podstawie różnych typów kontraktów, relatywnie wysoki udział osób młodych wśród osób aktywnych zawodowo, jak również wysokość klina podatkowego dla różnych form zatrudnienia sprawiają, że aktualnie Polska charakteryzuje się najwyższym poziomem dualizmu rynku pracy spośród krajów UE”¹⁰³.

Ujmując to prościej, w Polsce występuje, co zasługuje na szczególną uwagę, najwyższy stopień osób zatrudnionych na czas określony, jak i pracujących na zasadzie samozatrudnienia. W Polsce udział samozatrudnienia i pracowników

¹⁰⁰ J. Trzebiatowski, *Jakość życia w perspektywie nauk społecznych i medycznych – systematyzacja ujęć definicyjnych*, Hygeia Public Health, 2011, 46(1), s. 28.

¹⁰¹ *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303PL.01000101.htm> [dostęp: 13.09.2015].

¹⁰² M. Bednarz, *Potrzeby społeczne w zakresie pracy i niektóre z konsekwencji ich ograniczonej realizacji*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” nr 6 (2013), s. 11–12.

¹⁰³ A. Kosior, M. Rubaszek (red.), *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, NBP, Warszawa 2014, s. 145.

na umowach czasowych w zatrudnieniu ogółem stanowił 37,8% wobec 23,8% w UE. W raporcie zaznaczono też, że kraje strefy euro z wysokim udziałem pracowników zatrudnionych na czas określony, tj. Hiszpania, Grecja czy Portugalia, charakteryzowały się wyższą zmiennością stopy bezrobocia oraz wahań PKB niż pozostałe kraje strefy euro.

Polska charakteryzuje się również niskim udziałem pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasowym. W 2013 r. w Polsce zaledwie 7% zatrudnionych pracowało w niepełnym wymiarze czasowym (tylko 5 krajów UE miało niższy wskaźnik) wobec 21% w strefie euro. Ponadto, polski rynek pracy charakteryzuje niska, na tle krajów strefy euro, wysokość systemu zasiłków dla bezrobotnych. W porównaniu z krajami strefy euro, w Polsce zasiłki i świadczenia dla bezrobotnych pobierane są przez relatywnie niewielki odsetek wszystkich bezrobotnych. Także wydatki na aktywną politykę rynku pracy są w Polsce znacznie niższe niż w krajach strefy euro. Na tle krajów strefy euro niska jest także efektywność tych wydatków. Warto także wspomnieć, że wysoka elastyczność polskiego rynku pracy jest uzyskiwana przez przyzwolenie na wysoki stopień wykorzystania umów cywilnoprawnych oraz na czas określony, nie zaś dzięki aktywnej i efektywnej polityce państwa.

Do listy niechlubnych statystyk UE, gdzie polska jest liderem, należy też dodać, że w 2014 r. Polska charakteryzowała się największą liczbą zawodów regulowanych – 374, przed Słowacją – 304. Przykładowo liczba zawodów regulowanych w Wielkiej Brytanii – 153, Belgii – 130, a najmniejsza w Estonii – 45¹⁰⁴. Negatywny wpływ wymienionych czynników sprawił, że w 2013 r. Polska znalazła się też w czołówce państw Unii Europejskiej o największym udziale osób zagrożonych ubóstwem wśród pracujących, których udział wyniósł 10,1%. Na górze tego rankingu znalazła się Rumunia ze wskaźnikiem 17,9%, a na dole Czechy – 3,7% i Finlandia – 3,3%¹⁰⁵.

W 2013 r. łącznie w krajach Unii Europejskiej około 122,6 mln osób, czyli 24,5% ludności, było zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym¹⁰⁶. Polska wśród krajów UE-28 należy do państw o nieco wyższym niż średni wskaźniku zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (25,8% popu-

¹⁰⁴ *Ibidem*, s. 174.

¹⁰⁵ R. Szarfenberg, *Ubóstwo osób pracujących w Polsce*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 31.01.2015, s. 9.

¹⁰⁶ Wg GUS: Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik zbiorczy trzech podstawowych wskaźników): odsetek osób, które są zagrożone ubóstwem lub pogłębioną deprivacją materialną lub żyją w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy. Osoby zlicza się tylko raz, nawet, jeśli są one obecne w wielu podwskaźnikach.

lacji w Polsce wobec 24,5% dla UE28), chociaż już w Polsce notuje się stopniowy spadek wartości tego wskaźnika. W okresie od 2008–2013 jego wartość zmniejszyła się o 4,7%, podczas gdy w UE wskaźnik ten nieznacznie pogorszył się o 0,7%¹⁰⁷.

Biorąc pod uwagę, że odsetek osób biednych w całej populacji tylko nieznacznie przekracza unijną średnią, oznacza to, że w Polsce relatywnie częściej niż w innych państwach UE podjęcie pracy nie prowadzi do wyrwania się z biedy. Zjawisko ubóstwa wśród aktywnych zawodowo podważa pogląd, zgodnie, z którym, zatrudnienie zapobiega ubóstwu. Narusza także podstawy, na których budowany jest europejski model polityki społecznej, tj. przekonanie, że polityka pełnego zatrudnienia jest najlepszym sposobem radzenia sobie z biedą i wykluczeniem społecznym¹⁰⁸. Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ryzykiem ubóstwa i wykluczenia społecznego w UE jest jednym z kluczowych celów strategii Europa 2020¹⁰⁹.

PODSUMOWANIE

Saldo rozliczeń Polska – budżet UE według stanu na 30 września 2015 r. – zamyka się nadwyżką w wysokości 83,1 mld euro. Wątpliwości ekspertów pojawiają się natomiast przy ocenie sposobu wykorzystania funduszy unijnych. Znaczna ich część została wydatkowana w sposób nieefektywny, a spore kwoty po prostu zmarnowano.

Józef M. Fiszer, jako przykład mało efektywnego wydawania środków unijnych, podaje inwestycje polityki spójności. Uważa, że inwestycje te:

„...dość powierzchownie modernizowały polską gospodarkę, przeważały bowiem inwestycje infrastrukturalne (22 mld euro na drogi i koleje) lub takie, które poprawiały jedynie warunki życia mieszkańców, na przykład nowe chodniki i ścieżki rowerowe, w małym stopniu wzmacniając konkurencyjność i innowacyjność polskiej gospodarki”¹¹⁰.

Polska zmniejszyła lukę rozwojową w stosunku do państw UE. Ale porównując agregaty PKB największych gospodarek UE z gospodarką Polski, widać wciąż ogromne różnice w rozwoju.

¹⁰⁷ *At risk of poverty or social exclusion in the EU28*, Eurostat Newsrelease, 168/2014 – 4 November 2014, s. 1–2.

¹⁰⁸ M. Wojcik-Żołądek, *Bieda pracujących. Zjawisko working poor w Polsce*, „Studia BAS”, Nr 4(36) 2013, s. 175–176.

¹⁰⁹ EUROPE 2020 – *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, Brussels 3.3.2010, http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

¹¹⁰ J.M. Fiszer, *Bilans dziesięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Zakład Europeistyki, Instytut Studiów Politycznych PAN, nr 04/2014(16), s. 5.

Tomasz Grosse stawia tezę, że wstąpienie polski do UE utworzyło w Polsce egzogeniczny model rozwoju gospodarczego, zależny od kapitału zewnętrznego i podporządkowany interesom zachodnich inwestorów. Model takiego rozwoju może funkcjonować tylko w warunkach wspólnego rynku UE¹¹¹. Taka polityka rozwoju możliwa jest, według autora, również dzięki polskiemu rządowi, który bardziej dba o partnerów zagranicznych niż polskich przedsiębiorców. Podsumowując, trzeba stwierdzić, że wstąpienie Polski do UE z jednej strony daje szansę na awans Polski „z peryferii do półperyferii europejskich”. Natomiast z drugiej strony może „utrwalić naszą zależność” od większych państw europejskich¹¹². Bartłomiej Radziejewski również uważa, że polska jest krajem neokolonialnym, czego konsekwencją jest:

„Coraz bardziej porażające i dojmujące ilości pieniądza, jakie na mocy eksploatacji neokolonialnej wyciekają z Polski, stawiają pod znakiem zapytania nie tylko bilans polityki gospodarczej ostatniego ćwierćwiecza, lecz także bilans naszej obecności w Unii Europejskiej”¹¹³.

Również archaiczna forma kapitalizmu w Polsce, podobna do tego, który był w 1914 r. czy 1939 r., powoduje, że w światowej gospodarce Polska pozostaje krajem peryferyjnym¹¹⁴.

Obserwacja teorii wzrostu endogenicznego, poparta doświadczeniami historycznymi, dostarcza wielu przekonujących argumentów na rzecz tezy, iż kluczowymi determinantami w rozwoju gospodarczym kraju, a tym samym w umocnieniu jego pozycji konkurencyjnej, stały się współcześnie kapitał ludz-

¹¹¹ Egzogeniczny i endogeniczny są to wyrazy łacińskiego pochodzenia oznaczające: egzogeniczny – pochodzący z zewnątrz, endogeniczny – pochodzący z wewnątrz, miejscowy. Wg literatury przedmiotu, dotyczącej współczesnych teorii wzrostu gospodarczego, można się spotkać z dwiema grupami teorii: teoriami egzogenicznymi i teoriami endogenicznymi. Kryterium zaliczenia danej teorii do jednej lub drugiej grupy zależy od umiejscowienia przyczyn tego wzrostu. Jeśli wzrost ten jest wywołany przez czynniki znajdujące się wewnątrz badanego obiektu (regionu, państwa), wówczas mamy do czynienia z rozwojem endogenicznym. Z kolei, jeśli wzrost gospodarczy wywołany jest przez czynniki zlokalizowane poza badanym obiektem, wówczas mamy do czynienia z rozwojem egzogenicznym. Zob. A. Świadek, M. Tomaszewski, *Endogeniczny czy egzogeniczny rozwój innowacji w przedsiębiorstwach na poziomie regionalnym na przykładzie województwa Zachodniopomorskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 685 Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia nr 46/2011, s. 245.

¹¹² T. Grosse, *Integracja ze wspólnym rynkiem – ocena 10-ciu lat członkostwa Polski w UE*, „Nowa Politologia”, <http://www.nowapolitologia.pl/politologia/europeistyka/integracja-ze-wspolnym-rynkiem-ocena-10-ciu-lat-czlonkostwa-polski-w-ue> [dostęp: 18.11.2015].

¹¹³ B. Radziejewski, *Renta neokolonialna...*, *op. cit.*

¹¹⁴ J.M. Fiszer, *Bilans dziesięciu lat członkostwa...*, *op. cit.*, s. 5.

ki oraz technologia. Doświadczenia wielu rozwiniętych gospodarczo państw wskazują, że rozwój organizacji i instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz wzrost uczestnictwa obywateli w życiu publicznym wpływają korzystnie nie tylko na funkcjonowanie organów państwa, lecz także na sferę gospodarczą i jakość życia mieszkańców. Z ubolewaniem można stwierdzić, że największą, prawdziwą klęską całego okresu transformacji od 1989 r., poprzez okres uczestnictwa Polski w UE, była niezdolność do ukształtowania społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwa, które funkcjonuje jako odrębna, niezależna od państwa organizacja oparta na wspólnocie celów i postaw jednostek. Społeczeństwo obywatelskie tworzą obywatele – osoby świadome swoich praw i obowiązków, mające poczucie wspólnoty interesów, celów i wreszcie potrafiące podejmować wspólnie działania, aby cele zrealizować. A najważniejsze, że społeczeństwo obywatelskie, czego przykładem są kraje zachodnie, jest gwarantem demokracji, gdzie rządzący pełnią funkcję służebną wobec obywateli.

Na zupełnie drugim biegunie jest społeczeństwo polskie, głęboko boleśnie podzielone politycznie, światopoglądowo, a zarazem nieangażujące się w życie publiczne, czego dowodzi niska frekwencja w każdego rodzaju wyborach. Ale największą ułomnością polskiego społeczeństwa jest niski poziom edukacji ekonomicznej, który utrudnia funkcjonowanie we współczesnym świecie i przynosi wymierne straty ludziom i gospodarce¹¹⁵. O dużym znaczeniu polityki edukacji ekonomicznej może świadczyć silny związek pomiędzy jakością edukacji ekonomicznej a rozwojem gospodarczym. Bez świadomego ekonomicznie i finansowo społeczeństwa nie jest możliwy stabilny wzrost gospodarczy. Co gorsza, obecna ekipa rządowa (a według powszechnie dostępnych danych, takie stwierdzenie jest uprawnione) odrzuca i krytykuje model społeczeństwa obywatelskiego, a lansuje własny, którego realizacja może cofnąć cywilizacyjnie Polskę w czasy średniowiecza. Jeśli dodać do tego fasadową demokrację w Polsce (w publicystyce tę ułomność tłumaczy się zwrotem „młoda demokracja”), gdzie rządzący realizują interesy partyjne i obce jest im pojęcie dobra wspólnego, to mamy receptę na nieszczęście. Na wolnym rynku zawsze wygrywa większy kapitał i kraje mające świadomych ekonomicznie obywateli.

Wracając do wymienionego tu drugiego czynnika stymulującego rozwój – technologii, to wśród innych przyczyn, skłaniających do sformułowania pesymistycznych ocen odnośnie do możliwości utrzymania się polskiej gospodarki na ścieżce trwałego wzrostu, należy wymienić względne zacofanie technologiczne oraz niski poziom innowacyjności. Na tle krajów strefy euro Polska

¹¹⁵ Zob. E. Lewandowska-Grym, J. Furman, *Stan wiedzy i świadomości ekonomicznej Polaków 2015*, NBP, 2015.

jest oceniana jako kraj o umiarkowanym stopniu innowacyjności, co może sugerować problemy z konkurencyjnością strukturalną. Według najnowszego raportu *Innovation Union Scoreboard 2015 r.*, Polska została oceniona relatywnie nisko na tle pozostałych 28 krajów UE, osiągając syntetyczny wskaźnik innowacyjności na poziomie 0,313, i znalazła się wśród krajów o umiarkowanej innowacyjności, określanej jako *moderate innovators*, wyprzedzając jedynie Rumunię (0,204), Bułgarię (0,229), Łotwę (0,272) i Litwę (0,283), wobec średniej unijnej (0,555). Według KE charakter polskiego systemu innowacji opiera się w większym stopniu na absorpcji zagranicznych technologii niż na ich tworzeniu w kraju. Odzwierciedleniem tego jest niska innowacyjność polskich firm¹¹⁶. Jest to wynik niskich nakładów na innowacyjność, w Polsce na ten cel jedynie 37% pieniędzy na innowacje jest wydawane przez sektor prywatny (średnia OECD to 61%). W długim okresie sukces na rynkach międzynarodowych zależy przede wszystkim od konkurencyjności strukturalnej, zależnej od otoczenia instytucjonalnego, prowadzenia działalności gospodarczej oraz kapitału ludzkiego i społecznego, zaś w mniejszym stopniu od konkurencyjności kosztowo-cenowej.

Stopniowo wygasa średniookresowe tempo wzrostu gospodarczego Polski, od obserwowanego rekordowego poziomu 6,8% PKB w 2007 r. do najniższego 1,6% w 2013 r. i stabilizacji na stosunkowo niskim poziomie 3,4% w 2014 r. i 3,6% w 2015 r. Według ekonomistów banku Goldman Sachs dynamika wzrostu PKB Polski będzie wygasać do 3,4% w 2016 r., 3,2% w latach 2017–2018 i 3,1% w 2019 r. W świetle wielu niekorzystnych wydarzeń dla gospodarki, które wystąpiły na początku bieżącego roku (2016), m.in. znacznej deprecjacji złotego, odpływu kapitału zagranicznego (inwestycje portfelowe), prognoza wydaje się być zbyt optymistyczna. W styczniu 2016 r. agencja ratingowa Standard & Poor's obniżyła ocenę ratingu dla Polski z poziomu A– do BBB+. Jest to równoznaczne z dalszą negatywną prognozą. Analitycy przewidują, że również agencje ratingowe Moody's oraz Fitch jeszcze w tym roku zrewidują swoje oceny ratingowe dla Polski. Agencja S&P zwraca uwagę na powstałe ryzyka natury instytucjonalnej, istotne dla wiarygodności kredytowej kraju. Agencja stwierdza, że postępowanie zwycięzcy ostatnich wyborów „obniża siłę polskich instytucji i wykracza poza spodziewane zmiany polityczne wynikające z wyborów powszechnych”. Dostrzega również ryzyka dla polityki monetarnej, które wymienia jako powód nadania obniżonemu już ratingowi perspektywy negatywnej. Zgodnie z lutową prognozą Komisji Europejskiej, Polska będzie

¹¹⁶ Zob. *Technology Fast 50 Powerful Connections, Central Europe, 2015*, Deloitte, www.deloitte.com/cefast50

jednym z sześciu państw członkowskich UE, których deficyty się pogorszą w najbliższych 2 latach. Kryje się za tym groźba objęcia znów Polski Procedurą Nadmiernego Deficytu. Spadek tempa wzrostu gospodarczego, chroniczny deficyt finansów publicznych, przy szybciej, od PKB rosnącym długu publicznym, sprawia, że Polska może wejść w pułapkę średniego dochodu (ang. *middle-income-trap*), – której istotą jest trwałe obniżenie tempa wzrostu gospodarczego. W następstwie czego kraj, który początkowo odnosił sukcesy ekonomiczne, nigdy nie jest w stanie dorównać krajom wysoko rozwiniętym. W dostępnych ekspertyzach przebija się opinia, że warunkiem koniecznym dla długoterminowego, trwałego wzrostu gospodarczego jest wzrost stopy inwestycji opartych na oszczędnościach krajowych. Nadal skutecznym środkiem wspierania rozwoju gospodarczego są fundusze UE, pod warunkiem ich maksymalnie efektywnego wykorzystania. Należy też wprowadzić ściślejszą kontrolę napływu BIZ do Polski, powinno się preferować inwestycje typu greenfield o proinnowacyjnym charakterze, a (przykładem Chin) ograniczyć dostęp do działów gospodarki już zmonopolizowanych przez kapitał zagraniczny, np. system bankowy, ubezpieczenia, usługi.

Największe wyzwania stojące przed polską gospodarką wymagają rozwiązań na poziomie krajowym i nie zastąpią ich działania na poziomie Unii Europejskiej. Jednakże zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym należy podejmować działania, by fundusze te miały charakter pro wzrostowy i były możliwie efektywnie wykorzystywane.

W warunkach niekwestionowanego wpływu globalizacji na rozwój gospodarki światowej i poszczególnych gospodarek narodowych, preferującego bogate, o dużej zdolności konkurencyjnej państwa, Polska poza UE nie ma żadnych szans rozwoju. Pomimo wielu krytycznych uwag zawartych w tym opracowaniu, dotyczących różnych płaszczyzn współpracy Polski z UE, niech za puentę zamykającą to opracowanie, posłużą dwa wybrane cytaty:

„Polska nie ma City, imperialnych tradycji, sprawnej służby cywilnej, świetnej dyplomacji, globalnych marek i zalety globalnego języka – tego wszystkiego, dzięki czemu Wielka Brytania będzie mogła prosperować nawet poza Unią. My bez Unii nie jesteśmy sobie w stanie poradzić; bez zjednoczonej Europy najbardziej prawdopodobnym scenariuszem dla Polski jest dalszy dryf ku peryferiom”¹¹⁷.

„Poza Europą, jakakolwiek by była, Polskę czeka jedynie dumny i durny nacjonalizm upokarzanych peryferii”¹¹⁸.

¹¹⁷ J. Majmurek, *Koniec z paradą Schumana*, „Krytyka Polityczna”, Dziennik Opinii nr 206/2015 (990).

¹¹⁸ M. Sutowski, *Nie ma zbawienia poza Unią*, „Krytyka Polityczna”, Dziennik Opinii nr 216/2015 (1000).

BIBLIOGRAFIA

- Allen K., Oltermann P., Borger J. and Neslen A., *Brexit – what would happen if Britain left the EU?*, „The Guardian”, Thursday 28 May 2015.
- Baczyński J., *Jak pisać o Funduszach Europejskich? Wstyd, Pani Minister*, „Polityka” nr 2841/2012.01.11.
- Barbone L., Piętka-Kosińska K., Topińska I., *Wpływ przepływów pieniężnych na polską gospodarkę w latach 1992–2012*, raport Western Union, przygotowany przez Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – CASE, Warszawa 29 czerwca 2012, http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/2012_Western%20Union%20Raport.pdf
- Bednarz M., *Potrzeby społeczne w zakresie pracy i niektóre z konsekwencji ich ograniczonej realizacji*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” nr 6 (2013).
- Bugaj R., *Scenariusze dla kontynentu*, <http://www.uwazamze.pl/arttykul/80482/scenariusze-dla-kontynentu> [dostęp: 25.03.2015].
- Center for European Policy Studies, *Assessing the costs and benefits of regulations, Study for the European Commission*, Brussels 10 December 2013.
- CHAMBER HOUSE 1000 (2009), *Counting the Cost of EU Regulation to Business Eurochambers*, Bruxelles, <http://www.eurochambres.eu/content/default.asp?PageID=1&DocID=1834> [dostęp: 23.06.2015].
- Chmielewska I., *Transfery z tytułu pracy Polaków za granicą w świetle badań Narodowego Banku Polskiego*, „Materiały i Studia” nr 314, NBP 2015.
- COM (2015) 32, *Report from the Commission – 32, Annual Report on monitoring the application of EU law (2014)* Brussels 9.07.2015.
- Deloitte Polska, *Czy oszczędności krajowe będą w stanie finansować długoterminowy wzrost gospodarczy w Polsce?*, Analiza wykonana na zlecenie IGTE, 8/7/2015.
- Deloitte, *Technology Fast 50 Powerful Connections, Central Europe, 2015*, www.deloitte.com/cefast50
- Duszczyk M., Matuszczyk K., *A one-way ticket? Migration in Europe from the perspective of CEE countries*, CEED institute, Warsaw 2015.
- European Commission, *EUROPE 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, Brussels 3.03.2010, http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm
- European Parliament, Information Office in the United Kingdom, http://www.europarl.org.uk/en/about-us/food_for_thought/costbenefits.html
- Eurostat Newsrelease, 168/2014 – 4, *At risk of poverty or social exclusion in the EU28*, November 2014.

- Eurostat statistical books, *Quality of life – Facts and views*, 2015 edition.
- Fiszer J.M., *Bilans dziesięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Zakład Europeistyki, Instytut Studiów Politycznych PAN, nr 04/2014(16).
- Fiszer J.M., *Polska w Unii Europejskiej: Sukcesy i porażki pierwszej dekady (2004–2014)*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 3 (46) (2014).
- FUNDEKO, Raport końcowy, Ewaluacja przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do aplikowania o środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013, 2008, Zamawiający: UM Woj. Dolnośląskiego, Wrocław.
- Gęsicka G., *Program operacyjny kapitał ludzki w Narodowej Strategii Spójności (NSRO) 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Gorzela G., *Unijne pieniądze cudów nie czynią*, „Sprawy Nauki” nr 6–7 (201) czerwiec–lipiec 2015.
- Gorzela G., *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy*, „Studia Regionalne i Lokalne” 3 (57) 2014.
- Gromada A., Janyst T., Golik K., *Kapitał zagraniczny: Czy jesteśmy gospodarką poddostawcy?*, Fundacja Kaleckiego, Warszawa 2015.
- Grosse T., *Integracja ze wspólnym rynkiem – ocena 10-ciu lat członkostwa Polski w UE*, „Nowa Politologia”, <http://www.nowapolitologia.pl/politologia/europeistyka/integracja-ze-wspolnym-rynkiem-ocena-10-ciu-lat-czlonkostwa-polski-w-ue> [dostęp: 18.11.2015].
- Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2014*, GUS, Warszawa 5.10.2015.
- Interpelacja poselska nr 17814 w sprawie podsumowania członkostwa Polski w UE, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=4488C113> [dostęp: 19.09.2015].
- Jóźwik T., *Ile zapłacić unijnemu doradcy?*, „Forbes”, nr 7/2015.
- Kar D., Spanjers J., *Financial Flows from Developing Countries: 2003–2012*, Global Financial Integrity, Washington, December 2014, www.gfintegrity.org
- Kobeszko J., *Wizja Polski 2014–2020*, Instytut Sobieskiego, 05.12.2012, <http://www.sobieski.org.pl/wizja-polski-2014-2020/>.
- Kobeszko J., *W latach 2014–2020 polscy emigranci zbudują gospodarki Wielkiej Brytanii i Niemiec*, Analiza Instytutu Sobieskiego nr 60, listopad 2013 r.
- Kołodko G., *Od szoku do terapii – Ekonomia i polityka transformacji*, Wyd. Poltext, Warszawa 1999.
- Kosior A., Rubaszek M. (red.), *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, NBP, Warszawa 2014.

- Kowalski J., *Fundusze UE nie pomogły. Polska A rośnie w siłę. Polska B rośnie w biedę*, „Dziennik Gazeta Prawna” 5 lutego 2014 (nr 24).
- Kowanda C., *Najgorsze inwestycje 10-lecia*, „Polityka” 3 maja 2014, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/10l/1577563,1,najgorsze-inwestycje-10-lecia.read> [dostęp: 20.08.2015].
- Kurczewska U., *Lobbing i grupy interesu w Unii Europejskiej. Proces konsolidacji systemu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Lewandowska-Grym E., Furman J., *Stan wiedzy i świadomości ekonomicznej Polaków 2015*, NBP, 2015.
- Łaszek A., *Następne 25 lat. Jakie reformy musimy przeprowadzić by dogonić Zachód?*, Raport Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR), Warszawa sierpień 2015.
- Łuczak P., *Polak zapuszcza korzenie za granicą*, wywiad z A. Sadowskim, „Nowości – Dziennik Toruński”, 15 czerwca 2012.
- Majmurek J., *Koniec z paradą Schumana*, „Krytyka Polityczna”, Dziennik Opinii nr 206/2015 (990).
- Mason W., *The Costs of Regulation – and How the EU Makes Them Worse*, The Bruges Group, London 2008, www.brugesgroup.com
- Migracje zarobkowe Polaków*, Work Service i CEED Institute (2015), <http://ceedinstitute.org/report/1895>
- Miodek J., Maziarz M., Piekat T., Poprawa M., Zarzeczny G., *Jak pisać o Funduszach Europejskich?*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2013.
- Nadzór organów podatkowych i organów kontroli skarbowej nad prawidłowością rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego*, NIK, Warszawa kwiecień 2015.
- Open Europe, *Top 100 EU rules cost Britain £33.3bn*, <http://openeurope.org.uk/intelligence/britain-and-the-eu/top-100-eu-rules-cost-britain-33-3bn>
- Ostateczne przyjęcie budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2014*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej I/1, 20.02.2014.
- Pieńkowski M., wywiad z Andrzejem Sadowskim „Rzeczpospolita” 04.06.2013, <http://www4.rp.pl/arttykul/1015962-Polsce-dyktuje-sie--co-powinna-chciec--a-nie--co-jest-jej-potrzebne.html> [dostęp: 23.11.2014].

- Radziejewski B., *Renta neokolonialna, czyli ile jeszcze Polak zapłaci*, „Nowa Konfederacja”, Internetowy Miesięcznik Idei, nr 2 (53)/2014, 5 listopada – 2 grudnia 2014, www.nowakonfederacja.pl
- Rosa B., *The City of London in a New Geopolitical Order*, November 5th, 2014, <http://www.economonitor.com/analysts/2014/11/05/the-city-of-london-in-a-new-geopolitical-order/#sthash.2w6d0O5G.dpuf>
- Rożyński P., *Lotniska świecą pustkami. Samorządy utopiły setki milionów złotych*, „Tygodnik Wprost”, nr 16/2015(1675).
- Sadowski Z. (red.), *Kapitał zagraniczny w Polsce, Warunki działania*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1999.
- Sierak J., Bitner M., Gałązka A., Górniak R., *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020*, Warszawa styczeń 2013.
- Skica T., Pater R., *Ocena wpływu kryzysu finansowego na stan finansów publicznych w Polsce*, Finansowy Kwartalnik Internetowy „e-Finanse” 2010, vol. 6, nr 4, www.e-finanse.com
- Slany K., Solga B., *Społeczne skutki poakcesyjnych migracji ludności Polski*, Raport Komitetu Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2014.
- Solska J., *Fikcyjne plantacje, a Unia płaci*, „Polityka”, nr 2853 / 2012-04-04.
- Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016–2019*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015.
- Surdej A., *Transfery pieniężne emigrantów a rozwój gospodarczy Polski*, Centrum im. Adama Smitha, 29.05.2012.
- Sutowski M., *Nie ma zbawienia poza Unią*, „Krytyka Polityczna”, Dziennik Opinii nr 216/2015 (1000).
- Szara K., *Bariery pozyskiwania środków unijnych i ich wykorzystywania w aspekcie cyklu życia projektu*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, Rocznik 2012, nr 27, Uniwersytet Rzeszowski.
- Szarfenberg R., *Ubóstwo osób pracujących w Polsce*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 31.01.2015.
- Świadek A., Tomaszewski M., *Endogeniczny czy egzogeniczny rozwój innowacji w przedsiębiorstwach na poziomie regionalnym na przykładzie województwa Zachodniopomorskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 685 Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia nr 46/2011.
- Tomaszkiewicz B., *Duże problemy małych firm z dotacjami UE*, „Gazeta Prawna”, 29 kwietnia 2014 (Nr 82).

- Trzebiatowski J., *Jakość życia w perspektywie nauk społecznych i medycznych – systematyzacja ujęć definicyjnych*, Hygeia Public Health, 2011, 46(1).
- Wieprzkowicz J., *Trwałość projektów – definicje*, Centralny punkt informacyjny funduszy europejskich, Warszawa 27 listopada 2013, www.funduszeuropejskie.gov.pl.
- Woś R., *Ciemna strona inwestycji zagranicznych*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 29 listopada 2013 (nr 231).
- Wójcik P., *Neokolonializm nasz powszedni*. „Nowy Obywatel”, Kwartalnik, jesień 2014.
- Wójcik-Zołądek M., *Bieda pracujących. Zjawisko working poor w Polsce*, „Studia BAS”, Nr 4(36) 2013.
- Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju*, MiiR, Warszawa kwiecień 2014.
- Zajac J., Wojewódzka A., Stawicki M., *Uwarunkowania absorpcji funduszy strukturalnych na poziomie powiatów. Analiza i rekomendacje*, SGGW, Warszawa 2009, http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/rtrit_063.pdf [dostęp: 24.06.2015].
- Zawistowski J., *Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej*, Raport końcowy, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa grudzień 2011.
- Z nowym prawem zamówień publicznych – stare problemy, nowy bałagan*, Fundacja Warsaw Enterprise Institute, Warszawa 2015.
- Żerko S., *Przyszłość Unii Europejskiej w polskiej publicystyce politycznej*, Biuletyn Instytutu Zachodniego, Nr 153/2013, Poznań 2013.

OCENA WPLYWU ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ NA WYBRANE WSKAŹNIKI SPOŁECZNO-GOSPODARCZE POLSKI W LATACH 2004–2013

Streszczenie

Celem opracowania jest próba oszacowania korzyści i strat związanych z udziałem Polski w UE. Z przedstawionego salda rozliczeń Polski z UE, według oficjalnych danych Ministerstwa Finansów wynika, że jest ono dla Polski dodatnie. W artykule tym pokazano też inne koszty, ponoszone przez Polskę, poza składką z tytułu akcesji do UE. Przedstawiono najczęściej występujące bariery w aspekcie życia projektów finansowanych ze środków

unijnych, na które natrafiają beneficjenci funduszy unijnych. Wymienione zostały koszty ponoszone przez inwestorów, związane z koniecznością prefinsowania i gromadzenia wkładu własnego w inwestycjach współfinansowanych ze środków unijnych. Podano przykłady nietrafionych, nieefektywnych inwestycji współfinansowanych z funduszy UE, które generują straty. Podjęto także próbę pokazania kosztów związanych z implementacją i stosowaniem norm unijnych. Zarysowano bilans korzyści i strat wynikających z emigracji Polaków. Za istotne uznano przedstawienie wymiernych, znaczących korzyści, jakie uzyskują bogate kraje UE (płatnicy netto) z różnych obszarów współpracy z Polską. Dokonane porównanie Polski na tle krajów UE według wybranych wskaźników społeczno-gospodarczych pokazuje znaczny dystans dzielący Polskę w stosunku do „starych” krajów Wspólnoty.

ASSESSMENT OF THE INFLUENCE OF THE EUROPEAN UNION RESOURCES ON SELECTED SOCIAL-ECONOMIC INDICATORS IN POLAND IN THE PERIOD 2004–2013

Summary

The paper is an attempt to estimate profits and losses resulting from Polish accession to the European Union. According to the official data of the Ministry of Finance, the EU and Poland settlement balance is favourable for the latter. The study indicates costs incurred by Poland, other than the contribution to the EU, such as costs related to the implementation and application of the EU standards. It shows the obstacles encountered by beneficiaries during the implementation of projects financed from the EU Funds and costs incurred by investors, who are forced to pre-finance and raise their own contribution funds to investments co-financed by the EU. The author presents numerous examples of loss-making and inefficient investments co-financed from the EU funds. The paper shows profit and loss balance resulting from the emigration of Poles. It also outlines how the rich EU countries (net contributors) benefit from cooperation with Poland in various areas. The comparison of socio-economic indicators in Poland and other European countries shows significant distance between Poland and the ‘old’ EU members.

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ СРЕДСТВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА НА ВЫБРАННЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПОЛЬШИ В 2004–2013 ГОДАХ

Резюме

Целью исследования является попытка анализа преимуществ и потерь, связанных с участием Польши в Евросоюзе. Сальдо текущих расчётов, согласно официальным данным Министерства Финансов, для Польши демонстрирует профицит бюджета. В исследовании также представлены другие расходы, понесённые Польшей, за исключением взноса, связанного с присоединением Польши к Евросоюзу. Показаны наиболее распространённые барьеры в аспекте реализации финансовых проектов за счёт средств ЕС, которые встречаются на пути бенефициаров европейских фондов. В статье последовательно рассмотрены расходы, понесённые инвесторами, которые связаны с необходимостью предварительного финансирования и накопления собственного вклада в инвестициях, совместно финансируемых из средств ЕС. Даны примеры неудачных, неэффективных инвестиций, совместно финансируемых из фондов ЕС, которые только генерируют убытки. Кроме того, предпринята попытка рассмотрения затрат, связанных с имплементацией и соблюдением европейских стандартов. Изложен баланс прибыли и убытков как результата эмиграции поляков. Сочтено важным представить поддающиеся измерению, значительные преимущества, которые имеют богатые государства-члены ЕС (нетто-плательщики) в результате различных областей сотрудничества с Польшей. Произведённая сравнительная оценка Польши на фоне государств-членов ЕС по отдельным общественно-экономическим показателям демонстрирует значительное расстояние, которое отделяет Польшу от «старых» государств-членов Европейского сообщества.

Krystyna Iglicka, Katarzyna Gmaj, Antoni Wierzejski*

THE POLES IN NORWAY – WE WANTED WORKERS BUT PEOPLE ARRIVED

1. HISTORICAL CONTEXT AND THE POLICY

Till the 1970, Norway was rather a country of emigration (primarily to the US), however, in the mid-1950, due to the economic boom experienced after WW2, Norway opened up for labour migration and decided on a free movement of labour and a common labour market within the Nordic states. The majority of migrants originated from Northern European countries and the US. In the mid-1970's, some low-skilled labourers came from Pakistan and Turkey in order to work in the industry and service sector. Similarly to other European countries, in 1975 Norway applied a more restrictive policy towards immigrants. Restrictions aimed at stopping migrants from developing countries. They did not refer to the recruitment of specialist with specific skills and expertise in the petroleum sector. They were also not aimed at asylum seekers and family reunion. Similarly to the rest of Europe these restrictions did not rather affect the number of new arrivals but resulted in a change of their status to mostly family reunions. During the 80's and the 90's political refugees from diverse parts of the world arrived to Norway. In 1990 a quota programme for seasonal workers in agricultural sector was introduced. Seasonal workers originated from Eastern Europe, primarily Poland. Expanding free movement of workforce and a common employment market to the EEA did not have much effect on the migration patterns to Norway till 2004. In 2004 Norway decided to enforce 'transitional measures' for labour migrants

* The research leading to these results has received funding from the Polish-Norwegian Research Programme operated by the National Centre for Research and Development under the Norwegian Financial Mechanism 2009–2014 in the frame of Project Contract No Pol-Nor/197905/4/2013.

originating from the new EU member states. EU-8 citizens got access to the labour market on the basis of an offer of a full-time position for one year. Wage and working conditions were required to be similar to ones provided for a Norwegian worker. The transition period was continued to May 2009. Measures implemented in this period aimed at limiting social dumping, but they applied only to individual labour migrants working in Norwegian based companies or to workers hired out from a subcontracting company based in Norway. The law did not refer to ‘service providers’. Therefore employees working for subcontracting companies, temporary work agencies based in Poland, and workers who worked as independent contractors, as service providers, were not covered by collective agreement on wages, which are generally applicable in Norway. Companies using the services of subcontractors could pay their workers less and even could not honour the regulations of the health, safety and working environment act (Baba and Dahl-Jørgensen 2010).

The most recent Immigration Act of 15 May 2008 (with some insignificant changes introduced later), together with the corresponding Immigration Regulation entered into force on 1 January 2010. The Act regulates the entry of foreigners into Norway and their right to residence and work. It refers to four main categories of immigrants from third countries:

- labour migrants, i.e. persons who have received a concrete job offer;
- persons with close family ties to somebody residing in Norway;
- students, trainees, au pairs and participants in exchange programmes;
- refugees and persons who qualify for residence permit on humanitarian grounds (Thorud et al. 2013).

2. THE CONTEXT OF THE POLISH POST-EU-ACCESSION IMMIGRATION TO NORWAY: LABOUR AND FAMILY

The Norwegian transitional restrictions¹ on labour migration from EU’s new member states that were in operation between 2004 and 2009 provide us with a unique source of data. Although the transitional restrictions were revoked on May 1 2009, the registry scheme was in operation until September 30

¹ The restrictions required that workers from accession countries had to apply for residency permit in order to work in Norway, and demanded that they had to show work contracts stating full time work and Norwegian wage level. They also restricted migrants’ access to unemployment benefits during their first year of residence. Unlike transitional restrictions in most other European countries, there were no quotas or labour market demands testing.

the same year. From 2004 until the registry scheme was changed, a total of 141 926 CEE citizens – of which 91 325 from Poland – were granted residency permits in Norway. Another 13 270 Polish citizens – almost exclusively women and children – were granted residency based on family reunion with someone working in Norway between 2004 and 2009 (Norwegian Directorate of Immigration). Family migrants are not included in the following analysis, but table 2 provides information on the share of workers within each industry who are registered as reference persons for family migrants.

Table 1

New residency permits granted to Polish citizens each year, percentage of each cohort who held valid permits by the end of each subsequent year, and number of people from each cohort who held valid permits by September 30 2009. $N = 91\ 325$

Year of first permit	New permits	% who still had a valid permit at the end of each year (in %)					Valid permits by 30.09.2009	
		2004	2005	2006	2007	2008	%	N
2004	7 544	74	59	53	47	40	37	2 766
2005	10 141		78	60	53	44	41	4 116
2006	20 190			82	58	48	44	8 889
2007	25 689				79	49	41	10 634
2008	22 268					69	37	8 148
2009	5 493						85	4 655
Total	91 325						43	39 208

Source: Friberg's calculations based on the Norwegian Directorate of Immigration's database over Polish citizens granted residency permits in Norway between 2004 and 2009.

Before we start to describe more in-depth the presence of Polish immigrants in Norway, it is worth to recall at least two definitions that the Norwegians refer to, both in terms of statistics and more general in terms of studies on migration. The first definition is related with the term *immigrants*. Immigrants are persons born abroad with two foreign-born parents. The second term used in Norway is *Norwegian-born persons with immigrant parents*. They are persons born in Norway with two immigrant parents (Statistics Norway).

Table 2

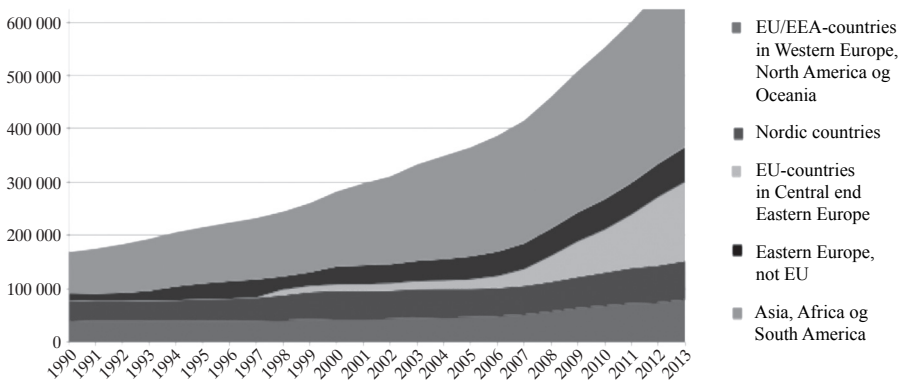
Total share and gender ratio by sector of employment for all Polish migrants 2004–2009 (*N* = 81 853). Currently (30.09.2009) valid permits by sector of employment (*N* = 36 130). Stayer ratio and family reunion for the 2005 cohort by sector of employment (*N* = 8 507).

Sector of Employment	All migrants 2004–2009 (<i>N</i> =81853)	Gender ratio M/F (<i>N</i> =81853)	Current valid (<i>N</i> =36130)	2005 cohort Stayer ratio (<i>N</i> =8507)	2005 cohort Fam reunion (<i>N</i> =8507)
Construction and related work	27	91/9	32	62	17
Agriculture, fishing and fish farming	24	64/36	8	14	3
Temp agency work and related services	22	95/5	27	64	14
Industrial manufacturing, mining and petro.	14	92/8	19	60	15
Retail trade, hotels and restaurants	10	73/27	11	44	14
Other services (IT, health care, education etc.)	3	66/34	3	38	11
Total	100	83/17	100	42	11

Source: Friberg’s calculations based on the Norwegian Directorate of Immigration’s database over Polish citizens granted residency permits in Norway between 2004 and 2009.

Figure 1

Immigrants and Norwegian-born with two immigrant parents. Country background, 1990–2013



Source: Thorud et al. 2013: 36.

Immigrants and Norwegian-born persons with immigrant parents represent all together more than 13 per cent of the resident population of Norway (2013). Since the late 1960s, with the exception of 1989, Norway has had net immigration (Thorud et al. 2012: 5, 9). What can be said about the recent composition of resident immigrants is that the largest country of their origin is Poland with 82 601 persons. The next country is Sweden (37 467 persons), however the Swedish do not even reach a half of the Polish number (stock at the 1 January 2013, Statistics Norway). (Friberg 2013: 11).

Table 3

**Immigrants and Norwegian-born persons with immigrant parents:
the ten largest groups as of 1 January 2013**

Country	Number	Increase from 2012 to 2013	Percentage of all immigrants and Norwegian-born persons with immigrant parents
Poland	82 601	10 498	11,6
Sweden	37 467	889	5,3
Pakistan	33 634	897	4,7
Somalia	33 117	3 722	4,7
Lithuania	30 540	6 599	4,3
Iraq	29 614	679	4,2
Germany	26 398	715	3,7
Vietnam	21 351	480	3,0
Denmark	20 304	481	2,9
Iran	18 861	948	2,6

Source: Statistics Norway.

The Polish people constitute the largest group of immigrants in many municipalities (211 out of 429), and in 16 out of 19 counties (Statistics Norway Reports. 2013/37).

How has it come that from a few thousand Polish political refugees in the 80's and seasonal workers arriving to Norway in the 90's on the basis of bilateral agreements on temporary work in agriculture, the stock of Polish immigrants has increased so dramatically?

Table 4

**Polish immigrants and Norwegian-born to Polish parents.
Selected municipalities, 1 January 2012**

Municipality	Number of Poles	Position among immigrants in municipality
Oslo	12 180	4
Bergen	4 281	1
Stavanger	2 588	1
Bærum	2 876	1
Trondheim	1 536	1
Drammen	1 388	2
Kristiansand	845	2
Fredrikstad	1 066	2
Asker	1 465	1

Source: Statistics Norway.

Table 5

Polish immigrants and Norwegian-born to Polish parents, by sex, 2003–2013

1 January, Year	Males	Females
2003	2 643	4 660
2004	2 718	4 872
2005	3 711	5 222
2006	5 995	5 869
2007	11 442	7 392
2008	21 583	10 486
2009	29 971	14 511
2010	33 949	18 176
2011	38 792	21 818
2012	46 790	25 313
2013	53 778	28 823

Source: Statistics Norway.

There is no need, for the purpose of this paper, to concentrate on factors pushing Poles out of Poland. Therefore we will concentrate on factors attracting Polish immigrants from the Norwegian side. The most visible incentive is

the average gross hourly wage, which is several times higher than the Polish one. Although wages and working conditions offered to migrants are below those of native residents, still the conditions stay attractive in terms of absolute earnings, especially when money are sent back to families remaining in Poland. Furthermore, unemployment level even during the financial crises faced by Europe, in Norway has sustained below 3 per cent. The final factor is related to social and structural changes observed within the Norwegian labour market. They increased the demand and reduced the supply for jobs that were expected to be redundant in the modern economy. These changes refer to five sectors that appeared to be the most important for Polish migrant workers, namely: construction, temporary staffing, domestic services, shipyards and agriculture. The jobs offered to Poles belong to the category of boring physical labour at low rates and under flexible conditions (Friberg 2013).

As former research has shown, Polish post-accession migration to Norway has been related to restructuring of labour intensive sectors such as constructions, and increasing informalisation and casualisation of labour relations (Sassen 2005) that have traditionally been strongly regulated in Norway. A strict separation between standard and atypical forms of employment is characteristic for Norwegian labour market. Polish workers find employment mainly in two niche sectors – constructing and cleaning (Friberg 2013).

Referring to the results of two surveys that were conducted among Polish migrants in Oslo in 2006 and 2010² (Friberg 2012b) it can be said that there are certain trends towards formalization of employment relations. Illegal employment (which was a case of jobs undertaken within services provided for private households) is becoming less significant.

However, these trends differ in their intensity with regards to the type of sectors. The biggest changes have occurred within cleaning sector and sectors outside the two Polish niches. Less significant changes have been observed in constructions. The same is true in case of mobility from atypical forms of employment to permanent legal jobs in Norwegian companies. In the year 2010 almost half of respondents engaged in jobs outside construction and cleaning sectors had permanent employment. In case of construction workers only 19 per cent and in case of domestic services 17 per cent. However, relative improvement was more significant among cleaning workers (see the table 6 below). The above mentioned differences among workers engaged in

² Two surveys conducted with the use of respondent-driven sampling (RDS). In each more than 500 migrants staying in Oslo were interviewed.

particular sectors are explained in terms of their language skills and working environment:

‘(...) contrary to the most cleaners and workers in other sectors, most Polish construction workers reported that they only worked alongside other Poles and that at work they spoke only Polish, a testament to work organizations in the construction industry strictly separated along lines of language and nationality’ (Friberg 2012b: 320).

Table 6

Sectors and terms of employment in 2006 and 2010 compared. Per cent

Terms of employment	Construction work		Cleaning		Other	
	2006 (n=289)	2010 (n=292)	2006 (n=108)	2010 (n=81)	2006 (n=57)	2010 (n=81)
Permanent legal jobs in Norwegian companies	15	19	3	17	20	48
Temporary and atypical legal employment (posted subcontractors, agency work, etc.)	54	52	11	25	44	42
Illegal employment (have no written contract and do not pay tax)	32	28	86	58	37	10
Total	100	100	100	100	100	100

Source: Friberg 2012b.

The results of the surveys supported by the findings of qualitative study conducted among employers and migrant workers within the construction sector led Jon Horgen Friberg (2012b) to conclusion that Polish workers are perceived by employers as hard-working but unable to think independently. Since they are rarely able to carefully assess each applicant individually, temporary workers are largely selected on the basis of the Polish stereotype. On the other hand Polish migrants pointed their disappointment that they were not allowed to question their instructions or suggest alternative ways of doing specific jobs. In shorts, stereotype becomes a self-fulfilling prophecy – workers act in a way that meets employers’ expectations. Due to it they are not regarded as candidates for permanent employment that requires decision-making and other tasks requiring experience and knowledge. But Poles are interested in such stable jobs.

In case of Polish migrants, employment in labour intensive sectors does not seem to be just a stepping-stone into the regular labour market (Friberg 2012b). Quite contrary, it seems more justified to state that Poles are impounded to temporary, atypical forms of employment, exposed for less favourable treatment (lower wages, harsh working conditions and exploitation) and for higher risk related to fluctuation in labour demand than the native residents of Norway. As Friberg pointed, nationwide survey conducted in 2009 among employers in labour intensive sectors (construction and industrial manufacturing) shown that lowering the number of workers hired through temporary staffing agencies and subcontractors was the most common solution to meet reduced labour demand, which was caused by economic crises of 2008–2009. Not surprisingly, Poles were affected more by the crises than natives. The registered unemployment rate for the whole population sustained below 3 per cent while among Polish workers was much higher (see the table below). Regarding the real unemployment among Poles it was even higher since many who had lost their jobs were employed in a shadow economy or had not earn enough to be eligible to receive unemployment benefits.

Table 7

Unemployment among Polish migrants in Norway, 2007–2012

	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	K4	%LF	K4	%LF	K4	%LF	K4	%LF	K4	%LF	K4	%LF
Both sexes	296	1.5	1224	4.2	3114	9.3	4031	10.2	3101	6.6	3344	6.2
Males	144	1	986	4.4	2582	10.5	3238	11.2	2155	6.2	2214	5.6
Females	152	3	238	3.3	532	5.8	793	7.2	964	7.3	1130	7.5

UP – Unemployed persons

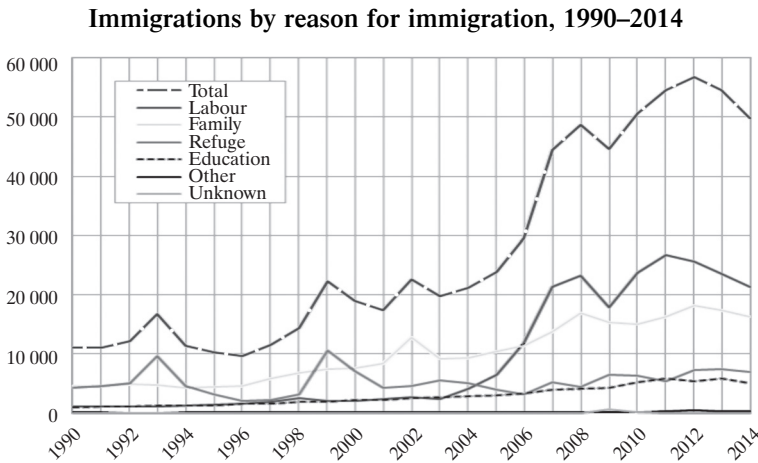
%LF Registered unemployed in per cent of the Polish labour force (per cent)

Source: Cited in O. Ryndyk (2013).

It is worth to point that together with the increase of unemployment rate among Poles, the once positive view of protecting the Polish workers rights evolved into a debate about which rights and benefits they were entitled to, whether they should stay in Norway or return to Poland. The Norwegian government even encouraged Poles to come back to their homeland with some financial compensation (Baba and Dahl-Jørgensen 2010).

Regardless of the crises in 2008 and 2009 Polish migrants did not massively return to Poland, which was not only a case of migration to Norway. What is more, although Poles are engaged in circular and transnational migration, surveys conducted in Oslo (Friberg 2012b) and data gathered by Statistics Norway (the latter will be presented in next paragraphs) indicate a trend towards more long-term settlement. In 2006 Polish migrants in Oslo were predominantly male, working temporarily commuting back and forth between Norway and Poland, where their remained their families. In 2010 the proportion of Polish women in Oslo reached 36 per cent (26 per cent in 2006) and approximately half of them claimed that they had arrived in order to join their spouses. Just to compare, almost all men pointed economic reasons of their arrival to Norway. It is also interesting that in 2010 most of the non-single respondents reported that their spouses lived with them in Norway (52 per cent, while in 2006 it was only 20 per cent).

Figure 2



Source: Statistics Norway.

In Norway there are four categories created on the basis of

‘the type of first time permit granted to citizens of non-Nordic countries who are registered as immigrants in the Norwegian population register, and since 2010 the self-declared reason stated by non-Nordic citizens from EEA/EFTA who should register their presence the first time their stay in Norway for three months or more’ (Thorud et al. 2012).

They are as follows:

- 1) family,
- 2) labour,

- 3) protection/humanitarian,
- 4) education/training/exchange (including au-pairs).

As one can see, till the year 2006 family migration was a predominant pattern in Norway. Although replaced by labour migration, it constitutes the second main reason of entry.

What is interesting from the point of this paper, is that the amount of Poles who are pointing family reasons for their first time stay in Norway is growing each year (with the exception of 2009), although economic reasons are still prevailing. In recent years, Polish nationals have overcome other nationals in category of family immigration (see table 8).

Table 8

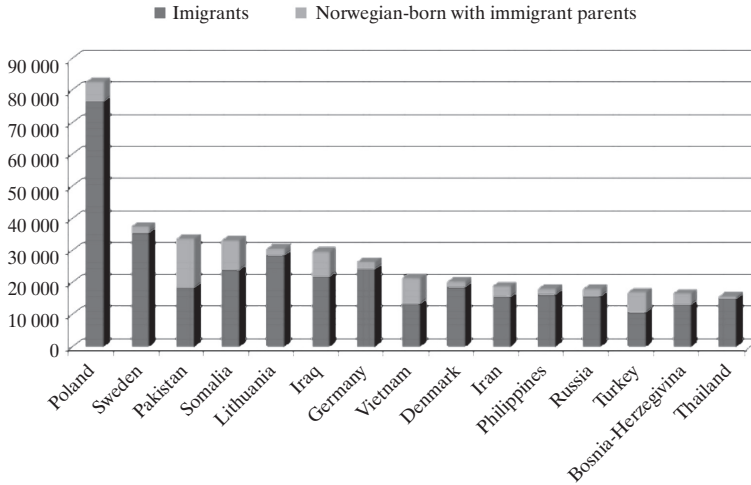
Family immigration – major countries. New permits and EEA-registrations, 2003–2012

Countries of origin	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total of which	10 496	12 750	13 035	13 981	17 913	20 766	18 112	21 526	24 577	24 333
Poland	247	390	748	1 702	3 292	4 423	2 773	4 612	4 376	4 516
Lithuania	106	162	238	382	643	749	655	2 132	2 356	2 384
Thailand	780	1 099	1 014	943	1 073	1 214	1 248	989	1 176	1 227
Somalia	652	689	926	913	1 003	1 179	1 027	685	1 331	1 210
Philippines	396	437	433	412	618	580	703	766	975	1 007
Germany	401	563	558	768	1 456	1 630	835	1 140	1 166	913
Eritrea	26	42	34	49	78	142	237	430	896	728
India	132	162	176	246	496	478	431	361	533	641
Russia	797	742	653	595	658	607	620	506	610	627
USA	322	423	355	410	453	528	459	410	465	584
Pakistan	518	496	461	392	431	438	500	344	412	492
Afghanistan	387	318	507	471	362	445	391	358	382	337
Iraq	940	909	933	626	436	654	762	554	554	271
Stateless	94	109	88	131	205	534	539	317	242	146

Source: Thorud et al. 2013: 16.

Figure 3

Major groups of immigrants and Norwegian-born with immigrant parents. 1.1.2013



Source: Thorud et al. 2013: 37.

It is also important to notice that according to statistics on Norwegian-born to immigrant parents, the main groups of children born in Norway with the two foreign parents foreign born parents had parents from Poland, Somalia, Iraq, Pakistan and Vietnam. These data indicate and confirm trend towards more long-term settlement visible already from statistics on labour migration strategy. Especially, when combined with data on duration of residence in Norway. At the beginning of the 2011 only 5 000 Polish citizens were residing in Norway for more than 5 and less than 9 years. The number of Polish citizens belonging to the same category one year later reached 10 300. Those residing in Norway less than 4 years reached 46 797 at the beginning of 2011 and 51 585 at the beginning of 2012 (Statistics Norway). Furthermore, proportion of females among Polish migrants in Norway (as shown in the table 5) is getting higher each year.

3. INTEGRATION OF POLISH MIGRANTS

Polish immigrants are not included in immigration policies since their movement and access to Norwegian labour market is regulated by EU/EEA supranational principles. Thus, the existence of Polish migrants in Norway is regulated by labour laws. They are not included in any integration pro-

grammes, such as language learning programmes, which are offered to non-Europeans. Their adaptation and migration decisions are therefore related heavily to their position at the labour market – their access to jobs and financial security. Since a demand for flexible workers in labour demanding sectors, such as construction, industrial manufacturing and cleaning is quite permanent, migrants were offered new temporary assignments. Some of them prolonged their stays in Norway since they still could not reach their target earnings. Simultaneously, due to the growing informal network more jobs are available to newly arriving Polish women.

Poles, as it was mentioned before, as EU citizens, are not included in any integration programmes within national policy, there are cases when municipal public agencies are seeking ways to integrate them. One of the examples is recalled by Marietta L. Baba and Carla Dahl-Jørgensen (2010) – the municipal government established Norwegian language courses to help unemployed Polish construction workers to learn Norwegian and to find new jobs locally outside the construction sector. For the authors it illustrates that local public agency has acknowledged the presence of ‘permanent’ Polish residents and has sought to integrate them although this practice contradicts national policy.

At this point it is also worth to recall findings from a research conducted in Rogaland (Ryndyk 2013). They contradict the widely spread assumption that the high cost of language training in Norway impedes Polish migrants from learning Norwegian language. An obstacle should be rather defined in terms of tough working conditions that leave no time for language learning. The above mentioned study, although not representative in terms of statistics or national scope, put some light on socio-economic integration of Polish migrant workers and the living conditions of Polish families, which are related to the work in ‘Polish’ niches. Since jobs available for majority of post-accession Polish migrants do not provide earnings and conditions comparable with those available for natives, an average Polish migrant worker cannot afford renting proper accommodation, many live in small flats located in basements or attics. Such conditions affect many aspects of private life among Polish migrant families. They may have implications for the school performance of the migrants’ children. In short, current situation if prolonged can put into question values related to ‘equality’ that are said to be a pillar of the Norwegian society.

The issue is serious since the labour market seems

‘to be unwilling to accept the Polish workers entry into the labour force other than as unskilled workers (...) Major actors in the labour market seem to share this attitude.

A study for example shows that the Norwegian Confederation of Employers (NHO) is positive to labour migration, but under the conditions that they return back to their home country once they are not needed' (Baba and Dahl-Jørgensen 2010).

The concern is also expressed by the Norwegian government. Namely, there is a growing concern about future dynamic of situation in which employers have access to a permanent flexible labour force consisting of workers, who accept short term employment conditions. Simultaneously, the costs of availability of such labour force, in times of declined demand, are to be met by the welfare state through the system of benefits (Friberg 2012b).

In Norway immigration became a public and a political issue around the mid-1970's. The Norwegians have primarily accepted immigrants from what is known as 'culturally similar and near' regions of the world. In the Norwegian mind people from the Nordic countries have not been even viewed as immigrants. This term was rather reserved for non-Europeans. Over the last decades the image of a homogeneous Norwegian society has changed. But the notion of equality, so important for the Norwegian society, in the Norwegian context mean 'sameness' based on feeling that people 'fit together', belong together and that they make themselves accessible to each other (Baba and Dahl-Jørgensen 2010).

After the year 2000 public debates on migration issues, although with some significant fluctuations, focused mainly on a category, which could be labelled 'Islam/Religion'. This category includes elements of culture and identity (Thorud et al. 2012).

Statistics Norway regularly conducts surveys on attitudes towards immigrants and immigration. The most recent one, conducted in July and August 2013, shows that 72 per cent of respondents agree strongly or on the whole that 'most immigrants make an important contribution to the Norwegian working life' (which is a decrease by 8 percentage points from 2012) while 14 per cent disagree. 66 per cent of respondents agree strongly or on the whole that 'labour immigration from non-Nordic countries makes a mainly positive contribution to the Norwegian economy' (which is 5 per cent reduction in comparison to the 2012). The share disagreeing is 16 per cent. Half of respondents still disagree with the assertion that 'most immigrants abuse the social welfare system', while a third believe this is true. There is still a larger share – 49 per cent – supporting statement that 'immigrants in Norway should endeavour to become as similar to Norwegians as possible', while 41 per cent disagree (Statistics Norway Reports 2013/64).

To sum up, it is worth to notice that the conclusions of Norwegian studies recalled by us point that former expectations related to free movement of

people within EEA can, at least, partially be questioned. More and more Poles decide on more permanent settlement instead of circulation between Norway and Poland. It is a challenge not only for them but for the Norwegian society and policy, in particular. Although the state, as one can see, has a limited power to control flows of people within EEA, it is exposed to the consequences of migrants' presence, especially, their maladaptation and growing inequalities in Norwegian society.

4. INTEGRATION OF POLISH CHILDREN IN NORWAY

One of the challenges that Norway has been facing since the EU enlargement in 2004 is the substantial influx of families from Poland. The number of Poles coming to Norway is growing and in 2013 25.2 per cent of Poles who came to Norway did it for family reasons. In addition to the large immigration from Poland, the birth surplus among those from Poland was also larger than for any other country. Between 2010 and 2013, the majority of births regarding immigrants were to parents from Poland (3 400), followed by parents from Somalia (2 750) and Iraq (2 100) (Østby 2015). The family reason for migration is growing since 2004 and is the second reason for entering Norway after labour (see figure 2 and table 8). As a result, more and more Polish children are growing up in Norway, which is a challenge both for them and their families as well as for the Norwegian public institutions. With the birth of children, settlement takes on a more permanent character. Family immigration includes persons who immigrate through family reunification and those who immigrate through family establishment.

The growing number of Polish children in Norway poses a real challenge for the Norwegian integration policy towards migrants' children. In terms of institutional setting, the main responsibility for integration of migrants is given to the Ministry of Children, Equality and Social Inclusion which is also coordinating the integration policies for immigrants and their children. It also oversees the work of the Norwegian Directorate of Integration and Diversity (IMDi), which has a central role in coordinating efforts to ensure that people with an immigrant background obtain equitable public services. There are two main principles in Norway as far as integration of immigrants is concerned: participation in working life and good knowledge of Norwegian. Those are the keys to inclusion in Norwegian society (Thorud et al. 2013). Norway, where the share of women in the labour market has been one of the highest in the world, has developed a system whose objective is to ensure

and guarantee each child comparable opportunities for development. This system is based on universal access to kindergarten, school activities and other services for families who are unable to provide their child with appropriate needs of its development. Families of migrants, including Polish, are much less active in the labour market, especially when it comes to permanent employment. As a result, a significant proportion of Polish children remain in preschool in their homes and to a lesser extent, integrates with Norwegian peers. So the integration of Polish children is linked with the situation of its parents in the Norwegian labour market.

Norway is trying to address this problem. Recently, Statistics Norway and Fafo have conducted an evaluation of a policy initiative offering free attendance in publicly certified child care centres for four- and five-year-old children in a several city districts of Oslo. From August 2014, pilot projects targeting children in low-income families were carried out within the program in Bergen, Drammen and in one district in Oslo. The program entails that all children at a certain age in these city districts and areas receive 20 free hours per week in a kindergarten. The assumption is that by attending kindergarten children will achieve improved language and social skills in preparation for primary school. The primary aim of the policy has been to increase participation in formal child care. This has been attempted by offering formal child care by four hours a day free of charge. The districts have worked to identify children who do not attend child care. It has been a goal to strengthen cooperation between the child care centres and the parents. Moreover, parents have been offered courses in parenting as well as Norwegian language courses. It was found that on average that the longer the child in the first grade in Oslo has attended child care before starting school, the greater the chance the child will score above a nationally defined threshold on assessment tests. Among children who have been in childcare for 4–6 years before starting school, less than 15 per cent score below the threshold in reading. Among children who have been in childcare for less than two years before starting school, almost 40 per cent score below the threshold. Furthermore, significant differences in the use of childcare could be observed. For example, children from immigrant families, and children of mothers with a weak attachment to the labour market attend childcare for almost a year less (3 years) than the average for all children (4 years). There is a near unanimous understanding among head teachers that poor Norwegian skills at school age results for children enrolling in formal child care at a too old of age. They suggested that free child care should be extended and also include 2 and 3 year-olds (Bråten et al. 2014).

When dealing with integration of Polish children in Norway, one has to concentrate on the education, as this is the crucial factor when it comes to integration of young Poles in Norway. In Norway all public primary/lower secondary education is free. Compulsory schooling in Norway is ten years and children start school at the age of six. The first ten years of the Norwegian school system is called *grunnskole*, which comprises primary and lower secondary education. All children staying in Norway for more than three months are entitled and obliged to attend school. If a child has not been in Norway for three months, but is likely to stay in the country for longer than this period, a child entitled to go to school.

As mentioned above, Polish immigrants are not included in immigration policies since their movement and access to Norwegian labour market is regulated by EU/EEA supranational principles, there are also no specific regulations on the national level regarding the integration of Polish children in Norway and the policy is decided on the municipal level. However, there are few set standards in schools and municipalities on how to meet Polish children. Apart from the regulations made for foreign children with predominantly a non-European background, and a refugee experience, schools and municipalities have to come up with their own answers to the challenges. When a Polish child enters the Norwegian school system it automatically enters the Norwegian class, with books in Norwegian. If a child is lucky enough, it will be supported by *morsmållærer* – a bilingual teacher who works with immigrant or refugee children. But whether such a teacher is available for Polish children depends on the commune who assigns funds for such teachers (Tomczyk Maryon 2015). The Polish embassy in Oslo points out several issues which should be addressed when dealing with Polish children in Norway. In the view of Polish diplomats there is a need of qualifications verification of the bilingual teachers in the communities as well as more bilingual teachers are needed (Polish Ministry of Foreign Affairs 2013).

Another key aspect of the integration of Polish children in Norway seems to be related to the school-family cooperation. Because in Norway dialogue between parents and school is closer than in other countries, the issue of poor language skills comes to the fore. Usually, parents and teachers get together twice a year for a parent-teacher meeting. In addition, teacher/school invites each pupil's parents to an interview twice a year for a parent interview. During those interviews, teacher informs parents about their child's progress at school, and parents are asked about their view of child's development. School expects parents to attend these interviews and parents receive notice in advance. There is also a possibility to have an interpreter (New in Norway. Practical information from public offices. [online] 1). However, in addition to

language barriers, there are some cultural challenges as well, which may be less visible but very detrimental to effective integration.

The difference between the attitude of Norwegian and Polish parents towards school is a key issue. It has to be understood that there are cases of Polish migrants, who do not see the need and advantages of their involvement in the family-school cooperation, which is one of the most important tenets of the successful integration of migrant children in Norway. This attitude on the part of some of Polish migrants and the lack of knowledge of Norwegian language is what makes the integration of Polish children a difficult task.

One has to realise the consequences of non-integration of Polish children in Norwegian school system. Early childhood is the fundamental period for the development of language skills. Many children do not have Norwegian as their mother tongue, and learn Norwegian as a second language in kindergarten. According to the Framework Plan for the Content and Tasks of Kindergartens³, the kindergarten must support them in the use of their mother tongue, while working actively to promote their Norwegian language skills. There is an earmarked national budget allocation that the municipalities may use to enhance integration and language development for language minority children. However, often the situation of migrant children depends on the financial condition of particular municipalities (Thorud. et al. 2014). With regard to Council Directive 77/486/EEC from 25th of July 1977 on the education of the children of migrant workers, it should be stressed that in practice local administration in Norway does not realize in a satisfactory manner the provisions regarding teaching of the mother tongue and culture of the country of origin for the children of the migrant workers but this is a subject for another article (Polish Ministry of Foreign Affairs 2013).

After the 2013 elections the Conservatives and the Progress Party formed a coalition government with parliamentary support from the Liberal Party and the Christian Democrats. Immigration issues proved to be the most difficult during government negotiations, but the four parties finally agreed on a detailed policy. In the political platform for a government formed by the Conservative Party and the Progress Party in 2013 the government promised it will strengthen language training for all those with a minority background and will link free core-time care in kindergartens to requirements for participation in activities or Norwegian language classes. The Government will assess children's language skills and provide language training for children

³ The Framework Plan for the Content and Tasks of Kindergartens is a regulation to the Kindergarten Act. Kindergarten Act – Act no. 64 of June 2005 relating to Kindergartens.

who need this before they start school. This service will also encompass children who do not attend kindergarten. The Government also promised it will use homework assistants and summer schools to reach out to children with special language challenges (Conservative Party and Progress Party 2013).

As far as integration of Polish children in Norway is concerned, it is hard not to mention an issue that is very much discussed in the Polish community in Norway. Due to differences between the Norwegian family model and a Polish one, Poles in Norway sometimes struggle with accepting the lenient, in their opinion, attitude towards children. This poses some challenges in their relationship with the Norwegian state. Upbringing kids with discipline, as it is viewed by Poles, is impossible and might put them on the clash course with the Norwegian Child Protection Services, better known as *Barnevernet*. Norwegian Child Protection Services are present in every municipality in Norway. According to law, *Barnevernet* may intervene every time it considers that a child has bad conditions at home. In some cases, when child's security and health is threatened, *Barnevernet* may resettle a child from its family. Norwegian law states that child welfare services can take action if they suspect that a child is suffering at home. In a few cases, for example if the child's health and welfare is endangered, child welfare services may move the child out of the home, usually to a foster care homes. If the parents do not agree to the child being taken from the home, they are entitled to legal aid. The case must then be settled by an independent body (the County Social Welfare Board). It seems that the issue of *Barnevernet* undermines trust of some of the Poles in Norway towards the Norwegian state which is affecting their cooperation with such institutions as kindergartens or schools (New in Norway. Practical information from public offices [Online] 2).

To sum up, even though statistics show that children of immigrant parents in Norway were more likely to do better than their parents, both in terms of work and schooling. There is a growing need of more active integration policy towards Polish children in Norway. (Berglund 2015). Some experts point that the introduction of Polish children to Norwegian school is often very quick and stressful for a child. Even though sometimes there is a bilingual teacher who works with immigrant child, the whole process demands a lot of effort, not only from child's side, but from its family as well. This is sometimes lacking. (Tomczyk Maryon, 2015). Without parents' progress in learning Norwegian language, it will be hard to change their attitude towards kindergartens and schools. Overall, the problem of integration of Polish children is a new challenge to Norwegian integration policy which will be growing in time. The main challenges are: the language barrier (affecting parents and children), different approaches and expectations between family and school, unstable situation of Polish migrants in the Norwe-

gian labour market and misconceptions regarding the state institutions (such as Barnevernet). With a perspective for more children from Polish families entering Norwegian schools in the near future, those challenges will only rise.

BIBLIOGRAPHY

- Baba M.L. and Dahl-Jørgensen C. 2010. Work Migration from Poland to Norway: A New Institutional Approach. *iNtergraph: Journal of Dialogic Anthropology* [Online] 2 (2), (2010 Re-issue). Available at: <http://intergraph-journal.net/enhanced/vol2issue2/2.html> [Accessed: 2 January 2014].
- Berglund N. 2015. Norway ranks high in integration. *News in English.no Views and News from Norway* 25 [Online] February 2015. Available at: <http://www.newsinenglish.no/2015/02/25/norway-ranks-high-in-integration/> [Accessed: 2 January 2014].
- Bråten B., Drange N., Haakestad H. and Telle K. 2014. *Gratis kjernetid I barnehager, Suttrapport*. [PDF FOR Digital Editions version]. Oslo: Fafo. Available at: <http://www.sv.uio.no/esop/english/research/news-and-events/news/2014/gratis-kjernetid-i-barnehager.pdf> [Accessed: 6 May 2015].
- Conservative Party and Progress Party. 2013. *Political platform for a government formed by the Conservative Party and the Progress Party Sundvollen, 7 October 2013* [Online] 2 February 2015. Available at: http://www.hoyre.no/filestore/Files/Politikkdokumenter/Politisk_platform_ENGLISH_final_241013_revEH.pdf / [Accessed: 6 May 2015].
- Friberg J.H. 2013. *The Polish worker in Norway. Emerging patterns of migration, employment and incorporation after EU's eastern enlargement, PhD Dissertation* [PDF FOR Digital Editions version]. Oslo: Fafo. Available at: <http://www.fafo.no/pub/rapp/20296/20296.pdf> [Accessed: 2 January 2014].
- Friberg J.H. 2012a. Culture at work: Polish migrants in the ethnic division of labour on Norwegian construction sites. *Ethnic and Racial Studies* 35 (11), pp. 1914–1933.
- Friberg J.H. 2012b. The guest-worker syndrome revisited? Migration and employment among Polish workers in Norway's capital. *Nordic Journal of Migration Research* 2 (4), pp. 316–324. New in Norway. Practical information from public offices 1 [Online] Available at: <http://www.nyinorge.no/en/Ny-i-Norge-velg-sprak/New-in-Norway/Children--Schools/The-school-system/Parent-teacher-cooperation/> [Accessed: 6 May 2015].
- New in Norway. Practical information from public offices 2 [Online] Available at: <http://www.nyinorge.no/en/Ny-i-Norge-velg-sprak/New-in-Norway/>

- Children--Schools/Assistance-for-children-and-families/Children-welfare-services/ [Accessed: 6 May 2015].
- Østby L. 2015. *The population with an immigrant back ground in 13 municipalities in Norway*. [PDF FOR Digital Editions version]. Oslo: Statistisk setralbyra. Available at: https://www.ssb.no/en/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/216607?_ts=14b34d59eb0 [Accessed: 6 May 2015].
- Polish Ministry of Foreign Affairs. 2013. *Raport o sytuacji Polonii i Polaków za granicą 2012*, [Online]. Available at: <https://www.msz.gov.pl/resource/b8b3993a-2df7-408b-a4c4-20b7ef465d34:JCR> [Accessed: 2 January 2014].
- Ryndyk O. 2013. *Deconstructing Socio-Economic Integration of Polish Migrant Workers and Their Families in Rogaland*. [PDF FOR Digital Editions version]. Stavanger: Misjonshøgskolens forlag. Available at: <http://www.sik.no/uploads/sik-rapport-2013-1.pdf> [Accessed: 2 January 2014].
- Sassen S. 2005. The Global City: introducing a Concept. *Brown Journal of World Affairs* 9 (2) pp. 27-43. Statistics Norway Reports. 2013/64. *Attitudes towards immigrants and immigration 2013* [Online]. Available at: <https://www.ssb.no/en/befolkning/artikler-og-publikasjoner/holdninger-til-innvandrere-og-innvandring-2013> [Accessed: 2 January 2014].
- Statistics Norway Reports. 2013/37. *Immigration and immigrants in Norwegian municipalities* [Online]. Available at: <http://www.ssb.no/en/befolkning/artikler-og-publikasjoner/innvandrerne-fordeling-og-sammensetning-paa-kommunenivaa> [Accessed: 2 January 2014].
- Statistics Norway, various data, [Online]. Available at: <http://www.ssb.no>
- Thorud E. et al. 2012 *International Migration 2011–2012 – IMO report for Norway*. 2013. [PDF FOR Digital Editions version]. Oslo: Norwegian Ministry of Education and Research, Norwegian Ministry of Children, Equality and Social Inclusion, Norwegian Ministry of Justice and Public Security, Norwegian Ministry of Labour. Available at: http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/rapporter/2013/IMO_report_2011_2012_final.pdf [Accessed: 2 January 2014].
- Thorud E. et al. 2013. *International Migration 2012–2013 – IMO report for Norway*. [PDF FOR Digital Editions version]. Oslo: Norwegian Ministry of Education and Research, Norwegian Ministry of Children, Equality and Social Inclusion, Norwegian Ministry of Justice and Public Security, Norwegian Ministry of Labour. Available at: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/BLD/Rapporter/2014/IMO_Rapport_2012_2013/Norway_IMO_rapport_2012_2013.pdf [Accessed: 6 May 2015].
- Thorud E. et al. 2014. *International Migration 2013–2014 – IMO report for Norway*. [PDF FOR Digital Editions version]. Oslo: Norwegian Ministry

of Education and Research, Norwegian Ministry of Children, Equality and Social Inclusion, Norwegian Ministry of Justice and Public Security, Norwegian Ministry of Labour. Available at: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6857cc8822ee45208770edbd94fa5388/norway---imo-report-2013-2014-final.pdf> [Accessed: 6 May 2015].

Tomczyk Maryon M. 2015. Polskie Dzieci Na Emigracji w Norwegii. Parę Kwestii Do Przemyslenia *NPORTAL.no Knowledge to Act together* [Online] 2 February 2015. Available at: <http://www.nportal.no/news/2926/polskie-dzieci-na-emigracji-w-norwegii-pare-kwestii-do-przemyslenia> [Accessed: 2 January 2014].

THE POLES IN NORWAY – WE WANTED WORKERS BUT PEOPLE ARRIVED

Summary

Former expectations related to free movement of people within the EEA can be, at least partially, in question. The article aims at highlighting basic trends in migration outflows of Poles to Norway, with special attention paid to the integration challenges, and in particular the integration of Polish children in Norway. Increasingly, more Poles decide on a more permanent settlement instead of shuttling between Norway and Poland. It is a challenge not only for them but also for the Norwegian society and policy in particular. The article is a result of the TRANSFAM project, funded by the Norway Grants, which is focused on studying transnational migrations and starting families by Poles in Norway. The project participants are the Jagiellonian University (leader) and its partners from the Polish-Norwegian consortium: the Centre for International Relations, Agder Research and Nova.

POLACY W NORWEGII – POTRZEBOWALIŚMY PRACOWNIKÓW, A PRZYJECHALI LUDZIE

Streszczenie

Początkowe oczekiwania związane ze swobodnym przepływem osób w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego mogą być, przynajmniej częściowo, postawione pod znakiem zapytania. Artykuł ten ma na celu

podkreślenie podstawowych tendencji dotyczących odpływów migracyjnych Polaków do Norwegii, ze zwróceniem szczególnej uwagi na temat wyzwań integracyjnych, a głównie integracji polskich dzieci w Norwegii. Coraz więcej Polaków decyduje się na bardziej trwałe osiedlenie się zamiast ruchów wahań między Norwegią a Polską. Jest to wyzwanie nie tylko dla nich, ale i dla norweskiego społeczeństwa i polityki. Artykuł jest wynikiem projektu TRANSFAM, finansowanego przez Norweski Mechanizm Finansowy, który koncentruje się na badaniu migracji międzynarodowych oraz „tworzeniu rodzin” przez Polaków w Norwegii. Uczestnikami projektu są Uniwersytet Jagielloński (lider) i jego partnerzy z polsko-norweskiego konsorcjum: Centrum Stosunków Międzynarodowych, Agder Research oraz Nova.

Поляки в Норвегии – СТРАНА НУЖДАЕТСЯ В РАБОЧЕЙ СИЛЕ, А ПРИБЫВАЮТ ЛЮДИ

Резюме

Первоначальные ожидания, связанные со свободным передвижением лиц в пределах Европейского экономического пространства, могут быть, по крайней мере частично, оказаться под знаком вопроса. Цель данной статьи заключается в определении главных тенденций, касающихся миграционного оттока поляков в Норвегию; при этом особое внимание обращается на вопрос об интеграционных проблемах, в особенности интеграции польских детей в Норвегии. Всё большее количество поляков решает на более длительное пребывание вместо курсирования между Норвегией и Польшей. Представляет это проблему не только для них, но – в первую очередь – для норвежского общества и политики страны. Статья является следствием проекта TRANSFAM, финансируемого Норвежским Финансовым Механизмом, деятельность которого сконцентрирована на исследовании международных миграций, а также «создании семей» представителями Польши в Норвегии. Участниками проекта являются Ягеллонский университет (лидер) и его партнёры из польско-норвежского консорциума: Центр международных отношений, Agder Research и Nova.

Adam Rogala-Lewicki

NORWEGIA VERSUS UNIA EUROPEJSKA – UPRZYWILEJOWANE PARTNERSTWO, INTEGRACJA OUTSIDERA, CZY SELEKTYWNA WSPÓŁPRACA?

WPROWADZENIE

Norwegia związała się prawnie ze światem Zachodu stając się członkiem-założycielem Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) w 1949 roku. Na przestrzeni lat nikt nie kwestionował jej historycznego, kulturowego i geopolitycznego umiejscowienia. Losy tego nordyckiego kraju sprawiły, że posiada on jedyny w swoim rodzaju status *outsidera* „wśród swoich” – czyli w odniesieniu do pozostałych krajów europejskich. Szczególny charakter stosunków łączy Norwegię z Unią Europejską, której ujednolicone podejście w stosunku do tego kraju można m.in. zrozumieć poprzez lekturę konkluzji Rady UE na temat kondycji tychże stosunków. Tu współpraca pomiędzy Norwegią a UE jest określana jako „uprzywilejowane partnerstwo” (*privileged partnership*).

„Najbardziej uderzającą cechą statusu Norwegii w związku z UE, patrząc z perspektywy zewnętrznej, jest jej unikalność i wyjątkowość (*singular and special*). (...) Zazwyczaj kraje są członkami organizacji międzynarodowych i przyjmują wynikające z tego zasady i obowiązki. Jednak stosunki Norwegii z UE są oparte na związku bez członkostwa, na mocy którego kraj ten zobowiązał się do przyjęcia i przestrzegania znacznej części polityki i przepisów UE bez stawania się jej członkiem. Jedynym międzynarodowym przykładem, który może przypominać tę relację w chwili obecnej, jest stowarzyszenie Portoryko z USA, które przyjęło wszystkie federalne przepisy, nie będąc formalnie częścią USA”¹.

¹ *Outside and Inside. Norway's agreements with the European Union*, Chapter 13, *Other parties' views on Norway's agreements with the EU*, Official Norwegian Reports NOU 2012: 2.

* * *

Między Norwegią a UE, pomimo pozostawania tego nordyckiego kraju poza ramami strukturalnymi wspólnoty, istnieje ścisła więź gospodarcza i polityczna, realizowana głównie w ramach układów bilateralnych oraz poprzez strukturę Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (*European Free Trade Association*)². Ilustracją bliskich stosunków jest fakt, że Norwegia jest piątym najważniejszym partnerem importowym UE (po Chinach, Rosji, USA i Szwajcarii) i siódmym rynkiem eksportowym (po USA, Chinach, Szwajcarii, Rosji, Turcji i Japonii). Kraj należy też do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (*European Economic Area*)³ i Schengen⁴ (bez Spitsbergenu i Wyspy Niedźwiedziej).

² Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu, ESWH (*European Free Trade Association, EFTA*) – powstało 3 maja 1960 r. na mocy Konwencji sztokholmskiej (podpisanej 4 stycznia 1960 r.), ustanawiającej strefę wolnego handlu między państwami członkowskimi. Siedziba Sekretariatu EFTA mieści się w szwajcarskiej Genewie. Pierwotni członkowie EFTA (Austria, Dania, Norwegia, Portugalia, Szwajcaria, Szwecja i Wielka Brytania) mieli stanowić konkurencję dla państw zrzeszonych w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). Państwa założycielskie EFTA nie były wówczas zainteresowane członkostwem w EWG, widziały jednak konieczność zacieśniania współpracy gospodarczej. Z czasem, po ustąpieniu przeszkód natury politycznej, większość członków EFTA wybrała członkostwo w konkurencyjnej EWG. W latach 1986–1994 członkiem organizacji była również Finlandia. Od 1977 r. państwa EWG i EFTA utrzymywały wspólną strefę wolnego handlu towarami przemysłowymi. Zob. A. Makać, *EFTA w procesach zachodnioeuropejskiej integracji gospodarczej*, [w:] E. Oziewicz (red.), *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*, Warszawa 2001, s. 50–55. Por. Z.M. Doliwa-Klepacki, *Europejska integracja gospodarcza*, Białystok 1996.

³ EWG i EFTA porozumiały się w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu, tworząc Europejski Obszar Gospodarczy (*European Economic Area*). Porozumienie o utworzeniu EOG podpisano w Porto 2 maja 1992 r. Po wykluczeniu z umowy odniesień do Szwajcarii, weszło ono w życie 1 stycznia 1994 r. Za ratyfikacją porozumienia wypowiedziało się 3/4 norweskiego parlamentu (Stortingu). Liechtenstein, z uwagi na Szwajcarię, zwlekał z ratyfikacją do 1995 r. Organami EOG są: Rada jako organ prawodawczy (członkowie Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej i po jednym ministrze danego resortu z 3 państw EFTA), Wspólny Komitet jako organ wykonawczy (członkowie Komisji Europejskiej i przedstawiciele rządów 3 państw EFTA w równej liczbie), Wspólny Komitet Parlamentarny jako organ doradczy (delegaci Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych 3 państw EFTA w równej liczbie), oraz Komitet Konsultacyjny jako organ opiniodawczy (członkowie Komitetu Ekonomiczno-Społecznego UE i Komitetu Konsultacyjnego EFTA w równej liczbie). Polska podpisała umowę o członkostwie w EOG 14 października 2003 r. w Luksemburgu. Została ona ratyfikowana 8 października 2004 r., a weszła w życie 6 grudnia 2005 r.

⁴ Porozumienie zostało zawarte w miejscowości Schengen w Luksemburgu 14 czerwca 1985 r. Wcześniej, 13 lipca 1984 r., RFN i Francja zawarły porozumienie w Saarbrücku.

Porozumienie EOG obejmuje łącznie 31 krajów: trzy kraje EFTA oraz 28 państw członkowskich UE (układ z Schengen 26 krajów, w tym cztery kraje EFTA: Islandię, Liechtenstein, Norwegię i Szwajcarię). Szwajcaria brała czynny udział w negocjacjach, jednakże w wyniku referendum podjęła decyzję o wycofaniu się z traktatu. Z kolei Finlandia, Szwecja oraz Austria opuściły EFTA pod koniec 1994 roku na rzecz członkostwa w UE, a w 2010 roku Islandia rozpoczęła rozmowy akcesyjne z UE. Choć żaden kraj oficjalnie nie poszukiwał członkostwa w EOG poprzez udział w EFTA, ze swojej strony Norwegia wyrażała już aprioryczne *désintéressement* w stosunku do krajów Europy Środkowej i Wschodniej w 1990 roku, a ostatnio również odrzucając oznaki zainteresowania ze strony innych niż Liechtenstein europejskich mikropaństw. Biorąc pod uwagę wielkość i znaczenie państw EFTA-EOG (Liechtenstein 35 tys. obywateli), Islandia (310 tys. obywateli), Norwegia pozostaje jedynym politycznie liczącym się krajem tego porozumienia⁵. Być może dlatego pozostałe kraje zarzucają jej działanie z pozycji siły i „mocarstwowości”. Faktem jest, że nie zawsze konsultuje ona decyzje ze swoimi partnerami, często regulując sprawy bezpośrednio z UE, a nie poprzez EFTA. Z drugiej strony należy mieć świadomość, że Norwegia nie kryje niezadowolenia ze znacznej długości czasu potrzebnego do osiągnięcia porozumienia w ramach EFTA. Wynika to chociażby z faktu niewystarczających zasobów administracyjnych u dwóch pozostałych partnerów EFTA-EOG.

Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym jest znacznie szersze niż tradycyjna umowa o wolnym handlu. Przyjęcie *aquis communautaire* zapewniło Norwegii bezcłowy dostęp do rynku wewnętrznego UE. Tym samym kraj ten stał się częścią wspólnego systemu swobodnego przepływu towarów, kapitału, usług i osób, wraz z towarzyszącymi im regulacjami obszarowymi, m.in. w zakresie transportu, energii, ochrony konkurencji i konsumentów, ochrony środowiska, zdrowia, statystyki, prawa spółek i polityki społecznej.

ken ułatwiający obywatelom obu państw przekraczanie granicy. Umową z Saarbrücken zainteresowały się kraje Beneluksu, mające już doświadczenie w funkcjonowaniu tzw. unii paszportowej. Wszystkie strony podpisując porozumienie z Schengen (tzw. Schengen I), wykorzystały wcześniejsze doświadczenia. Norwegia przystąpiła 25 marca 2001 r. Zob. Konwencja Wykonawcza z 19 czerwca 1990 r. do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.Urz. UE L 239 z 22.09.2000 r.).

⁵ W oficjalnych dokumentach podkreśla się, że Unia Europejska jest przychylna wobec pomysłu włączenia Wysp Owczych do EFTA i, w konsekwencji, do EOG. Pozostawia się również otwarte drzwi dla ewentualnego członkostwa Szwajcarii. Przystąpienie Islandii do UE również ma nie być formalną przeszkodą dla dalszego istnienia porozumienia EOG.

Układ o EOG utrzymał narodową kontrolę nad norwesкими zasobami ropy naftowej i gazu ziemnego. Ograniczenia EOG objęły także wspólną politykę rolną i rybołówstwo⁶, unię celną i walutową, oraz wspólną politykę handlową. Norwegia zachowała także prawo do utrzymania systemu ograniczeń w zakresie nabywania ziemi rolnej oraz obszarów leśnych. Układ zawiera postanowienia regulujące niektóre aspekty handlu produktami rybołówstwa (Protokół 9) i rolnictwa (Protokół 3)⁷. Ponadto art. 19 umowy wyraża zobowiązanie stron do stopniowej liberalizacji handlu rolnego poprzez zawieranie odrębnych umów – co też się dzieje.

Norwegia uzyskała prawo uczestnictwa w różnych unijnych inicjatywach i instytucjach. W ramach obszaru bezpieczeństwa i obrony kraj jest członkiem: Europejskiej Agencji Obrony, Nordyckiej Grupy Bojowej, Frontexu, Europolu, Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, a także Grup Bojowych Unii Europejskiej (w grupie wielonarodowej oraz w tzw. nordyckiej grupie bojowej wraz z Finlandią, Szwecją i Estonią)⁸. Norwegia partycypuje również w kosztach związanych ze zmniejszaniem różnic społecznych i gospodarczych w Europie. Wkład państw EFTA-EOG w ramach ich uczestnictwa w odpowiednich programach odpowiada zrelatywizowanej wielkości ich Krajowego Produktu Brutto do PKB całego EOG. Łączne zaangażowanie państw EFTA-EOG wynosi 2,4% całego budżetu UE. W 2008 roku wkład finansowy Norwegii wyniósł 188 mln €, a przez cały okres programowania na lata 2007–2013 zwiększył się ze 130 mln € w 2007 roku do 290 mln € w roku 2013. Na funkcjonowanie EOG oraz finansowanie Norweskiego Mechanizmu Finansowego, tylko w latach 2004–2009, kraj wyasygnował prawie 1,3 mld €⁹.

⁶ W odniesieniu do produktów rolnych układ EOG reguluje kwestie związane z tymi produktami w sposób pośredni, poprzez przepisy fitosanitarne i weterynaryjne. Zob. T. Ciszak, *Europejski Obszar Gospodarczy*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2001, nr 5, s. 35–40.

⁷ Strony zniosły cła i ograniczenia ilościowe na niektóre ryby oraz zobowiązały się do stopniowego zmniejszania ceł na inne produkty, m.in. mięczaki, skorupiaki i kawior. W odniesieniu do pewnej grupy produktów, m.in. łososi, makreli, śledzi, nie zastosowano liberalizacji. Norwegia otrzymała także prawo do utrzymania ograniczeń w zakresie prawa własności i zakładania przedsiębiorstw w sektorze rybołówstwa. Zob. M. Emmerson, M. Vahl, S. Woolcock, *Navigating by the Stars. Norway, the European Economic Area and the European Union*, Centre for European Policy Studies, Bruksela 2002, s. 20–22.

⁸ J. Stańczyk, *Grupy Bojowe jako instrument polityki reagowania kryzysowego Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2009, nr 4 (52), s. 33–58.

⁹ Statistic Norway, www.ssb.no [dostęp: 19.02.2015].

Należy mieć świadomość, że status Norwegii w dużej mierze jest zdeterminowany przez charakterystyczny model gospodarki. Kraj jest zaliczany do najbogatszych na świecie¹⁰ i, co ważniejsze, opiera swoją płynność finansową w dużej mierze na wydobyciu i sprzedaży zagranicznej surowców energetycznych. Norwegia należy do światowej „top 5” eksporterów ropy naftowej. Sektor naftowy i gazowy stanowi około 22% norweskiego PKB i 67% ogólnego eksportu. Norwegia jest najważniejszym gwarantem dostaw gazu ziemnego do UE (ok. 20% zużycia gazu w UE wg danych z 2010 r.) oraz bardzo ważnym eksporterem metali (główny producent stopów żelaza i aluminium pierwotnego). Innymi tradycyjnymi sektorami działalności gospodarczej jest przemysł stoczniowy (czwarta największa flota na świecie), a także rybołówstwo i hodowla ryb.

* * *

Mając takie bogactwa, Norwegia prowadzi roztropną politykę zarządzania wpływami. W przeciwieństwie do naftowych państw arabskich, większości przychodu nie przeznaczają na konsumpcję i uprawianie „gigantomanii”, lecz gromadzi na narodowym funduszu kapitałowo-inwestycyjnym. Norweski Państwowy Fundusz Emerytalny składa się z dwóch podfunduszy: Państwowego Funduszu Emerytalnego – Świat, dawniej nazywanego Państwowym Funduszem Ropy Naftowej (*Statens pensjonsfond – Utiland, SPU*), oraz Państwowego Funduszu Emerytalnego – Norwegia (*Folketrygdfondet*). Fundusz powstał na początku lat 90. ubiegłego wieku i jest aktualnie drugim największym na świecie państwowym funduszem inwestycyjno-oszczędnościowym (zaraz po funduszu emiratu Abu Dhabi). Posiada 1% wszystkich akcji notowanych na światowych giełdach. Strategia inwestycyjna funduszu opracowywana przez norweskie Ministerstwo Finansów zakłada, obok zakazu inwestowania środków w Norwegii, rozdział inwestycyjny w proporcjach: 60% środków w akcje, 35–40% w obligacje i do 5% w nieruchomości. Fundusz rozpoczął inwestowanie w 1998 roku od akcji giełdowych, w 2000 roku otworzył się na rynki rozwijające się, a w 2011 roku na branżę nieruchomości. Zgodnie z przyjętą niedawno nową strategią ma mocniej angażować się na rynkach wschodzących i w sektorze nieruchomości. Ta machina inwestycyjna lokuje dziś pieniądze w 82 krajach świata i ma w swoim portfelu akcje 8 tys. globalnych firm. Infor-

¹⁰ W 2010 roku PKB *per capita* Norwegii wynosiło 43 700 euro i było najwyższe spośród wszystkich krajów europejskich (oprócz Luksemburga). Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [dostęp: 19.02.2015].

macją publiczną jest, że średnia, realna stopa zwrotu od 1998 roku do 2014 roku wynosiła 3,75% (nominalna – 5,83%). Inwestycje na rynkach wschodzących przyniosły 7,4% zysku i były napędzane głównie przez Chiny, Indie, Rosję, Turcję i Brazylię¹¹. Dla porównania na rynkach rozwiniętych fundusz zarobił 3,7%. W 2014 roku wartość funduszu odpowiadała 183% PKB Norwegii. Prognozy zakładają, że do 2030 roku wzrośnie ona do ok. 220% PKB. Szacuje się, że aktywa Norweskiego Państwowego Funduszu Emerytalnego pod koniec 2014 roku warte były ok. 900 mld \$¹². Dla porównania nominalna wartość PKB Polski w 2013 roku wynosiła 525,9 mld \$¹³. Biorąc pod uwagę, że w Norwegii mieszka 5 mln osób, oznacza to, że na jednego mieszkańca przypada 178 tys. \$ zgromadzonych oszczędności. Teoretycznie już teraz każdy Norweg jest milionerem (ma zgromadzone ponad milion koron oszczędności na publicznym koncie). Panuje zatem obiegowe przekonanie, że potencjalnie każdy mógłby sobie finansowo pozwolić na dwupokoleniowe wakacje. Pieniądze mają jednak przede wszystkim być finansowym zabezpieczeniem dla starzejącego się społeczeństwa i zapewnić bezpieczeństwo emerytalne po wyczerpaniu się złóż¹⁴.

Czy kraj powinien ubiegać się o pełne członkostwo w UE jest jednym z najbardziej dzielących kwestii w debacie publicznej. Norwegia kilkakrotnie próbowała włączyć się w struktury UE, w tym dwukrotnie mając w pełni wynegocjowane warunki akcesyjne. Przyczynami niepowodzeń było *veto* innych państw członkowskich (odrzucony przez Charlesa de Gaulle’a wniosek z 1962 roku i ponownie tymczasowo w 1967 roku)¹⁵, bądź wyniki referendum. Pierwsze referendum odbyło się 25 września 1972 roku. Po długim okresie

¹¹ Sytuację zmieniła agresja Rosji na Ukrainę. Choć Norwegia nie jest członkiem Unii Europejskiej to popiera sankcje nałożone na Rosję. Jak podkreśla Yngve Slyngstad – szef funduszu, Norwegia zaprzestała przeprowadzania jakichkolwiek transakcji z udziałem rosyjskich aktywów. Zob. *Norwegia: w co inwestuje największy fundusz świata?*, <http://forsal.pl/artykuly/817619,norweski-fundusz-majatkowy-w-co-inwestuje-najwiekszy-fundusz-swiata.html> [dostęp: 11.02.2015].

¹² *Jak zarabia największy norweski fundusz emerytalny?*, <http://investlife.pl/jak-zarabia-najwiekszy-norweski-fundusz-emerytalny/> [dostęp: 19.02.2015].

¹³ Dane Banku Światowego, <http://www.worldbank.org/pl/country/poland> [dostęp: 19.02.2015].

¹⁴ Więcej zob. *W Norwegii każdy jest milionerem*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/W-Norwegii-kazdy-jest-milionerem-3032599.html> [dostęp: 11.02.2015].

¹⁵ W 1962 r. oraz 1967 r. Norwegia, Wielka Brytania, Dania i Irlandia składały wniosek o członkostwo w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG). Gdy Francja, z powodów politycznych, odrzucała wniosek Wielkiej Brytanii, negocjacje akcesyjne z Norwegią oraz pozostałymi krajami również były zawieszane.

burzliwej debaty wygrali przeciwnicy akcesji, z przewagą 53,5% głosów¹⁶. Ówczesny premier Trygve Bratteli podał się do dymisji.

„Po przegranym referendum władze Norwegii postanowiły, że mimo to należy zacieśnić współpracę z WE w ramach EFTA. Chodziło także o utrzymanie dostępu do brytyjskiego i duńskiego rynku. W efekcie w 1973 roku podpisano porozumienie o strefie wolnego handlu artykułami przemysłowymi między EWG a Norwegią”¹⁷.

Drugie referendum odbyło się 27 i 28 listopada 1994 roku. Na dokładnie 2 mln 910 tys. 321 głosujących Norwegów (wobec 3 mln 266 tys. 064 uprawnionych; 88,6% frekwencji) sprzeciw wobec akcesji wyraziło 1 mln 516 tys. 803 ogółu głosujących (52,2%). Podobnie jak w 1972 roku najczęściej zwolenników przystąpienia do Unii Europejskiej było w regionie Oslo, gdzie 67% głosujących mieszkańców było „za” (przy frekwencji 88%), a najmniejszy entuzjazm proakcesyjny wykazali mieszkańcy regionu Finnmark (74% przeciwko, przy frekwencji 88%). Argumenty podkreślające geograficzną, cywilizacyjną i kulturową przynależność Norwegii do wspólnoty europejskiej okazały się za słabe. W kampanii prowadzonej przez Anne Enger Lahnstein, liderkę Partii Centrum, akcentowano stały zestaw haseł: a) utrata suwerenności, b) zbyt duże różnice w strukturze gospodarczej Norwegii i UE, c) konieczność poddania wspólnotowej kontroli bogactw naturalnych kraju, d) negatywny ekonomiczny bilans zysków i strat (Norwegia, mając wysokie PKB, musiałaby więcej wpłacać do unijnego budżetu, niż z niego dostawać, stając się na starcie tzw. płatnikiem netto)¹⁸. Warto także zwrócić uwagę na fakt, że Norwegia jako suwerenny byt jest państwem stosunkowo młodym. Pełną niepodległość odzyskała dopiero w 1905 roku, po rozpadzie unii ze Szwecją. Ten dwoisty

¹⁶ Uprawnionych do głosowania było 2 mln 680 tys. 907 obywateli. W referendum wzięło udział 2 mln 96 tys. 356 osób (79% frekwencji), z czego 1 mln 118 tys. 281 Norwegów zagłosowało przeciw wstąpieniu do UE (53,5% ważnych głosów). Regionem najbardziej proakcesyjnym było Oslo, gdzie z ok. 356 tys. uprawnionych do głosowania w referendum wzięło udział ok. 291 tys. (82% frekwencji), z czego 193 tys. głosujących (67%) chciało przystąpienia do UE. Najmniej pro wspólnotowym okazał się być region Nordland, w którym ok. 87 tys. mieszkańców (73%) na ok. 120 tys. głosujących nie wyraziło zgody na akcesję.

¹⁷ A. Boryczka-Cichy, *Norwegia a kwestia integracji ze strukturami Unii Europejskiej*, „Międzynarodowe stosunki gospodarcze – integracja regionalna w Europie i na świecie” 2012, nr 123, http://www.ue.katowice.pl/uploads/media/20_A.Boryczka-Cichy_Norwegia_a_Kwestia....pdf [dostęp: 27.02.2015], s. 243. Por. K. Nowicka, *Stosunki Unia Europejska – Norwegia*, „Przegląd Europejski” 2003, nr 1.

¹⁸ Zob. E. Kuzelewska, *Norweskie i szwajcarskie „nie” dla integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” 2003, nr 3, s. 49–101.

był państwowy *de facto* stanowił dla Norwegów wieloletnią okupację. Nie można się więc dziwić, że hasło „unia” cały czas negatywnie konotuje w tym kraju. Lęk przed cesją suwerenności potęguje dodatkowo fakt, że mieszkańcy mniejszych miejscowości na północy wciąż większość swoich dochodów czerpią z rybołówstwa. Przystępując do Unii, musieliby wprowadzić limity na połowy, a także udostępnić swoje łowiska.

Przeciwników norweskiej akcesji wspiera od 1994 roku organizacja „Nie dla UE” („Nei til EU”), która na swej stronie internetowej publikuje materiały wznecające nieufność wobec Unii Europejskiej. Jako najważniejsze powody pozostawania poza wpływami Brukseli wskazuje ochronę: demokracji, solidarności, środowiska i wolności. Z uwagi na wewnętrzne układy i konstelacje partyjne (trwająca od wielu lat konieczność tworzenia rządu w warunkach koalicyjnych) żadna rządząca siła polityczna od lat nie miała wystarczającej większości i determinacji, by położyć kwestię akcesyjną ponownie „na stole”. Aby uniknąć nowej debaty partie antyunijne wymagają umieszczenia w umowach koalicyjnych tzw. klauzuli samobójstwa (*suicide paragraph*), która zastrzega, że w przypadku oficjalnego rozpoczęcia nowej debaty koalicja automatycznie upada (a wraz z nią rząd).

Średnia sondażowa od lat wskazuje, że Norwegowie są nadal przeciwni wstąpieniu do Unii Europejskiej. Poza okresem 2003–2004, kiedy poparcie dla Unii Europejskiej było najwyższe (ok. 60%), eurosceptycy mają permanentną przewagę. Jeden z ośrodków badań opinii społecznej odnotował w 2009 roku, że zwolennicy opcji „nie” mają większość od 50 miesięcy z rządu. Kryzys finansowy trwający od 2007 roku, który Norwegia na tle państw Unii Europejskiej przeszła stosunkowo dobrze, wzmocnił antyunijne nastroje¹⁹. W sierpniu 2014 roku sondaże wskazywały, że eurosceptyczne stanowisko reprezentuje 70,5% społeczeństwa, podczas gdy 17,8% jest za przystąpieniem do UE²⁰.

Formalne pozostawanie poza strukturami nie oznacza, że kraj nie dba o forsowanie własnych interesów na forum UE i nie próbuje aktywnie uczestniczyć w politycznych rozgrywkach. Mówi się, że największym adwokatem spraw norweskich w UE są Niemcy. Norwescy dyplomaci tam w pierwszej kolejności szukają zrozumienia i pomocy. Ponadto, z oczywistych względów,

¹⁹ Warto nadmienić, że norweska stopa bezrobocia w 2010 roku wyniosła 3,6%, podczas gdy średnio w UE – 9,6%. Królestwo Norwegii jest na pierwszym miejscu w Europie w opublikowanym w 2010 roku rankingu państw według wskaźnika rozwoju społecznego (*Human Development Index*), Statistic Norway, www.ssb.no [dostęp: 19.02.2015].

²⁰ *Dobrze im na marginesie. Dlaczego Norwegowie coraz bardziej nie chcą do UE?*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/459169,norwegia-nie-potrzuje-unii-europejskiej-rosnie-eurosceptycyzm-wsrod-norwegow.html> [dostęp: 21.02.2015].

utrzymywane są bliskie kontakty z państwami skandynawskimi, będącymi członkami UE: Danią (od 1973 roku we Wspólnocie), Finlandią i Szwecją (od 1995 roku w UE).

* * *

Jak już wspomniano Oslo, mimo specyfiki swojej gospodarki i oficjalnego pozostawania poza strukturami Unii Europejskiej, łączą z Brukselą bliskie stosunki.

„Wyniki referendum odczytano jako *nie* dla pełnego członkostwa w UE, ale *tak* dla jak najbliższych stosunków z UE i jej państwami członkowskimi. Dlatego też rząd Norwegii kontynuował aktywną politykę, mającą na celu poszerzanie i pogłębianie zarówno formalnych, jak i nieformalnych związków między Norwegią a UE”²¹.

Warto powtórzyć, że około 80% całkowitego eksportu Norwegii płynie do państw UE, a około 70% importu do Norwegii pochodzi ze Wspólnoty (43,58 miliardów €, w tym ponad 90% importu dotyczy produktów przetworzonych). Norweski eksport do UE wyniósł w 2008 roku 91,85 miliardów € (tylko 14% dotyczyło produktów, a zatem obejmował przede wszystkim dostawy energii).

Dla przypomnienia, najważniejszą umową regulującą relacje ekonomiczne między Norwegią a UE jest porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, które obejmuje różne aspekty stosunków z UE, w tym m.in.: a) kwestię rynku wewnętrznego wraz z całym pakietem prawnym, b) wykaz programów, w których Norwegia uczestniczy, c) kwestię partycypacji w polityce spójności, w szczególności w sferze społecznej i gospodarczej, d) zagadnienia regularnego dialogu w zakresie polityki zagranicznej na poziomie rządowym (ministerialnym) i eksperckim. W związku z współfunkcjonowaniem w ramach wspólnego rynku Norwegia odgrywa rolę członka odpowiednich unijnych agencji wykonawczych.

W Unii Europejskiej funkcjonują różne typy agencji, którym prawo unijne nadaje osobowość prawną.

„Wszystkie agencje wspólnotowe mają podobną strukturę, tj. zarząd, dyrektora wykonawczego oraz komitety techniczne lub naukowe, które podlegają kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Większość finansowana jest z budżetu UE. Agencje wykonawcze jako jedna z form agencji Unii Europejskiej powołane zostały na podstawie rozpo-

²¹ A. Boryczka-Cichy, *Norwegia a kwestia...*, op. cit., s. 243. Por. S. Kux, U. Sverdrup, *Fuzzy Borders and Adaptive Outsiders: Norway, Switzerland and the EU*, „European Integration” 2000, nr 22, s. 245–255.

rzządzenia Rady (WE) nr 58/2003 w celu realizacji zadań dotyczących zarządzania jednym lub większą ilością programów wspólnotowych. Agencje te powołane są na czas określony w miejscu siedziby Komisji Europejskiej i podlegają najczęściej jednej lub kilku dyrekcjom generalnym Komisji. Agencje wykonawcze UE mają głównie charakter techniczny. Zgodnie bowiem z przywołanym rozporządzeniem realizują tylko zadania, które nie wymagają tzw. uprawnień uznaniowych w przekładaniu decyzji politycznych na działania²².

Jako instytucje tzw. nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), nowo powołane agencje wykonawcze mają na celu odbiurokratyzowanie administracji i przejście do tzw. modelu menagerskiego²³.

Przedstawiciele Norwegii uczestniczą w pracach takich agencji wykonawczych UE, jak: 1) Agencja Wykonawcza Europejskiej Rady do spraw Badań Naukowych (*European Research Council Executive Agency – ERCEA*)²⁴, i jej poprzedniczka Agencja Wykonawczej do spraw Badań Naukowych (*Research Executive Agency – REA*)²⁵, 2) Agencja Wykonawcza ds. Konsumentów, Zdrowia i Żywności (*Executive Agency for Health and Consumers – CHAFEA*)²⁶,

²² K. Marchewka-Bartkowiak, *Agencje wykonawcze*, Biuro Analiz Sejmowych 18.08.2011, nr 17 (109), [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/D16A32A470A32496C12578E-A0042BBE4/\\$File/Infos_109.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/D16A32A470A32496C12578E-A0042BBE4/$File/Infos_109.pdf) [dostęp: 14.02.2015]. Zob. także rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (Dz.Urz. UE L 11 z 16.01.2003 r.).

²³ Nowe zarządzanie publiczne to zorientowanie administracji publicznej na elastyczne i efektywne osiąganie określonych wyników. Do instrumentów koncepcji *NPM* zalicza się planowanie strategiczne, budżet zadaniowy, systemy jakości, zarządzanie ryzykiem, audyt wewnętrzny i kontrolę zarządczą oraz konkurencję m.in. z podmiotami komercyjnymi. Od 2012 r. w Polsce działa – na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych – 9 agencji wykonawczych. Więcej zob.: C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2004.

²⁴ Decyzja Komisji (2008/37/WE) z dnia 14 grudnia 2007 r. ustanawiająca Agencję Wykonawczą Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych w celu zarządzania wspólnotowym programem szczegółowym „Pomysły” w dziedzinie badań pionierskich na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003 (tekst mający znaczenie dla EOG), (Dz.Urz. UE L 9 z 12.01.2008 r.); decyzja Komisji (2008/46/WE) z dnia 14 grudnia 2007 r. ustanawiająca Agencję Wykonawczą ds. Badań Naukowych w celu zarządzania niektórymi obszarami szczegółowych programów wspólnotowych „Ludzie”, „Możliwości” i „Współpraca” w dziedzinie badań na mocy rozporządzenia Rady nr 58/2003 (tekst mający znaczenie dla EOG), (Dz.Urz. UE L 11 z 15.01.2008 r.).

²⁵ Decyzja wykonawcza Komisji (2013/779/UE) z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Agencji Wykonawczej Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych i uchylecia decyzji 2008/37/WE, (Dz.Urz. UE L 346 z 20.12.2013 r.).

²⁶ Decyzja Komisji (2008/544/WE) z dnia 20 czerwca 2008 r. zmieniająca decyzję 2004/858/WE w celu przekształcenia „Agencji wykonawczej programu zdrowia publicz-

3) Agencja Wykonawcza do spraw Konkurencyjności i Innowacji (*Executive Agency for Competitiveness and Innovation – EACI*)²⁷, 4) Agencja Wykonawcza do spraw Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (*Education, Audiovisual and Culture Executive Agency – EACEA*)²⁸, 5) Agencja Wykonawcza do spraw Transeuropejskiej Sieci Transportowej (*Trans-European Transport Network Executive Agency*)²⁹. Warto zaznaczyć, że współtworząc rynek wewnętrzny Norwegia występuje na prawach członka również w innych unijnych agencjach odpowiadających za ochronę rynku, w tym takich, jak: Europejski Instytut Technologiczny (*European Institute of Innovation and Technology – EIT*)³⁰, Europejska Agencja Środowiska (*European Environment Agency – EEA*)³¹, Europejska Agencja Chemikaliów (*European Chemicals*

nego” w „Agencję wykonawczą ds. zdrowia i konsumentów”, (Dz.Urz. UE L 173 of 03.07.2008 r.).

²⁷ Decyzja Komisji 2004/20/WE z grudnia 2003 r. ustanawiająca Agencję Wykonawczą ds. Inteligentnej Energii, w celu zarządzania działaniami wspólnotowymi w dziedzinie energii w zastosowaniu rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003, (Dz.Urz. UE L 5 z 09.01.2004 r.); decyzja Komisji (2007/372/WE) z dnia 31 maja 2007 r. w sprawie zmiany decyzji 2004/20/WE mającej na celu przekształcenie Agencji Wykonawczej ds. Inteligentnej Energii w Agencję Wykonawczą ds. Konkurencyjności i Innowacyjności, (Dz.Urz. UE L 140 z 01.06.2007 r.).

²⁸ Decyzja Komisji 2009/336/WE z dnia 20 kwietnia 2009 r. ustanawiająca Agencję Wykonawczą do spraw Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego zarządzającą działaniami wspólnotowymi w dziedzinie edukacji, kultury i sektora audiowizualnego w zastosowaniu rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003, (Dz.Urz. UE L 101 z 21.04.2009 r.); decyzja Wykonawcza Komisji (2012/797/UE) z dnia 18 grudnia 2012 r. zmieniająca decyzję Komisji 2009/336/WE ustanawiającą Agencję Wykonawczą do spraw Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego zarządzającą działaniami wspólnotowymi w dziedzinie edukacji, kultury i sektora audiowizualnego w zastosowaniu rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003, (Dz.Urz. UE L 349 z 19.12.2012 r.).

²⁹ Decyzja Komisji (2007/60/WE) z dnia 26 października 2006 r. ustanawiająca Agencję Wykonawczą ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 58/2003, (Dz.Urz. UE L 32 z 06.02.2007 r.).

³⁰ Europejska organizacja naukowa na wzór amerykańskiego MIT (*Massachusetts Institute of Technology*) z siedzibą w Budapeszcie. O umiejscowienie siedziby Rady Zarządzającej ubiegały się także Wrocław, San Cugat del Vallés, Wiedeń z Bratysławą oraz Jena. Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1292/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 294/2008 ustanawiającego Europejski Instytut Innowacji i Technologii, (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 294/2008 z dnia 11 marca 2008 r. ustanawiające Europejski Instytut Innowacji i Technologii, (Dz.Urz. UE L 97 z 09.04.2008 r.).

³¹ Agencja zajmuje się monitorowaniem stanu środowiska naturalnego. Rozporządzenie Rady (EWG) 1210/90 w sprawie utworzenia EAŚ i Europejskiej Sieci Informacji

Agency – ECHA)³² – w przestrzeni ochrony środowiska; Europejska Agencja Leków (*European Medicines Agency – EMA*)³³, Europejskie Centrum Zapobiegania i Kontroli Chorób (*European Centre for Disease Prevention and Control – ECDC*)³⁴, Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (*European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction – EMCDDA*)³⁵, Europejski Urząd do spraw Bezpieczeństwa Żywności (*European Food Safety Authority – EFSA*)³⁶ – w przestrzeni ochrony zdrowia; Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (*European Aviation Safety Agency – EASA*)³⁷,

i Obserwacji Środowiska (EIONET), (Dz.Urz. WE L 120 z 11.05.1990 r.), znowelizowane rozporządzeniem 933/1999, (Dz.Urz. WE L 117 z 05.05.1999 r.).

- ³² Agencja odpowiedzialna za zarządzanie systemem rejestracji, oceny oraz udzielania zezwoleń i stosowania ograniczeń w zakresie substancji chemicznych, początkowo z siedzibą we Wspólnym Centrum Badawczym w miejscowości Ispra, od 2004 r. w Helsinkach. Zob. rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, (Dz.Urz. UE L 136 z 29.05.2007 r.).
- ³³ Organ z siedzibą w Londynie koordynujący ocenę i nadzór produktów leczniczych na terytorium UE (dawna nazwa Europejska Agencja ds. Oceny Produktów Leczniczych). Początkowo działał na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 2309/93, obecnie funkcjonuje na podstawie rozporządzenia 726/2004/WE z dnia 31 marca 2004 r. ustanawiające wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiające Europejską Agencję Leków (tekst mający znaczenie dla EOG), (Dz.Urz. UE L 136 z 30.04.2004 r.).
- ³⁴ Agencja z siedzibą w Sztokholmie odpowiedzialna za rozpoznawanie, ocenę i powiadamianie o bieżących i nadchodzących zagrożeniach zakaźnych. Zob. rozporządzenie (WE) nr 851/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, (Dz.U. L 142 z 30.04.2004 r.).
- ³⁵ Centrum zajmujące się przygotowaniem analiz o narkotykach i narkomanii w UE. Zostało powołane do życia w 1993 r. na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 302/93, obecnie opiera się na rozporządzeniu nr 3294/94 z dnia 22 grudnia 1994 r. Rady (WE) zmieniającym rozporządzenie (EWG) nr 302/93 w sprawie ustanowienia Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, (Dz.Urz. UE L 341 z 30.12.1994 r.).
- ³⁶ Instytucja z siedzibą w Parmie dbająca o określanie standardów produktów żywnościowych. Zob. rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, (Dz.Urz. UE L 031 z 01.02.2002 r.).
- ³⁷ Agencja z siedzibą w Kolonii zajmująca się problemami bezpieczeństwa ruchu lotniczego w Europie. Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE)

Europejska Agencja Kolejowa (*European Railway Agency – ERA*)³⁸, Europejska Agencja do spraw Bezpieczeństwa na Morzu (*European Maritime Safety Agency – EMSA*)³⁹ – w sektorze transportu; Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (*European Agency for Safety and Health at Work – EU OSHA*)⁴⁰ i Europejska Fundacja na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – Eurofond*)⁴¹ – w sferze zatrudnienia, a także w Europejskim Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (*European Centre for the Development of Vocational Training*)⁴², Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Sieci i Informacji

nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE (tekst mający znaczenie dla EOG), (Dz.Urz. UE L 79 z 19.03.2008 r.).

³⁸ Organ pełniący funkcję europejskiego regulatora rynku kolejowego w zakresie technicznym, interoperacyjności i bezpieczeństwa. Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1335/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 881/2004 ustanawiające Europejską Agencję Kolejową (tekst mający znaczenie dla EOG), (Dz.Urz. UE L 354 z 31.12.2008 r.).

³⁹ Agencja powstała po katastrofie tankowca Erika i jest odpowiedzialna za zwiększenie bezpieczeństwa na morzu, w szczególności poprzez określanie wymagań technicznych stawianym statkom. Zob. rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu (tekst mający znaczenie dla EOG), (Dz.Urz. UE L 208 z 05.08.2002 r.).

⁴⁰ Agencja z siedzibą w Bilbao gromadząca i rozpowszechniająca wiedzę z zakresu bhp. Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 2062/94 z dnia 18 lipca 1994 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy (Dz.Urz. UE L 216 z 20.08.1994 r.), rozporządzenie Rady (WE) nr 1643/95 z dnia 29 czerwca 1995 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2062/94 w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy (Dz.Urz. UE L 156, 07.07.1995 r.), rozporządzenie Rady (WE) nr 1654/2003 z dnia 18 czerwca 2003 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2062/94 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy (Dz.Urz. UE L 245 z 29.09.2003 r.), rozporządzenie Rady (WE) nr 1112/2005 z dnia 24 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2062/94 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy, (Dz.Urz. UE L 184 z 15.07.2005 r.).

⁴¹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1365/75 z dnia 26 maja 1975 r. w sprawie utworzenia Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, (Dz.Urz. UE L 139, 30.5.1975 r.).

⁴² Rozporządzenie Rady (EWG) nr 337/75 z dnia 10 lutego 1975 r. ustanawiające Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego, (Dz.Urz. L 39 z 13.02.1975 r.).

(*European Network and Information Security Agency – ENISA*)⁴³, oraz Organie Nadzoru Europejskiego GNSS (*European Global Navigation Satellite Systems Agency – GNSS – Supervisory Authority*)⁴⁴. Norwegia przyczynia się również znacząco do finansowania programów Europejskiej Agencji Kosmicznej (*European Space Agency*). W 2008 r. kraj ten przeznaczył 381,6 mln NOK na programy realizowane przez ESA⁴⁵.

Przez ostatnie 20 lat najważniejszą platformą prowadzenia i pogłębiania stosunków między UE a Norwegią było porozumienie EOG. W ramach tego instrumentu permanentnie trwa rozbudowa rynku wewnętrznego⁴⁶.

„Układ o EOG ma dynamiczny charakter – co miesiąc nowe wspólnotowe akty prawne, które mają zastosowanie do EOG, są włączane do układu na mocy decyzji Wspólnego

⁴³ Organ z siedzibą w Iraklionie odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa w systemach informatycznych. Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 460/2004 z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (Dz.Urz. UE L 77 z 13.03.2004 r.), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1007/2008 z dnia 24 września 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 460/2004 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji w zakresie okresu jej działania (tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.Urz. UE L 293 z 31.10.2008 r.), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 580/2011 z dnia 8 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 460/2004 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji w zakresie okresu jej działania (tekst mający znaczenie dla EOG), (Dz.Urz. UE L 165 z 24.06.2011 r.).

⁴⁴ Organ nadzorujący politykę dotyczącą radionawigacji satelitarnej realizowaną w ramach programów EGNOS i GALILEO. Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1321/2004 z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie ustanowienia struktur zarządzania europejskimi programami radionawigacyjnymi ustanowiło agencję wspólnotową nazwaną Organem Nadzoru Europejskiego GNSS (Dz.Urz. UE L 246 z 20.07.2004 r.); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 912/2010 z dnia 22 września 2010 r. ustanawiające Agencję Europejskiego GNSS, uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1321/2004 w sprawie ustanowienia struktur zarządzania europejskimi programami radionawigacyjnymi i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 683/2008, (Dz.Urz. UE L 276 z 20.10.2010 r.).

⁴⁵ Kraj zamierza współpracować w zakresie udziału w kolejnej fazie Galileo. System ten ma objąć nawigacją satelitarną również terytorium Norwegii.

⁴⁶ Przykładowo w 2014 roku zawarto porozumienie na poziomie Ministrów Finansów i Gospodarki w sprawie zasad nadzoru nad obszarem usług finansowych. Z kolei w związku z kolejnym powiększeniem liczby państw członkowskich UE, w kwietniu 2014 roku państwa EFTA podpisały umowę o rozszerzeniu porozumienia EOG o Chorwację. Państwa EFTA-EOG zadeklarowały kontynuację inicjatyw finansowych w ramach mechanizmu finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

Komitetu EOG. Na etapie przygotowywania aktów prawnych przewidziano procedurę informowania i konsultacji ekspertów z krajów EFTA-EOG⁴⁷.

Za implementację przepisów do strefy EFTA-EOG odpowiada zatem Wspólny Komitet EOG (*EEC Joint Committee*) złożony z przedstawicieli UE i przedstawicieli trzech państw EFTA-EOG. Organ ten, którego posiedzenia odbywają się raz w miesiącu, analizuje nowe akty prawne dotyczące rynku wewnętrznego i podejmuje decyzję, które z nich należy włączyć do Porozumienia EOG. Formalne włączenie prawodawstwa do Porozumienia EOG musi skutkować przeniesieniem go do ustawodawstwa krajowego państw EFTA-EOG. Może to się odbyć poprzez zwykłą decyzję wykonawczą lub wymagać zgody parlamentu. Na etapie transpozycji możliwe są wyłącznie techniczne dostosowania aktów prawnych. Po zakończeniu procesu implementowania prawodawstwa UE w zakresie rynku wewnętrznego na państwa EFTA/EOG, monitorowaniem jego transpozycji i stosowania zajmuje się Urząd Nadzoru EFTA i Trybunał EFTA. Co roku jest kompletowany i upubliczniany indeks aktów prawnych UE przyjętych przez Wspólny Komitet EOG i opublikowanych w Dzienniku Urzędowym EOG (*EEA Joint Committee Decisions Adopted*)⁴⁸. Równoległe prezentowany jest też wykaz aktów uznanych za istotne, a które nie zostały jeszcze włączone do Porozumienia EOG. W proces monitorowania Porozumienia EOG są również silnie zaangażowane zarówno Parlament Europejski (PE), jak i parlamenty krajowe państw EFTA-EOG. Art. 95 P ustanawia Wspólny Komitet Parlamentarny EOG, którego posiedzenia odbywają się dwa razy w roku. Jego członkowie mają prawo przedstawiać pytania pisemne i ustne przedstawicielom Rady EOG i Wspólnego Komitetu EOG oraz wyrażać swoje poglądy w sprawozdaniach i rezolucjach⁴⁹.

Rada UE z niepokojem jednak zauważa nawracające zaległości w zakresie procesu implementacji przepisów UE. Wyraźnie dostrzega się nie tylko celowe opóźnienia w tempie inkorporowania norm prawnych UE, ale także egzekwowanie przyjętego już prawa EOG. Polityka, którą prowadzi Norwegia względem Unii Europejskiej, często jest porównywana do „zbierania wiśni” (*cherry picking*), tj. implementowania tylko tych przepisów, które pozosta-

⁴⁷ A. Boryczka-Cichy, *Norwegia a kwestia...*, *op. cit.*, s. 244.

⁴⁸ Adopted Joint Committee Decisions, <http://www.efta.int/legal-texts/eea/adopted-joint-committee-decisions> [dostęp: 17.02.2015].

⁴⁹ Zob. Por. T. Bergman, E. Damgaard, *Delegation and Accountability in European Integration. The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*, „The Journal of Legislative Studies” 2000, nr 6.

ją wygodne. To zjawisko legislacyjnej ambiwalentności wynika z możliwości żądania zmian i odstępstw (*right of reservation*), w zakresie wdrażania odpowiednich przepisów w państwach EFTA-EOG⁵⁰. I to właśnie rozwiązanie zdaje się satysfakcjonować Norwegów. Rada UE zwraca uwagę, że przywilej ten, choć wynika z mocy umowy o EOG, nie może zamieniać się w narzędzie do kwestionowania prawodawstwa UE. Taka praktyka przyczynia się bowiem do rozdrobnienia rynku wewnętrznego, zaburzenia jednolitości, wreszcie asymetrycznego rozłożenia praw i obowiązków podmiotów gospodarczych. Wnioski takie płyną z przeprowadzanych od 2008 roku co dwa lata raportów Rady w sprawie stanu rynku wewnętrznego w ramach relacji z krajami zachodniej Europy, niebędącymi członkami UE⁵¹. Pomimo braku dynamizmu, systematyczności i pełności we wdrażaniu prawodawstwa przez państwa EOG-EFTA, stała aktualizacja procesu cały czas trwa.

Oprócz porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, Norwegia jest stroną dwustronnych umów z UE, w szczególności w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także częściowo rolnictwa. Kraj jest sygnatariuszem układu z Schengen oraz w pełni uczestniczy w systemie dublińskiego rozpatrywania wniosków o azyl – współtworząc Europę bez granic (dzięki czemu wraz z krajami UE prowadzi wspólną politykę graniczną i azylową). W ramach kooperacji w wymiarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Norwegia uczestniczy w takich inicjatywach organizacyjnych, jak: Europol (Europejski Urząd Policji, *European Police Office*)⁵², Frontex (Europejska Agencja Zarządzania Współpracą

⁵⁰ Zob. S. Gstoehl, *Scandinavia and Switzerland: Small, Successful and Stubborn Toward EU*, „Journal of European Public Policy” 2002, nr 9, s. 533–534.

⁵¹ *Council conclusions on a homogeneous extended single market and EU relations with Non-EU Western European countries*, General Affairs Council meeting, Brussels, 16 grudnia 2014 r. s. 4–5. Zob. *2008 Council conclusions on EU relations with EFTA countries*, http://www.llv.li/files/sewr/pdf-llv-sewr-16651_1_08.pdf [dostęp: 25.02.2015]; *2010 Council conclusions on EU relations with EFTA countries*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118458.pdf [dostęp: 25.02.2015]; *2012 Council conclusions on EU relations with EFTA countries*, http://eeas.europa.eu/norway/docs/2012_final_conclusions_en.pdf [dostęp: 25.02.2015]; *2014 Council conclusions on EU relations with EFTA countries*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/146315.pdf [dostęp: 25.02.2015].

⁵² Decyzja Komisji (2009/371/WSiSW) z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiająca Europejski Urząd Policji (Europol), (Dz.Uz. UE L 121 z 15.05.2009 r.); konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu), sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r., (Dz.U. z dn. 17.02.2005 r., Nr 29 poz. 243).

Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU*)⁵³, Eurojust (Europejska Jednostka Współpracy Sądowej, *The European Union's Judicial Cooperation Unit*)⁵⁴, CEPOL (Europejskie Kolegium Policyjne, *European Police College*)⁵⁵.

Pod koniec 2007 roku została podpisana konwencja o jurysdykcji i uznawaniu oraz wykonywaniu orzeczeń w celu osiągnięcia tej samej intensywności obiegu orzeczeń pomiędzy państwami UE a Szwajcarią, Norwegią i Islandią. Po wejściu w życie zastąpiła ona konwencję z Lugano z 1988 r. o jurysdykcji oraz wykonywaniu orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych⁵⁶. Należy dostrzec także wspólny dialog, jaki jest prowadzony pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości UE a Trybunałem EFTA. Trybunał Sprawiedliwości UE odnosił się do wyroków Trybunału EFTA w wielu indywidualnych sprawach uznając jego wkład i znaczenie orzecznicze. Rola jurysdykcyjna Trybunału EFTA ma dla Trybunału Sprawiedliwości UE charakter pomocniczy i wspierający. Model współpracy stanowi wzorcowy przykład instytucjonalnego dialogu między organami wymiaru sprawiedliwości⁵⁷.

Norwegia, mając jednorodne priorytety polityki zagranicznej, jest cennym partnerem dla UE na arenie międzynarodowej. W tym zakresie partycypuje w niektórych programach w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPZiB i WPBiO). Wystarczy wspomnieć o wspólnych działaniach Sił Szybkiego Reagowania WPBiO, czy Grup Bojowych UE. Kraj faktycznie uczestniczył w misjach UE w Bośni. Norwegia jest członkiem Europejskiej Agencji Obrony (*European Defence Agency – EDA*)⁵⁸, oraz korzysta z raportów Centrum Satelitarnego Unii

⁵³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, (Dz.Urz. UE L 349 z 25.11.2004 r.).

⁵⁴ Decyzja Rady (2002/187/WSiSW) z dnia 28 lutego 2002 r. ustanawiająca Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością, (Dz.Urz. UE L 063 z 06.03.2002 r.).

⁵⁵ Decyzja Rady 2005/681/WSiSW z dnia 20 września 2005 r. ustanawiająca Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL) i uchylająca decyzję 2000/820/WSiSW, (Dz.Urz. UE L 256 z 01.10.2005 r.).

⁵⁶ Decyzja Rady 2007/712/WE z dnia 15 października 2007 r. dotycząca podpisania Konwencji o jurysdykcji i uznawaniu oraz wykonywaniu orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych, (Dz. Urz. L 147 z 10.06.2009).

⁵⁷ Szerzej zob. *The EFTA Court – Ten years on*, red. C. Baudenbacher, P. Tresselt, T. Orlygsson, Hart Publishing, Oxford/Portland 2005.

⁵⁸ Wspólne działanie Rady (2004/551/WPZiB) z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony, (Dz.Urz. L 245, 17.07.2004 r.), wspólne działanie

Europejskiej (*The European Union Satellite Centre – EUSC*)⁵⁹. W następstwie tragicznych zamachów w Oslo i na wyspie Utøya, współpraca została wzmocniona w wielu sektorach, w szczególności w zakresie walki z terroryzmem i radykalizacją ideologiczną. Prowadzone są regularne dialogi polityczne, np. pod przewodnictwem Norwegii w ramach Komitetu Łącznikowego *ad hoc* ds. Palestyny (AHLC). W 2004 roku zawarto umowę ustanawiającą ramy udziału Norwegii w operacjach zarządzania kryzysowego UE. Art. 1 pkt 2 owego porozumienia przewiduje, że w sytuacji decyzji UE o podjęciu operacji wojskowej zarządzania kryzysowego, Królestwo Norwegii poinformuje każdorazowo o ewentualnym zamiarze uczestniczenia w operacji, a następnie udzieli informacji w sprawie proponowanego wkładu⁶⁰.

Norwegia jest również aktywnym partnerem UE w sprawie Arktyki i Koła Podbiegunowego. „Wymiar północny” UE, który od 2007 r. służy jako wspólna polityka Wspólnoty, Rosji, Norwegii i Islandii, uzupełnia dialog UE z tymi państwami. Powołano do życia organ – Parlamentarne Forum Wymiaru Północnego – którego członkiem-założycielem jest Parlament Europejski. Norwegia, z uwagi na wysoki priorytet jaki nadaje kwestii Arktyki i zmian dotyczących tego regionu, odgrywa ważną rolę w ramach „wymiaru północnego”. Kraj przewodniczy w Euro-Arktycznej Radzie Barentsa, zapewniając Komisji rolę obserwatora⁶¹. UE uruchomiła swoją politykę na rzecz Arktyki na podstawie dwóch komunikatów Komisji (z 2008 r. i 2012 r.), konkluzji Rady (2009 r.) oraz sprawozdania i rezolucji Parlamentu Europejskiego (2011 r.)⁶².

Rady (2008/299/WPZiB) z dnia 7 kwietnia 2008 r. zmieniające wspólne działanie Rady (2004/551/WPZiB) w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony, (Dz.Urz. UE L 102 z 12.04.2008 r.).

⁵⁹ Wspólne działanie Rady z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie ustanowienia Centrum Satelitarnej Unii Europejskiej, (Dz.U. UE L 200 z 25.07.2001 r.), wspólne działanie Rady 2001/554/WPZiB z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie ustanowienia Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem, (Dz.Urz. UE L 200 z 25.07.2001 r.), wspólne działanie Rady 2006/1002/WPZiB z dnia 21 grudnia 2006 r. zmieniające wspólne działanie 2001/554/WPZiB w sprawie ustanowienia Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem, (Dz.Urz. UE L 409 z 30.12.2006 r.).

⁶⁰ Zob. *Agreement between EU and Norway establishing a Framework for the Participation of Norway in the EU Crisis Management Operations*, <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Agreement-between-EU-and-Norway-establishing-a-Framework-for-the-Participation-of-Norway-in-the-EU-Crisis-Management-Operations/id420601/> [dostęp: 21.02.2015].

⁶¹ Zob. A. Airoidi, *The European Union and the Arctic. Developments and perspectives 2010–2014*, Nordic Council of Ministers, Kopenhaga 2014, <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:771155/FULLTEXT01.pdf> [dostęp: 22.02.2015].

⁶² Rezolucja Parlamentu Europejskiego 2008/2633(RSP) z dnia 9 października 2008 r. w sprawie zarządzania regionem arktycznym, P6_TA(2008)0474, (Dz.Urz. UE C 9 E

Parlament Europejski jest członkiem-założycielem Konferencji Parlamentarzystów Regionu Arktycznego. Norwegia i UE współpracują także w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego⁶³ i wspólnie deklarują pełną gotowość do zacieśnienia partnerstwa w wielu sektorach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w ramach współpracy regionalnej w dziedzinie ochrony środowiska, transportu i logistyki, zdrowia publicznego oraz społecznego dobrobytu i kultury. UE i Norwegię łączą także trwałe stosunki w sektorze energetycznym, klimatycznym i ochrony środowiska. Obie strony wypracowały dobre praktyki w kwestii bezpieczeństwa dostaw, promocji konkurencyjnej, bezpiecznej i zrównoważonej gospodarki niskoemisyjnej, efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii, a także w sprawie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS). W sektorze rolnictwa stosunki dwustronne rozwinęły się po 2010 roku poprzez zawarcie, na podstawie art. 19 porozumienia EOG, umowy w sprawie dalszej liberalizacji handlu produktami rolnymi. Obie strony zobowiązały się do dokonywania corocznych przeglądów warunków handlu produktami rolnymi w celu negocjowania dalszej liberalizacji. Współpraca obejmuje także wspólne konsultacje na temat zasobów rybnych, wymiany uprawnień do połowów w wyłącznych strefach połowowych.

W dniu 7 stycznia 2010 roku rząd Norwegii powołał niezależną komisję do przeprowadzenia analizy praktycznego wymiaru porozumień między UE a Norwegią. Mandat Komisji obejmował kompleksowy przegląd politycznych, administracyjnych, gospodarczych, społecznych i innych konsekwencji zawartych porozumień. Prace Komisji zostały przedstawione w oficjalnym raporcie (*White Paper*) w dniu 17 stycznia 2012 roku. Biała Księga na temat Porozumienia EOG oraz innych umów Norwegii z UE ukazała Norwegię jako kraj w 3/4 zintegrowany z UE. W raporcie podkreśla się, że przedmiotowa współpraca jest skuteczna, elastyczna i zapewnia wzajemną odpowiedzialność⁶⁴. Analizując treść dokumentu, można jednak odnieść wrażenie, że

z 15.01.2010 r.); komunikat Komisji z dnia 20 listopada 2008 r. (COM(2008)0763) w sprawie Unii Europejskiej i regionu arktycznego; konkluzje Rady z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie Arktyki oraz z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie Unii Europejskiej i regionu arktycznego. Por. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie zrównoważonej polityki UE na dalekiej północy (2009/2214(INI)), (Dz.Urz. UE C z dnia 11.05.2012 r.)

⁶³ Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB) powstała w 1992 r. z inicjatywy UE i państw nadbrzeżnych w następstwie rozpadu ZSRR. Wszystkie państwa będące członkami RPMB uczestniczą w Konferencji Parlamentarnej Morza Bałtyckiego (BSPC), której członkiem jest też Parlament Europejski.

⁶⁴ *Outside and Inside. Norway's agreements with the European Union*, Chapter 13, *Other parties' views on Norway's agreements with the EU*, Official Norwegian Reports NOU

norweskie spojrzenie na ową skuteczność, elastyczność i odpowiedzialność jest interpretowane w specyficzny sposób. Albowiem w takich kategoriach, by uwzględnić zrozumienie dla

„największego możliwego stopnia udziału Norwegii w procesach UE, z poszanowaniem jej potrzeb i interesów, w sposób prawidłowy i odpowiedzialny, który zabezpieczałby jakość i efektywność współpracy”⁶⁵.

Tego typu sformułowanie w sposób zawołowany wyraża stanowisko, że kraj jest gotowy na współpracę dopóty, dopóki nie będzie ona sprzeczna z norweskimi interesami. W środowisku analityków takie podejście nazywane jest „norweską metodą” integracji europejskiej⁶⁶.

Stanowisko Unii Europejskiej jako drugiej strony tej relacji wyrażają publikowane co dwa lata, od 2008 roku, i już wcześniej cytowane, konkluzje Rady w sprawie oceny ogólnego stanu stosunków UE z Republiką Islandii, Księstwem Liechtensteinu, Królestwem Norwegii i Konfederacją Szwajcarską. Od 2012 roku, z uwagi na rozwój stosunków z Księstwem Andory, Księstwem Monako i Republiką San Marino – kraje te też są uwzględniane. Poza ogólnymi spostrzeżeniami – wyrażającymi szczególność stosunków z partnerami, którzy dzielą nie tylko wspólną historię, granice, ale także wartości i wspólną tożsamość europejską – Rada zwraca uwagę na wspólne interesy. Podkreśla się, że jednolity rynek jest gwarancją długoterminowego wspólnego dobrobytu i kluczem dla zapewnienia pokoju oraz stabilności w Europie. Zauważa się, że obowiązkiem wszystkich członków rozszerzonego jednolitego rynku jest zapewnienie jego integralności i jednorodności, która wpływa bezpośrednio na spójność społeczną oraz solidarność między państwami.

„Rada podkreśla bliskość i stabilność relacji z Norwegią. Z zadowoleniem przyjmuje przyjęcie przez rząd norweski nominacji na Ministra do spraw UE i EOG, jak również opublikowanie w dniu 11 czerwca 2014 roku nowej rządowej strategii współpracy z UE: *Norwegia w Europie 2014–2017*. Oczekując kontynuacji, Rada docenia ścisłą współpracę z Norwegią w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), która oparta jest na wspólnych wartościach, takich jak: demokracja, praworządność i prawa człowieka. W odniesieniu do współpracy w dziedzinie energii, Rada w pełni uznaje znaczenie tej współpracy dla bezpieczeństwa energetycznego UE, i z satysfakcją odnotowuje, że Norwegia, jako główny dostawca gazu i ropy, pozostaje wiarygodnym partnerem. Rada zwraca uwagę na znaczenie ścisłej współpracy z Norwegią w sprawie zmian klimatycznych, w szczególności w kontekście Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie

2012: 2.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ K. Eliassen, N. Sitter, *Ever Close Cooperation? The Limits of the „Norwegian Method” of European Integration*, „Scandinavian Political Studies” 2003, nr 26 (2), s. 120–129.

Zmiany Klimatu (UNFCCC). W odniesieniu do polityki arktycznej Rada potwierdza swoje zainteresowanie utrzymaniem statusu obserwatora w Radzie Arktycznej. Rada przywiązuje szczególną wagę do dalszej liberalizacji handlu produktami rolnymi. Dlatego z zadowoleniem przyjmuje rychłe uruchomienie negocjacji w sprawie liberalizacji handlu na podstawowe produkty rolne w ramach artykułu 19 porozumienia EOG. (...) Rada potwierdza swoje zdecydowane poparcie dla utrzymania międzynarodowego moratorium na połowy wielorybów w celach komercyjnych (ustanowionego w ramach Międzynarodowej Komisji Wielorybniczej) oraz na połowy waleni i innych gatunków morskich w ramach Konwencji o Międzynarodowym Handlu Gatunkami Zagrożonymi Wyginieciem (CITES). W celu zagwarantowania jednorodności dorobku rynku wewnętrznego w całym EOG, Rada wzywa Norwegię do szybkiego i merytorycznego zwiększenia wysiłków w celu wypełnienia swoich zobowiązań wynikających z umowy w zakresie terminowego wprowadzania ustawodawstwa EOG UE⁶⁷.

Raporty oceniające stan relacji UE – Norwegia powstają także w gronie niezależnych ekspertów. Kompleksowej analizie podjął się profesor Christophe Hillion z Uniwersytetu w Sztokholmie. W swoim raporcie Hillion podkreśla, że model stosunków Norwegia – UE jest uważany za skuteczny i użyteczny. Norwegia, jako najbardziej zintegrowany zewnętrzny partner UE, przyczynia się do budowania polityki Wspólnoty nie tylko poprzez finansowanie EOG, ale także partycypowanie w programach UE.

„Rzeczywiście, biorąc pod uwagę wdrożenie dorobku prawnego UE w Norwegii, w połączeniu z najwyższym poziomem składek zewnętrznych, można się zastanawiać, czy to jest w ogóle możliwe, aby stać się bardziej zintegrowanym bez przystępowania do Unii”⁶⁸.

Mimo wszystko Hillion zwraca szczególną uwagę na dwa czynniki, które mogą w przyszłości wymagać zmian w stosunkach między UE a państwami EFTA-EOG. Po pierwsze kolejne reformy traktatowe UE negatywnie wpływają na jednolitość prawną w EOG. Ekspert zauważa, że pragnienie UE do stałego usprawniania rynku wewnętrznego prowadzi do wzrostu napięcia normatywnego między nią a państwami EOG-EFTA.

„Od kiedy powstał EOG traktaty unijne zostały zmienione kilka razy, podczas gdy umowa strukturalna o EOG ani razu. Regularne poszerzanie materialnoprawne UE wywołuje pytania o wpływ tego procesu na funkcjonowanie EOG. Sugeruje się, że każdorazowe zmiany traktatowe w UE skutkują normatywnym erodowaniem EOG. Coraz mniej jest jasne, czy prawo rynku wewnętrznego EOG znaczy to samo, co prawo rynku wewnętr-

⁶⁷ *Council conclusions on a homogeneous extended single market and EU relations with Non-EU Western European countries*, General Affairs Council meeting, Bruksela, 16 grudnia 2014 r.

⁶⁸ Ch. Hillion, *Integrating an outsider. An EU perspective on relations with Norway*, Europautredningen, Rapport # 16, Sztokholm 2011, s. 15.

nego UE. To jest kwestia (ewentualnie negatywnych) skutków zmian dla jednorodności obszaru prawnego. (...) W szczególności chodzi o Traktat Lizboński, który z uwagi na daleko idące reformy, wprowadził nowe struktury oraz nowe sposoby działania. Poprawa spójności działań UE była, obok zwiększenia efektywności i demokratycznej legitymacji, głównym celem zmian traktatowych. Brak takiej spójności już od dawna ograniczał zdolność UE do sprawnego działania np. na arenie międzynarodowej. Głównym utrudnieniem był podział działań na filary: Wspólnotę Europejską z tradycyjnym *méthode communautaire*, sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne oraz politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Zmieniony TUE połączył dotychczas odrębne przestrzenie prawne Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej, wyzwalając konwergencje decyzyjną. Tak więc, po Lizbonie, jedno prawodawstwo UE może bardziej systematycznie obejmować zarówno obszary WE, jak i obszary dawnego drugiego i trzeciego filaru⁶⁹.

Integracja normatywna przestrzeni ekonomicznej (wspólny rynek) z pozostałą sferą działań, o ile racjonalna z punktu widzenia UE, wprowadziła niepewność i nieoznaczoność w EOG, który wcześniej miał wyraźnie zarysowany zakres funkcjonowania.

„Chociaż połączenie Wspólnoty i Unii samo w sobie nie pociąga za sobą zmian w funkcjonowaniu EOG, to jednak skutkuje tym, że UE jest bardziej chętna by realizować kilka celów poprzez przeplatanie polityk, przy użyciu tych samych instrumentów prawnych. Stąd po Lizbonie zniknęło tradycyjne rozróżnienie między WE i pozostałymi filarami, jako faktyczny wskaźnik zakresu prawnego EOG. Ustalenie, które akty prawne UE powinny zostać włączone do porozumienia o EOG, stało się mniej przewidywalne. Po pierwsze, ta niepewność może utrudniać spójną implementację nowych norm w ramach EOG, prowadząc do dodatkowych opóźnień we wdrażaniu *acquis*. Po drugie, państwa EFTA mogą stosować politykę selektywnego włączenia nowego prawodawstwa UE⁷⁰.

Hillion podsumowuje, że trwająca „defilaryzacja” Unii oraz dążenie do uzyskania kompleksowego podejścia i spójnej polityki może prowadzić do defragmentacji stosunków na linii UE – Norwegia.

Drugi czynnik, do którego odnosi się badacz, dotyczy zmian w składzie członkowskim po stronie EFTA-EOG. Hillion szczególnie podkreśla wagę konsekwencji płynących z możliwego przystąpienia Islandii do UE. Akcesja tego kraju może stać się ogromnym wyzwaniem dla ułożenia stosunków z pozostałymi państwami EFTA-EOG. Zredukowanie liczby państw do dwóch (w tym Liechtenstein) może rodzić pytanie o istnienie dalszego *raison d'être* dla utrzymywania takiego układu⁷¹. Być może niezbędne byłoby wtedy opracowanie nowego, instytucjonalnego modelu współpracy, który ewoluowałby w stronę całościowej i jednolicie przedstawionej oferty ułożenia relacji

⁶⁹ *Ibidem*, s. 16.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 17.

⁷¹ *Ibidem*, s. 18.

z wszystkimi sąsiadami „zachodnioeuropejskimi”, nie będącymi członkami UE. Problem ten wydaje się jednak nieaktualny z uwagi na fakt, że w marcu 2015 roku minister spraw zagranicznych Islandii Gunnar Bragi Sveinsson poinformował, iż jego kraj wycofuje swoją kandydaturę. Decyzję uzasadniono stwierdzeniem, że interesom Islandii lepiej służy pozostanie poza UE⁷².

PODSUMOWANIE

Te i inne elementy coraz bardziej postrzegane są przez pryzmat czynników potencjalnie mogących zachwiać harmonią dotychczasowych stosunków. Coraz dobitniej słychać głosy postulujące dokonanie przeglądu istniejących ram współpracy. Podnosi się kwestię potrzeby usprawnienia procedur opartych na pragmatycznym podejściu do interesów stron. Rada UE próbuje rozstrzygnąć, czy postulaty UE są prawidłowo realizowane w ramach istniejących instytucji. Zadaje retoryczne pytanie zastanawiając się, czy interes Unii nie byłby lepiej zapewniony poprzez bardziej kompleksowe i spójne podejście, obejmujące szersze pole współpracy. To wszystko rysuje wizję wyzwań wobec istniejącego układu stosunków⁷³.

W 2012 roku Unia Europejska została laureatem Pokojowej Nagrody Nobla. Biorąc pod uwagę choćby ten fakt, mimo występowania wielu zastrzeżeń, względy historyczne, kulturowe, geograficzne czy ekonomiczno-energetyczne przesądzają o tym, że UE i Norwegia są skazane na, co prawda trudną, ale przyjaźń i pogłębianie bliskiej współpracy w przyszłości, bez względu na to, czy będzie ona oceniana przez zewnętrznych obserwatorów w kategoriach: uprzywilejowanego partnerstwa, dalszej integracji outsidera, czy selektywnej współpracy.

⁷² *Islandia rezygnuje z kandydowania do UE*, <http://www.euractiv.pl/demokracja/arttykul/islandia-rezygnuje-z-kandydowania-do-ue-006683> [dostęp: 01.03.2015].

⁷³ Przyszłe relacje mogą ułożyć się zgodnie z jednym z trzech scenariuszy: pogłębianie współpracy w ramach EOG, opuszczenie EOG przez Norwegię i oparcie relacji na umowach dwustronnych, lub ubieganie się o pełne członkostwo. Pierwszy scenariusz jest aktualnie realizowany. W przypadku drugiej opcji relacje z UE, podobnie jak w przypadku Szwajcarii, regulowane byłyby poprzez umowy bilateralne. Jest jednak mało prawdopodobne, aby strona unijna była skłonna zaoferować Norwegii lepsze warunki niż te, które ma w ramach EOG. Trzecia opcja ze względów polityczno-społecznych jest obecnie wykluczona. Zob. C. Archer, *Norway outside the European Union. Norway and European integration from 1994 to 2004*, Routledge, Londyn, Nowy York 2005, s. 177–186.

BIBLIOGRAFIA

- Adopted Joint Committee Decisions, <http://www.efta.int/legal-texts/eea/adopted-joint-committee-decisions> [dostęp: 17.02.2015].
- Agreement between EU and Norway establishing a Framework for the Participation of Norway in the EU Crisis Management Operations*, <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Agreement-between-EU-and-Norway-establishing-a-Framework-for-the-Participation-of-Norway-in-the-EU-Crisis-Management-Operations/id420601/> [dostęp: 21.02.2015].
- Airoidi A., *The European Union and the Arctic. Developments and perspectives 2010–2014*, Nordic Council of Ministers, Kopenhaga 2014, <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:771155/FULLTEXT01.pdf> [dostęp: 22.02.2015].
- Archer C., *Norway outside the European Union. Norway and European integration from 1994 to 2004*, Routledge, Londyn, Nowy York 2005.
- Baudenbacher C., Tresselt P., Orlygsson T. (red.), *The EFTA Court – Ten years on*, Hart Publishing, Oxford/Portland 2005.
- Bergman T., Damgaard E., *Delegation and Accountability in European Integration. The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*, „The Journal of Legislative Studies” 2000, nr 6.
- Boryczka-Cichy A., *Norwegia a kwestia integracji ze strukturami Unii Europejskiej*, „Międzynarodowe stosunki gospodarcze – integracja regionalna w Europie i na świecie” 2012, nr 123, http://www.ue.katowice.pl/uploads/media-/20_A.Boryczka-Cichy_Norwegia_a_Kwestia....pdf [dostęp: 27.02.2015].
- Ciszak T., *Europejski Obszar Gospodarczy*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2001, nr 5.
- Council conclusions on a homogeneous extended single market and EU relations with Non-EU Western European countries*, General Affairs Council meeting, Bruksela 16 grudnia 2014 r.
- Dobrze im na marginesie. Dlaczego Norwegowie coraz bardziej nie chcą do UE?*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/459169,norwegia-niepotrzebuje-unii-europejskiej-rosnie-euroceptycyzm-wsrod-norwegow.html> [dostęp: 21.02.2015].
- Doliwa-Klepacki Z.M., *Europejska integracja gospodarcza*, Białystok 1996.
- Eliassen K., Sitter N., *Ever Close Cooperation? The Limits of the „Norwegian Method” of European Integration*, „Scandinavian Political Studies” 2003, nr 26 (2).
- Emmerson M., Vahl M., Woolcock S., *Navigating by the Stars. Norway, the European Economic Area and the European Union*, Centre for European Policy Studies, Bruksela 2002.

- Grabarczyk B., *Norwegia – 16. państwo członkowskie Unii Europejskiej*, „Przeegląd Europejski” 2003, nr 1.
- Gstoehl S., *Scandinavia and Switzerland: Small, Successful and Stubborn Toward EU*, „Journal of European Public Policy” 2002, nr 9.
- Hillion Ch., *Integrating an outsider. An EU perspective on relations with Norway*, Europautredningen, Rapport # 16, Sztokholm 2011.
- Islandia rezygnuje z kandydowania do UE*, <http://www.euractiv.pl/demokracja/artukul/islandia-rezygnuje-z-kandydowania-do-ue-006683> [dostęp: 01.03.2015].
- Jak zarabia największy norweski fundusz emerytalny?*, <http://investlife.pl/jak-zarabia-najwiekszy-norweski-fundusz-emerytalny/> [dostęp: 19.02.2015].
- Kux S., Sverdrup U., *Fuzzy Borders and Adaptive Outsiders: Norway, Switzerland and the EU*, „European Integration” 2000, nr 22.
- Kuźelewska E., *Norweskie i szwajcarskie „nie” dla integracji europejskiej*, „Studia Europejskie” 2003, nr 3.
- Makać A., *EFTA w procesach zachodnioeuropejskiej integracji gospodarczej*, [w:] E. Oziewicz (red.), *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*, Warszawa 2001.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Agencje wykonawcze*, Biuro Analiz Sejmowych 18.08.2011, nr 17 (109), [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/D16A32A470A32496C12578EA0042BBE4/\\$File/Infos_109.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/D16A32A470A32496C12578EA0042BBE4/$File/Infos_109.pdf) [dostęp: 14.02.2015].
- Norwegia: w co inwestuje największy fundusz świata?*, <http://forsal.pl/artykuly/817619,norweski-fundusz-majatkowy-w-co-inwestuje-najwiekszy-fundusz-swiata.html> [dostęp: 11.02.2015].
- Nowicka K., *Stosunki Unia Europejska – Norwegia*, „Przeegląd Europejski” 2003, nr 1.
- Outside and Inside. Norway's agreements with the European Union*, Chapter 13, *Other parties' views on Norway's agreements with the EU*, Official Norwegian Reports NOU 2012: 2.
- Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oksford 2004.
- Stańczyk J., *Grupy Bojowe jako instrument polityki reagowania kryzysowego Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2009, nr 4 (52).
- Wallis D., *Forgotten Enlargement. Future Relations with Iceland, Norway and Switzerland*, Centre for Reform, Londyn 2002.
- W Norwegii każdy jest milionerem*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/W-Norwegii-kazdy-jest-milionerem-3032599.html> [dostęp: 11.02.2015].
- 2008 Council conclusions on EU relations with EFTA countries*, http://www.llv.li/files/sewr/pdf-llv-sewr-16651_1_08.pdf [dostęp: 25.02.2015].

- 2010 Council conclusions on EU relations with EFTA countries, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118458.pdf [dostęp: 25.02.2015].
- 2012 Council conclusions on EU relations with EFTA countries, http://eeas.europa.eu/norway/docs/2012_final_conclusions_en.pdf [dostęp: 25.02.2015].
- 2014 Council conclusions on EU relations with EFTA countries, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/146315.pdf [dostęp: (25.02.2015)].

NORWEGIA VERSUS UNIA EUROPEJSKA

– UPRZYWILEJOWANE PARTNERSTWO, INTEGRACJA OUTSIDERA,
CZY SELEKTYWNA WSPÓŁPRACA?

Streszczenie

Historyczne, kulturowe i geopolityczne więzi Norwegii z Europą nie były nigdy kwestionowane. Losy tego nordyckiego kraju, pomimo geograficznych uwarunkowań, sprawiły, że posiada on jedyny w swoim rodzaju status *outsidera* wśród swoich – czyli w odniesieniu do krajów Unii Europejskiej. Ścisła więź gospodarcza i polityczna realizowana jest głównie w ramach układów bilateralnych oraz poprzez strukturę Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu. Najważniejszą umową regulującą relacje ekonomiczne między Norwegią a UE jest porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, które zobowiązuje kraj do wdrażania przepisów unijnych dotyczących rynku wewnętrznego. Należy mieć świadomość, że status Norwegii w dużej mierze jest zdeterminowany przez charakterystyczny model gospodarki. Kraj jest zaliczany do najbogatszych na świecie i – co ważniejsze – opiera swoją płynność finansową w dużej mierze na wydobyciu i sprzedaży zagranicznej surowców energetycznych, które chce samodzielnie kontrolować. Jest to główna przyczyna tego, że kraj nie stał się oficjalnym członkiem struktur Unii Europejskiej. Dwukrotnie ta idea została odrzucona w referendum. Norwegowie nadal pozostają bardzo eurosceptyczni. Polityka, którą prowadzi Norwegia względem Unii Europejskiej, często porównywana jest do tzw. zbierania wiśni (*cherry picking*), tj. implementowania tylko tych przepisów, które pozostają wygodne. Niemniej jednak współpraca jest określana jako uprzywilejowane partnerstwo, a oficjalne dokumenty ukazują Norwegię jako kraj w 3/4 zintegrowany z UE.

NORWAY VERSUS THE EUROPEAN UNION: PRIVILEGED PARTNERSHIP, OUTSIDER'S INTEGRATION OR SELECTIVE CO-OPERATION?

Summary

Norwegian historical, cultural and geopolitical ties with Europe have never been questioned. The fate of this Nordic country, despite the geographical conditions, made it have a unique status of an outsider among friends, i.e. the European Union countries. The close economic and political ties are put into practice mainly in the framework of bilateral agreements and through the structure of the European Free Trade Association. The most important agreement regulating economic relations between Norway and the EU is the Agreement on the European Economic Area, which requires that the country implement the EU legislation concerning the internal market. One should be aware that the status of Norway is mainly determined by the characteristic model of its economy. The country ranks among the richest countries in the world and, what is more important, its prosperity is largely based on export sales of energy resources – which Norway wants to control independently. This is the main reason why the country has not become an official member of the European Union structures. The idea has been rejected in a referendum twice. Norwegians are still very Eurosceptic. Norwegian political approach towards the European Union is often compared to the so-called 'cherry picking', which means implementing only the provisions that remain comfortable. However, cooperation is defined as a privileged partnership, and official documents describe Norway as a country integrated with the EU at a rate of 75%.

НОРВЕГИЯ *VERSUS* ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ – ПРИВИЛЕГИРОВАННОЕ ПАРТНЁРСТВО, ИНТЕГРАЦИЯ АУТСАЙДЕРА ИЛИ СЕЛЕКТИВНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО?

Резюме

Исторические, культурные и геополитические связи Норвегии с Европой никогда не оспаривались. Участь этого нордического государства, несмотря на географические условия, сложилась таким образом, что он как единственный в своём роде обладает статусом *аутсайдера* среди своих – то есть

по отношению к государствам-членам Европейского союза. Тесные экономические и политические контакты реализуются главным образом в рамках двусторонних соглашений и структуры Европейской Ассоциации Свободной Торговли. Важнейшим договором, регулирующим отношения между Норвегией и Евросоюзом, является соглашение о Европейском экономическом пространстве, обязывающее государство реализовать положения ЕС, касающиеся внутреннего рынка. Необходимо осознавать, что статус Норвегии в большей мере определяется отличительной экономической моделью. Страна считается одной из самых богатых в мире, и – что ещё важнее – в большой степени базирует свою финансовую ликвидность на добыче и продаже иностранного энергетического сырья, которое Норвегия стремится контролировать самостоятельно. Данный фактор служит главной причиной того, что государство не является официальным членом структур Европейского союза. Дважды эта идея была отвергнута на референдуме. Норвежцев по-прежнему можно охарактеризовать как евроскептиков. Политика, проводимая Норвегией в отношении Европейского союза, часто сравнивается с так называемым «сбором вишни» (*cherry picking*), или принятия и реализации только тех положений, которые представляются выгодными. Тем не менее, сотрудничество определяется как привилегированное партнёрство, а в официальных документах Норвегия значится как государство, интегрированное с ЕС в отношении 3/4 к целому.

Józef M. Fiszer

ZADANIA I CELE POLITYKI ZAGRANICZNEJ WŁADIMIRA PUTINA

WPROWADZENIE

Tematem niniejszego opracowania jest analiza zadań i celów, jakie przed polityką zagraniczną Rosji postawił prezydent Władimir Putin, który *de facto* sprawuje najwyższą władzę w tym państwie od 2000 roku, czyli już piętnaście lat. Każda polityka, aby była skuteczną, musi mieć starannie opracowaną strategię i taktykę oraz z góry określony cel. Spróbuję zatem odpowiedzieć na pytanie, kim jest Władimir Putin i czy dysponuje on takimi instrumentami działania i co stanowi ich istotę. Jestem przekonany, że Władimir Putin już dawno postawił sobie konkretne cele do zrealizowania na arenie międzynarodowej i sukcesywnie je realizuje, poczynając od roku 2000 do dnia dzisiejszego. Jego celem głównym była i jest odbudowa silnej Rosji oraz jej mocnej pozycji na arenie międzynarodowej, jako supermocarstwa dysponującego adekwatnymi do tego statusu potencjałami, a zwłaszcza gospodarczym i militarnym. Jednocześnie dąży on do osłabienia pozycji i roli Stanów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej we współczesnym świecie¹.

Zaś tezą główną niniejszego artykułu jest stwierdzenie, że cele i zadania, jakie postawił przed polityką zagraniczną, a także militarną Rosji Władimir Putin są niebezpieczne dla Europy i świata, gdyż stanowią zagrożenie dla obecnego ładu i bezpieczeństwa międzynarodowego. Dążąc bowiem do odbudowy imperialnej Rosji, Władimir Putin najpierw chce odbudować jej potęgę

¹ P. Żurawski vel Grajewski, *Polityka Unii Europejskiej wobec Rosji a interesy Polski 1991–2004*, Ośrodek Myśli Politycznej, Centrum Europejskie Natolin, Kraków–Warszawa 2008, s. 329–383; J.M. Fiszer, *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego ładu globalnego*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013, s. 64–75.

wojskową i gospodarczą, a następnie będzie dążył do rekonstrukcji układu sił w Europie i na świecie, także z pomocą rosyjskiej armii, której zdolność do działań wojennych testuje dziś na Ukrainie, wyciągając stosowne wnioski z wojny z Gruzją w 2008 roku. Jednocześnie dąży on do rozbicia solidarności oraz zmiany stanowiska państw należących do sojuszu euroatlantyckiego wobec Ukrainy i aneksji Krymu przez Rosję.

1. WŁADIMIR PUTIN ORAZ JEGO POLITYKA WEWNĘTRZNA I ZAGRANICZNA

Dojście Władimira Putina do władzy potwierdziło podstawowe prawo, którym kierują się politycy i zgodnie z którym wyłaniani są przywódcy, a mianowicie, najpierw pojawia się zapotrzebowanie na męża stanu o określonych predyspozycjach, a dopiero potem szuka się adekwatnej osoby. Borys Jelcyn w grudniu 2000 roku oddał władzę Władimirowi Putinowi, bo ten pozytywnie przeszedł test: pokazał, że jest całkowicie lojalny i oddany państwu. Okazał się urzędnikiem zdolnym do działania, a takiego potrzebowała wówczas Rosja. Być może nauczył się tego w swojej szkole życia, czyli KGB. Władimira Putina poparł nie tylko Borys Jelcyn i jego „rodzina”, ale był on przede wszystkim przedstawicielem struktur siłowych. Znał język ludzi służb i potrafił z nimi rozmawiać, rozumiał ich interesy, ale także widział zagrożone interesy państwa i narodu. Jak piszą Stanisław Bieleń i Maciej Raś:

„(...) zażegnano [w ten sposób – J.M.F.] kolejną w dziejach Rosji ‘smutę’. Obraz Jelcyna zastąpiony został wizerunkiem nowego lidera – Władimira Putina prężnego, zdecydowanego, wyrachowanego (co w polityce nie jest niczym negatywnym), otwartego na świat, pozbawionego kompleksów wobec Zachodu, a jednocześnie szanującego tradycję, nawet tę radziecką, potrafiącego przywrócić Rosjanom poczucie godności i dumy narodowej”².

Rzecz charakterystyczna, ale wielu badaczy i analityków rosyjskiej sceny politycznej zwraca uwagę właśnie na to, że pod władzą Putina Rosjanie „odzyskali poczucie dumy narodowej”, a Rosja odbudowała swój autorytet na arenie międzynarodowej³. Nasuwa się tutaj pytanie, jak udało się to Władimirowi Putinowi osiągnąć i dzięki jakim cechom przywódczym zaskarbić sobie zaufanie i zasłużyć na wdzięczność Rosjan? Otóż Putin okazał się

² S. Bieleń, M. Raś, *Polityka zagraniczna Rosji*, Difin, Warszawa 2008, s. 10.

³ A. Ananicz, *Rosja po dwóch małych wojnach*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1, 2009, s. 15–16; J. Afanasjew, *Groźna Rosja*, Wydawnictwo Oficyna Naukowa, Warszawa 2004.

pragmatykiem. Od początku kierował się wizją przywrócenia Rosji dawnej, imperialnej świetności. Był świadom, że może to osiągnąć tylko w warunkach ustabilizowanego wewnątrznie państwa. Dlatego też podjął zdecydowane wysiłki, które miały powstrzymać dalszą anarchizację państwa i odbudować jego autorytet. Musiał w tym celu nie tylko stworzyć sieć lojalnych mu wysokich urzędników w Moskwie i w całej Rosji, lecz także odzyskać własność państwową, zwłaszcza w sektorze surowcowo-energetycznym, która *de facto* została rozkradziona w czasach rządów prezydenta Borysa Jelcyna. Jednocześnie przystąpił do odbudowy gospodarczej Rosji, zdając sobie sprawę, że bez tego potencjału nie uda się jej przywrócić pozycji supermocarstwa na arenie międzynarodowej. Niestety, politolodzy i psychologowie zajmujący się osobowością i przywództwem Władimira Putina oraz jego sukcesami – moim zdaniem – niedostatecznie uwzględniają ów aspekt ekonomiczny i rolę gospodarki, jako ważnej przesłanki tychże sukcesów. Dlatego też poświęcę im tutaj nieco więcej miejsca. Sukcesy te bowiem pozwoliły Władimirowi Putinowi na równoległe prowadzenie ofensywy politycznej i międzynarodowej, a tym samym na sprawowanie władzy w sposób coraz bardziej autorytarny, a zarazem społecznie legitymizowany. Nie były to zadania łatwe, zwłaszcza jeśli idzie o przyspieszenie rozwoju gospodarczego Rosji i poprawę nastrojów społecznych. Władimir Putin, nie znając się na gospodarce i jej mechanizmach, musiał bowiem pozostać pod wpływem różnych grup nacisku. Z jednej strony byli to zwolennicy interwencjonizmu państwowego, powołujący się na zasady *keynesizmu*, z drugiej zwolennicy liberalizmu, którzy mieli wiele do powiedzenia w czasie prezydentury Jelcyna. W rezultacie tego, politykę ekonomiczną Władimira Putina cechowała niekonsekwencja; elementy liberalnego monetaryzmu (np. podatek liniowy) przeplatały się z autorytarnymi decyzjami urzędników państwowych. Władimir Putin dążył jednak do uruchomienia w Rosji mechanizmów efektywnościowych i chciał ograniczyć, bądź wręcz wyeliminować zjawiska patologiczne. Jednym z takich zjawisk była „dzika” prywatyzacja państwowych firm i wypływ kapitału rosyjskiego za granicę. W okresie prezydentury Borysa Jelcyna oceniano go na około 10 mld dolarów rocznie. Część tego kapitału powracała następnie do Rosji pod szyldem spółek międzynarodowych, ale większość pozostała na stałe poza Rosją. W nielegalnym wywozie kapitału za granicę przodowali tzw. oligarchowie, czyli nowobogacka elita, zniechęcona przez rosyjskie społeczeństwo. Była to jedna z przyczyn rozpoczęcia przez Władimira Putina zdecydowanej wojny przeciwko oligarchom, czego najbardziej spektakularnym wyrazem było uwięzienie Michaiła Chodorkowskiego i nacjonalizacja jego koncernu. Część oligarchów uciekła wówczas za granicę, pozostali zniknęli z życia publicznej

go⁴. Ułatwiło to Putinowi budowę kapitalizmu państwowego w Rosji, w wersji dziewiętnastowiecznej, czyli opartego na średnich i drobnych właścicielach kapitału – z jednej strony i pracowników najemnych – z drugiej. Ci pierwsi okazali się dla autorytarnej władzy wygodniejsi niż oligarchowie, a przede wszystkim bardziej posłuszni. Rzadko emigrują z Rosji na stałe, rzadko też transferują kapitał za granicę. Zgromadzony kapitał w części konsumują, w części zaś inwestują w Rosji. Dla W. Putina stali się przyszłością Rosji, decydując o kierunkach rozwoju przemysłu, rolnictwa, usług i innych sektorów gospodarki. Ale prezydent W. Putin nie zapomniał też o tych, którzy wierzyli w niego najmocniej i z nim też wiązali nadzieje na lepszą przyszłość, czyli o pracobiorcach, występując jednak częściej jako dobry wujek zwiększający płacę minimalną, bądź świadczenia socjalne niż jako propagator sprawiedliwszego od liberalizmu mechanizmu ekonomicznego, właściwie dzieląc zysk na płace i dochody z kapitału. Dzięki temu rosło społeczne poparcie dla jego polityki wewnętrznej i zagranicznej. Tak rodził się też „kult Putina”, który utrzymuje się do dnia dzisiejszego w Rosji, a świadczą o tym różne sondaże⁵.

W latach 2000–2008, a więc w czasie pierwszej prezydentury Władimira Putina, Rosja notowała wysokie tempo wzrostu gospodarczego, a szczególnie zaś podczas pierwszej kadencji, przypadającej na lata 2000–2004. O ile jednak w okresie 2000–2004 podstawowy wpływ na ten proces wywierał „efekt odtworzeniowy”, związany z głęboką zapaścią gospodarki rosyjskiej w efekcie kryzysu 1998 r., to w następnych latach głównym czynnikiem napędowym rozwoju gospodarczego stały się sprzyjające uwarunkowania zewnętrzne, związane z szybkim wzrostem cen paliw i surowców eksportowanych przez Rosję, w tym przede wszystkim ropy naftowej, gazu ziemnego i metali kolorowych⁶. Już w maju 2003 roku prezydent W. Putin ogłosił plan podwojenia produktu krajowego brutto Rosji w ciągu dziesięciu lat, tj. do 2012 roku. Dla osiągnięcia tego celu niezbędne było utrzymanie średniorocznego tempa wzrostu PKB w tym okresie na poziomie 7,2%. Znakomicie sprzyjające warunki zewnętr-

⁴ P. Bożyk, *Ewolucja pozycji Rosji w świecie w procesie transformacji systemowej*, [w:] P. Bożyk (red.), *Polska–Rosja. Stosunki gospodarcze 2000–2008*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna, Warszawa 2009, s. 12.

⁵ A. Jack, *Inside Putin's Russia*, Wydawnictwo Oxford University Press, London 2004, s. 47–58; G. Kuczyński, *System władzy w Rosji po wyborach prezydenckich*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, nr 3(23), 2008, s. 82–96.

⁶ E. Lucas, *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, Wydawnictwo Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2008, s. 57; J. Rutkowski, *Rozwój gospodarki rosyjskiej do 2020 roku – uwarunkowania, szanse realizacji*, [w:] P. Bożyk (red.), *Polska–Rosja...*, *op. cit.*, s. 23.

ne, w tym przede wszystkim ciągle rosnące ceny ropy naftowej i innych paliw i surowców eksportowanych przez Rosję, a także wyniki w 2003 roku, kiedy to wzrost PKB osiągnął 7,3% oraz w 2004 roku ze wzrostem 7,2%, wskazywały, że tak postawione zadanie jest możliwe do wykonania⁷.

W latach 2003–2007 wyraźnie wzrosła dynamika rozwoju gospodarczego Rosji osiągając tempo znacznie wyższe w porównaniu z Europą Zachodnią i Stanami Zjednoczonymi, co pobudziło zainteresowanie koncernów zachodnich inwestycjami w Rosji. W sumie napływ bezpośrednich inwestycji kapitałowych do Rosji jest wciąż niewielki, a w porównaniu z Chinami całkiem marginalny. O ile jednak w latach 90. poprzedniego stulecia brak inwestycji zagranicznych zdecydowanie hamował rozwój gospodarczy Rosji, o tyle zwiększające się po 2000 roku zasoby kapitałowe Rosji z tytułu dodatniego bilansu handlowego umożliwiły jej rozwój w warunkach ograniczonego napływu zagranicznych bezpośrednich inwestycji kapitałowych.

W ciągu trzech lat 2003–2005 PKB w nominalnym wyrażeniu rublowym wzrósł o 100% – z 10 831 mld RUB w 2002 r. do 21 625 mld RUB w 2005 r. Jeszcze szybszy wzrost PKB wystąpił w nominalnym ujęciu dolarowym. Zwiększył się on z 325,5 mld USD w 2002 r. do 764,7 mld w 2005 r., tj. 2,21-krotnie. Równie szybki wzrost PKB wystąpił w okresie 2006–2008. PKB w nominalnym wyrażeniu rublowym zwiększył się o 92%, a w dolarowym – 2,2-krotnie. W latach 2003–2008 PKB w nominalnym wyrażeniu rublowym zwiększył się 3,83-krotnie, a w nominalnym ujęciu dolarowym przeszło 4,84-krotnie⁸.

W rezultacie tego wzrostu gospodarczego Rosja zaczęła rozwiązywać swe podstawowe problemy ekonomiczne i społeczne. Szybko zrównoważyła bilans płatniczy, uzyskując coraz większą nadwyżkę eksportu nad importem. Spłaciła zadłużenie zagraniczne Związku Radzieckiego, powiększając z roku na rok swe rezerwy dewizowe, które dziś nadal są wysokie, sięgające kwoty 4,5 biliona dolarów. Zwiększył się import zarówno towarów konsumpcyjnych, jak też inwestycyjnych, podniesiono zarobki pracowników. Zahamowano inflację i pauperyzację społeczeństwa rosyjskiego.

Szybki wzrost PKB spowodował też znaczny awans Rosji w statystykach międzynarodowych. Weszła ona do „klubu” najbogatszych państw świata, z wartością PKB przekraczającą 1 bilion dolarów i znalazła się na ósmym miejscu w pierwszej dziesiątce państw świata pod względem wartości PKB⁹.

⁷ *Ibidem*.

⁸ J. Rutkowski, *Rozwój gospodarki rosyjskiej...*, *op. cit.*, s. 24; W. Kudrow, *Ekonomika Rosji: istota i perspektywy*, „*Ekonomika Światowa i Stosunki Międzynarodowe*”, nr 2, 2009, s. 41–49.

⁹ J. Rutkowski, *Rozwój gospodarki rosyjskiej...*, *op. cit.*, s. 41–49.

Pojawiła się więc perspektywa na przywrócenie Rosji statusu supermocarstwa globalnego. Rozwój gospodarczy sprawił też, że odczuwalnie podniosła się stopa życiowa ludności, a przede wszystkim niższych jej warstw. Wszystko to łączono z osobą prezydenta Władimira Putina, który dzięki temu zdominował Rosję i jej scenę polityczną. Okazał się, mimo początkowych obaw, władcą z charakterem, a tylko takich zawsze ceniło się i docenia nadal w Rosji. Dlatego też pokochała go Rosja i zaakceptowała jako swojego niekwestionowanego przywódcę. Wyrazem tego i testem popularności Władimira Putina w Rosji stały się wybory prezydenckie w 2004 roku, w wyniku których został on wybrany na kolejną drugą kadencję. Spośród 66,3 mln oddanych głosów, Władimir Putin otrzymał aż 49 mln, tj. 71,2% głosów. Źródłem tej niezwykłej popularności Putina, która pozwoliła mu wygrać te wybory już w pierwszej turze, była głęboko zakorzeniona w społeczeństwie rosyjskim, szczególnie po okresie pierestrojki i demokracji w stylu Jelcyna, potrzeba stabilizacji politycznej, bezpieczeństwa i odbudowy mocarstwowej pozycji Rosji. Niewątpliwie, prezydentowi sprzyjała też państwowa kontrola nad mediami i różnego rodzaju naciski administracyjne, wywierane przez jego administrację. Potyczki Władimira Putina z medialnymi oligarchami, czyli z Borysem Bieriezowskim i Władimirem Gusińskim, zakończone ich wygnaniem z kraju, zapewniły mu i jego politycznemu zapleczu nie tylko władzę nad kontrolowanymi przez nich mediami, ale również dalsze poparcie opinii publicznej¹⁰.

Nie ulega też wątpliwości, że autorytarnym rządów W. Putina i jego sukcesom wyborczym sprzyjała sytuacja na scenie politycznej Rosji, którą cechowała słabość partii politycznych, łącznie z partią komunistyczną. Dzięki temu osiągnięciu konsolidacji władzy w państwie było zastąpienie politycznego klanu z czasów Jelcyna, zwanego „rodziną”, przez oddanych Putinowi i zaufanych polityków, tworzących tzw. grupę „siłowników”. Ludzie ci, wraz z administracją kremlowską i jej aparatem władzy, podobnie jak pod rządami Breżniewa, dbali i dbają do dnia dzisiejszego o wizerunek Władimira Putina jako dobrego gospodarza oraz przywódcę państwa i ojca narodu. Jednocześnie niszczone i tak już słabą opozycję polityczną w Rosji, ale zarazem pozwalano istnieć małym partiom opozycyjnym, które nie otrzymywały czasu antenowego w telewizji. Tolerowano też niektóre gazety opozycyjne, ale warunkiem była niewielka liczba czytelników. Tak w praktyce funkcjonowała putinowska doktryna „demokracji sterowanej”. Dzięki tej pozorowanej demokracji Władimir

¹⁰ J.M. Fiszer (red.), *Systemy polityczne oraz polityka wewnętrzna i zagraniczna w państwach postkomunistycznych Europy i Azji w latach 2004–2005*, KNP PAN, Warszawa 2005, s. 104.

Putin umocnił swoją pozycję w państwie i w oczach całego świata przez wiele lat uchodził za „reformatora” oraz przywódcę nowego typu. Był zapraszany na szczyty państw G-8 oraz liczono się z nim w NATO i w Unii Europejskiej. Wiele państw, zwłaszcza europejskich, traktowało Rosję Władimira Putina jako supermocarstwo, nie dopuszczając do jej izolacji na arenie międzynarodowej. Rosja odzyskała dzięki W. Putinowi uprzywilejowaną pozycję w Europie oraz mogła liczyć na specjalne traktowanie przez takie organizacje, jak ONZ, NATO czy Rada Europy, gdzie tolerowano jej zbrodnie i łamanie praw człowieka w Czeczenii.

Nasuwa się tutaj pytanie, dlaczego Rosja pokochała Władimira Putina, a Rosjanie wciąż mu ufają? Odpowiedź jest prosta – dlatego, że dzięki niemu Rosjanie odzyskali poczucie dumy narodowej i pewność siebie jako narodu wielkiego mocarstwa. Andrzej Ananicz słusznie zauważa, że:

„Początkiem procesu ich jednoczenia się wokół młodego, jakże różnego od Jelcyna, przywódcy była druga wojna czeczeńska. Okrutny kaukaski wróg został pokonany w sposób systematyczny, wyrachowany i bezpardonowy. Wzięto rewanż za upokorzenie. Zbrodniarze kpiący z rosyjskiej siły zostali ukarani. Zaraz po tym nastąpiły lata wzrostu cen ropy i gazu, a z nimi dochodów ludności oraz asertywności rosyjskiej polityki zagranicznej. Dla Rosji nikt już nie mógł być wzorem – Rosja miała własną suwerenną demokrację i wchodząc do ekskluzywnego klub G-7, uznała się za mocarstwo światowe. Na politycznym rynku wewnętrznym Rosji władze nie uznawały opozycji. Używały wobec niej brutalnych metod i żadne zorganizowane grupy się temu nie przeciwstawiły. Społeczeństwo popierało władzę, bo była skuteczna – eliminowała chaos i dawała lepsze perspektywy bytowe”¹¹.

Korzystając z dobrej koniunktury na światowych rynkach ropy i gazu, administracja prezydenta w dużej mierze odbudowała gospodarkę rosyjską i poprawiła warunki życia ludności, która akceptowała w całości politykę wewnętrzną i zagraniczną Władimira Putina. To zaś sprzyjało odradzaniu się w Rosji nacjonalizmu i narastaniu ksenofobi oraz determinowało proces kształtowania się specyficznej formy przywództwa politycznego Władimira Putina.

W rezultacie tego wszystkiego rządu Władimira Putina w czasie jego prezydentury i premierostwa nie były dyktatorskimi (dyktaturą), ani też klasycznym systemem prezydenckim. Od dyktatury różniło je przede wszystkim istnienie partii opozycyjnych zdolnych w pewnym sensie do rywalizacji wyborczej, regularnie przeprowadzane i w miarę uczciwe (demokratyczne) wybory oraz wolność słowa, połączona jednak z dominacją władzy centralnej w środkach przekazu, zwłaszcza telewizji. Od klasycznego zaś systemu pre-

¹¹ A. Ananicz, *Rosja po dwóch...*, op. cit., s. 15–16. Por. także: W. Konończuk (red.), *Imperium Putina*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2007; M. Gessen, *Putin. Człowiek bez twarzy*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2012.

zydenckiego rządu Putina różniły się przede wszystkim brakiem faktycznego podziału władz i dominacją prezydenta nie tylko nad władzą wykonawczą, lecz także ustawodawczą i sądowniczą. Jeszcze przed ukształtowaniem się takiego rosyjskiego systemu władzy, Guillermo O'Donnell, opierając się głównie na doświadczeniach latynoamerykańskich, nazwał taki model rządów „demokracją delegacyjną”¹². Jej podstawową cechą jest połączenie silnej i niekontrolowanej władzy szefa państwa z plebiscytowym sposobem uzyskiwania przez niego poparcia społecznego – ponad instytucjami reprezentacyjnej demokracji.

Prezydentura Putina, wyraźniej niż rządy jego poprzednika, pokazała wady systemu prezydenckiego. Putin był i jest znacznie lepszym prezydentem od Jelcyna i Miedwiediewa, to nie ulega wątpliwości. Ufało mu i ufa nadal ponad 80% Rosjan. Dlatego też, analizując jego rządy, można zauważyć, na czym polega podstawowa wada istniejącego w Rosji systemu. System ten hamuje mianowicie rozwój instytucji demokratycznych i pozbawia społeczeństwo rosyjskie woli samodzielnego działania. Znajduje on jednak „uzasadnienie w tradycji rosyjskiej, która zawsze postrzegała wielkość Rosji w silnej władzy centralnej”¹³.

Nie ulega też wątpliwości, że pod rządami Władimira Putina państwo rosyjskie zostało wzmocnione, poszerzyła się kontrola władzy wykonawczej nad wszystkimi sferami życia publicznego. Prezydent Putin zaś przeszedł do historii jako ten, który po latach zamętu przywrócił porządek, stabilność i wzrost gospodarczy. Wiara we wszechwładzę państwa, przekonanie o celowości i konieczności umocnienia jej sprawności, jako mądrego plenipotenty całej zbiorowości, stanowiła rdzeń doktryny prezydenckiej. Priorytetem był wzrost gospodarczy i rozwój cywilizacyjny, następnie demokracja i instytucje społeczeństwa obywatelskiego¹⁴.

Poparciu dla tego typu władzy sprzyjały rozczarowanie wynikami przemian ustrojowych w Rosji w dobie rządów B. Jelcyna i frustracja obywateli, którzy pokładali nadzieję na poprawę losu w silnym prezydencie, do którego mieli wręcz bezgraniczne zaufanie. Jak Rosjanie ufali prezydentowi W. Putinowi, i ufają mu zresztą nadal, świadczą wspomniane różne sondaże. Pod koniec

¹² G. O'Donnell, *Delegative Democracy*, Chicago 1991, s. 121–126; Por. także J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa 2006, s. 146–147.

¹³ E. Zieliński, *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 98.

¹⁴ S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2006, s. 353.

jego drugiej kadencji dwie trzecie Rosjan wciąż było gotowych powierzyć los kraju silnemu przywódcy, a jedynie 28% uważało, że Rosja powinna być rządzona przez instytucje demokratyczne. Połowa popierających wówczas Putina Rosjan nie widziała alternatywy dla jego rządów i uważała, że w Rosji nie ma innego polityka, który miałby szanse zdobyć władzę i jednocześnie rządzić Kremlu lepiej niż Putin. I rzecz charakterystyczna, wśród swych głównych problemów Rosjanie w pierwszej kolejności wymieniali wtedy – nie różniąc się od wielu innych narodów – wysokie ceny, strach przed bezrobociem, niesprawną służbę zdrowia oraz wysoki poziom przestępczości. Ograniczenia wolności słowa, manipulowanie wyborcami i brak niezawisłego sądownictwa, czyli czynniki, które powodują, że Rosja znajduje się pod prężeniem międzynarodowej krytyki, jako poważny problem postrzegało zaś niewielu obywateli, w sondażach wymieniało je tylko 2% respondentów. Rosjan znacznie bardziej martwiła korupcja (25%), demoralizacja (24%), ksenofobia (10%) i nielegalna imigracja (10%)¹⁵.

Pod koniec drugiej kadencji W. Putin wielokrotnie deklarował, że zamierza odejść z Kremla zgodnie z prawem, czyli po kolejnych wyborach w marcu 2008 roku. W ten sposób ucinął wszelkie spekulacje na temat ewentualnej zmiany rosyjskiej konstytucji, która dopuszcza sprawowanie prezydentury tylko przez dwie kadencje, tak, aby mógł się on ubiegać o reelekcję w nadchodzących wyborach. W. Putin nie chciał popełnić błędu prezydenta Łukaszenki na Białorusi. Mimo to, wiernopoddańcze media, poprawa sytuacji gospodarczej zasilanej petrodolarami oraz słabość opozycji sprawiły, że za trzecią kadencją Putina opowiadało się aż 51% Rosjan, a 35% było gotowych na model środkowozajatyckiego przywództwa, czyli dożywotnie rządy prezydenta. Jednocześnie wielu polityków nadal prześcigało się w zachwytach nad polityką prezydenta W. Putina i zabiegało, by ponownie wziął on udział w wyborach¹⁶.

Na Kremlu tzw. „partię trzeciej kadencji” tworzyli wówczas biurokraci powiązani z lobby wojskowym, milicyjnym i prokuratorskim, czyli wspomniani już „siłownicy”, którzy obawiali się powyborczej, wewnątrzkremlowskiej walki o wpływy oraz destabilizacji po odejściu Putina, a jednocześnie mieli za nic groźbę kolejnego pogorszenia wizerunku kraju na arenie międzynarodowej. Putin cieszył się wówczas – jak już wspomniałem – rekordowym zaufaniem Rosjan: ufało mu aż 60% ankietowanych, a jego politykę popierało aż 80%¹⁷.

¹⁵ J.M. Fiszer (red.), *Sytuacja wewnętrzna w krajach postkomunistycznych Europy i Azji oraz ich polityka międzynarodowa w latach 2006–2007*, ISP PAN, Warszawa 2007, s. 71.

¹⁶ T. Bielecki, *Putin prezydentem już na zawsze?*, „Gazeta Wyborcza”, 8 maja 2007.

¹⁷ *Ibidem*.

Stosunek do prezydenta Putina odpowiadał tradycyjnemu rosyjskiemu stereotypowi „dobrego cara”, który jako jedyny skutecznie dba o pomyślność i bezpieczeństwo ojczyzny. Tezę tę tylko nieliczni w Rosji próbowali dezawuować, jak na przykład były arcymistrz szachowy Garri Kasparow, który w swej książce pt. „Jak życie naśladuje szachy („How Life imitates Chess”) tłumaczył, że

„należy przeciwstawić się katastrofalnej ekspansji autorytarnej władzy państwowej. W dzisiejszej Rosji prezydent Władimir Putin mówi o bezpieczeństwie, gdy zamiast wolności wprowadza kontrolę, nie zapewniając bezpieczeństwa. Bez przejrzystości nie ma kontroli nad wydatkami państwowymi, a bez tej kontroli władza państwa nie ma żadnych ograniczeń. Wszelka krytyka przedstawicieli państwa uchodzi za ‘ekstremizm’, który w kodeksie Putina znajduje się tuż obok ‘terroryzmu’. W kraju wprawdzie nie ogłoszono stanu wojennego, ale w wersji ograniczonej został on jednak wprowadzony”¹⁸.

Rosja pod rządami Władimira Putina próbowała wykorzystać osłabienie hegemonii Stanów Zjednoczonych w świecie dla umocnienia własnej pozycji geostrategicznej w powstającym nowym ładzie międzynarodowym. Próbuje odepchnąć Stany Zjednoczone i NATO od granic rosyjskich i obszaru poradzieckiego. Była i jest nadal przeciwna rozszerzaniu NATO i rozmieszczaniu nowych sił na terenie byłych satelitów. Jej celem strategicznym jest również osłabienie więzi transatlantyckich. Rosja uważa NATO za organizację słabą, która przecenia swoje możliwości. Oskarża ją o nieczne, ukrywane przed światem cele i dążenia do politycznej i wojskowej dominacji nad światem. Czynnikiem wpływającym na ochłodzenie stosunków NATO z Rosją była wspomniana wojna Rosji z Gruzją w sierpniu 2008 roku¹⁹.

Jak pisze Ronald D. Asmus:

„Gruzińsko-rosyjska wojna z sierpnia 2008 roku była małą wojną, która wstrząsnęła światem. Jej wybuch zaszokował pogrążone w beztroskim zadowoleniu państwa zachodnie, przekonane, że wojny w Europie należały już do przeszłości. (...) Wojna zakwestionowała również relacje Zachodu z Rosją – państwem, które wielu polityków uważało za trudne we współpracy, ale bardzo niewiele oceniało jako zdolne do podjęcia militarnej ofensywy przeciwko któremuś ze swoich sąsiadów. Co jednak chyba najistotniejsze, wspomniana wojna naruszyła u samych podstaw zasady, w oparciu o które budowano nową politykę bezpieczeństwa w Europie, stawiając tym samym pod znakiem zapytania jej przyszłość. W efekcie, wspomniana mała wojna wstrząsnęła fundamentem przekonania, że demokracja oraz duch wzajemnej współpracy odniosły w Europie ostateczne zwycięstwo po tym, jak

¹⁸ J.M. Fiszer (red.), *Sytuacja wewnętrzna...*, op. cit., s. 72.

¹⁹ Szerzej na ten temat patrz: R.D. Asmus, *Mała wojna, która wstrząsnęła światem. Gruzja, Rosja i przyszłość Zachodu*, Fundacja Res Publica im. Henryka Rzeczkwoskiego, Warszawa 2010; G. Kuczyński, *Strategia Rosji wobec Zachodu...*, s. 157.

dwadzieścia lat wcześniej upadła żelazna kurtyna, a myślenie kategoriami geopolitycznych sfer wpływów, prowadzące do konfliktów i rozlewów krwi, zostało odesłane do lamusa²⁰.

Rosja podobnie traktuje Unię Europejską i dąży do osłabienia jej roli w Europie i na świecie. Szczególnie zaś neguje cele polityki wschodniej Unii Europejskiej, a zwłaszcza tzw. Partnerstwa Wschodniego. Zarzuca Unii, że prowadzi politykę antyrosyjską, mającą na celu osłabianie pozycji i roli Rosji w Europie²¹.

Dla zbudowania wzajemnego zaufania, prócz „resetu” w stosunkach Stany Zjednoczone – Rosja, powinien zostać dokonany także „reset” w relacjach NATO – Rosja i Rosja – Unia Europejska. Dzięki temu – przy zachowaniu obecnych instytucji – można byłoby podjąć konstruktywne negocjacje na temat rosyjskich oczekiwań i wizji wobec europejskiej architektury bezpieczeństwa. Tym bardziej, że rosyjskie propozycje, nawołujące do stworzenia nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego, spotykały się na ogół z przychylnym przyjęciem przez decydentów francuskich i niemieckich. Potwierdzeniem tego może być szczyt w Deauville we Francji (18–19 października 2010 r.), podczas którego spotkali się przywódcy Rosji, Niemiec i Francji. Termin tego spotkania nie był przypadkowy, ale zastanawiający, gdyż trwały wówczas prace nad projektem nowej koncepcji strategicznej Sojuszu i zbliżał się szczyt NATO w Lizbonie (19–20 listopada 2010 r.), na którym została ona przyjęta²². Krytyków tego rodzaju spotkań można podzielić na dwie grupy. Jedni wskazują, że poprzez takie inicjatywy osłabieniu ulega solidarność euroatlantycka, a próby porozumienia się z Rosją na zasadach bilateralnych, z pominięciem interesów NATO czy UE, nie służą tym organizacjom jako całości. Drudzy mówią, że sama idea tego typu spotkań jest słuszna, lecz niewłaściwy jest dobór partnerów. Powinni w nich uczestniczyć przedstawiciele UE jako całości, Rosji oraz

²⁰ R.D. Asmus, *Mała wojna...*, *op. cit.*, s. 373.

²¹ Szerzej na ten temat patrz m.in.: A. Bryc, *Europejska Polityka Sąsiedztwa w perspektywie rosyjskiej*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012, s. 128–139; B. Piskorska, *Implikacje Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dla „partnerstwa strategicznego” Unii Europejskiej z Rosją*, [w:] J.M. Fiszer, *Europejska...*, *op. cit.*, s. 107–127; A.K. Cianciara, *Partnerstwo Wschodnie 2009–2014*, ISP PAN, Warszawa 2014.

²² Patrz, *Active Engagement, Modern Demence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adepted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon 19–20 November 2010, NATO Public Diplomacy Division, Bruksela 2011, s. 4–45.

Turcji – państwa, którego znaczenie na arenie międzynarodowej sukcesywnie rośnie²³. Jak trafnie bowiem zauważa George Friedman:

„Turcja i Rosja są historycznymi rywalkami. Obie leżą nad Morzem Czarnym i obie zabiegają o Bałkany i Kaukaz. Co ważniejsze, Rosjanie uważają, że Turcy zamykają przed nimi Bosfor – bramę do Morza Śródziemnego. Turcja może dobrze współpracować z Rosjanami ze względu na jej uzależnienie od rosyjskiej ropy, ale pomysły przesunięcia na południe granicy na Kaukazie czy oddania Bosforu po prostu nie wchodzi w grę. Samo istnienie Turcji służy interesom Ameryki w ich relacjach z Rosją. Stany Zjednoczone chcą zablokowania Rosji na Kaukazie, a jak to się stanie, jest kwestią drugorzędną – ważne, by Rosja była zablokowana”²⁴.

Nowa strategia NATO przyjęta w Lizbonie 19 listopada 2010 roku miała ostatecznie zakończyć epokę pozimnowojenną oraz pokazać Europejczykom i Amerykanom, że Sojusz ten jest im nadal potrzebny. Miała nie tylko zahamować jego erozję, ale również umocnić jego pozycję w powstającym nowym ładzie międzynarodowym. Po upadku ZSRR w Sojuszu rozpoczął się bowiem kryzys tożsamości. Kraje byłego bloku sowieckiego, m.in. Polska, nadal chciały w nim widzieć twardego obrońcę przed Moskwą, ale zachodnia Europa nie wierzyła już w możliwość zbrojnej agresji na Starym Kontynencie. Z kolei Amerykanie dążyli do przekształcenia NATO w narzędzie wspierania wojen poza terytorium Sojuszu – jak w Afganistanie czy Iraku. Do tego dochodził brak jednolitego poglądu, jak silnych gwarancji obronnych Stanów Zjednoczonych potrzebuje Europa i w jaki sposób ma je wzmacniać NATO oraz amerykańscy żołnierze stacjonujący na europejskiej ziemi. Towarzyszyły temu obawy, że Sojusz może stopniowo zamieniać się w bezzębną organizację międzynarodową na wzór OBWE, a Ameryka będzie współpracować z chętnymi do tego sojusznikami poza strukturami Paktu. Taki charakter miały m.in. plany administracji George’a W. Busha w sprawie tarczy antyrakietowej w Polsce i Czechach, krytykowane przez niektóre kraje zachodnie i Rosję. Szczyt w Lizbonie i przyjęta wówczas nowa strategia Sojuszu miały wzmocnić system euroatlantycki i przygotować go do walki z takimi nowymi zagrożeniami, jak cyberwojny czy terroryzm międzynarodowy. Koncepcja ta podkreślała również aktualność artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego, który w razie zbrojnej napa-

²³ J. Wódka, *Polityka zagraniczna Turcji. Uwarunkowania wewnętrzne oraz podmioty decyzyjne*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2012; J. Misiągiewicz, *Polityka zagraniczna Turcji po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009; Ó. Terzi, *The influence of the European Union on Turkish foreign Policy*, Ashgate, Farnham 2010.

²⁴ G. Friedman, *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd idziemy*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2012, s. 174. Por. także: A. Szymański (red.), *Turcja i Europa. Wyzwania i szanse*, PISM, Warszawa 2011.

ści na któregoś z sojuszników nakazuje innym członkom NATO udzielenie mu pomocy „łącznie z użyciem siły zbrojnej”. Ponadto zakładała stworzenie wspólnej obrony przeciwrakietowej NATO poprzez skoordynowanie i częściowe połączenie istniejących systemów obronnych kilku krajów Sojuszu oraz systemu planowanego przez Stany Zjednoczone, którego elementy miały być umieszczone m.in. w Polsce. Obecny na szczycie NATO w Lizbonie Barack Obama podkreślił, że dla Ameryki stosunki polityczne i wojskowe z Europą mają znaczenie kluczowe. Jednym z głównych celów lizbońskiego szczytu NATO była też próba wypracowania nowych zasad współpracy z Rosją, czemu poświęcone było posiedzenie Rady NATO – Rosja, na które przybył ówczesny prezydent Dmitrij Miedwiediew. Niestety, celu tego nie udało się osiągnąć, gdyż Rosja oficjalnie nie wycofała się z zarzutów, że tarcza antyrakietowa może osłabić jej potencjał obronny²⁵.

Stosunki Rosja–Zachód opierały się wówczas, z jednej strony na kooperacji (np. w kwestiach nieprolifracji broni masowego rażenia, zakończenia operacji w Afganistanie, czy rozwiązania kryzysu wokół programu nuklearnego Iranu), z drugiej zaś na konfrontacji (obszar poradziecki i utrzymanie stref wpływów, przeciwdziałanie Rosji rozszerzeniu NATO na Wschód, budowa amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Europie Środkowej). Nie zmienia to jednak faktu, że w interesie Zachodu leżała europeizacja Rosji. Ale, aby ten cel został zrealizowany, potrzebne było zaangażowanie i wola do modernizacji ze strony samej Rosji. Musiała być to jednak przemiana w rozumieniu zachodnioeuropejskim, a nie rosyjskim. W ten sposób Rosja mogłaby nadrobić stracony czas i w pełni uczestniczyć w budowie nowego ładu międzynarodowego, który byłby korzystny dla niej i dla jej relacji z Zachodem, *de facto* z całym światem oraz dla jego bezpieczeństwa. Tak się jednak nie stało, a winę za to ponoszą zarówno Rosja, jak i Stany Zjednoczone.

Warto tutaj zaznaczyć, że Amerykanie wciąż dysponują największym na świecie potencjałem zbrojnym, a ich wydatki na cele wojskowe w 2011 roku przekroczyły 700 mld dolarów, a więc były prawie pięciokrotnie wyższe niż wydatki Chin, które pod tym względem zajmują drugie miejsce. Natomiast wśród dziesięciu państw na świecie, które w 2011 roku przeznaczyły największe sumy na cele wojskowe, była też Rosja, która wydała 64 mld dolarów, i RFN, która wydała 43 mld dolarów. Podobnie sytuacja ta wyglądała w 2012 roku i w latach następnych. Co więcej, prezydent Władimir Putin zapowiedział wówczas, że w najbliższych dziesięciu latach Rosja przeznaczy

²⁵ T. Bielecki, *NATO na początku...*, *op. cit.*, s. 10; *Active Engagement, Moderne Demence...*, *op. cit.*, s. 17–31; K. Żukowska (red.), *Bezpieczeństwo...*, *op. cit.*

aż 770 mld dolarów na modernizację armii, i podkreślił, że Rosja się zbroi i będzie się zbroić. Nie będzie od tego odwrotu²⁶. Ma on świadomość, że armia rosyjska jest postrzegana przez społeczeństwo jako filar potęgi państwa i stanowi fundament władzy państwowej, *de facto* jego władzy, coraz bardziej autorytarnej²⁷.

Władimir Putin przywrócił też potęgę służby bezpieczeństwa i sukcesywnie poszerza kontrolę nad wieloma dziedzinami życia społecznego. Rosja pod jego rządami cały czas ewoluuje w kierunku państwa autorytarnego, a być może w przyszłości stanie się krajem o ustroju totalitarnym. Zwłaszcza, że w trzeciej kadencji prezydent Władimir Putin jeszcze bardziej umocnił swoją pozycję w Rosji i ma olbrzymie poparcie mas. Dlatego, aby utrzymać ten społeczny mandat, Putin dziś kreuje się na ojca narodu, ojca wszystkich Rosjan w kraju i na świecie. Jednocześnie konsekwentnie dąży do umocnienia pozycji Rosji na arenie międzynarodowej, jako mocarstwa globalnego. Zabiega o odzyskanie wpływów w Europie, Azji, na Bliskim Wschodzie i w Ameryce Łacińskiej²⁸. Coraz częściej podkreśla fakt posiadania przez Rosję arsenału jądrowego i deklaruje gotowość użycia go w razie wyczerpania innych środków zapewnienia bezpieczeństwa państwu. Na jego żądanie Duma Państwowa Federacji Rosyjskiej już 23 października 2009 roku znowelizowała ustawę „O obronie”, poszerzając kompetencje prezydenta w kwestii użycia sił zbrojnych poza granicami Rosji. Co więcej, kluczowym elementem rosyjskiej polityki obronnej stała się doktryna odstraszania nuklearnego, niezbędnym dla zachowania przez Rosję statusu potęgi państwowej, równoważącej słabość sił konwencjonalnych. Z tego też względu kwestii utrzymania oraz usprawnienia

²⁶ Nakłady na zbrojenia opracowane przez Szwedzki Instytut Badań nad Pokojem (SIPRI): www.sipri.org. 2011 i 2012. Patrz także: U. Beck, *Das deutsche Europa*, Suhrkamp, Berlin 2013 i wydana po polsku: U. Beck, *Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013; A. Ścios, *Rosja – imperium czy potęga mitu*, 21 marca 2013, <http://bezdekkretu.blogspot.com/2013/03/-rosja-imperium-czy-potega-mitu-html>

²⁷ A. Polikowska, *Rosja Putina*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2005, s. 39; J. Topolski, *Sila militarna w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004.

²⁸ S. Bieleń, M. Raś, *Polityka zagraniczna Rosji*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008, s. 19–21; M. Raś, *Ewolucja polityki zagranicznej Rosji wobec Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej w latach 1991–2001*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 157–158; B. Skulska, *Bezpieczeństwo międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 68.

potencjału atomowego w Rosji nadano najwyższy priorytet²⁹. Świadczy to o tym, że Putin nadal uznaje możliwość użycia siły militarnej jako istotnego narzędzia realizacji celów polityki zagranicznej Rosji, zwłaszcza na obszarze byłego Związku Radzieckiego³⁰.

Prezydent W. Putin realizuje dziś w praktyce to, co zakłada nowa „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 roku”, podpisana przez prezydenta Dmitrija Miedwediewa 12 maja 2009 roku, która zastąpiła obowiązującą od 2000 roku koncepcję bezpieczeństwa narodowego Rosji. W dokumencie tym podkreślono, że zdolność Rosji do obrony jej bezpieczeństwa narodowego zależy przede wszystkim od potencjału gospodarczego kraju. Uwagę społeczności międzynarodowej przykuł jednak zapis dopuszczający możliwość użycia siły w dążeniu do uzyskania dostępu do złóż surowców naturalnych. Jak zauważa trafnie Piotr Żochowski:

„Pomimo nadania strategii pozorów metodologicznego uporządkowania, jest tekstem niespójnym, próbującym ująć w kontekście bezpieczeństwa wszystkie dziedziny życia politycznego, społecznego i gospodarczego Federacji Rosyjskiej. Raczej jest to opis doświadczeń, oczekiwań i ambicji rosyjskich elit władzy, a zwłaszcza reprezentujących resorty siłowe, niż dokument konstytuujący politykę bezpieczeństwa. W przeciwieństwie od dotychczas obowiązującej Koncepcji z 2000 roku, która koncentrowała się na polityce zagranicznej Rosji, nowa strategia akcentuje politykę bezpieczeństwa wewnętrznego. Zachowawcza wymowa i język ‘Strategii Bezpieczeństwa’ świadczą o kultywowaniu przez elity władzy mocarstwowej wizji Rosji, której pozycję warunkują rezultaty rywalizacji z Zachodem. W dokumencie znajduje miejsce podział świata na przeciwników i sojuszników, gdzie dialog z Rosją może zakończyć się powodzeniem tylko w przypadku uwzględnienia deklarowanych przez nią interesów”³¹.

Strategia ta, mająca zagwarantować Rosji powrót na arenę międzynarodową i status gracza globalnego w nowym, multipolarnym łańdże światowym, wśród czynników, które mają niekorzystny wpływ na stan bezpieczeństwa międzynarodowego wymienia m.in. negatywną politykę NATO i Stanów Zjednoczonych oraz możliwości wybuchu konfliktów zbrojnych o przejęcie kontroli nad surowcami energetycznymi w Azji Centralnej i w Arktyce³². *Notabene*,

²⁹ M. de Haas, *Medvedev's Security Policy: A Provisional Assessment*, „Russian Analytical Digest”, nr 62, 2009, s. 4–9.

³⁰ A. Jaroszewicz, *Konsekwencje wojny w Gruzji dla stosunków Rosji z państwami obszaru WNP*, „Tydzień na Wschodzie”, 19.VIII.2008, s. 1; T. Olszański, *Duma zwiększyła uprawnień prezydenta do użycia wojska za granicą*, „Tydzień na Wschodzie”, 28.X.2009, s. 4.

³¹ P. Żochowski, *Nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej*, „Tydzień na Wschodzie”, 20.V.2009, s. 1.

³² A. Curanović, *Aktywność Federacji Rosyjskiej w regionie Arktyki w kontekście rywalizacji mocarstw*. Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010, s. 14–17; *Russia's New*

Rosja od dawna postrzegana jest jako kraj manifestujący swoją obecność w Arktyce głównie w sferze militarnej. Spośród wszystkich państw ona jako jedyna zdecydowała się na rozmieszczenie za kręgiem polarnym sił morskich szczebla strategicznego³³. W związku z tym podkreślono też tutaj potrzebę dalszego rozwoju i modernizacji sił zbrojnych Rosji. Omawiana Strategia stała się podstawą dla przyjętej – także na polecenie Władimira Putina 12 lutego 2013 roku – nowej „Koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej”³⁴.

Rzecz ciekawa, prezydent W. Putin podkreślił, że ta nowa koncepcja polityki zagranicznej Rosji kładzie nacisk na nowoczesne formy i metody pracy służby zagranicznej, m.in. na dyplomację gospodarczą i *soft Power*, czyli zdolność państwa do pozyskiwania sojuszników i zdobywania wpływów w świecie dzięki atrakcyjności własnej kultury, ideologii i polityki. Zaś minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow dodał, że w nowej

„koncepcji polityki zagranicznej sformułowany został jasny i spójny system poglądów, skoncentrowany na rozwiązywaniu coraz bardziej skomplikowanych problemów współczesnego świata”³⁵.

Według Ławrowa, Rosja w latach 2013–2015 będzie prowadziła politykę zagraniczną w sposób wielowektorowy, a jej głównym celem jest integracja państw na obszarze proradzieckim. Co ciekawe, w koncepcji tej na drugim miejscu wśród priorytetów rosyjskiej polityki zagranicznej znajduje się współpraca z Unią Europejską, z którą Rosja chce utworzyć jednolity rynek oraz współdziałać na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, gdyż tak ona, jak i cały świat zachodni stoją dziś wobec podobnych wyzwań i zagrożeń generowanych przez islamski radykalizm oraz wzrost potęgi azjatyckich mocarstw. Jako najważniejszych partnerów Rosji w UE w dokumencie tym wskazano Niemcy, Włochy, Holandię i Francję, czyli te kraje, z którymi Federację Rosyjską łączyła i nadal łączy bliska współpraca w sferze surowcowo-energetycz-

Arctic Strategy. The Foundation of Russian Federation Policy in the Arctic until 2020 and Beyond, 18 September 2008, s. 98–105; A. Cohen, *Russia in the Arctic: Challenges to U.S. Energy and Geopolitics in the High North*, [w:] S.J. Blank (red.), *Russia in the Arctic*, U.S. Army War College Press, Carlisle 2011, s. 19.

³³ R. Tamnes, *Arctic Security and Norway*, [w:] J. Kraska (red.), *Arctic Security in an Age of Climate Change*, Cambridge University Press, New York 2011, s. 51–53.

³⁴ *Koncepcja polityki zagranicznej Rosji*. Oficjalna strona Prezydenta Federacji Rosyjskiej: www.kremlin.ru; D. Palikanow, *Rosja: nowa koncepcja polityki zagranicznej stawia na b. ZSRR*, „Kommiersant”, 14.XII.2012.

³⁵ S.W. Ławrow, *Filozofia polityki zagranicznej Rosji*, „Międzynarodnaja Żyżn”, nr 3, 2013, s. 13.

nej. Po Unii Europejskiej, koncepcja ta przewiduje też współpracę Rosji ze Stanami Zjednoczonymi, ale zniknął tu postulat partnerstwa strategicznego, a główny akcent położono na rozwój współpracy gospodarczej, która stanowić ma solidny fundament dla dalszych stosunków rosyjsko-amerykańskich³⁶.

Z powyższego wyraźnie widać, że obecne osłabienie pozycji Zachodu stwarza korzystne przesłanki do porozumienia i współpracy z Rosją. Ale niezbędnymi do tego warunkami są: uznanie przez Zachód rosyjskiej „specyfiki” w sferze wartości i nie wtrącanie się do polityki wewnętrznej Rosji, koordynacja działań na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego na zasadzie „koncertu mocarstw” – Rosja, Unia Europejska i Stany Zjednoczone, otwarcie Unii na rosyjską penetrację ekonomiczną i społeczną (wizy), neutralizacja NATO oraz poszanowanie rosyjskiej strefy wpływów na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw. Takie też warunki stawia Zachodowi dziś Władimir Putin do dalszych rozmów o pokoju na Ukrainie i w Syrii oraz bezpieczeństwie w Europie.

2. CZY ROSJA POD RZĄDAMI WŁADIMIRA PUTINA ZAGRAŻA DZIŚ EUROPIE I ŚWIATU?

Walka Rosji o Ukrainę i aneksja Krymu zdestabilizowały środowisko międzynarodowe, a część państw w Europie po raz pierwszy od zakończenia zimnej wojny dostrzega groźbę rosyjskiej agresji. Jest to sytuacja niepokojąca dla Europejczyków, którzy obdarzeni kilkoma dekadami pokoju wykluczyli już możliwość konfliktu zbrojnego na naszym kontynencie. Należy dziś jak najszybciej przyjąć wspólną strategię, aby zabezpieczyć Europę i świat przed imperialnymi zakusami prezydenta Rosji, który – jak już pisałem – chce przywrócić Rosji pozycję globalnego mocarstwa oraz odzyskać wpływy na terenach postsowieckich, tworząc w tym celu Unię Euroazjatycką, mającą zarazem ograniczyć wpływy UE i Stanów Zjednoczonych w Europie i na świecie. Władimir Putin już od dawna prowadzi agresywną politykę na rzecz odbudowania radzieckiego (rosyjskiego) imperium. Marzy mu się ponowne przyłączenie krajów, które po rozpadzie ZSRR wymknęły się spod kontroli Kremla. Na celowniku były już Czeczenia, Gruzja, Białoruś, Armenia, a teraz Ukraina. Naruszona została terytorialna integralność suwerennego państwa, złamano zasady Karty Narodów Zjednoczonych i Aktu Końcowego

³⁶ W. Radkiewicz, *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, „Tydzień na Wschodzie”, 20.II.2013, s. 1–3.

KBWE oraz podstawowe zasady prawa międzynarodowego. W świetle prawa międzynarodowego przyłączenie wchodzącego w skład terytorium Ukrainy Półwyspu Krymskiego (Krymu) do Federacji Rosyjskiej należy kwalifikować jako aneksję, tj. nielegalne nabycie terytorium innego państwa w drodze użycia i/lub groźby użycia siły zbrojnej. Federacja Rosyjska naruszyła też swoje zobowiązania prawne wobec całej społeczności międzynarodowej³⁷. *De facto* zburzony został cały dotychczasowy ład międzynarodowy. Kolejnymi ofiarami jego polityki mogą być kraje nadbałtyckie³⁸. Jak pisze wybitny znawca Rosji, profesor Richard Pipes, działania Putina są racjonalne w kontekście rosyjskiej historii, bo Rosjanie lubią silnych przywódców, a on tę rolę znakomicie wypełnia. W ich optyce

„tylko Rosja sprzeciwiająca się Stanom Zjednoczonym pozostaje wielkim mocarstwem. Rosjanie mogą być głodni, ale dopóki mają poczucie mocarstwowości, wszystko jest w porządku”³⁹.

Z drugiej strony, biorąc pod uwagę fakt, że we współczesnym świecie, w którym decydują twardo definiowane interesy państw, zwłaszcza mocarstw, trzeba się z nimi liczyć. Tym bardziej, że dziś nadal dużą przydatność eksplanacyjną w badaniu rzeczywistości międzynarodowej zachowuje paradygmat realistyczny, który dowodzi, że świat współczesny szybko się zmienia i na naszych oczach powstaje nowy ład międzynarodowy, w którym główną rolę zaczynają odgrywać tzw. mocarstwa wschodzące, zaliczane do grupy BRIC, tj. Brazylia, Rosja, Indie oraz Chiny. W przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej, kryzys finansowo-gospodarczy nie osłabił aż tak mocno potencjału ekonomicznego strefy BRIC. Pomimo zauważalnego, zwłaszcza w roku 2008, załamania głównych wskaźników makroekonomicznych oraz wyhamowania ich wzrostu w latach kolejnych, kraje te wciąż stanowią ewenement na skalę światową jeżeli chodzi o wzrost gospodarczy. Według ekspertów trend ten utrzyma się jeszcze przez kilka dziesięcioleci, co ostatecznie pozwoli krajom BRIC – ze szczególnym wskazaniem na Chiny – zająć dotychczasową pozycję gospodarczą rozwiniętych państw świata

³⁷ Szerzej na ten temat patrz: *Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP w sprawie przyłączenia Półwyspu Krymskiego do Federacji Rosyjskiej w świetle prawa międzynarodowego*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 3/2014, s. 121–131.

³⁸ A. Nowak, *Putin. Źródła imperialnej agresji*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2014; Ł. Wójcik, *Więzień Kremla*, „Polityka”, 1–6.I.2015, s. 22–24; *Siła rządzi światem. Z Richardem Pipesem rozmawia Michał Potocki*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 20–22.III.2015, s. A8–A9.

³⁹ *Siła rządzi światem...*, *op. cit.*, s. A8.

zachodniego. Wpadając w coraz to większą spiralę długu publicznego, tracą one bowiem swoją ledwie widoczną już dominację. Według prognoz na rok 2050 lista krajów z najwyższym PKB będzie wyglądać następująco: Chiny, USA, Indie, Brazylia, Meksyk oraz Rosja. Kraje grupy BRIC zajmują dziś około 25% powierzchni Ziemi, którą zamieszkuje 40% ludności świata, a ich PKB wynosi około 3/5 produktu krajowego Stanów Zjednoczonych, ale po zastosowaniu wskaźnika parytetu siły nabywczej już nieznacznie go przekracza. Ich potencjał jest tak duży, że według różnych prognoz na najbliższe lata kraje strefy BRIC będą zajmować 4 z 6 miejsc pod względem wielkości PKB na świecie. Głównymi atutami Brazylii jest rozwinięta produkcja rolna i dynamiczny rozwój pozostałych sektorów, Rosji – zasoby surowców, Indii – prężny sektor usług oraz wysokich technologii Chin – tania i dobrze wykształcona siła robocza oraz rozwijający się przemysł i budownictwo. Kryzys gospodarczy przyspieszył proces przemieszczania się ekonomicznego środka ciężkości w kierunku państw rozwijających się, zaś szczególnie do krajów strefy BRIC⁴⁰.

W związku z tym, jak pisze Ryszard Zięba:

„Jest więc kwestią strategicznego wyboru, przed jakim stoi Zachód. Czy samodzielnie, a do tego spychając Rosję na pozycję podrzędną, jest w stanie sprostać wyzwaniom bieżącym, jakie stwarza konflikt bliskowschodni i przybierający na sile fundamentalizm islamski, a przede wszystkim, czy zdoła podjąć długofalowe wyzwanie, jakie niesie wzrost znaczenia Chin czy Indii. Paradoksalnie kryzys ukraiński powinien uświadomić wszystkim zaangażowanym podmiotom zewnętrznym, że porozumienie się Zachodu z Rosją w sprawie Ukrainy może mieć przełomowe pozytywne znaczenie dla całego globalnego ładu międzynarodowego”⁴¹.

Kryzys na Ukrainie, za wybuch którego główną odpowiedzialność ponosi Rosja, choć nie bez winy jest też Unia Europejska, dziś poważnie zagraża bezpieczeństwu Europy i hamuje proces budowy multipolarnego ładu globalnego. Kryzys ten bowiem i agresja Rosji na suwerenną Ukrainę, tak jak agresja Stanów Zjednoczonych na Irak w 2003 roku, prowadzą do rozbi-

⁴⁰ K. Mroziewicz, *Duzi chcą być jeszcze więksi*, „Polityka” nr 38, 2014, s. 14–17; M. Karpienia, *Kryzys gospodarczy a kraje strefy BRIC*, [w:] A.F. Bocian (red.), *Globalizacja – Polityka – Etyka*, tom IV, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013, s. 192–217.

⁴¹ R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, nr 2 (t. 50), 2014, s. 39–40; R. Kuźniar, *Europa i porządek międzynarodowy*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, nr 2 (t. 50), 2014, s. 41–56; B. Góralczyk (red.), *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

cia solidarności, podziałów i nieporozumień między państwami należącymi do NATO i Unii Europejskiej. Ulegają też rozluźnieniu stosunki UE i Stanów Zjednoczonych, które do tej pory stanowiły fundament bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej. To co aktualnie dzieje się na Ukrainie, stanowi test dla UE i NATO i w ogóle dla państw Zachodu. Pokazuje, na ile są one spójne i gotowe do współpracy oraz, czy potrafią prowadzić wspólną politykę i mówić jednym głosem. Niestety, test ten dla UE i NATO oraz jej poszczególnych państw jest niepomysłny. Mamy do czynienia z kryzysem Unii Europejskiej i NATO, który wzmacnia Rosję i jej prezydenta. Władimir Putin robi wszystko, by omijać Unię i NATO i woli rozmawiać z każdym krajem osobno i odnosi tu sukcesy dyplomatyczne oraz propagandowe. Moskwa zaś straszy świat nową wojną światową i w ten sposób powstrzymuje Zachód przed udzieleniem pomocy militarnej ofiarom rosyjskiej agresji⁴².

Notabene, jeśli idzie o ocenę sytuacji na Ukrainie i przyczyny wojny ukraińsko-rosyjskiej, to mimo zmasowanej propagandy rosyjskiej, która oskarża Zachód i władze w Kijowie, aż 73% Polaków wini Rosję za eskalację sytuacji na wschodniej Ukrainie, a jedynie 10% jest przeciwnego zdania. Dla większości Polaków oczywiste jest, że wydarzenia na Ukrainie nie były spowodowane czynnikami wewnętrznymi, ale sprowokowane zostały przez stronę rosyjską. Warto tu również zauważyć, że w ocenie aż 78% Polaków działania podejmowane przez Władimira Putina stanowią zagrożenie dla ładu europejskiego. Aż 64% Polaków popiera wprowadzone przez Unię Europejską sankcje wobec Rosji. Ponadto wielu Polaków uważa, że Ukrainie potrzebna jest pomoc o wiele większym zasięgu, to znaczy pomoc humanitarna i militarna, a nie prowadzenie gry dyplomatycznej z Rosją⁴³.

Należy więc dziś uczynić wszystko, aby NATO i UE były aktywnymi podmiotami na arenie międzynarodowej i odgrywały istotną rolę w budowie nowego ładu międzynarodowego, w którym Europa i Stany Zjednoczone powinny być głównymi filarami. W tym celu niezbędna jest jedność i współpraca wszystkich państw należących do Unii Europejskiej i NATO,

⁴² M. Czech, *Kreml straszy świat wojną*, „Gazeta Wyborcza”, 9.III.2015, s. 10; J.M. Fiszer, *Czy Rosja pod rządami Władimira Putina zagraża Europie i światu?*, „Biuletyn Analiz i Opinii”, nr 03/2015 (20), s. 1–10; J. Bielecki, *Partnerstwo pod kontrolą*, „Rzeczpospolita”, 22.V.2015, s. A8.

⁴³ M. Sus, *Niemcy i Polska wobec konfliktu ukraińsko-rosyjskiego w drugiej połowie 2014 r.*, „Biuletyn Niemiecki” 2014, nr 54, s. 5; K. Kowalczyk, *Polacy o sytuacji na Ukrainie w czasie krymskiego kryzysu*, „Komunikat z Badań CBOS” 2014, nr 35, s. 6–7; G. Baziur, *Geopolityczna rywalizacja polsko-rosyjska o Ukrainę w okresie pomarańczowej rewolucji i po jej zakończeniu*, „Przegląd Geopolityczny” 2014, t. 7, s. 131–136.

a zwłaszcza RFN i Francji. Niezbędna też jest dalsza współpraca UE i Stanów Zjednoczonych oraz UE i NATO. Jeśli zaś nie zostanie ona zintensyfikowana, to system euroatlantycki utraci swoje znaczenie i przestanie być gwarantem bezpieczeństwa Zachodu. Wobec bankructwa dotychczasowej polityki wschodniej Unii, trzeba też wypracować nowy kształt współpracy oraz polityki UE i NATO wobec Rosji oraz przyjąć nową, dalekowzroczną transatlantycką strategię wobec tego kraju⁴⁴.

Europa, zarówno zachodnia jej część, jak i Europa Środkowo-Wschodnia od 1989 roku do dnia dzisiejszego zmieniła się radykalnie i wciąż ulega dalszym przeobrażeniom, tak w aspekcie społecznym, politycznym, gospodarczym, jak i międzynarodowym. Europa Środkowo-Wschodnia uległa też podziałowi na kraje prozachodnie, aspirujące do Unii Europejskiej i państwa wiążące swoją przyszłość z Federacją Rosyjską. Już od ponad 25 lat na znacznym obszarze tego regionu dokonuje się transformacja ustrojowa, czyli budowa na gruzach ustroju komunistycznego nowego systemu społeczno-gospodarczego, zwanego demokratycznym, jeśli idzie o ustrój polityczny, oraz kapitalistycznym, jeśli idzie o system ekonomiczny. Jednocześnie na obszarze tym trwają procesy integracyjne, które apogeum osiągnęły w 2004 roku, kiedy to aż osiem państw tego regionu zostało przyjętych do Unii Europejskiej, która rozpoczęła swoją działalność 1 listopada 1993 roku i dziś liczy już 28 członków. Z drugiej strony, w takich państwach jak Rosja, Ukraina czy Białoruś umocniły się rządy autorytarne, antydemokratyczne i antyunijne.

Utworzenie Unii Europejskiej, nowego podmiotu na arenie międzynarodowej, składającego się z suwerennych i demokratycznych państw, będącego efektem rozpadu starego, jałtańsko-poczdamskiego porządku geopolitycznego w Europie i na świecie, miało duże znaczenie dla Europy Środkowo-Wschodniej oraz jej poszczególnych państw, na czele z Rosją i Polską. Pociągnęło za sobą rekonfigurację w układzie sił w Europie i na świecie oraz przyspieszyło proces budowy nowego ładu globalnego. Europa przestała się dzielić na Wschód i Zachód oraz zaczęła się jednoczyć pod egidą Unii Europejskiej, która sukcesywnie ulegała poszerzeniu i pogłębieniu. Procesy te, istotne dla bezpieczeństwa poszczególnych państw i bezpieczeństwa międzynarodowego, budziły jednak niepokój w Rosji, zwłaszcza po 2000 roku, kiedy to na jej czele stanął ambitny polityk Władimir Putin, początkowo jako premier, a później prezydent, znowu premier i ponownie prezydent Federacji Rosyjskiej⁴⁵.

⁴⁴ A. Krzeziński, *Niemcy na huśtawce*, „Polityka”, 30.VII–5.VIII.2014, s. 43–45.

⁴⁵ J.M. Fiszer, *Władimir Putin – dlaczego zaufała mu cała Rosja? Specyficzne formy przywództwa politycznego*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Przywództwo i elity polityczne w krajach WNP*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 39–62; L. Har-

Jak już wcześniej pisałem, okres rządów Władimira Putina, *de facto* nie koronowanego władcy (cara) największego państwa na świecie, to lata obietnic i rozbudzonych nadziei na stopniową poprawę bytu materialnego Rosjan i przywrócenie Rosji statusu supermocarstwa. Politykę Putina można określić jako pragmatyczną, odidealizowaną i pozbawioną złudzeń. Swoimi wypowiedziami, zwłaszcza krytycznymi wobec Zachodu, Putin trafia w narodowo patriotyczne nastawienie przeciętnego Rosjanina. „Rosja podniosła się z kolan!”, „Rosja znów zwycięża!” – to popularne, putinowskie hasła, które przyniosły mu społeczne poparcie i akceptację jego polityki wewnętrznej i zagranicznej. Bardzo szybko, wraz z rosnącą pewnością siebie W. Putin – i rosyjskie elity władzy – kreując Rosję na samodzielny i równie wpływowy co Stany Zjednoczone podmiot stosunków międzynarodowych, umocnił swoją pozycję jako przywódcy państwa i narodu rosyjskiego. Stał się najpopularniejszym politykiem w Rosji i budzącym respekt na całym świecie. Po aneksji Krymu popularność W. Putina w Rosji wzrosła z 60 do 85%. W grudniu 2015 roku ogłoszono, że człowiekiem roku 2015 w Rosji został wybrany nie kto inny, tylko Władimir Putin, mimo iż sytuacja społeczno-gospodarcza w tym kraju zaostrza się. Nie ulega więc wątpliwości, że pod władzą Putina Rosjanie „odzyskali poczucie dumy narodowej”, a Rosja odbudowała swój autorytet na arenie międzynarodowej, której dziś – tak jak kiedyś Związku Radzieckiego – obawia się cały świat⁴⁶.

Europejskie nadzieje, że Rosja może być partnerem Unii Europejskiej w walce o nowy, wielobiegunowy świat oparty na prawie międzynarodowym, okazały się w dobie rządów Putina płonne. Poparcie dla multilateralizmu oraz wielobiegunowości stanowiło po prostu taktyczną broń Moskwy w walce z hegemonią amerykańską. W rzeczywistości w sferze polityki zagranicznej Rosję cechuje instynkt bardziej amerykański niż europejski. Wierzy ona w siłę, unilateralizm oraz niepohamowane dążenie do zaspokojenia interesu narodowego. Dla Putina suwerenność nie jest prawem i nie oznacza miejsca wśród Narodów Zjednoczonych. Dla Putina suwerenność oznacza możliwość. Implikuje niezależność gospodarczą, siłę militarną oraz tożsamość kulturową. W słowniku Putina „mocarstwo suwerenne” to synonim „wielkiego mocarstwa”. Podczas gdy UE powstała w odpowiedzi na zagrożenia ze strony nacjonalizmu i katastrofalnej rywalizacji między europejskimi państwami naro-

ding, *Mafijne państwo Putina*, Wydawnictwo Vis-à-vis Etiuda spółka z o.o., Kraków 2014.

⁴⁶ W. Portnikow, *Władca z przypadku*, „Nowa Europa Wschodnia”, nr 1, 2008, s. 114–123; J. Piekło, *Rosja w kryzysie a sen o imperium – polska perspektywa*, „Analizy i Opinie”, nr 95, 2009; W. Konończuk (red.), *Imperium...*, *op. cit.*; M. Gessen, *Putin...*, *op. cit.*

dowościowymi w pierwszej połowie XX wieku, to obecna polityka zagraniczna Rosji jest odpowiedzią na zagrożenia ze strony polityki postnacionalistycznej oraz problemy wynikające z rozpadu Związku Radzieckiego, z czym Putin i miliony Rosjan nie mogą pogodzić się do dnia dzisiejszego. Koszmary Europy mają swe źródło w tragicznych doświadczeniach lat 30. XX wieku. Koszmarom Rosji kształt nadały doświadczenia rosyjskie z lat 80. i 90. XX wieku. Unia Europejska za główne źródło niestabilności w Eurazji uważała i uważa nadal brak demokracji. Natomiast Rosja odwrotnie, uważa, że słabe demokracje oraz zachodnia polityka eksportowania demokracji są głównymi przyczynami braku stabilności w obszarze poradzieckim. Nieuniknione więc było, wcześniej czy później, starcie tych dwóch kontrastujących ze sobą poglądów na ład europejski w XXI wieku⁴⁷.

Jak czytamy w znakomitej pracy na temat Rosji pod rządami Putina, której autorem jest brytyjski korespondent Luke Harding:

„Ekspansjonizm Putina stanowi dzisiaj zapewne największe wyzwanie dla Zachodu, a zwłaszcza dla Unii Europejskiej, od zakończenia zimnej wojny. Po pięciu czy sześciu latach zaprzeczania Biały Dom przyznaje, że jego próby ‘resetu’ stosunków z Rosją nie powiodły się. W unijnych ministerstwach spraw zagranicznych, akademiach wojskowych i ośrodkach analitycznych jest jasne, że potrzebne są nowe strategie radzenia sobie z agresywną Rosją. Słowem kluczem nie jest już ‘zaangażowanie’ – chociaż Europejczycy nie zrezygnowali z dialogu. Pojęcie, które na nowo nabiera podstawowego znaczenia w naszych czasach, pochodzi z wczesnych lat zimnej wojny: to ‘powstrzymanie’”⁴⁸.

Rozpad ZSRR w 1991 roku, który przyspieszył procesy integracyjne w Europie, zarazem zmniejszył obszar panowania rosyjskiego, a to sprawiło, że imperium rosyjskie *de facto* przestało istnieć. Z tym zaś nie mogły pogodzić się rosyjskie partie nacjonalistyczne i politycy na czele z Władimirem Putinem, zaliczani do tzw. homosowietikusów, czyli ludzi radzieckich, tęskniących za Związkiem Radzieckim i jego supermocarstwowym statusem na arenie międzynarodowej⁴⁹. Tęsknoty te, a zarazem cele polityki międzynarodowej Władimira Putina trafnie prezentuje Andrzej Nowak:

⁴⁷ I. Krastev, *Kryzys pozimnowojennego ładu europejskiego*, „Nowa Europa”, nr 1(8), 2009, s. 85–102; R.D. Asmus, *Europe’s Ekstern Promise. Rethinking NATO and EU Enlargement*, „Foreign Affairs”, January/February 2008, s. 46–64; J.M. Fiszer, *Bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym ładzie globalnym ze szczególnym uwzględnieniem roli Rosji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 4(43), 2013, s. 112–134.

⁴⁸ L. Harding, *Mafijne państwo Putina...*, *op. cit.*, s. 342.

⁴⁹ A. Nowak, *Putin. Źródła...*, *op. cit.*

„Wielkie Państwo – podkreślenie naturalnego charakteru jego geopolitycznej jedności i zarazem ciągłości jego historycznej tradycji, od IX do XXI wieku; uznanie centralnego w tej tradycji miejsca ZSRR, szczególnie w jego apogeum z okresu zwycięstwa w Wielkiej Wojnie Ojczyźnianej (od paktu Ribbentrop–Mołotow do Jałty); wypuklenie ciągłego zagrożenia zewnętrznego, które sprowadza na Wielkie Państwo okresy Wielkiej Smuty, a wreszcie wskazanie potrzeby mobilizacji patriotycznej, która pod przewodnictwem mądrego przywódcy prowadzi do odrodzenia Wielkiego Państwa i jego globalnego znaczenia – oto w największym skrócie te motywy, które składają się na syntezę, do której zdaje się zmierzać oficjalna edukacja historyczna Rosji Putina”⁵⁰.

Jak już wspomniałem, W. Putin jest nadal niesamowicie popularny wśród Rosjan i jego głównym celem będzie tę popularność utrzymać jak najdłużej. Nie utrzyma jej przez cud gospodarczy, bo na taki w Rosji się dziś nie zanoszą, wręcz przeciwnie, przy cenach ropy naftowej na rynkach światowych, oscylujących wokół 30 dolarów za baryłkę, grozi jej bankructwo i być może rozpad. Zatem będzie chciał ją utrzymać jako wódz armii. Najlepiej zwycięskiej, ale może i atakowanej przez „zdradziecki Zachód”. Dziś nikt takiej wojny nie chce, ale w przyszłości może być różnie i dlatego Zachód musi się liczyć z taką możliwością i być do niej odpowiednio przygotowany. To dzisiaj najważniejsze wyzwanie dla Zachodu, a zwłaszcza dla EU, NATO i Stanów Zjednoczonych.

Dla Rosji najbardziej bolesna – według W. Putina – była utrata Ukrainy, największego kraju pod każdym względem w Europie Wschodniej. Ukraina, podobnie jak pozostałe kraje Europy Środkowo-Wschodniej, dla ZSRR stanowiła zaplecze surowcowe i rynek zbytu dla radzieckiego przemysłu. Rosja dlatego dążyła i nadal dąży do przekształcenia Ukrainy w federację, co ma ułatwić jej wpływ na politykę zarówno wewnętrzną, jak i zagraniczną Ukrainy. Dla Rosji stosunki z Ukrainą są kluczowe z racji bliskich więzi historycznych, politycznych, społecznych i kulturowych⁵¹.

Ponadto Ukraina ma duży potencjał destabilizowania i wpływania na układ sił nie tylko w skali Europy Wschodniej, ale również całego obszaru poradzieckiego. W związku z tym jest ona ważna z punktu widzenia ogólnoeuropejskich interesów Federacji Rosyjskiej. Dlatego, gdy obalono tam przychylnie nastawionego do Rosji Wiktora Janukowycza, Moskwa ruszyła do kontrataku, aby nie dopuścić do podpisania umowy o stowarzyszeniu Ukrainy

⁵⁰ *Ibidem*, s. 203.

⁵¹ T. Stryjek, *Ukraina przed końcem historii. Szkice o polityce państw wobec pamięci*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2014; J. Hrycak, *Historia Ukrainy 1772–1999. Narodziny nowoczesnego narodu*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2000; A. Nowak, *Pokusy rosyjskiej geopolityki*, „Arcana”, nr 44(2), 2008, s. 83–88; S. Yekelchik, *Ukraina. Narodziny nowoczesnego narodu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

z Unią Europejską i uniemożliwić w ten sposób ewentualną akcesję tego państwa do Wspólnoty, a później do NATO. Rosja obawia się bowiem, że dalsze poszerzanie UE, a także NATO, doprowadzi do osłabienia jej wpływów nie tylko w Europie Środkowo-Wschodniej, ale w ogóle w całym świecie, i uniemożliwi odbudowę rosyjskiego imperium, które w planach Władimira Putina ma stać się ważnym elementem (filarem) kształtującego się dziś nowego multipolarnego ładu globalnego⁵².

Notabene, w literaturze przedmiotu występują różne, często skrajnie rozbieżne scenariusze i prognozy co do przyszłości Rosji i jej roli na świecie. Z jednej strony istnieją prognozy zakładające, że Rosja rozpadnie się i nie będzie odgrywała dużej roli na arenie międzynarodowej, a z drugiej strony zalicza się ją do nowych, wschodzących potęg (BRIC), które będą filarami przyszłego porządku globalnego⁵³.

Do niedawna na tego typu spekulacjach korzystała Rosja, o współpracę z którą po 2000 roku zabiegały Stany Zjednoczone, Unia Europejska, Turcja, a także Chiny. Tymczasem Rosja pod rządami W. Putina starała się odzyskać mocarstwową pozycję na świecie i wpływy na Ukrainie, Białorusi i w innych krajach proradzieckich, również w Europie Środkowej i Południowej, coraz silniej szantażując je oraz całą UE bronią energetyczną. Rosja próbowała wykorzystać słabnącą w tym czasie na arenie międzynarodowej pozycję Stanów Zjednoczonych, które w latach 2001–2014 uwikłały się w kosztowne wojny w Afganistanie i Iraku, które doprowadziły do animozji w łonie NATO i UE oraz do osłabienia sojuszu euroatlantyckiego. Z drugiej strony Rosja, tak jak kiedyś Związek Radziecki wciąż jest tylko potęgą nuklearną na „glinianych”, gospodarczych nogach. Sankcje gospodarcze oraz spadek ceny ropy naftowej i gazu spowodowały, że Rosja stoi dziś w obliczu ogromnych problemów gospodarczych, które mogą doprowadzić do potężnego kryzysu społeczno-politycznego i odsunięcia Władimira Putina od władzy lub zmuszą go do podjęcia współpracy z Unią Europejską oraz Stanami Zjednoczonymi i zakończenia wojny na Ukrainie, a także w Syrii.

Prognozy dotyczące przyszłości Rosji i jej roli w budowie nowego ładu światowego są dziś bardzo trudne do obiektywnego opracowania, bowiem polityka zagraniczna tego państwa zawsze słabo poddawała się wymogom uwa-

⁵² K. Dadak, *Rosja, Ukraina i historyczna szansa dla Polski*, „Arcana”, nr 120, listopad–grudzień 2014, s. 160–169; R. Kuźniar, *Europa i porządek...*, *op. cit.*, s. 41–56.

⁵³ J.P. Gieorgica, J. Olędzka, *Wschodni sąsiedzi polski: rosyjskie perspektywy nowego ładu światowego*, [w:] L. Pastusiak (red.), *Perspektywy nowego ładu światowego*, Akademia Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie, Warszawa 2013, s. 292–323; K.A. Kłosiński (red.), *Rosja: ambicje i możliwości w XXI wieku*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010.

runkowań zewnętrznych i niemal zawsze była pochodną polityki wewnętrznej. Wektory aktywności międzynarodowej Rosji były z reguły wzmocnieniem, uzupełnieniem i kontynuacją działań podejmowanych przez jej przywódcę w ramach funkcjonującego systemu politycznego. Jej głównym celem było i jest nadal uzyskanie określonych efektów wewnątrz samego systemu, a efekty uzyskane w jego otoczeniu traktowane są w sposób służebny. Dziś takim celem dla Putina jest zachowanie popularności wśród coraz bardziej spauperyzowanego i niezadowolonego społeczeństwa rosyjskiego oraz utrzymanie władzy za wszelką cenę w swoich rękach. Sytuacja obecna w Rosji i Putina przypomina tę z początku XX wieku, kiedy zacofany i opóźniony w rozwoju gospodarczym kraj, w którym narastało rewolucyjne wrzenie, car Mikołaj II próbował ratować poprzez sprowokowanie wojny z Japonią (1904–1905), a co dla niego i Rosji ostatecznie skończyło się katastrofą w 1917 roku.

Dziś Władimir Putin nie chce dopuścić do tego, by Rosja powtórzyła los Związku Radzieckiego, i za wszelką cenę chce przywrócić jej miejsce na globalnej scenie. Z tej perspektywy Ukraina jest dla W. Putina wielkim wyzwaniem, gdyż, jak trafnie zauważa Adam D. Rotfeld:

„Jeśli powiedzie się tam ustrojowa transformacja, ustanowione będą rządy prawa, decentralizacja i demokracja, to w przestrzeni postsowieckiej powstanie nie tylko nowy punkt odniesienia i nowa konfiguracja, ale też wielu Rosjan uwierzy, że zmiana na lepsze jest możliwa w ich kraju. Przykład z Kijowa będzie zaraźliwy. (...) To, że ulica może pokazać czerwoną kartkę tym, którzy sprawują władzę, jest w Moskwie postrzegane jako większe zagrożenie niż tak często komentowana geopolityka czy geostrategia”⁵⁴.

Aneksja Krymu i wojna Rosji z Ukrainą pociągnęły za sobą dalszą polaryzację państw Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie dziś sytuacja jest zupełnie inna niż była 12 lat temu, a to z kolei nie jest bez znaczenia dla całej UE i jej przyszłości, która stoi pod znakiem zapytania. Podczas gdy Polska postrzegająca ten konflikt w kategoriach „twardego” bezpieczeństwa, z naciskiem na zagrożenie militarne, to dla Czech, Węgry i Słowacji głównym wyzwaniem była przyszłość ich współpracy gospodarczo-energetycznej z Rosją. Już dawno nie funkcjonuje tutaj ani tzw. Trójkąt Wyszehradzki, ani Trójkąt Weimarski, a polityka zagraniczna premiera Orbana na Węgrzech pokazuje, że model liberalnej demokracji może zostać w środku unijnej Europy zanegowany. Czechy i Słowacja, podobnie jak Węgry, ciążą dziś ku Rosji i dogadują się z Władimirem Putinem. Litwa od 1 stycznia 2015 roku przystąpiła do strefy euro i ma fatalne stosunki z Polską, która bezpowrotnie straciła szansę, aby

⁵⁴ *Ukraina potrzebuje pieniędzy, nie broni. Z prof. Adamem D. Rotfeldem rozmawia Bartosz T. Wieleński*, „Gazeta Wyborcza”, 14–15.II.2015, s. 18.

stać się liderem Europy Środkowo-Wschodniej⁵⁵. Co więcej, wzmocnienie pozycji Polski dzięki jej aktywności i współpracy z krajami Europy Środkowo-Wschodniej mogło też być ważnym atutem w kształtowaniu jej relacji z europejskimi potęgami, głównie z Niemcami i Francją, a także z Rosją. Tę szansę zmarnował były minister spraw zagranicznych RP Radosław Sikorski, dla którego głównym kierunkiem stała się – obok Stanów Zjednoczonych – UE, ale ze szczególną rolą Niemiec. Ogłoszenie przez ministra R. Sikorskiego końca tzw. „polityki jagiellońskiej” przyjęte zostało jako rezygnacja z aktywnej polityki w Europie Środkowo-Wschodniej i odwrócenie się od mniejszych graczy na rzecz zacieśniania relacji z Niemcami i Francją⁵⁶.

Z drugiej zaś strony, jak trafnie pisze cytowany już Luke Harding:

„Dwadzieścia pięć lat po tym, jak w czerwcu 1989 roku Solidarność w Polsce zmiotła rządzących komunistów w wyborach, które zmieniły oblicze Europy, podziały między Wschodem a Zachodem rysują się wyraźniej niż kiedykolwiek wcześniej. Polska, Czechy i Węgry są w NATO od 15 lat, a w Unii Europejskiej od dekady, wraz z państwami bałtyckimi. W tym okresie wszystkie te kraje kwitną. To prawdziwe historie sukcesu – pod względem rozwoju demokratycznego, gospodarczego, instytucjonalnego. Ale pozaunijne były republiki upadłego Związku Radzieckiego to zupełnie inna, mniej szczęśliwa historia. Cofają się w rozwoju. Represyjny sposób działania Rosji służy jako szablon dla innych regionalnych przywódców, w tym dla Janukowycza, przed jego obaleniem”⁵⁷.

PODSUMOWANIE

Obecna polityka zagraniczna Władimira Putina – moim zdaniem – jest krótkowzroczna i przyniesie Rosji jeszcze większą izolację nie tylko w Europie, ale również na całym świecie. Przyspieszy, wbrew oczekiwaniom Moskwy, tworzenie się wrogiego Rosji, nowoczesnego państwa i narodu ukraińskiego, które w przyszłości może odgrywać rolę lidera w Europie Środkowo-Wschodniej i stać się wzorem dla Białorusi czy Mołdawii, a także innych państw poradzieckich. Trudności gospodarcze, które potęguje awanturnicza polityka

⁵⁵ M. Janicki, W. Władyka, *Przedrzeźniacze*, „Polityka”, 28.I.–3.II.2015, s. 13–15.

⁵⁶ P. Ukielski, *Polska pozycja w Unii Europejskiej a relacje Polski z Czechami, Słowacją i Węgrami*, [w:] J. Kloczkowski i T. Żukowski (red.), *Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej. Idee i praktyczne dylematy polityki zagranicznej*, Kancelaria Prezydenta RP, Ośrodek Myśli Politycznej, Warszawa–Kraków 2010, s. 364–365; *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012.

⁵⁷ L. Harding, *Mafijne państwo Putina...*, *op. cit.*, s. 341. Patrz także J. Wojnicki, *Europeizacja czy transformacja – ewolucje systemów politycznych Europy Środkowej i Wschodniej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 2/2014, s. 7–19.

Rosji, mogą – jak już pisałem – doprowadzić do poważnego kryzysu politycznego w tym kraju na miarę tego, który dotknął Związek Radziecki w drugiej połowie lat 80. XX wieku i wraz z wojną w Afganistanie w latach 1979–1989 przyspieszył jego rozpad w 1991 roku. Nie jest to więc wymarzona perspektywa dla Rosji, ale nie napawa to też optymizmem, jeśli idzie o UE i jej przyszłość, która – jak już wspominałem – stoi pod wielkim znakiem zapytania. Nie należy bowiem wykluczyć, że Rosja rozpęta pod byle pretekstem wojnę na dużą skalę w Europie, która może doprowadzić do rozpadu Unii Europejskiej i radykalnie zmienić układ sił na arenie międzynarodowej. Dziś takim punktem zapalnym może stać się konflikt Rosji z Turcją, który rozgorzał po zestrzeleniu przez Turcję rosyjskiego samolotu wojskowego. Turcja zaś jako członek NATO może wciągnąć do wojny Stany Zjednoczone i pozostałe kraje Sojuszu Północnoatlantyckiego.

W swojej najnowszej książce Zbigniew Brzeziński, zastanawiając się m.in. nad geopolitycznymi skutkami ewentualnej utraty przez Stany Zjednoczone przodującej roli w świecie i kto stałby się geopolityczną ofiarą tego rodzaju osłabienia oraz jakie byłyby jego implikacje dla wyzwań stojących przed światem w XXI wieku, pisze, że:

„(...) rola Stanów Zjednoczonych na naszym globie będzie przez wiele nadchodzących lat zasadnicza. Zmiany w rozkładzie sił na świecie oraz narastające globalne konflikty sprawiają, że tym bardziej istotne jest, aby Stany Zjednoczone nie wycofały się na pozycje ignoranckiej mentalności państwa garnizonowego ani nie pławiły się w zadufanym w sobie kulturowym hedonizmie. W przypadku takiego postępowania geopolityczne perspektywy zmieniającego się świata, w którym środek ciężkości przesuwają się z Zachodu na Wschód, zaczną wyglądać coraz groźniej. Świat potrzebuje Stanów Zjednoczonych, które byłyby żywotnie ekonomicznie, dysponowały atrakcyjnymi rozwiązaniami socjalnymi, odpowiedzialnie zarządzały swoją potęgą, dysponowały jasną i przemyślaną strategią oraz cieszyły się szacunkiem na arenie międzynarodowej, a także z pełną świadomością uwarunkowań historycznych angażowały się w globalne kontakty z nowym Wschodem”⁵⁸.

W zasadzie, zgadzając się z tymi tezami, należy jeszcze dodać, że świat potrzebuje także silnej Unii Europejskiej i NATO, czyli potrzebuje sprawnego systemu euroatlantyckiego. Potrzebuje także nowoczesnej i demokratycznej Rosji! Należy więc uczynić wszystko, aby podmioty te nie zniknęły z areny międzynarodowej i współdziałały ze sobą w wysiłkach na rzecz umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego i budowy nowego, demokratycznego, multipolarnego ładu globalnego.

⁵⁸ Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2013, s. 6–7.

BIBLIOGRAFIA

- Active Engagement, Modern Dementia. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization.* Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon 19–20 November 2010, NATO Public Diplomacy Division, Bruksela 2011.
- Afanasjew J., *Groźna Rosja*, Wydawnictwo Oficyna Naukowa, Warszawa 2004.
- Ananicz A., *Rosja po dwóch małych wojnach*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 1, 2009.
- Asmus R.D., *Europe’s Ekstern Promise. Rethinking NATO and EU Enlargement*, „Foreign Affairs”, January/February 2008.
- Asmus R.D., *Mała wojna, która wstrząsnęła światem. Gruzja, Rosja i przyszłość Zachodu*, Fundacja Res Publica im. Henryka Rzeczkowskiego, Warszawa 2010.
- Baziur G., *Geopolityczna rywalizacja polsko-rosyjska o Ukrainę w okresie pomarańczowej rewolucji i po jej zakończeniu*, „Przegląd Geopolityczny” t. 7, 2014.
- Beck U., *Das deutsche Europa*, Suhrkamp, Berlin 2013.
- Beck U., *Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Bielecki T., *Putin prezydentem już na zawsze?*, „Gazeta Wyborcza”, 8 maja 2007.
- Bielecki T., *NATO na początku XXI wieku*, „Gazeta Wyborcza”, 19 listopada 2010.
- Bielecki T., *Partnerstwo pod kontrolą*, „Rzeczpospolita”, 22 maja 2015.
- Bieleń S., *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2006.
- Bieleń S., Raś M., *Polityka zagraniczna Rosji*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008.
- Bożyk P., *Ewolucja pozycji Rosji w świecie w procesie transformacji systemowej*, [w:] P. Bożyk (red.), *Polska – Rosja. Stosunki gospodarcze 2000–2008*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna, Warszawa 2009.
- Bryc A., *Europejska Polityka Sąsiedztwa w perspektywie rosyjskiej*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012.
- Brzeziński Z., *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2013.
- Cianciara A.K., *Partnerstwo Wschodnie 2009–2014*, ISP PAN, Warszawa 2014.

- Cohen A., *Russia in the Arctic: Challenges to U.S Energy and Geopolitics in the High North*, [w:] S.J. Blank (red.), *Russia in the Arctic*, U.S. Army War College Press, Carlisle 2011.
- Curanović A., *Aktywność Federacji Rosyjskiej w regionie Arktyki w kontekście rywalizacji mocarstw*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010.
- Czech M., *Kreml straszy świat wojną*, „Gazeta Wyborcza”, 9 marca 2015.
- Dadak K., *Rosja, Ukraina i historyczna szansa dla Polski*, „Arcana” nr 120, listopad–grudzień 2014.
- Fiszler J.M., *Władimir Putin – dlaczego zaufała mu cała Rosja? Specyficzne formy przywództwa politycznego*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Przywództwo i elity polityczne w krajach WNP*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Fiszler J.M., *Bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym łańdźie globalnym ze szczególnym uwzględnieniem roli Rosji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” nr 4(43), 2013.
- Fiszler J.M., *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego łańdźu globalnego*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.
- Fiszler J.M., *Czy Rosja pod rządami Władimira Putina zagraża Europie i światu?*, „Biuletyn Analiz i Opinii” nr 03/2015 (20).
- Fiszler J.M. (red.), *Systemy polityczne oraz polityka wewnętrzna i zagraniczna w państwach postkomunistycznych Europy i Azji w latach 2004–2005*, KNP PAN, Warszawa 2005.
- Fiszler J.M. (red.), *Sytuacja wewnętrzna w krajach postkomunistycznych Europy i Azji oraz ich polityka międzynarodowa w latach 2006–2007*, ISP PAN, Warszawa 2007.
- Friedman G., *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2012.
- Gessen M., *Putin. Człowiek bez twarzy*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2012.
- Georgica J.P., Olędzka J., *Wschodni sąsiedzi Polski: rosyjskie perspektywy nowego łańdźu światowego*, [w:] L. Pastusiak (red.), *Perspektywy nowego łańdźu światowego*, Akademia Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie, Warszawa 2013.
- Góralczyk B. (red.), *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Harding H., *Mafijne państwo Putina*, Wydawnictwo Vis-à-vis Etiuda spółka z o.o., Kraków 2014.
- Haas de M., *Medvedev's Security Policy: A Provisional Assessment*, „Russian Analytical Digest”, nr 62, 2009.

- Hrycak J., *Historia Ukrainy 1772–1999. Narodziny nowoczesnego narodu*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2000.
- Jack A., *Inside Putin's Russia*, Wydawnictwo Oxford University Press, London 2004.
- Janicki M., Władyka W., *Przedrzeźniacze*, „Polityka”, 28 stycznia–3 lutego 2015.
- Jaroszewicz A., *Konsekwencje wojny w Gruzji dla stosunków Rosji z państwami obszaru WNP*, „Tydzień na Wschodzie”, 19 sierpnia 2008.
- Karpienia M., *Kryzys gospodarczy a kraje strefy BRIC*, [w:] A.F. Bocian (red.), *Globalizacja – Polityka – Etyka*, tom IV, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013.
- Kłosiński K.A. (red.), *Rosja: ambicje i możliwości w XXI wieku*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010.
- Koncepcja polityki zagranicznej Rosji*. Oficjalna strona Prezydenta Federacji Rosyjskiej, www.kremlin.ru
- Konończuk W. (red.), *Imperium Putina*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2007.
- Kowalczyk K., *Polacy o sytuacji na Ukrainie w czasie krymskiego kryzysu*, „Komunikat z Badań CBOS” nr 35, 2014.
- Krastev I., *Kryzys pozimnowojennego ładu europejskiego*, „Nowa Europa”, nr 1(8), 2009.
- Krzemiński A., *Niemcy na huśtawce*, „Polityka”, 30 lipca–5 sierpnia 2014.
- Kuczyński G., *System władzy w Rosji po wyborach prezydenckich*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” nr 3(23), 2008.
- Kuźniar R., *Europa i porządek międzynarodowy*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” nr 2 (t. 50), 2014.
- Kudrow W., *Ekonomika Rosji: istota i perspektywy*, „Ekonomika Światowa i Stosunki Międzynarodowe” nr 2, 2009.
- Lucas E., *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2008.
- Ławrow S.W., *Filozofia polityki zagranicznej Rosji*, „Międzynarodowa Żyzn”, nr 3, 2013.
- Misiągiewicz J., *Polityka zagraniczna Turcji po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Mroziewicz K., *Duzi chcą być jeszcze więksi*, „Polityka” nr 38, 2014.
- Nowak A., *Putin. Źródła imperialnej agresji*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2014.
- Nowak A., *Pokusy rosyjskiej geopolityki*, „Arcana” nr 44(2), 2008.
- O'Donnell G., *Delegative Democracy*, Chicago 1991.
- Olszański T., *Duma zwiększyła uprawnienia prezydenta do użycia wojska za granicą*, „Tydzień na Wschodzie”, 28 października 2009.

- Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP w sprawie przyłączenia Półwyspu Krymskiego do Federacji Rosyjskiej w świetle prawa międzynarodowego*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 3, 2014.
- Palikanow D., *Rosja: nowa koncepcja polityki zagranicznej stawia na b. ZSRR*, „Kommiersant”, 14 grudnia 2012.
- Piekło J., *Rosja w kryzysie a sen o imperium – polska perspektywa*, „Analizy i Opinie”, nr 95, 2009.
- Piskorska B., *Implikacje Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dla „partnerstwa strategicznego” Unii Europejskiej z Rosją*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012.
- Politkowska A., *Rosja Putina*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2005.
- Portnikow W., *Władca z przypadku*, „Nowa Europa Wschodnia” nr 1, 2008.
- Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012.
- Radkiewicz W., *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, „Tydzień na Wschodzie”, 20 lutego 2013.
- Raś M., *Ewolucja polityki zagranicznej Rosji wobec Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej w latach 1991–2001*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Russia’s New Arctic Strategy. The Foundation of Russian Federation Policy in the Arctic until 2020 and Beyond*, 18 September 2008.
- Rutkowski J., *Rozwój gospodarki rosyjskiej do 2020 roku – uwarunkowania, szanse realizacji*, [w:] P. Bożyk (red.), *Polska–Rosja. Stosunki gospodarcze 2000–2008*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna, Warszawa 2009.
- Siła rządzi światem. Z Richardem Pipesem rozmawia Michał Potocki*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 20–22 marca 2015, s. A8–A9.
- Skulska B., *Bezpieczeństwo międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Sus M., *Niemcy i Polska wobec konfliktu ukraińsko-rosyjskiego w drugiej połowie 2014 r.*, „Biuletyn Niemiecki” 2014, nr 54.
- Stryjek T., *Ukraina przed końcem historii. Szkice o polityce państw wobec pamięci*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2014.
- Szymański A. (red.), *Turcja i Europa. Wyzwania i szanse*, PISM, Warszawa 2011.
- Tamnes R., *Arctic Security and Norway*, w: *Arctic Security in an Age of Climate Change*, [w:] J. Kraska (red.), *Arctic Security in an Age of Climate Change*, Cambridge University Press, New York 2011.

- Terzi Ö., *The influence of the European Union on Turkish foreign Policy*, Ashgate, Farnham 2010.
- Topolski J., *Siła militarna w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004.
- Ukielski P., *Polska pozycja w Unii Europejskiej a relacje Polski z Czechami, Słowacją i Węgrami*, [w:] J. Kloczkowski, T. Żukowski (red.), *Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej. Idee i praktyczne dylematy polityki zagranicznej*, Kancelaria Prezydenta RP, Ośrodek Myśli Politycznej, Warszawa–Kraków 2010.
- Ukraina potrzebuje pieniędzy, nie broni. Z prof. Adamem D. Rotfeldem rozmawia Bartosz T. Wieleński*, „Gazeta Wyborcza”, 14–15.02.2015.
- Yekelchik S., *Ukraina. Narodziny nowoczesnego narodu*, Kraków 2009.
- Wiatr J., *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa 2006.
- Wojnicki J., *Europeizacja czy transformacja – ewolucje systemów politycznych Europy Środkowej i Wschodniej*, „Przegląd Politologiczny” nr 2, 2014.
- Wódka J., *Polityka zagraniczna Turcji. Uwarunkowania wewnętrzne oraz podmioty decyzyjne*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2012.
- Wójcik Ł., *Więzień Kremla*, „Polityka”, 1–6.I.2015.
- Zieliński E., *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Zięba R., *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” nr 2 (t. 50), 2014.
- Żuchowski P., *Nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej*, „Tydzień na Wschodzie”, 20 maja 2009.
- Żukrowska K. (red.), *Bezpieczeństwo Międzynarodowe*, Ius At Tax, Warszawa 2011.
- Żurawski P. vel Grajewski, *Polityka Unii Europejskiej wobec Rosji a interesy Polski 1991–2004*, Ośrodek Myśli Politycznej, Centrum Europejskie Natolin, Kraków–Warszawa 2008.

ZADANIA I CELE POLITYKI ZAGRANICZNEJ WŁADIMIRA PUTINA

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza polityki zagranicznej Władimira Putina oraz próba ukazania jej przesłanek, zadań i celów. Autor stara się odpowiedzieć na wiele pytań dotyczących współczesnej Rosji, m.in., czy dąży

ona do odzyskania statusu supermocarstwowego i czy jej polityka zagraniczna zagraża bezpieczeństwu międzynarodowemu? Ponadto próbuje odpowiedzieć na pytania dotyczące przyszłości Rosji i jej roli na arenie międzynarodowej, a także przyszłości prezydenta Władimira Putina. Tezą główną artykułu jest konstatacja, że cele i zadania, jakie postawił Władimir Putin przed polityką zagraniczną Rosji, stanowią poważne zagrożenie dla pokoju w Europie i bezpieczeństwa międzynarodowego. Autor pokazuje tutaj, że Władimir Putin konsekwentnie dąży dziś do odbudowy potęgi gospodarczej i wojskowej Rosji, a jego zasadniczym celem jest umocnienie pozycji Rosji na arenie międzynarodowej – takiej pozycji, jaką miał Związek Radziecki. Jednakże polityka ta, jeśli nie będzie oparta na stabilnym systemie politycznym i gospodarczym Rosji, może zakończyć się katastrofą dla Rosji i jej obecnego przywódcy.

TASKS AND OBJECTIVES OF VLADIMIR PUTIN'S FOREIGN POLICY

Summary

The purpose of the article is to analyse foreign and military policy of Russia under Vladimir Putin and to attempt to show its premises, objectives and goals. The author tries to answer many questions about contemporary Russia, for example: if it seeks to regain the superpower status and whether its foreign policy threatens international security. Moreover, it tries to answer questions on the future of Russia and its role on the international arena as well as the future of President Vladimir Putin. The main thesis of the article is the observation that the objectives and tasks that Vladimir Putin set foreign and military policy of Russia pose a serious threat to peace in Europe and international security. The author shows here that Vladimir Putin is consistent in his full commitment to the reconstruction of economic and military power of Russia, and his main aim is to strengthen Russia's position on the international arena, i.e. obtain the position that the Soviet Union had. However, if the policy is not based on a stable political and economic system, it may result in a catastrophe for Russia and its present leader.

ЗАДАЧИ И ЦЕЛИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ВЛАДИМИРА ПУТИНА

Резюме

Целью настоящей статьи является анализ внешней политики Владимира Путина и попытка представления её предпосылок, задач и целей. Автор пытается ответить на многие вопросы, касающиеся современной России, в частности, стремится ли она вернуть себе статус сверхдержавы и угрожает ли её внешняя политика международной безопасности? Кроме того, предпринята попытка ответа на вопросы, касающиеся будущего России и её роли на международной арене, а также статуса президента Владимира Путина в будущем. Главным тезисом статьи является констатирование того, что цели и задачи, которые поставил Владимир Путин перед внешней политикой России, представляют серьёзную угрозу для мира в Европе и международной безопасности. Автор показывает, что Владимир Путин в настоящее время последовательно стремится к восстановлению экономической и военной мощи России, а его главной целью является укрепление позиции России на международной арене – позиции, которую занимал Советский Союз. Такая политика, однако, если не будет опираться на стабильность в политической и экономической системе, может закончиться крахом для России и её нынешнего лидера.

Adrian Chojan

FUNDAMENTY IDEOWE I CELE POLITYKI ZAGRANICZNEJ PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI Z PERSPEKTYWY 2005 ROKU

WPROWADZENIE

Prawo i Sprawiedliwość, szykując się do przejęcia władzy w 2005 roku, głośno wyrażało swoje poglądy związane z chęcią zmiany polityki zagranicznej RP. Świadczyły o tym programy wyborcze tej partii, a także liczne wypowiedzi polityków związanych z tym środowiskiem politycznym. Partia czytelnie ukazywała swoje zastrzeżenia do polityki zagranicznej III RP, wskazując na zbyt dużą uległość wobec struktur zachodnioeuropejskich, deprecjację miejsca i roli Polski w regionie Europy Środkowej i Wschodniej czy też zbyt małą rolę historii w polityce zagranicznej.

Teza niniejszego artykułu sprowadza się do stwierdzenia, że koncepcja polityki zagranicznej rządu Prawa i Sprawiedliwości została głęboko zakorzeniona w polskim patriotyzmie i idei państwa narodowego, zaś jej podstawowym celem było zapewnienie Polsce suwerenności i niezależności w systemie międzynarodowym. Dlatego też rząd PiS, zgodnie z zapowiedziami, dążył do stworzenia własnej, środkowoeuropejskiej strefy wpływów wolnej od ingerencji Unii Europejskiej, Niemiec i Rosji. W kontekście zaś Unii Europejskiej dążono do zmiany rozumienia procesu integracji europejskiej – nie miał być on celem, ale środkiem realizacji wyższych interesów geopolitycznych Polski.

Artykuł niniejszy składa się z trzech części. W pierwszej z nich pokazano rolę polityki historycznej w realizacji polityki zagranicznej. Część druga dotyczy popularnego pojęcia idei jagiellońskiej i koncepcji polityki wschodniej partii. W ostatniej części artykułu analizowane są założenia koncepcji IV Rzeczypospolitej wraz z próbą ukazania współzależności z polityką zagraniczną II Rzeczypospolitej i osoby Józefa Piłsudskiego.

1. ROLA POLITYKI HISTORYCZNEJ W REALIZACJI POLITYKI ZAGRANICZNEJ RP

Polityka historyczna państwa jest pojęciem specyficznym, różnie definiowanym i różnie interpretowanym. Dla jednych jest to dbanie o prawdziwość historii swojego kraju. Dla innych jest to narzędzie do realizacji bieżących celów politycznych, a dla jeszcze innych jest to i jedno i drugie. W pierwszej kolejności należy zatem wyjaśnić, czym faktycznie jest polityka historyczna państwa i jaki jest jej cel. Termin został zaczerpnięty z języka niemieckiego i pochodzi od słowa *Geschichtspolitik*. Niemcy, ze względu na swoją trudną historię, dosyć szybko podjęli badania na gruncie polityki historycznej. Próbując wykształcić nową politykę historyczną, służącą budowie asertywnego stosunku do przeszłości¹, na nowo budowali swoją powojenną tożsamość. W Polsce taki stan rzeczy nie miał miejsca. Dlatego też są autorzy krytycznie odnoszący się do tego pojęcia. Tomasz Merta w jednym z wywiadów powiedział:

„Polityka historyczna’ w bardzo wielu uszach brzmi więc tak, jakby chodziło o manipulowanie historią. Zamiast rozmawiać o istocie rzeczy, trzeba się więc tłumaczyć z samego pojęcia”².

Dlatego też w polskim dyskursie naukowym stosuje się także pojęcie polityki pamięci (używane także w RFN), zapoczątkowane faktycznie w trakcie kampanii wyborczej przed wyborami w 2005 roku w kontekście dyskusji na temat Centrum Przeciwko Wypędzonym³.

Nikt jednak nie wypracował jednej, zaakceptowanej przez wszystkich definicji polityki historycznej. Jak pisze bowiem Eugeniusz Ponczek, może ona stanowić jedną z tak zwanych polityk szczegółowych, może być częścią polityki edukacyjnej, kulturalnej czy zagranicznej⁴. Na kanwie każdej z tych polityk, polityka historyczna będzie miała inne zadania i inne cele. W przy-

¹ Z. Mazur, *Polityka historyczna rządu CDU/CSU i FPD*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 29, 2009, s. 4.

² T. Merta, *Czy państwo ma rządzić historią?*, „Gazeta Wyborcza” z 16.VI.2006.

³ E. Ponczek, *Polityka wobec pamięci versus polityka historyczna: aspekty semantyczny, aksjologiczny i merytoryczny w narracji polskiej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 2, 2013, s. 17.

⁴ E. Ponczek, *Możliwości i ograniczenia refleksji o polityce historycznej*, [w:] E. Ponczek, A. Sepkowski (red.), *Mity historyczno-polityczne, wyobrażenia zbiorowe, polityka historyczna. Studia i materiały*, T. 1, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2010, s. 302–303.

padku polityki edukacyjnej jest nim dbanie o prawdę i pamięć historyczną, w przypadku polityki kulturalnej o pielęgnację dorobku kulturowego państwa, a w kontekście polityki zagranicznej o właściwą dla danego państwa interpretację historii przez inne podmioty stosunków międzynarodowych. Źródeł znaczenia polityki historycznej należy upatrywać w samym terminie. Otóż polityka, zgodnie z teorią, jest sztuką rządzenia w celu realizacji określonych celów. Zatem polityka historyczna jest sztuką zarządzania historią własnego państwa na poziomie instytucjonalnym, regionalnym, społecznym i każdym innym, który dotyka aspektów historycznych funkcjonowania państwa. Nawet tych wykorzystywanych do bieżącej polityki, czy to wewnętrznej czy zagranicznej. Nieraz mieliśmy do czynienia z wykorzystywaniem wydarzeń historycznych do realizacji polityki wewnętrznej (w Polsce jest nim m.in. spór o ocenę dorobku Okrągłego Stołu, dążenia do dekomunizacji poprzez zmianę nazw ulic, usuwanie pomników żołnierzy radzieckich) czy zagranicznej. Na poziomie instytucjonalno-państwowym ciekawą definicję polityki historycznej przedstawił Marek Cichocki. Uznał, że jest to:

„wzmocnienie dyskursu o przeszłości, tak wewnątrz, jak i na zewnątrz, poprzez różnego rodzaju formy instytucjonalizacji tego dyskursu. Instytucjonalizacja ta odbywa się na poziomie instytucji centralnych, państwowych, ale także na poziomie instytucji lokalnych – samorządowych, regionalnych”⁵.

Takie rozumowanie polityki historycznej zakłada, że jej podmiotem może być w zasadzie każdy – od polityka zaczynając, poprzez ekspertów, a na zwykłych obywatelach kończąc. Są jednak autorzy, którzy twierdzą, że aktorami polityki historycznej są tylko elity eksperckie w postaci polityków, dziennikarzy, intelektualistów, naukowców, a celem ich działalności jest kształtowanie i podnoszenie poziomu kultury historycznej społeczeństwa⁶. Bez wątplenia grupa ta ma największy wpływ na kształtowanie świadomości historycznej, jednak przykład katastrofy smoleńskiej i środowiska skupionego wokół Radia Maryja może dowodzić czegoś zupełnie innego. Narracja ukazująca określony sposób interpretacji wydarzeń historycznych może mieć istotne przełożenie na politykę historyczną i politykę w ogóle. Każdy obywatel na swój sposób prowadzi politykę historyczną i na swój sposób ją wykorzystuje. W kontekście polityki wewnętrznej przedstawianie określonej wersji wydarzeń historycznych

⁵ *Polityka historyczna – za i przeciw*, Dyskusja z udziałem P. Dukielskiego, M. Cichockiego, M. Kuli, A. Wernera, K. Mazura, „Mówią Wieki” nr 8, 2006, s. 10.

⁶ H.H. Hahn, *Pamięć zbiorowa – przedmiot polityki historycznej?*, [w:] B. Korzeniewski (red.), *Narodowe i europejskie aspekty polityki historycznej*, Instytut Zachodni, Poznań 2008, s. 31–33.

może być próbą poprawy wyników wyborczych określonych partii politycznych (zwłaszcza wśród starszego elektoratu), co w konsekwencji może przełożyć się na zmianę ośrodka władzy. To z kolei, zgodnie z założeniami realizmu neoklasycznego, akceptującego rolę czynników wewnątrzpaństwowych w polityce zagranicznej, może doprowadzić do zmiany polityki zagranicznej, zwłaszcza wobec najbliższego sąsiedztwa. Podobna sytuacja miała miejsce w trakcie kampanii wyborczej przed wyborami w 2005 roku, w których to każda z opcji politycznych inaczej ukazywała swój stosunek do historii, zwłaszcza w ujęciu międzynarodowym. Myli się jednak ten, kto myśli, że polityka historyczna ma za zadanie przedstawić tylko określoną wizję przeszłości. Jest bowiem wprost przeciwnie. Jej celem jest wykorzystanie wiedzy i doświadczeń historycznych do kształtowania przyszłości tak wewnątrzpaństwowej, jak i międzynarodowej. Dlatego też tak chętnie jest wykorzystywana przez partie polityczne w okresach kampanii wyborczych.

Na gruncie teorii wyróżniamy cztery podstawowe modele polityki historycznej. Zważywszy na temat niniejszego artykułu, przybliżę ich założenia wyłącznie w odniesieniu do polityki zagranicznej państwa. Pierwszym z nich jest podejście konserwatywne, przywiązujące dużą rolę polityki historycznej nie tylko w kształtowaniu polityki zagranicznej państwa, ale także w budowaniu jego tożsamości w skali europejskiej⁷. Konserwatywne podejście do polityki historycznej w większym stopniu nastawione jest na kultywowanie dorobku historycznego państwa aniżeli jego nowe kształtowanie. W czasach zaś coraz większej ignorancji historycznej płynącej ze świata⁸ stanowi obronę przed presją i wypaczaniem historii przez inne państwa⁹. Innymi słowy, polityka historyczna dla konserwatystów jest narzędziem służącym umacnianiu wspólnoty narodowej, akceptacji określonej polityki zagranicznej własnego państwa oraz przeciwstawianiu się negatywnej polityce historycznej innych państw. Przeciwny do modelu konserwatywnego jest model krytyczny, którego głównym założeniem jest konieczność akceptacji przez państwo wszystkich negatywnych wydarzeń ze swojej historii. Zaś stosunki z innymi państwami nie powinny charakteryzować się narzucaniem przez państwo swojej wizji historii. Ten wyraźnie defensywny model polityki historycznej można spro-

⁷ A. Dudek, *Spory o polską politykę historyczną po 1989 roku*, [w:] S. Nowinowski, J. Pomorski, R. Stobecki (red.), *Pamięć i polityka historyczna: doświadczenia Polski i jej sąsiadów*, Wydawnictwo Naukowe Ibidem – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Łódź 2008, s. 199.

⁸ Najlepszy przykład to stwierdzenia „polskie obozy koncentracyjne”.

⁹ E. Olszewski, *Pamięć społeczna i polityka historyczna w programach polskich partii politycznych*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 2, 2013, s. 68.

wadzić do prośby polskich biskupów skierowanych do biskupów niemieckich: „wybaczamy i prosimy o wybaczenie”. Trzeci model polityki historycznej, nawiązujący do tradycji liberalnej głosi neutralność państwa w procesie kształtowania określonej świadomości historycznej. Zgodnie z podejściem liberalnym przeszłość ma małe znaczenie dla funkcjonowania państwa, liczy się teraźniejszość i przyszłość. Ważne jest, podobnie jak w podejściu krytycznym, zaakceptowanie „czarnych plam swojej historii”. Na polu polityki zagranicznej i problemów bilateralnych, model liberalny przyjmuje zasadę pojednania przez zapomnienie¹⁰. Ostatnim modelem polityki historycznej jest model totalitarny, zakładający całkowitą zmianę pamięci społecznej i narzucenie nowej wersji historii, odpowiedniej dla danego systemu politycznego¹¹. Z historii Polski bardzo dobrze znamy procesy rusyfikacji czy germanizacji wchodzącej głęboko w obszar kultury, edukacji, badań naukowych. Niszczenie historii danego państwa miało służyć likwidacji przeciwników politycznych oraz chęci budowy nowego wizerunku w stosunkach międzynarodowych. Pewne elementy modelu totalitarnego polityki historycznej można odnaleźć w polityce uprawianej przez Federację Rosyjską w okresie prezydentury Władimira Putina¹², uznające rządy komunistyczne za pozytywne, a także w kontekście fałszowania polskiej historii (przykład mordu polskich oficerów w Katyniu).

Analizując rolę polityki historycznej w prowadzeniu polityki zagranicznej, nierzadko można odnieść wrażenie, że to ona określa takie a nie inne zachowanie państwa w stosunkach bilateralnych czy multilateralnych. To doświadczenia historyczne wymuszają określony sposób prowadzenia działań dyplomatycznych – inny będzie w przypadku Federacji Rosyjskiej, inny w przypadku Watykanu, a jeszcze inny w przypadku Wielkiej Brytanii. Spójnikiem polityki historycznej i polityki zagranicznej jest pojęcie racji stanu ubranej w szaty tożsamości kulturowej, przywiązania cywilizacyjnego i kulturowego czy też ogólnie bezpieczeństwa państwa. Nie można właściwie dbać o własną rację stanu bez jasno prowadzonej polityki historycznej, zwłaszcza w sytuacji problemów natury geopolitycznej. Dlatego też państwo chcące prowadzić skuteczną politykę zagraniczną musi należycie kontrolować nie tylko swoją politykę historyczną, ale także tę prowadzoną przez inne państwa. Jak pisze bowiem Eugeniusz Ponczek należy liczyć się z możliwością:

¹⁰ M. Przygoda, *Wpływ polityki historycznej na politykę zagraniczną. Przykład Polski i jej relacji z sąsiadami*, Regionalny Ośrodek Debaty Naukowej, Katowice 2013, s. 71.

¹¹ E. Olszewski, *Pamięć społeczna...*, *op. cit.*, s. 71.

¹² Na temat rosyjskiej polityki historycznej patrz: W. Materski, *Polityka historyczna Federacji Rosyjskiej po 2000 r.*, „Dzieje Najnowsze”, nr 4, 2014, s. 93–115.

„zaistnienia niebezpieczeństwa falsyfikacji wiedzy historycznej w trakcie urzeczywistniania racji stanu w wymiarze międzynarodowym. Jako groźne uznawane jest socjotechniczno-manipulacyjne podejście do zdarzeń z przeszłości oraz preferowanie o nich odpowiednich ocen, w tym najczęściej subiektywnych i emocjonalnych”¹³.

Ta falsyfikacja wiedzy historycznej służyć ma wyłącznie osiągnięciu określonego celu politycznego, a w przypadku państw ze sobą sąsiadujących – celu geopolitycznego. Potęgowanie przekłamań historycznych z biegiem czasu rzutuje na bieżące relacje międzypaństwowe, czego najlepszym przykładem są stosunki polsko-rosyjskie po 1989 roku. Ukazywanie nie do końca prawdziwej wersji historii między danymi państwami ma także wpływ na postawy społeczeństwa. Patriotyzm przeradza się w nacjonalizm, sympatia we wrogość, a współpraca w spór. To z kolei może być punktem zapalnym niejednego konfliktu, podając za przykład chęć bronienia przez Rosję swoich obywateli w państwach bałtyckich.

Prawo i Sprawiedliwość, u progu objęcia władzy, zdecydowanie odrzuciło liberalne podejście pojednania przez zapomnienie. Skupiło się zaś na konserwatywnym modelu uprawiania polityki historycznej. Zagadnienie polityki historycznej było bardzo dobrze osadzone w dokumentach założycielskich partii, programach oraz w licznych wystąpieniach jej polityków. W jednym z pierwszych programów politycznych PiS postulowano wprowadzenie jednej koncepcji wiedzy historycznej we wszystkich programach szkolnych¹⁴. Błędne, zdaniem partii, kształcenie młodych pokoleń Polaków doprowadziło do kryzysu postaw patriotycznych. Startując w wyborach parlamentarnych w 2005 roku, Prawo i Sprawiedliwość jako jedyna partia podeszła do polityki historycznej w sposób kompleksowy¹⁵. Pisząc w programie o „wolnościowych zasługach Polski w walce z nazistowskim i komunistycznym totalitaryzmem”, dało jednoznaczny przekaz odradzającej się polityki historycznej RP. W programie PiS z 2005 roku czytamy ponadto:

„Będziemy prowadzić przemyślaną, skuteczną politykę historyczną zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną. (...) Zewnętrzny aspekt polityki historycznej obejmuje wszelkie działania mające na celu popularyzację poza granicami Polski szczególnie istotnych faktów z naszych dziejów. Polska odegrała wyjątkową rolę w XX-wiecznej historii zmagania ze zbrodniczymi systemami totalitarnymi. Tymczasem obecnie mamy do czynienia z próbami relatywizacji

¹³ E. Ponczek, *Polityka wobec pamięci...*, *op. cit.*, s. 13.

¹⁴ *Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2001, s. 43–44.

¹⁵ Po raz pierwszy także użyto wtedy terminu „polityka historyczna” w dokumencie politycznym tej partii.

odpowiedzialności za wywołanie II wojny światowej i zbrodnie popełnione w czasie jej trwania”¹⁶.

Wagę tego zagadnienia obrazuje także fakt, że zarówno premier Kazimierz Marcinkiewicz jak i premier Jarosław Kaczyński w trakcie swoich exposé zwracali uwagę na konieczność promocji polskiej historii i jej zasług dla Europy¹⁷. Polityka historyczna (bardziej w wymiarze wewnętrznym) była także tematem treści *Koalicyjnej deklaracji programowej* między PiS, LPR i Samoobroną zawartej 27 kwietnia 2006 roku¹⁸. Dla braci Kaczyńskich właściwie – przez nich – rozumiana polityka historyczna była fundamentem państwa, a liberalne tezy o pojednaniu przez zapomnienie były nie do zaakceptowania¹⁹. Lech Kaczyński w jednym z wywiadów powiedział:

„Nasza koncepcja polityki historycznej polega na przywracaniu patriotyzmu, dumy narodowej. Obejmuje nie tylko najnowszą historię, ale także dawniejszą, historię naszych zwycięstw. (...) W ogóle bardzo nie lubię występować w roli ofiary, a już tym bardziej nie chciałbym, żeby mój kraj występował w takiej roli. Powtórzę: tu chodzi o przywrócenie świadomości patriotycznej, a także przywrócenie świadomości naszej historii i jej znaczenia w Europie, w naszej części Europy w szczególności”²⁰.

Bracia Kaczyńscy zdawali sobie sprawę, że przy dalszym pomijaniu polityki historycznej rola takich wydarzeń, jak powstanie Solidarności czy wydarzenia 1989 roku zostaną przez Europę zapomniane.

Jak pisze Joanna Sanecka, polityka historyczna PiS w aspekcie zewnętrznym sprowadzała się do dwóch działań: 1) przywrócenia rodakom świadomości polskiej historii i jej znaczenia w Europie, 2) przeciwstawiania się próbom

¹⁶ *IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla wszystkich*, Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości, s. 49.

¹⁷ Patrz: *Exposé Prezesa Rady Ministrów Kazimierza Marcinkiewicza z 10.XI.2005; Exposé Prezesa Rady Ministrów Jarosława Kaczyńskiego z 19.VII.2006*.

¹⁸ *Cele i zadania rządu koalicyjnego w latach 2006–2009*, załącznik nr 1 do *Koalicyjnej Deklaracji Programowej Solidarne Państwo*, 27.IV.2016.

¹⁹ Z jednej strony domagali się pełnego wyjaśnienia wszelkich wątpliwości natury historycznej, a z drugiej zdawali sobie sprawę z ciemnych stron polskiej historii. W jednym z wywiadów Prezydent Kaczyński stwierdził: „Polityka historyczna to nie upiększanie naszej ojczyznej historii – to budowanie świadomości polskich dziejów, nie tylko momentów chwały. Nasza historia to zarówno blaski, jak i cienie. Obrazu przeszłości Polski nie da się odmalować tylko jasnymi albo tylko ciemnymi barwami, patrz: Wywiad z Prezydentem Lechem Kaczyńskim”, „Fakt” z 1.VIII.2006.

²⁰ *Historia stosowana – wywiad z Lechem Kaczyńskim, Prezydentem RP*, „Arcana”, nr 4–5, 2006.

podważania odpowiedzialności Niemiec za II wojnę światową²¹. Sądzę, że listę działań należy rozszerzyć o co najmniej jeden element. Było nim przeciwstawienie się próbom falsyfikacji historii przez Federację Rosyjską i odpowiedź na prowadzoną od 2000 roku nową, rosyjską politykę historyczną. Pierwszą, wyraźną zmianą na tle polityki historycznej (w porównaniu do wcześniejszych rządów) był sposób narracji, często ostry, by nie powiedzieć, że brutalny. Jednym z przykładów była odpowiedź Anny Fotygi na roszczenia kierowane przez Powiernictwo Pruskie. W trakcie jednego z posiedzeń Sejmu powiedziała, że roszczenia te są:

„ewidentną próbą przekłamywania historii, zaburzenia pewnej równowagi w porozumieniu i postrzeganiu tego, kto jest ofiarą, a kto jest katem”²².

Tak ostra narracja nie była dziełem przypadku, a jej pierwotnym celem było zwrócenie uwagi Niemców i Rosjan, że nowa władza nie zgadza się z ich poglądami na temat historii i ze sposobem jej wykorzystania w bieżących rozgrywkach politycznych. Kolejną cechą polityki historycznej PiS była jej aksjologiczność, przywiązanie do wartości europejskich z zachowaniem zasad chrześcijaństwa. Dlatego też ówczesny rząd, walczący z pozostałościami postkomunizmu, w ramach polityki historycznej przywiązywał dużą wagę do edukacji w zakresie dorobku PRL tak w kontekście polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej (problem polskich dyplomatów wykształconych jeszcze w Moskwie)²³. Dla PiS-u główną wartością była i nadal jest prawda historyczna²⁴. Tego też domagali się ze strony Federacji Rosyjskiej w sprawie m.in.

²¹ J. Sanecka, *Polityka historyczna partii Prawo i Sprawiedliwość: założenia i realizacja*, „Athenaeum”, nr 19, 2008, s. 61.

²² *Wypowiedź minister spraw zagranicznych Anny Fotygi podczas posiedzenia plenarnego Sejmu RP w dniu 14 grudnia 2006 r.*, stenogram z 30. posiedzenia Sejmu w dniu 14 grudnia 2006 r.

²³ „Polacy mają prawo wiedzieć, kto służył Moskwie, a kto walczył o niepodległą Ojczyznę. Kto był katem, a kto ofiarą”. Patrz: *IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla wszystkich...*, *op. cit.*, 18.

²⁴ Dotyczyło to nie tylko stosunków z Federacją Rosyjską, ale także miejsca Polski w Europie. W jednym z wystąpień Lech Kaczyński powiedział: „Szukajmy Europy partnerskiej, w której naszemu krajowi należy się miejsce wynikające z jego wielkości i historii. Od historii bowiem nie da się uciec. Nasz świat to – dla dziś żyjących pokoleń – oczywiście przede wszystkim przyszłość. Ale jej nie da się oddzielić od przeszłości. Pojednanie w Europie, rozumianej w tym momencie szeroko, jest potrzebne. Ale podstawą tego pojednania musi być niejednokrotnie twarda prawda” – patrz: Wystąpienie Prezydenta Lecha Kaczyńskiego pod pomnikiem Poległych i Pomordowanych na Wschodzie w Warszawie, 17 września 2009 roku.

zbrodni katyńskiej. O ile w przypadku Niemiec PiS podchodził do polityki historycznej bardziej w bilateralny sposób, o tyle w przypadku Federacji Rosyjskiej chodziło o cały region Europy Środkowej i Wschodniej. W zamyśle liderów partii, Polska jako największe państwo regionu, aspirujące do roli lidera, powinno w imieniu innych państw wystąpić do Rosji z żądaniem ujawnienia prawdy historycznej. Potwierdzeniem tak stawianej tezy jest podpisanie w kwietniu 2005 roku porozumienia z konserwatystami litewskimi, w którym jednoznacznie przeciwstawiono się próbom manipulowania historią przez Moskwę i zakłamywania jej na użytek bieżącej polityki²⁵. Prawda historyczna była dla polityków PiS podstawą współdziałania państw, a w kontekście stosunków polsko-rosyjskich mogła stanowić swoiste nowe otwarcie. Jednak, jak wskazuje dotychczasowa praktyka, nic takiego nie miało miejsca. Inną cechą polityki historycznej proponowanej przez PiS była konfrontacja. Programy polityczne, wypowiedzi części polityków, czy spotkania m.in. braci Kaczyńskich z kanclerz Angelą Merkel pozwalały mieć nadzieję na unormowanie stosunków polsko-niemieckich i na rozpoczęcie dialogu także na tematy historyczne²⁶. To jednak ostra retoryka polityków partii, prowadzona nie tylko w kraju, ale także i na forum Unii Europejskiej, odwoływanie wizyt zagranicznych (premier Marcinkiewicz w sierpniu 2007 roku, prezydent Kaczyński w lipcu 2006) w praktyce zaprzepaściły szansę na pokojowy dialog. To samo dotyczyło Federacji Rosyjskiej, mimo że PiS odżegnywał się od twierdzeń, że jest „partią rusofobów” i aktywizował prace Grupy ds. Trudnych. Nietrudno zgadnąć z czego wynikało skierowanie polityki historycznej głównie wobec Rosji i Niemiec. Były to doświadczenia historyczne w postaci m.in. paktu Ribbentrop-Mołotow, podpisanego ponad głową Polski, który wrócił kilkadziesiąt lat później w postaci Gazociągu Północnego (według słów ówczesnego ministra obrony w rządzie PiS, Radosława Sikorskiego²⁷). W kontekście Rosji i prowadzonej przez nią polityki historycznej należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden fakt. Jest nim krzyżowanie się interesów Polski i Rosji na przykład wobec Ukrainy²⁸. Rosja, jak mało które państwo, potrafi wykorzystywać niuanse historyczne do realizacji bieżącej polityki zagranicznej, odwołując się

²⁵ *PiS i litewscy konserwatyści wspólnie przeciw fałszowaniu historii*, oficjalna strona internetowa partii Prawo i Sprawiedliwość, <http://pis.org.pl/article.php?id=257> [dostęp: 10.06.2015].

²⁶ Patrz: *Jarosław Kaczyński spotkał się z Angelą Merkel*, oficjalna strona internetowa partii Prawo i Sprawiedliwość, <http://pis.org.pl/article.php?id=5448> [dostęp: 10.06.2015].

²⁷ *Wypowiedź Radosława Sikorskiego w trakcie szczytu Unia Europejska-Stany Zjednoczone*, Bruksela 30.04.2006.

²⁸ M. Przygoda, *Wpływ polityki...*, *op. cit.*, s. 78.

do czasów Wielkiej Wojny Ojczyźnianej (II wojna światowa), czy wspólnoty kulturowej i religijnej, czego byliśmy świadkami także w latach 2005–2007.

Cechy polityki historycznej PiS w odniesieniu do polityki zagranicznej sprowadzają się do kilku elementów: 1) ostrej narracji służącej obronie polskiej wersji historii, 2) akcentowania jej wymiaru aksjologicznego związanego z usilnym dążeniem do uzyskania prawdy historycznej (II wojna światowa i problem Katynia), 3) polityki konfrontacji wobec Niemiec i Rosji jako narzędzia realizacji polityki historycznej, 4) wykorzystanie polityki historycznej jako instrumentu wyjaśniającego zachowanie Niemiec i Rosji w stosunkach międzynarodowych: argument słuszny – krytyka budowy Gazociągu Północnego, argument błędny – propagowanie idei chęci landyzacji Europy przez Niemcy.

Nie sposób odmówić Prawu i Sprawiedliwości oraz prezydentowi Kaczyńskiemu racji w przywiązywaniu większej wagi do polityki historycznej niż to czynili ich poprzednicy. Bez wątpienia na pochwałę zasługuje tzw. polityka orderowa Lecha Kaczyńskiego. Pomnikiem polityki historycznej PiS i Lecha Kaczyńskiego jest Muzeum Powstania Warszawskiego. Władze PiS i prezydent Kaczyński wyraźniej od swoich poprzedników akcentowali rolę polityki historycznej. Nie była ona reaktywna i, co najważniejsze, pobudzała Polaków do krytycznego myślenia, np. w kontekście Centrum Przeciwno Wypędzonym. Trudno jest jednak postawić tezę, że założenia polityki historycznej i jej późniejsza realizacja sprawiły, iż kluczowe wydarzenia historyczne, jak II wojna światowa, mord w Katyniu, czas komunizmu były rozumiane przez Europę i świat „po polsku”. Było wprost przeciwnie. Być może powodem tego było wykorzystywanie historii także do celów politycznych, na co zwracała uwagę opozycja. Donald Tusk, odwołując się do polityki historycznej prowadzonej przez PiS, powiedział:

„żaden rząd w Polsce nie powinien polityki historycznej, prawdy historycznej szukać, a później używać przeciwko komuś. Polityka historyczna ma służyć dziedzictwu i pamięci, a nie walce politycznej. Dziedzictwo kulturowe ma służyć Polsce, a nie propagandzie partyjnej i – co najważniejsze – musi to być dziedzictwo, które służy naszej pozycji w świecie i które służy poczuciu narodowej dumy Polaków z własnej ojczyzny, z naszej historii, tej tragicznej i tej optymistycznej, a nie może służyć (...) mnożeniu i pogłębianiu konfliktów tu w Polsce i za granicą”²⁹.

²⁹ *Wypowiedź Donalda Tuska w trakcie przedstawiania programu działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania, stenogram z 2. posiedzenia Sejmu RP w dniu 23.XI.2007.*

Jak twierdzi Anna Wolff-Powęska, polityka historyczna musi być przedmiotem wewnętrznego sporu³⁰, ale nie może prowadzić do konfliktów, zwłaszcza z innymi państwami. Jeżeli ma ona być integralną częścią polityki zagranicznej, to musi być promowana w odpowiedni dla siebie sposób w aspekcie wewnętrznym i międzynarodowym. Tymczasem w Polsce tamtych lat, z wyjątkiem głośnych politycznych komentarzy, nie było na to pomysłu. Prezes PiS uznał, że najlepszą formą akcji informacyjnej o Polsce było inwestowanie w filmy, czy materiały popularyzujące historyczne zasługi Polaków. Innymi słowy, akcję informacyjną należało kierować do masowego odbiorcy³¹. Po tylu latach zaniedbań było to zdecydowanie za mało. Młode pokolenia Europejczyków nie słyszały o Solidarności i jej roli w upadku komunizmu. Słyszą za to o roli upadku muru berlińskiego. I nie jest to bynajmniej uwaga krytyczna wobec Niemców, a raczej wobec Polaków, niepotrafiących dbać o swoją historię w należyty jej sposób. Polityka historyczna będzie skuteczna tylko wtedy, gdy wokół niej zapanuje szeroko rozumiany konsensus i zrozumienie nie tylko wśród elit politycznych, ale także wśród społeczeństwa. Jak pisze bowiem znany historyk, Wojciech Roszkowski:

„zanim podejmiemy politykę historyczną w aspekcie międzynarodowym, musimy się zgodzić, co jest w samej Polsce warte obrony, a co należałoby przezwyciężyć”³².

Wtedy też będzie ona cennym uzupełnieniem polityki zagranicznej państwa. W innej sytuacji może stanowić punkt zapalny i źródło sporów międzypaństwowych.

2. IDEA JAGIELLOŃSKA JAKO PODSTAWA POLITYKI ZAGRANICZNEJ POLSKI WOBEC PAŃSTW EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ

Dylemat piastowsko-jagielloński nie jest czymś nowym w dyskursie dotyczącym polityki zagranicznej Polski. Ostatnimi czasy przywołał go Radosław Sikorski, głośnym artykułem opublikowanym na łamach „Gazety Wyborczej”³³.

³⁰ A. Wolff-Powęska, *Polskie spory o historię i pamięć. Polityka historyczna*, „Przegląd Zachodni”, nr 1, 2007, s. 9.

³¹ *Ibidem*, s. 35.

³² W. Roszkowski, *Rola historii. Zmagania o Polskę. Rozliczenia z przeszłością*, oficjalna strona internetowa Rzecznika Praw Obywatelskich, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12440171080.pdf> [dostęp: 15.12.2015].

³³ R. Sikorski, *Lekcje historii, modernizacja i integracja*, „Gazeta Wyborcza” z 29.VIII.2009.

O ile jednak dla byłego Ministra Spraw Zagranicznych i marszałka Sejmu z ramienia Platformy Obywatelskiej był to pewien rodzaj przenośni, o tyle dla części sił politycznych w naszym kraju jest to dylemat wyboru strategii w polityce zagranicznej. Na gruncie teorii polityki zagranicznej nie istnieją bowiem takie terminy, jak piastowska i jagiellońska polityka zagraniczna. Są to raczej figury retoryczne czy chętnie używane skróty myślowe mające na celu ukazanie kierunku i priorytetów podmiotowych i terytorialnych w polityce zagranicznej Polski. Przykładowo dla środowiska politycznego Platformy Obywatelskiej widoczna jest wyraźna orientacja propiastowska. Jednak środowisko to rzadko posługuje się tym terminem, wybierając nie propiastowski, ale prozachodni model polityki zagranicznej. W przypadku zaś rządu Prawa i Sprawiedliwości oraz prezydenta Lecha Kaczyńskiego preferowanym modelem był model jagielloński, terminologicznie znacznie częściej stosowany przez to środowisko polityczne.

Współcześnie rozumiana koncepcja piastowska zazwyczaj postrzegana jest jako silne osadzenie w Europie Zachodniej pod względem politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturowym. Zakłada przyjęcie głównego nurtu integracji europejskiej opartego na bliskim sojuszu z Niemcami i Francją. Koncepcja piastowska akceptuje dominację prozachodniego kierunku polityki zagranicznej, przy jednoczesnym marginalizowaniu polityki wschodniej. Głównym zaś celem tak rozumianej polityki zagranicznej jest realizowanie własnych interesów narodowych opartych na rozwoju potencjału wspólnoty zachodnioeuropejskiej. Realizowanie interesów narodowych odbywa się poprzez aktywne uczestnictwo w strukturach międzynarodowych. Krytycy koncepcji piastowskiej wskazują na jej zbytne podporządkowanie się tandemowi niemiecko-francuskiemu. Twierdzą ponadto, że członkostwo w UE ogranicza niezależność wewnętrzną i zewnętrzną Polski.

Z kolei koncepcja jagiellońska jest zaprzeczeniem tak rozumianej polityki zagranicznej. Zakłada ona ścisłą współpracę z państwami Europy Wschodniej leżącymi w bezpośrednim sąsiedztwie Polski (Ukraina, Białoruś, Litwa) oraz eksport wartości ważnych z polskiego punktu widzenia, szeroko rozumianych pod pojęciem transformacji. Głównym zaś narzędziem realizacji polityki jagiellońskiej jest podejmowanie działań na zasadzie relacji dwustronnych. Jej istotą jest obrona kraju przed polityką Federacji Rosyjskiej. Rdzeń idei jagiellońskiej we współczesnym tego słowa znaczeniu pozostaje bez zmian – neutralizacja wpływów Rosji w regionie poprzez większą współpracę zainteresowanych państw. Zgodnie z retoryką Prawa i Sprawiedliwości rdzeniem tego antyrosyjskiego sojuszu miała być Polska stanowiąca centrum regionu. Zwolennicy koncepcji jagiellońskiej wskazują, że tylko wspólne działanie

państw regionu jest w stanie ograniczyć imperialne działania Kremla, a Polska jako państwo członkowskie NATO winna być odpowiedzialna za przygotowanie odpowiedniej strategii i zabieganie o interesy tych państw w strukturach zachodnioeuropejskich. Krytycy zaś wskazują, że pod płaszczem polityki jagiellońskiej kryją się postawy wyraźnie antyrosyjskie, zaś sama koncepcja powinna być traktowana bardziej w kategoriach pożądanego romantyzmu i mesjanizmu aniżeli realnej polityki. Wskazuje się także na niebezpieczeństwo jej silnego promowania przez część elit rządzących w Polsce. W wątpliwość należy bowiem podać potencjał Polski do odgrywania roli centrum regionu oraz wiarę partnerów ze Wschodu w realne możliwości Warszawy. Przykładem tego jest obecna sytuacja na Ukrainie czy od lat skomplikowane stosunki polsko-litewskie.

Europa Środkowa i Wschodnia jest naturalnym środowiskiem międzynarodowym Polski, zatem trudno się dziwić, że PiS, jako partia prawicowa, o silnie zakorzenionym poczuciu narodowości, właśnie tam skierowała cele polityki zagranicznej RP. Jest to bezpośrednie nawiązanie do koncepcji Jerzego Giedroycia i Juliusza Mieroszewskiego, rozwijanej na łamach paryskiej „Kultury”, będącej z kolei nawiązaniem do polityki jagiellońskiej. Do jej zasadniczych założeń należało prowadzenie aktywnej polityki zagranicznej wobec wschodnich sąsiadów oraz wspieranie Ukrainy, Litwy i Białorusi. Suwerenność tych państw miała być czynnikiem sprzyjającym niepodległości Polski, zaś dominacja nad nimi Federacji Rosyjskiej miała być czynnikiem dla nas wysoce niekorzystnym³⁴. Ta czysto teoretyczna koncepcja polityki zagranicznej przez długi okres (zwłaszcza w latach 90.) była punktem odniesienia części polskiej klasy politycznej. Na poważnie pierwsze jej elementy w praktyce polityki zagranicznej zaczęły pojawiać się jednak dopiero po 1 maja 2004 roku. Dopiero wtedy Polska uzyskała „wyższy” status aniżeli jej sąsiedzi. Tak stawianą tezę potwierdza między innymi Paweł Kowal. W jednym z artykułów pisał, że koncepcja ta:

„nie miała jednak początkowo tego wymiaru, który pozwalałby Polsce wpływać na bieg wydarzeń. Praktyczne projekty Giedroycia w realiach końca XX i początku XXI wieku mogły zostać zrealizowane dopiero w warunkach uczestnictwa w Unii, zatem lata przed rokiem 2004 to przede wszystkim czas „zaklinania Giedroyciem (...). Prawdziwy polski czas na działanie na Wschodnie nastąpił dopiero z momentem wejścia RP do UE³⁵.”

³⁴ J. Giedroyc, J. Mieroszewski, *Rosyjski „kompleks polski” i obszar ULB*, „Kultura”, nr 9, 1974.

³⁵ P. Kowal, *Wielki powrót geopolityki i wschodnia idea Lecha Kaczyńskiego*, [w:] J. Kłockowski (red.), *Polska w grze międzynarodowej. Geopolityka i sprawy wewnętrzne*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2010, s. 44.

Stąd też aktywność rządu PiS i Lecha Kaczyńskiego w kwestii Ukrainy i *pomarańczowej rewolucji*, a także jednoznaczna i ostra krytyka poczynań Federacji Rosyjskiej na terytorium tego państwa.

Motorem napędowym polityki wschodniej w latach 2005–2007 był Lech Kaczyński. Dla człowieka zafascynowanego historią Rzeczypospolitej Obojga Narodów, polityką Józefa Piłsudskiego³⁶ czy, wspomnianą już, koncepcją Giedroycia–Mieroszewskiego kierunek wschodni był doskonałym polem uprawiania polityki zagranicznej. Początkowe, bardzo romantyczne podejście do stosunków z państwami Europy Środkowej i Wschodniej zostało jednak szybko zweryfikowane przez polityczną rzeczywistość, a Lech Kaczyński dostrzegł, że prometeistyczna chęć niesienia pomocy wszystkim państwom regionu z praktycznego punktu widzenia jest niemożliwa. Jeszcze w 2005 r. nie odżegnywał się od idealistycznego postrzegania polityki wschodniej. Zdawał sobie sprawę, że efektywność takich działań, jak na przykład okcydentalizacja Ukrainy, jest zadaniem bardzo ambitnym, którego historia Europy nie zna. Stawianie sobie takich celów utrudniała także ówczesna sytuacja międzynarodowa. Należy pamiętać, że jest to okres burzliwych przemian na Ukrainie, zaangażowania Polski w misje w Iraku i Afganistanie oraz kształtowania nowego systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej.

Ideę Lecha Kaczyńskiego całkowicie obrazuje cytata z jego biografii:

„mocna pozycja na Wschodzie to mocniejsza pozycja w Unii, a to z kolei, wraz z dobrymi stosunkami z USA, mocniejsza pozycja wobec Rosji”³⁷.

Zasadniczym celem polityki zagranicznej Polski, zgodnie z założeniami teorii realistycznej, było zapewnienie Polsce szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Zagrożenie zaś, w myśl podejścia jagiellońskiego, płynęło ze strony Federacji Rosyjskiej. Głównym instrumentem nacisku Kremla na państwa regionu była z kolei energetyka i związane z tym problemy tranzytu surowców energetycznych. Nic zatem dziwnego, że kręgosłupem polityki wschodniej Polski w okresie rządów PiS i początkowych lat prezydentury Lecha Kaczyńskiego miała być polityka energetyczna, nazywana czasem także „geopolityką rurociągów”. Energetyczny kręgosłup polityki wschodniej miał stanowić urealnienie koncepcji teoretycznych w postaci większej integracji regionu, zaś spoiwem była wizja uniezależnienia energetycznego od Rosji. Dlatego też w wizji prezydenta Kaczyńskiego było miejsce dla Azerbejdżanu i Kazachsta-

³⁶ Patrz: P. Semka, *Lech Kaczyński. Opowieść arcywłoska*, Czarne i Czerwone Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 205–207.

³⁷ Ł. Warzecha, *Lech Kaczyński ostatni wywiad*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2010, s. 242.

nu jako państw eksportujących surowce. Ta „neojagiellońska”³⁸ wizja polityki wschodniej, prezentowana przez byłego prezydenta, miała wyraźnie polityczne znaczenie. Projekt ten, złożony z surowców energetycznych (ropa i gaz ziemny), państw eksportujących i tranzytowych oraz państw odbiorców, miał być pierwszym w historii przedsięwzięciem całościowo uderzającym w interesy polityczno-gospodarcze Federacji Rosyjskiej. Aspekt polityczny wiązał się z ograniczeniem wpływu Kremla przynajmniej na państwa tranzytowe i ostatecznych odbiorców oraz, jak to pisał Paweł Kowal, przekazaniem Rosji sygnału, że nastął czas przełamania rosyjskiej doktryny, według której każdy metr sześcienny surowców przetransportowany bez udziału Moskwy jest niszczeniem jej energetycznego patrymonium³⁹. Aspekt gospodarczy wiązał się z, co prawda niewielkim, ale jednak ograniczeniem przychodów rosyjskiego monopolisty Gazpromu, a co za tym idzie ze spadkiem dochodów Federacji Rosyjskiej, co w kontekście na przykład obecnych cen ropy naftowej byłoby dla niej wysoce niekorzystne.

Już na początku tak skonstruowanej wizji polityki wschodniej wyłaniały się pewne jej słabości i wątpliwości. Słabością tego projektu byli jego wykonawcy oraz ich deklaratywność, zwłaszcza jeśli chodzi o Azerbejdżan i Kazachstan. Konotacje polityczne, położenie geograficzne i doświadczenia historyczne podawały w wątpliwość chęć zaangażowania się tych państw w projekt skierowany jednoznacznie przeciwko Rosji. Przy ówczesnych realiach politycznych realizacja „neojagiellońskiej” polityki wschodniej, zmierzającej do neutralizacji aktywności Rosji w regionie, obudowanej kwestiami energetycznymi była możliwa faktycznie tylko przy udziale państw bałtyckich, Gruzji (tylko dzięki temu, że prezydentem był Micheil Sakaaszwili) i, w ograniczonym stopniu, Ukrainy. Poza tym, konieczne wydawało się włączenie w całe przedsięwzięcie także Unii Europejskiej, co w kontekście Gazociągu Północnego i zainteresowania nim ze strony RFN było zadaniem niezwykle trudnym do realizacji. PiS i prezydent Kaczyński na starcie swojego urzędowania byli jednoznacznie przeciwni tej niemiecko-rosyjskiej koncepcji, o czym była już mowa w niniejszej pracy. Brak woli przystąpienia Polski do tego projektu był wyrażeniem wotum nieufności wobec polityki Berlina, a także i Unii Europejskiej.

Założenia koncepcji polityki wschodniej stworzonej przez prezydenta Kaczyńskiego i w pełni popieranego przez rząd PiS należy rozpatrywać w dwóch kategoriach. Po pierwsze, jako propozycji realnego projektu podda-

³⁸ Neojagiellońska oznacza powielenie celów polityki zagranicznej opartej na współczesnych jej uwarunkowaniach.

³⁹ P. Kowal, *Wielki powrót...*, *op. cit.*, s. 51.

nego pod dyskusję części przywódców państw Europy Środkowej i Wschodniej. Po drugie, jako pierwszej poważnej inicjatywy, którego autorem jest Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej. Odkładając na bok kwestie realności przedstawionej koncepcji, nie sposób zaprzeczyć, że tak skonstruowana wizja nie tylko polskiej polityki wschodniej, ale i modelu funkcjonowania Europy Środkowej i Wschodniej, była jedną z nielicznych tego typu po 1989 roku, a przynajmniej pierwszą, o której się tak dużo mówiło. Wszystkie, wcześniejsze, odnosiły się głównie do członkostwa Polski w NATO i UE. Zatem na poziomie teorii polityki zagranicznej, proponowany jej wymiar wschodni należy rozpatrywać nie w kategorii ciągłości, ale zmiany. Wizja prezydenta Kaczyńskiego i rządu PiS pod koniec 2005 roku znacznie różniła się od wizji pozostałych ugrupowań politycznych w naszym kraju, a już na pewno różniła się od wizji Sojuszu Lewicy Demokratycznej, który oddawał władzę w ręce prawicy. Rząd PiS i prezydent Lech Kaczyński chętnie czerpali z doświadczeń polityki jagiellońskiej, jednak bardziej w sensie historycznym i po części propagandowym. Niemożliwe było bowiem przełożenie *in extenso* jej założeń w ówczesnych realiach geopolitycznych. Możliwe za to było wykorzystanie terminu „polityka jagiellońska” do legitymizacji określonych działań międzynarodowych, głównie tych wymierzonych w Federację Rosyjską.

3. POLITYKA ZAGRANICZNA POLSKI W KONCEPCJI IV RZECZPOSPOLITEJ – NOWE OTWARCIE CZY POWIELENIE IDEI POLITYKI ZAGRANICZNEJ II RP?

Skoro ideą IV Rzeczypospolitej, lansowanej przez Prawo i Sprawiedliwość, była chęć całościowej naprawy państwa, to proces ten nie mógł pominąć także polityki zagranicznej. Dokonana wcześniej diagnoza wewnętrznej sytuacji Polski musiała zostać rozszerzona o diagnozę stosunków zewnętrznych państwa polskiego, zwłaszcza po zrealizowaniu dwóch głównych celów naszej polityki zagranicznej: uzyskaniu członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej.

Pierwszym, który włączył hasło IV RP⁴⁰ do dyskursu politycznego w Polsce, był Paweł Śpiewak, który w 2003 roku na łamach „Rzeczypospolitej” opubliko-

⁴⁰ Po raz pierwszy termin IV Rzeczypospolita został użyty w Dzienniku Telewizyjnym 19 lipca 1989 roku. Pojęcia tego użył Marszałek Senatu Andrzej Stelmachowski, gdyż za III RP uważał Polską Rzeczypospolitą Ludową, patrz: Dziennik Telewizyjny, TP 1, główne wydanie z 19 lipca 1989 r., strona internetowa, http://www.youtube.com/watch?v=h2_MfksemhE [dostęp: 10.01.2016].

wał artykuł dotyczący afery Rywina⁴¹. Wskazywał w nim na patologie i brak możliwości samonaprawy państwa polskiego. Kilka lat później, w ramach wspomnianych wcześniej seminariów lucieńskich mówił o trzech zasadniczych problemach koncepcji IV Rzeczpospolitej⁴². Po pierwsze, wskazywał, że czym innym jest diagnoza społeczna, akceptowana przez społeczeństwo, a czym innym ideologia IV RP, której społeczeństwo nie akceptowało. Po drugie, koncepcja IV RP przegrała w wyborach w 2007 roku z powodu rozczarowania społeczeństwa rządami w latach 2005–2007. Fakt ten znacznie wpłynął na wiarygodność i zasadność formułowania takich haseł, jak to. Po trzecie, profesor Paweł Śpiewak twierdził, że o ile diagnoza stanu państwa i kondycji społeczeństwa nie traciła na ważności i na aktualności, o tyle sama ideologia koncepcji IV RP już tak. Postawił nawet słuszną tezę, że PiS wraz z ugrupowaniami koalicyjnymi kompromitowały całą ideę IV Rzeczpospolitej jako formuły naprawy państwa. Trzeba bowiem brać pod uwagę, że hasło IV RP stało się myślą przewodnią kampanii wyborczej w 2005 roku i to ono wyniosło do władzy obóz prawicy. Dla wielu koncepcja IV RP miała charakter państwocentryczny. Innymi słowy, pierwszym zadaniem była naprawa państwa jako struktury działającej wewnątrz i zewnątrz. Takie rozumienie tego pojęcia wpisywało się, jak to mówił swego czasu Ryszard Legutko, w „dyskurs zmiany”⁴³, upatrywany w niedoszłej koalicji Platformy Obywatelskiej. Problem polegał tylko na tym, że politykom chodziło o naprawę państwa jako instytucji działającej dla dobra narodu, zaś obywatelom chodziło wyłącznie o podniesienie poziomu życia⁴⁴. I z tym przesłaniem wiązali koncepcję IV RP. Niemniej, z politycznego punktu widzenia, już samo wykorzystanie tego terminu wskazywało na konieczność moralnej odnowy kraju i naprawy ustroju zbudowanego decyzjami Okrągłego Stołu⁴⁵. Fundamentalną częścią tego procesu miała być zmiana Konstytucji RP z 1997 roku⁴⁶. To w tym dokumencie ukazano podstawy polityki zagranicznej IV Rzeczpospolitej. Projekt zmiany, opatrzonego wstępem prezesa Jarosława Kaczyńskiego, mówił o konieczności stworzenia:

⁴¹ P. Śpiewak, *Koniec złudzeń*, „Rzeczpospolita” z 23.I.2003.

⁴² P. Śpiewak, *IV Rzeczpospolita*, [w:] Lech Kaczyński, *Seminaria Lucieńskie 2006–2007. Referaty wprowadzające do dyskusji*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2008, s. 191–192.

⁴³ *Jaka Polska? Czyja Polska?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006, s. 17.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 54.

⁴⁵ G. Pawelczyk, M. Dzierżanowski, D. Kania, *IV Rzeczpospolita nigdy nie powstała*, rozmowa z prezydentem Lechem Kaczyńskim, „Newsweek”, nr 49, 2007.

⁴⁶ Patrz: *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Projekt Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2005.

„jasnej idei państwa narodowego odwołującej się do tradycji niepodległościowej i demokratycznej odrzucającej zniewolenie i komunizm”⁴⁷.

Od zarania PiS kładzie duży nacisk na propagowanie idei państwa narodowego, którego obywatele w sposób zaangażowany i świadomy kształtują i dbają o swoje państwo. Państwo, które jest silnie wewnętrzne, będzie także silniejsze na zewnątrz. Innymi słowy, będzie potrafiło lepiej bronić swoich interesów i wartości ważnych z jego punktu widzenia. Pogląd ten najlepiej oddał Jarosław Kaczyński, który w jednym z wywiadów powiedział, że polityka międzynarodowa jest bezwzględna. Jeżeli ktoś się zgadza na gorszy status, to nikt go poważnie nie traktuje⁴⁸.

Dla Prawa i Sprawiedliwości państwo silne to państwo przede wszystkim suwerenne. Jak pisze Józef M. Fiszer, suwerenność jest pierwszym elementem struktury państwa⁴⁹. Dla partii Jarosława Kaczyńskiego istotą państwa jest naród i propagowanie idei państwa narodowego z niezachwianym poczuciem suwerenności i niezależności. Z tego też wynika duża część uwagi poświęconej problemowi suwerenności Polski po wstąpieniu do Unii Europejskiej⁵⁰. W przytaczanym już projekcie Konstytucji, w art. 2 czytamy, że suwerenność jest warunkiem zachowania dziedzictwa wszystkich pokoleń Polaków. Kwestia suwerenności została podniesiona także w art. 3 tegoż projektu, odnoszącym się wyłącznie do stosunków zewnętrznych Polski.

Dla partii Jarosława Kaczyńskiego położenie tak dużego nacisku na problem suwerenności świadczyć może o nieufności polityków PiS do struktur ponadnarodowych, zwłaszcza Unii Europejskiej. Częściowe potwierdzenie tej tezy zawarte jest w treści posłowania do projektu konstytucji, autorstwa Kazimierza M. Ujazdowskiego. Píše on o prymacie prawa konstytucyjnego w krajowym porządku prawnym, a także, że dla części politologów tego typu określenie stanowiło swoiste novum w polskim porządku prawnym, zwłaszcza w odniesieniu do zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego⁵¹. Z jednej strony faktycznie tak było, bowiem po raz pierwszy tak jasno i radykalnie

⁴⁷ J. Kaczyński, *Wstęp do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Projekt Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2005, s. 3.

⁴⁸ E. Milewicz, *I co dalej, Panie Premierze?*, rozmowa z Jarosławem Kaczyńskim, „Gazeta Wyborcza” z 23.IX.2005.

⁴⁹ J.M. Fiszer, *Co z suwerennością Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” nr 2, 2014, s. 219.

⁵⁰ Patrz m.in. J.M. Fiszer, *Skutki członkostwa w Unii Europejskiej dla suwerenności i tożsamości kulturowej Polski*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1–2, 2011, s. 170–197.

⁵¹ M.J. Tomaszuk, *Unia Europejska w oczach polityków Prawa i Sprawiedliwości. Polska polityka europejska w okresie od drugiej połowy 2005 r. do drugiej połowy 2007 r.*, [w:]

partia polityczna wskazywała na chęć ograniczenia wpływu prawa wspólnotowego na polski porządek prawny. Z drugiej jednak strony w maju 2005 roku, Trybunał Konstytucyjny przy okazji badania zgodności traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP orzekł, że prawo wspólnotowe może mieć pierwszeństwo przed ustawami prawa krajowego, jednak nie oznacza to, że ma automatycznie pierwszeństwo także przed Konstytucją. Dosłownie rozumiejąc orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, można rzec, że projekt PiS nie wniósł w tym względzie nic nowego. Ukazał tylko istniejący problem, bez przedstawienia rozwiązania. Wydawać się może, iż celem polityków PiS było retoryczne zdeprecjonowanie prawa wspólnotowego i bardziej wyraźne postulowanie „odeuropeizowania” prawa polskiego. Ich zdaniem zbyt duża ingerencja prawa wspólnotowego w sprawy wewnętrzne ograniczała suwerenność państw, coraz bardziej zależnych od prawa stanowionego w Brukseli. Lawina tworzonych norm prawnych i wynikające z nich ograniczenia stały się podstawą projektu zmiany formuły funkcjonowania Unii Europejskiej. Koncepcja IV RP rozumiała Unię Europejską jako związek suwerennych narodów, zdolnych do zachowania swojej tożsamości kulturowej i prawnej odrębności⁵². O ile wcześniejsze rządy traktowały integrację europejską jako cel polityki zagranicznej, o tyle Prawo i Sprawiedliwość widziało w niej środek służący realizacji suwerennej i niezależnej własnej polityki zagranicznej. Leżało to w zgodzie z ideowymi podstawami partii, w której praktykę polityki zagranicznej wyznaczało podejście realistyczne – zwiększenie własnej siły (w tym także gospodarczej) i znaczenia międzynarodowego. Jak twierdzi Waldemar Paruch, realizm liderów PiS-u oznaczał analizowanie rzeczywistości politycznej poprzez określenie mechanizmów, jakie nią sterują, a nie rezygnację z wielkich celów na rzecz tych mniej ważnych⁵³. Unia Europejska miała być zatem polem ścierania się mechanizmów rzeczywistości międzynarodowej, w której każde państwo broni swojej racji stanu. Tak samo myśleli politycy PiS-u. W treści decyzji Rady Politycznej PiS czytamy bowiem, że głównym „celem polskiego członkostwa w UE jest promocja interesów suwerennego państwa polskiego”⁵⁴.

J.M. Fiszer (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-polityczne i wojskowe*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2009, s. 57.

⁵² Tak Unię Europejską definiował program PiS-u z 2005 roku, patrz: *IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla Wszystkich*, op. cit., s. 53.

⁵³ W. Paruch, *W obronie interesów narodowych i tożsamości politycznej Europy Środkowo-Wschodniej: Eurorealizm w myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, [w:] P. Fiktus, H. Malewski, M. Marszał (red.), „Rodzinna Europa”. *Europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI wieku*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2015, s. 415.

⁵⁴ *Silna Polska w Europie*, Uchwała nr 1/06/03 Rady Politycznej Prawa i Sprawiedliwości.

Jednym z tych interesów było polityczne przejęcie kontroli nad obszarem Europy Wschodniej i Środkowej, stanowiącym główne pole zainteresowania rządu i prezydenta Lecha Kaczyńskiego. Wielu polskich badaczy twierdzi, że Polska byłaby doskonałym mostem łączącym Zachód ze Wschodem⁵⁵. Nie sposób się z tym nie zgodzić. Jednak rząd PiS nie chciał, aby rola Europy Środkowo-Wschodniej sprowadzała się tylko do tego zadania. Uważał, że region ten może być nie tylko nowoczesny, ale i samodzielny. Polska jako lider tego regionu miała być przykładem dla innych państw i jednocześnie ich adwokatem w Unii Europejskiej. Istotą polityki wschodniej w koncepcji IV Rzeczypospolitej była właściwa, negatywna ocena środowiska międzynarodowego i historii po 1989 roku. Można rzecz, że tak jak Józef Piłsudski negatywnie oceniał środowisko międzynarodowe w latach okresu międzywojennego, tak bracia Kaczyńscy negatywnie oceniali go za okres po 1989 roku. Podobnych analogii jest znacznie więcej. Dla liderów PiS okres po 1989 roku był tym samym, co dla obozu piłsudczykowskiego czas po 1918 roku i uzgodniony podział Europy. Tak, jak J. Piłsudskiemu zależało na niezależnej Ukrainie, tak samo zależało braciom Kaczyńskim. Dla nich bowiem, jak wcześniej pisałem, niezależność Ukrainy, a także Białorusi, Litwy czy Węgier równała się większemu bezpieczeństwu Polski. Jak pisze Tomasz Wichta, Józef Piłsudski i Jarosław Kaczyński podobnie rozumieli politykę, także w kontekście międzynarodowym. Pisze, że obaj pojmowali ją jako:

„grę interesów i sił pomiędzy państwami, które uważali za najważniejszych uczestników stosunków międzynarodowych”⁵⁶.

Nie ma w tym niczego nadzwyczajnego, zwłaszcza w kontekście tego, o czym pisałem w części artykułu związanej z przywództwem politycznym. Jarosław Kaczyński czerpał i czerpie doświadczenie z dorobku i poglądów Józefa Pił-

⁵⁵ Innego zdania jest m.in. Marek Cichocki, blisko związany ze środowiskiem politycznym PiS. W jednej z publikacji pisze: „Polska nie ma w Europie żadnego z góry jej przypisanego miejsca ani roli. Nie jest żadnym naturalnym pomostem, nie jest też naturalnie predestynowana do tego, by służyć Europejczykom za głównego specjalistę od objaśniania zakamarków duszy władców na Kremlu czy oligarchów w Kijowie”, patrz: M. Cichocki, *Szkice z polskiej podmiotowości*, [w:] J. Kloczkowski, T. Żukowski (red.), *Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej*, Kancelaria Prezydenta RP – Ośrodek Myśli Politycznej, Warszawa–Kraków 2010, s. 85–86.

⁵⁶ T. Wichta, *IV Rzeczpospolita a II Rzeczpospolita – recepcja idei w myśli politycznej PiS*, [w:] E. Maj, J. Gryz, E. Kirwił, E. Podgajna (red.), *Sen o potęgę. Bezpieczeństwo – suwerenność – mocarstwo. Rzeczpospolita Polska 1918–1939*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014, s. 410.

sudskiego, tak samo jak jego obóz polityczny. Obu przywódcom chodziło o zwiększenie współpracy i integracji państw Europy Wschodniej i Środkowej. Józef Piłsudski chciał tego dokonać z jednej strony na poziomie ponadnarodowym za pośrednictwem Ligi Narodów, do której także miał wiele zastrzeżeń, a z drugiej na poziomie bilateralnym, zwłaszcza w kontekście Niemiec i Rosji. Z tego faktu wynikały podpisane porozumienia, kolejno z ZSRR w 1932 r. w postaci paktu o nieagresji, i później z 1934 roku z Niemcami deklaracja o niestosowaniu przemocy. Piłsudski jednak nadal postrzegał te państwa w kategoriach wrogów, zdając sobie jednocześnie sprawę, że to od relacji z tymi państwami w głównej mierze zależy bezpieczeństwo Polski. Prawo i Sprawiedliwość przyjęło podobną formułę prowadzenia polityki wschodniej. Z jednej strony współpraca państw regionu miałyby być oparta na strukturze Unii Europejskiej (tzw. europeizacja wspólnych problemów) i NATO (w celu pozyskania wsparcia zachodnich sojuszników), a z drugiej strony poprzez zacieśnianie współpracy z tymi państwami i budowanie własnej, opozycyjnej do Berlina i Moskwy, strefy wpływów. Prawo i Sprawiedliwość, podobnie jak obóz Józefa Piłsudskiego, zdawało sobie sprawę, że samodzielnie nie jest w stanie „wydzielić”, albo chociaż zabezpieczyć regionu przed polityką Niemiec i Rosji. Z tego też wynikało wybranie amerykańskiego kierunku polityki bezpieczeństwa i podjęcia współpracy z Wielką Brytanią, nieufną wobec kontynentalnej części Europy w postaci np. Niemiec czy Francji. Zarówno rządowi skupionemu wokół PiS-u, jak i otoczeniu Józefa Piłsudskiego zależało na silnym sojuszu z państwami Europy Zachodniej. Miał on stanowić przeciwwagę dla Rosji, a zarazem być gwarantem bezpieczeństwa międzynarodowego Polski. Sojusz ten jednak miał być realizowany „po polsku”, czyli z zachowaniem odpowiedniej pozycji Polski⁵⁷.

Nie tylko jednak na poziomie merytorycznym dostrzegalne są wyraźne podobieństwa między obozem Józefa Piłsudskiego a partią Prawo i Sprawiedliwość z Jarosławem i Lechem Kaczyńskimi. Te podobieństwa występują także na poziomie instytucjonalnym. Józef Piłsudski tuż po zakończeniu I wojny światowej, tj. w listopadzie 1918 roku, został mianowany na Urząd Tymczasowego Naczelnika Państwa o najwyższej władzy reprezentacyjnej państwa polskiego. W przedstawionym wcześniej projekcie Konstytucji RP autorstwa PiS, zgodnie z art. 3 ust. 6, to Prezydent RP miał być najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych oraz gwarantem ciągłości władzy państwowej. Do niego miało także

⁵⁷ Ł. Reszczyński, *Piłsudczyzm a Prawo i Sprawiedliwość. W poszukiwaniu podstaw do analogii*, „Polityka i Historia”, nr 5, 2011, s. 109.

należać określenie strategicznych kierunków polityki państwa. Można zatem postawić tezę, że zgodnie z podejściem Prawa i Sprawiedliwości prezydent miał pełnić funkcję quasi-naczelnika państwa, na wzór Józefa Piłsudskiego w okresie po I wojnie światowej.

Dokonując podsumowania powyższej analizy, warto wskazać na kilka głównych założeń polityki zagranicznej w koncepcji IV RP. Należały do nich:

1. Istotą stosunków międzynarodowych jest współpraca państw, jako pierwotnych uczestników stosunków międzynarodowych; tylko państwa są nosicielami wartości ważnych z punktu widzenia ich funkcjonowania;
2. Stosunki międzynarodowe to, zgodnie z podejściem realistycznym, arena walki o wpływy i dominacje jednych państw nad drugimi;
3. Integracja europejska nie jest celem samym w sobie, ale ma stanowić środek do realizacji wyższych celów polityki zagranicznej, jak np. skuteczne przeciwstawianie się imperialnej polityce zagranicznej Rosji, czy zwiększanie potęgi względnej Polski;
4. Większy nacisk na współpracę bilateralną w regionie Europy Środkowej i Wschodniej niż współpracę ponadnarodową;
5. Integracja państw regionu Europy Środkowej i Wschodniej jako przeciwwagi dla imperialnych dążeń Federacji Rosyjskiej i prób uzależnienia od Unii Europejskiej; Polska i państwa regionu miały wejść w stan pokojowej rywalizacji z Niemcami i Rosją – zgodnie z realistycznym podejściem wymogu kształtowania równowagi w systemie międzynarodowym;
6. Centralizacja uprawnień reprezentacyjnych Polski – to Prezydent RP miał reprezentować państwo w stosunkach międzynarodowych.

Drugim zadaniem jest zaś wskazanie i ujednoczenie „zapożyczeń”, jakie Prawo i Sprawiedliwości zaczerpnęło od Józefa Piłsudskiego i jego obozu politycznego. Analogii między tymi obozami politycznymi i ich przywódcami jest wiele. Trudno byłoby komukolwiek udowodnić, że w polityce zagranicznej rząd PiS-u nie czerpał doświadczeń z okresu II Rzeczypospolitej. Zauważmy także pewną analogię w zakresie możliwości realizacji wizji politycznej przez przywódców, tj. Józefa Piłsudskiego i Jarosława Kaczyńskiego. Obaj, gdy uznali, że nie są w stanie dalej wdrażać swojej koncepcji polityki, oddali władzę. Piłsudski uznał, że niemożliwa jest dalsza współpraca z premierem Wincentym Witosem i wyjechał do Sulejówka, a Kaczyński, wyrażając zgodę na przedterminowe wybory w 2007 roku, faktycznie pozbawił się władzy. Obaj także krytycznie odnosili się do kondycji społeczeństwa, uznając ją za niewłaściwą i wymagającą pilnej poprawy. Jak wspominałem kilkakrotnie, analogii między obozem pisowskim i piłsudczykowskim jest wiele. Dlatego też wydawało się zasadne postawienie pytania, czy polityka zagraniczna IV RP

to nowe otwarcie czy powielenie koncepcji polityki zagranicznej II RP? Lata międzywojenne i te po 1989 roku to zupełnie inny czas, inne realia i inna polityka. Jej założenia były jednak sobie bardzo bliskie. Starając się jednoznacznie odpowiedzieć na powyższe pytanie, można stwierdzić, że było to nowe otwarcie, opierając się na starych doświadczeniach. Nowe otwarcie, bo zapowiadano drastyczne zerwanie z polityką zagraniczną uprawianą od 1989 r. do 2005 r., czyli do momentu przejścia władzy przez PiS i jego koalicjantów. Stare doświadczenia, bo bazujące na koncepcjach obozu piłsudczykowskiemu, w polityce wschodniej wzmocnione dodatkowo myślą Jerzego Giedroycia, a w polityce europejskiej zaktualizowane przez fakt członkostwa Polski w UE i NATO. Różnica między II Rzeczpospolitą a IV Rzeczpospolitą jest ponadto taka, że ta pierwsza to historyczny fakt, powszechnie akceptowany przez historyków nie tylko polskich, ale i zagranicznych. O tej drugiej trudno powiedzieć, że jest akceptowana przez wszystkie środowiska w Polsce. Część z nich twierdzi nawet, że nic takiego nie miało miejsca. Opinie te wzmaga fakt, że sam Lech Kaczyński pod koniec rządów PiS przyznał, że:

„Czwarta RP nigdy nie powstała. Była poważna próba jej zbudowania w ostatnich dwóch latach, jednak dzieła tego nie udało się doprowadzić do końca”⁵⁸.

PODSUMOWANIE

Realizacja dwóch strategicznych celów polskiej polityki zagranicznej, w postaci członkostwa w NATO i Unii Europejskiej wymusiła na środowisku politycznym Prawa i Sprawiedliwości konieczność zmiany priorytetów i akcentów w polityce zagranicznej. Nowy rząd w porozumieniu z prezydentem Lechem Kaczyńskim zaprzagnął nadać polskiej polityce zagranicznej wyraźnego, bardziej narodowego wymiaru. Wiązało się to z większym przywiązywaniem uwagi do spraw historycznych, zmianą nastawiania w realizacji polityki wschodniej (zwłaszcza wobec sąsiadów) i większego „upodmiotowienia” Polski w polityce europejskiej. Celem niniejszego opracowanie nie była ocena podstaw polityki zagranicznej PiS. Rozstrzygnięcie tego, czy założenia przyjęte przez ówczesną władzę okazały się słuszne, wymagają kolejnego, równie obszernego opracowania.

⁵⁸ G. Pawelczyk, M. Dzierżanowski, D. Kania, *Rzeczpospolita...*, *op. cit.*

BIBLIOGRAFIA

- Cele i zadania rządu koalicyjnego w latach 2006–2009*, załącznik nr 1 do Koalicyjnej Deklaracji Programowej „Solidarne Państwo”, 27.IV.2016.
- Cichocki M., *Szkice z polskiej podmiotowości*, [w:] J. Kloczkowski, T. Żukowski (red.), *Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej*, Kancelaria Prezydenta RP – Ośrodek Myśli Politycznej, Warszawa–Kraków 2010.
- Dudek A., *Spory o polską politykę historyczną po 1989 roku*, [w:] S. Nowinowski, J. Pomorski, R. Stobecki (red.), *Pamięć i polityka historyczna: doświadczenia Polski i jej sąsiadów*, Wydawnictwo Naukowe Ibidem – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Łódź 2008.
- Exposé Prezesa Rady Ministrów Jarosława Kaczyńskiego z 19.VII.2006.*
- Exposé Prezesa Rady Ministrów Kazimierza Marcinkiewicza z 10.XI.2005.*
- Fischer J.M., *Co z suwerennością Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 2, 2014.
- Fischer J.M., *Skutki członkostwa w Unii Europejskiej dla suwerenności i tożsamości kulturowej Polski*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1–2, 2011.
- Giedroyc J., Mierowszewski J., *Rosyjski „kompleks polski” i obszar ULB*, „Kultura”, nr 9, 1974.
- Hahn H.H., *Pamięć zbiorowa – przedmiot polityki historycznej?*, [w:] B. Korzeniewski (red.), *Narodowe i europejskie aspekty polityki historycznej*, Instytut Zachodni, Poznań 2008.
- Historia stosowana – wywiad z Lechem Kaczyńskim, Prezydentem RP*, „Arcana”, nr 4–5, 2006.
- IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla wszystkich*, Program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości.
- Jaka Polska? Czyja Polska?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006.
- Jarosław Kaczyński spotkał się z Angelą Merkel*, oficjalna strona internetowa partii Prawo i Sprawiedliwość, <http://pis.org.pl/article.php?id=5448> [dostęp: 10.06.2015].
- Kaczyński J., *Wstęp do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Projekt Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2005.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2005.
- Kowal P., *Wielki powrót geopolityki i wschodnia idea Lecha Kaczyńskiego*, [w:] J. Kloczkowski (red.), *Polska w grze międzynarodowej. Geopolityka i sprawy wewnętrzne*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2010.

- Materski W., *Polityka historyczna Federacji Rosyjskiej po 2000 r.*, „Dzieje Najnowsze”, nr 4, 2014.
- Mazur Z., *Polityka historyczna rządu CDU/CSU i FPD*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 29, 2009.
- Merta T., *Czy państwo ma rządzić historią?*, „Gazeta Wyborcza”, z 16.VI.2006.
- Milewicz E., *I co dalej, Panie Premierze?*, rozmowa z Jarosławem Kaczyńskim, „Gazeta Wyborcza” z 23.IX.2005.
- Olszewski E., *Pamięć społeczna i polityka historyczna w programach polskich partii politycznych*, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 2, 2013.
- Paruch W., *W obronie interesów narodowych i tożsamości politycznej Europy Środkowo-Wschodniej: Eurorealizm w myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, [w:] P. Fiktus, H. Malewski, M. Marszał (red.), „Rodzinna Europa”. *Europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI wieku*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2015.
- Pawelczyk G., Dzierżanowski M., Kania D., *IV Rzeczpospolita nigdy nie powstała*, rozmowa z prezydentem Lechem Kaczyńskim, „Newsweek”, nr 49, 2007.
- PiS i litewscy konserwatyści wspólnie przeciw fałszowaniu historii*, oficjalna strona internetowa partii Prawo i Sprawiedliwość, <http://pis.org.pl/article.php?id=257> [dostęp: 10.06.2015].
- Polityka historyczna – za i przeciw*, Dyskusja z udziałem P. Dukielskiego, M. Cichockiego, M. Kuli, A. Wenera, K. Mazura, „Mówią Wieki” nr 8, 2006.
- Ponczek E., *Polityka wobec pamięci versus polityka historyczna: aspekty semantyczny, aksjologiczny i merytoryczny w narracji polskiej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 2, 2013.
- Ponczek E., *Możliwości i ograniczenia refleksji o polityce historycznej*, [w:] E. Ponczek, A. Sepkowski (red.), *Mity historyczno-polityczne, wyobrażenia zbiorowe, polityka historyczna. Studia i materiały*, T. 1, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2010.
- Przygoda M., *Wpływ polityki historycznej na politykę zagraniczną. Przykład Polski i jej relacji z sąsiadami*, Regionalny Ośrodek Debaty Naukowej, Katowice 2013.
- Reszczyński Ł., *Piłsudczyzm a Prawo i Sprawiedliwość. W poszukiwaniu podstaw do analogii*, „Polityka i Historia”, nr 5, 2011.
- Roszkowski W., *Rola historii. Zmagania o Polskę. Rozliczenia z przeszłością*, oficjalna strona internetowa Rzecznika Praw Obywatelskich, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12440171080.pdf> [dostęp: 15.12.2015]
- Sanecka J., *Polityka historyczna partii Prawo i Sprawiedliwość: założenia i realizacja*, „Athenaeum”, nr 19, 2008.

- Semka P., *Lech Kaczyński. Opowieść arcy polska*, Czarne i Czerwone Sp. z o.o., Warszawa 2010.
- Sikorski R., *Lekcje historii, modernizacja i integracja*, „Gazeta Wyborcza” z 29.VIII.2009.
- Silna Polska w Europie*, Uchwała nr 1/06/03 Rady Politycznej Prawa i Sprawiedliwości.
- Śpiewak P., *IV Rzeczpospolita*, [w:] L. Kaczyński, *Seminaria Lucieńskie 2006–2007. Referaty wprowadzające do dyskusji*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2008.
- Śpiewak P., *Koniec złudzeń, „Rzeczpospolita”* z 23.I.2013.
- Tomaszyk M.J., *Unia Europejska w oczach polityków Prawa i Sprawiedliwości. Polska polityka europejska w okresie od drugiej połowy 2005 r. do drugiej połowy 2007 r.*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-polityczne i wojskowe*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2009.
- Warzecha Ł., *Lech Kaczyński ostatni wywiad*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2010.
- Wichta T., *IV Rzeczpospolita a II Rzeczpospolita – recepcja idei w myśli politycznej PiS*, [w:] E. Maj, J. Gryz, E. Kirwiel, E. Podgajna (red.), *Sen o potęgę. Bezpieczeństwo – suwerenność – mocarstwowość. Rzeczpospolita Polska 1918–1939*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014.
- Wolff-Powęska A., *Polskie spory o historię i pamięć. Polityka historyczna*, „Przełęcz Zachodni”, nr 1, 2007.
- Wypowiedź Donalda Tuska w trakcie przedstawiania programu działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania*, stenogram z 2. posiedzenia Sejmu RP w dniu 23.XI.2007.
- Wypowiedź minister spraw zagranicznych Anny Fotygi podczas posiedzenia plenarnego Sejmu RP w dniu 14 grudnia 2006 r.*, stenogram z 30. posiedzenia Sejmu RP w dniu 14 grudnia 2006 r.
- Wypowiedź Radostawa Sikorskiego w trakcie szczytu Unia Europejska–Stany Zjednoczone*, Bruksela 30.04.2006.
- Wywiad z Prezydentem Lechem Kaczyńskim*, „Fakt” z 1.VIII.2006.

FUNDAMENTY IDEOWE I CELE POLITYKI ZAGRANICZNEJ PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI Z PERSPEKTYWY 2005 ROKU

Streszczenie

Artykuł dotyczy podstaw polityki zagranicznej Prawa i Sprawiedliwości z perspektywy 2005 roku. W swojej treści dotyka kwestii polityki historycznej Polski i jej roli w polityce zagranicznej, a także problemu przywództwa politycznego. Stanowi także próbę porównania założeń polityki zagranicznej II Rzeczypospolitej i obozu Józefa Piłsudskiego z polityką zagraniczną Prawa i Sprawiedliwości.

LAW AND JUSTICE'S IDEOLOGICAL FOUNDATIONS AND FOREIGN POLICY OBJECTIVES FROM THE PERSPECTIVE OF THE YEAR 2005

Summary

The article discusses the foundation of the Law and Justice's foreign policy from the perspective of the year 2005. It deals with the issue of Polish historical policy and its role in foreign policy as well as the issue of political leadership. The article is also an attempt to compare the assumptions of the foreign policy of the Second Republic of Poland and Józef Piłsudski's camp to the Law and Justice's foreign policy.

ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ЦЕЛИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ПРАВА И СПРАВЕДЛИВОСТИ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ 2005 ГОДА

Резюме

В статье рассматриваются основы внешней политики Права и Справедливости с точки зрения 2005 года. В своём содержании касается вопроса об исторической политике Польши и её роли во внешней политике, а также проблемы политического руководства. Статья представляет собой также попытку сопоставить внешнеполитические цели Второй Речи Посполитой (Второй Польской республики) и лагеря Юзефа Пилсудского с внешней политикой Права и Справедливости.

Michał Marcin Kobierecki

AMERYKAŃSKO-KUBAŃSKA DYPLOMACJA BASEBALLOWA JAKO PRZYKŁAD DZIAŁANIA NA RZECZ ZBLIŻENIA WROGICH PAŃSTW

WPROWADZENIE

W latach 2014 i 2015 doszło do przełomu w stosunkach amerykańsko-kubańskich. Przywódcy obu państw Barack Obama i Raul Castro spotkali się i uścisnęli dłonie podczas Szczytu Ameryk w Panamie 11 kwietnia 2015 roku, co zostało poprzedzone deklaracjami wznowienia relacji z końca 2014 roku. Wydarzenia te stanowiły wielki przełom zważywszy, że do zaostrzenia stosunków dwustronnych doszło w 1961 roku. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, zasadne wydaje się poddanie analizie jednego z narzędzi utrzymywania kontaktu pomiędzy dwoma krajami w okresie izolacji politycznej, mianowicie dyplomacji sportowej.

Dyplomacja sportowa jest pojęciem rozumianym niejednoznacznie. Można ją ujmować w sposób wąski – jako stosunkowo bezpieczny, łagodny sposób „nawiązywania przyjaźni” oraz zażegnywania konfliktów przy wykorzystaniu sportu¹, lub też w sposób szerszy – jako sytuacja, kiedy sport jest wykorzystywany jako narzędzie polityczne ukierunkowane na poprawę lub czasem pogorszenie stanu stosunków dyplomatycznych pomiędzy dwoma bytami². Dyplomacja sportowa bardzo często postrzegana jest także jako część dyplomacji publicznej³, a zatem jest ukierunkowana na poprawianie

¹ D. Rowe, *Global Media Sport. Flows, Forms and Futures*, London: Bloomsbury, 2011, s. 115.

² A. Saxena, *The Sociology of Sport and Physical Education*, New Delhi: Sports Publications, 2011, brak numeru strony.

³ E.H. Potter, *Branding Canada. Projecting Canada's Soft Power through Public Diplomacy*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2009, s. 90–92.

sposobu postrzegania takiego państwa na zewnątrz, kreowania jego wizerunku. W nawiązaniu do powyższego analiza przeprowadzona w niniejszym artykule dotyczy pozytywnej dyplomacji sportowej ukierunkowanej na wspieranie celów polityki zagranicznej państw, w tym przypadku zbliżenia państw nieprzychylnych względem siebie oraz stworzenia forum kontaktu w sytuacji politycznej izolacji.

Badania tu podjęte mają charakter empiryczny i stanowią studium przypadku dotyczące jednego z przejawów dyplomacji sportowej ukierunkowanej na zbliżenie dwóch skonfliktowanych państw – Stanów Zjednoczonych i Kuby, która była prowadzona poprzez kontakty baseballowe, i dlatego bywa ona określana jako dyplomacja baseballowa. Oba kraje, mimo wrogiego nastawienia przywódców i izolacji politycznej, utrzymywały także kontakty sportowe w innych dyscyplinach, np. w koszykówce, uwaga będzie jednak skupiona na wymianach baseballowych. Badanie oparte było na pozyskiwaniu danych z dostępnych opracowań historycznych, dokumentów amerykańskich oraz materiałów prasowych, które następnie zostały poddane analizie z wykorzystaniem metody decyzyjnej z uwzględnieniem zmieniającej się motywacji ośrodków decyzyjnych związanych z alternacją władzy w USA oraz przekazaniem władzy przez Fidela Castro swojemu bratu Raulowi. Jej wyniki posłużą do weryfikacji postawionych hipotez, a także do skonstruowania stosownych uogólnień dotyczących kategorii dyplomacji sportowej ukierunkowanej na zbliżenie państw nieprzyjaznych względem siebie.

Badania przedstawione w artykule nawiązują do pytań badawczych dotyczących wpływu kontaktów baseballowych na zbliżenie między Kubą i Stanami Zjednoczonymi oraz wyboru kontaktów właśnie tej dyscypliny sportowej jako narzędzia kształtowania stosunków dwustronnych. Podjęta została w związku z tym próba weryfikacji hipotez, zgodnie z którymi wymiany baseballowe przyczyniły się do poprawy relacji amerykańsko-kubańskich, zaś baseball był odpowiednią dyscypliną dla tego celu.

1. ŹRÓDŁA KONCEPCJI WYKORZYSTANIA BASEBALLA W STOSUNKACH USA–KUBA

Analizując zagadnienie dyplomacji baseballowej pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Kubą, należy wspomnieć o najbardziej znanym przykładzie pozytywnej dyplomacji sportowej, mianowicie o tzw. dyplomacji pingpongowej pomiędzy Chińską Republiką Ludową a Stanami Zjednoczonymi z 1971 r. Wykorzystano wówczas kontakt w tenisie stołowym, dzięki któremu udało

się doprowadzić do zerwania z wzajemną izolacją i nawiązania stosunków dyplomatycznych. Jej sukces uzmysłowił Amerykanom wielki potencjał dyplomatyczny jaki drzemie w sporcie, pojawiły się więc kolejne tego typu inicjatywy, do których należała dyplomacja baseballowa pomiędzy USA a Kubą. Ze względu na swoisty związek wynikowy pomiędzy sukcesem dyplomacji pingpongowej a koncepcją zastosowania dyplomacji baseballowej pomiędzy Kubą a Stanami Zjednoczonymi w tekście pojawi się wiele nawiązań do tej pierwszej.

Relacje Stanów Zjednoczonych i Kuby wydawały się w wielu elementach przypominać te, które łączyły USA z Chinami sprzed dyplomacji pingpongowej. Obydwa kraje nie utrzymywały bowiem stosunków dyplomatycznych po tym, jak w 1961 roku Amerykanie je zerwali. Wcześniej, w 1959 roku, partyzantka narodowa Fidela Castro obaliła określany jako skorumpowany i utrzymujący na wyspie nekolonialną zależność od USA reżim Fulgencio Batisty. Następnie, nie mogąc zapewnić Kubie samowystarczalności, F. Castro przyjął pomoc radziecką, a niedługo potem, w kwietniu 1961 roku, rząd Stanów Zjednoczonych przygotował nieudaną akcję lądowania brygady antykomunistycznych imigrantów kubańskich w Zatoce Świń na Kubie, ukierunkowany na obalenie reżimu Castro⁴. Władze obydwu krajów były wobec siebie wrogo nastawione w związku z antagonizmem ideologicznym. Było jednak także wiele różnic pomiędzy obiema sytuacjami. Kuba leży bardzo blisko terytorium Stanów Zjednoczonych, gdzie obecna jest dobrze zorganizowana grupa imigrantów kubańskich. Ponadto obydwie narody łączy wielkie zainteresowanie baseballiem. Jak stwierdzili John Sugden, Alan Tomlinson i Eamon McCartan,

„ironicznym jest, że mimo znacznego antagonizmu pomiędzy USA i Kubą, do najważniejszych sportów w obu krajach należą baseball, koszykówka i boks. Są to sporty, które ‘przynieśli’ na wyspę Amerykanie na przełomie XIX i XX wieku. Pokazuje to, iż społeczeństwo kubańskie pozostaje pod głębokim wpływem kultury USA pomimo oficjalnej nienawiści do tego kraju”⁵.

Zatem istnieje dużo zarówno zbieżności, jak i różnic pomiędzy sytuacją na linii USA–ChRL, jak i USA–Kuba w przededniu zaistnienia między nimi

⁴ W. Roszkowski, *Półwiecze. Historia polityczna Świata po 1945 roku*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2005, s. 101, 103–104.

⁵ J. Sugden, A. Tomlinson, E. McCartan, *The Making and Remaking of White Lightning in Cuba: Politics, Sport, and Physical Education Thirty Years after the Revolution*, [w:] M.A. Malec (red.), *The Social Roles of Sport in the Caribbean Societies*, New York: Routledge, 2008, s. 222.

dplomacji sportowej. Uwarunkowania te w znacznym stopniu determinowały dyplomację baseballową pomiędzy USA i Kubą.

W sytuacji wspomnianego nieutrzymywania stosunków dyplomatycznych pomiędzy USA i Kubą pojawiły się inicjatywy, aby wykorzystać kontakty sportowe w celu preferowania politycznego zbliżenia. W tym przypadku wybór padł przede wszystkim, chociaż nie tylko, na baseball. W kontekście tej dyscypliny sportu warto dodać, że w I połowie XX wieku zyskał on w Stanach Zjednoczonych status niemal religii. Był najukochańszym sportem Amerykanów, ale postrzegano go także jako symbol demokracji. Taki „piedestałowy” status baseballa sprawił, że Amerykanie poczuli się upoważnieni do eksportowania go na całym świecie podczas II wojny światowej i na początku zimnej wojny, wykorzystując go jako instrument dyplomacji zagranicznej⁶. Przykładowo jeszcze przed II wojną światową liczone, że można uniknąć wrogości z Japonią dzięki kontaktom baseballowym⁷. Jak pokazała historia, nadzieja ta nie przyniosła oczekiwanych efektów. Niemniej jednak warto pamiętać, że mimo iż w największym stopniu dyplomacja baseballowa USA dotyczyła stosunków z Kubą, to termin ten jest często używany także w kontekście dyplomatycznego wykorzystania baseballa przez Amerykanów w stosunkach z innymi krajami.

Baseball zajmuje szczególne miejsce nie tylko w społeczeństwie amerykańskim. Mimo że kojarzony jest z Ameryką, Kubańscy postrzegają go jako polityczny i kulturalny symbol ich niepodległości, związany ze sprzeciwem wobec hiszpańskiego kolonizatora⁸. Biorąc pod uwagę tak duże znaczenie, jakie baseball miał w obu krajach, nie może dziwić, że wydawał się być naturalnym kanałem, przy wykorzystaniu którego można było starać się zbliżyć obydwa kraje. Wielkie zainteresowanie baseballlem wyrażał z resztą sam Fidel Castro. Jak powiedział amerykański dyplomata zajmujący się kontaktami z Kubą w latach 1970. i 1980. Wayne Smith, Amerykanów i Kubańczyków łączy również wielka pasja do baseballa. Stwierdził ponadto, że:

⁶ B.C. Price, *More Than a Game: Baseball Diplomacy in World War II and the Cold War, 1941–1958*, [w:] R. Briley (red.), *The Politics of Baseball. Essays on the Pastime and the Power at Home and Abroad*, Jefferson: McFarland, 2010, s. 142.

⁷ R. Elias, *The National Pastime Trade-Off: How Baseball Sells US Foreign Policy and the American Way*, [w:] M. Dyreson, J.A. Mangan, R.J. Park (red.), *Mapping an Empire of American Sport. Expansion, Assimilation, Adaption and Resistance*, London: Routledge, 2013, s. 97.

⁸ M. Coxall, *Human Manipulation. A Handbook*, [b.m.w.]: Malcolm Coxall, 2013, brak nr stron (podrozdział 31.5.2); D.F. Solomon, *Breaking Up with Cuba. The Dissolution of Friendly Relations Between Washington and Havana, 1956–1961*, Jefferson: McFarland, 2011, s. 12.

„bez woli z obu stron aby poprawić relacje, baseball nie zajmie tej luki. Ale jeśli będzie trochę takiej woli, baseball może pomóc ponieważ jest czymś, co nas łączy”⁹.

Widzimy, dużą istotność jeśli chodzi o dyplomację sportową wiązano z konkretną dyscypliną sportową, która miała być w niej wykorzystana. W przeciwieństwie do chociażby wspomianej dyplomacji pingpongowej, narzędziem zblżenia pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Kubą miała być dyscyplina sportu, która w obu krajach uchodziła za sport narodowy, aczkolwiek, wykorzystywano także kontakty w innych sportach, chociaż nie przypisywano im aż tak dużego znaczenia. Mogło to nieść za sobą niejednoznaczne skutki. Z jednej strony kontakty w sporcie popularnym w obu krajach miały większy potencjał jeśli chodzi o wpływanie na wzajemne postrzeganie społeczeństw, jednak niosły także ryzyko eskalacji napięcia w przypadku zaistnienia emocji nacjonalistycznych, do czego dochodzi niekiedy w przypadku starć w sportach prestiżowych.

2. PIERWSZE INICJATYWY WYMIAN BASEBALLOWYCH I TRUDNOŚCI Z NIMI ZWIĄZANE

Stany Zjednoczone i Kuba tradycyjnie utrzymywały bardzo intensywne kontakty baseballowe. Zostały one jednak mocno ograniczone wraz z Rewolucją Kubańską. W 1959 roku doszło do ostatniej wizyty drużyny amerykańskiej zawodowej ligi Major League Baseball (MLB) na Kubie. Wówczas z inicjatywą treningów na wyspie wyszedł zespół Cincinnati Reds, przede wszystkim z powodu deszczów uniemożliwiających normalne treningi na własnym stadionie. Zaplanowano trzy mecze towarzyskie na Gran Stadium w Hawanie, jednak ze względu na opóźnienie spowodowane pogodą odbyły się dwa spotkania, pomiędzy Cincinnati Reds a Los Angeles Dodgers. Mecze rozegrano zaledwie trzy miesiące po obaleniu Fulgencio Batisty. Później jednak piętrzące się trudności uniemożliwiały występy amerykańskich zespołów na Kubie, mimo że próby zorganizowania ich były dość częste. Przykładowo w 1960 roku miał zostać rozegrany w Hawanie mecz pomiędzy drużynami z Baltimore i Cincinnati, jednak został on odwołany, ponieważ dochody z nich miały być przeznaczone na reformę rolnictwa na Kubie, na co nie było zgody w USA. Później w latach 1960. nie było już praktycznie

⁹ M.H. Jamail, „*One Day when the Yankees...*”: *Cuba baseball, the United States and the Cold War*, [w:] S. Wagg, D.L. Andrews (red.), *East Plays West. Sport and the Cold War*, Abingdon: Routledge 2007, s. 204.

inicjatyw organizowania meczów na Kubie. Pogłębiał się konflikt pomiędzy krajami, a także dochodziły do tego takie okoliczności, jak niezgoda pomiędzy amerykańskimi agencjami rządowymi, brak wspólnego stanowiska właścicieli drużyn MLB oraz protesty Amerykanów kubańskiego pochodzenia, a także embargo nałożone przez USA już w 1962 roku¹⁰. Dodać trzeba, że nawet ostatnie wizyty amerykańskich klubów na Kubie nie były związane z meczami przeciwko Kubańczykom. Były to mecze towarzyskie pomiędzy amerykańskimi drużynami występującymi w MLB. Jednak i w tym przypadku znaczenie dyplomatyczne mogło być dostrzegalne, mogli je bowiem oglądać kubańscy kibice, tradycyjnie zainteresowani amerykańską ligą baseballa. Takie pokazowe mecze mogłyby być oceniane z perspektywy przydatności dla dyplomacji publicznej, chociaż zapewne w tym przypadku nie takie było ich zamierzenie. Spotkania z 1959 roku miały przede wszystkim cel treningowy, nie zaś polityczny czy biznesowy. Należy też pamiętać, że rozłam amerykańsko-kubański nie był wówczas jeszcze tak głęboki, aby niezbędne było wykorzystanie relacji sportowych do zacieśniania relacji politycznych.

Sytuacja związana z zanikiem kontaktów baseballowych pomiędzy dwoma krajami zaczęła się zmieniać na początku lat 1970. W 1971 roku urodzony na Kubie menedżer zespołu San Diego Padres – Preston Gómez ogłosił plan zabrania na Kubę w marcu tego roku drużyny gwiazd złożonej z Kubańczyków występujących w lidze MLB. Z inicjatywą taką wyszedł po tym, jak rok wcześniej odwiedził na Kubie swojego ojca, przy okazji mając okazję do spotkania z Fidelem Castro. Seria meczów miała mieć

„wartość dla USA jako symbol dobrej woli, podobny do wcześniejszego wyjazdu tenisistów stołowych do komunistycznych Chin”.

Zainteresowanie inicjatywą wyrazili komisarz ligi MLB Bowie Kuhn oraz działacze kubańscy¹¹. Warto podkreślić, że sukces dyplomacji pingpongowej miał w Stanach Zjednoczonych bardzo silny oddźwięk. Powszechnie zdawano sobie sprawę z potencjału sportu jeśli chodzi o promowanie pokoju i zbliżenia pomiędzy skonfliktowanymi narodami. W tym klimacie w latach 70. naro-

¹⁰ *Ibidem*, s. 198–199, 201, M.J. Bartkowiak, Y. Kiuchi, *Packaging Baseball. How Marketing Embellishes the Cultural Experience*, Jefferson: McFarland, 2012, s. 83.

¹¹ J.W.R. Turner, *Baseball Diplomacy, Baseball Deployment: The National Pastime in U.S. Cuba Relations*, Tuscaloosa: The University of Alabama, 2012, s. 131; R. Elias, *The Empire Strikes Out. How Baseball Sold U.S. Foreign Policy and Promoted the American Way Abroad*, New York: New Press, 2010.

dziło się w USA wiele inicjatyw wykorzystania w podobnym tonie baseballa w odniesieniu do relacji z Kubą.

Departament Stanu USA nie wyraził jednak zgody na wyjazd drużyny z San Diego. Uznano, że kontakt baseballowy na tak wysokim poziomie postawiłby administrację Richarda Nixona w trudnej sytuacji, ponieważ musiałaby usprawiedliwiać inicjatywy odprężeniowe z otwarcie deklarowanym wrogiem. Ponadto, Amerykanie zbojkotowali także odbywające się na Kubie w tym samym roku amatorskie zawody baseballowe Amateur World Series. Federacja amerykańska tłumaczyła to najpierw „delikatną sytuacją polityczną”, później kwestiami finansowymi. W tym samym roku doszło jednak do wizyty na Kubie reprezentacji USA w siatkówce w ramach kwalifikacji do igrzysk olimpijskich. Była ona oceniana bardzo pozytywnie i, jak niektórzy twierdzili, miała pokazać potencjał sportu w przełamywaniu barier i prowadzeniu do zmian międzynarodowych¹². Jednak, jak widać, w owym czasie nie było jeszcze woli politycznej ze strony władz amerykańskich do wykorzystania dyplomacji baseballowej w relacjach z Kubą. Kontakt w siatkówce pokazał jedynie polityczny potencjał sportu w relacjach amerykańsko-kubańskich, nie przyniósł jednak większych zmian. Należy jednocześnie zwrócić uwagę przy okazji wspomnianego tutaj bojkotu Amateur World Series przez USA, że dotychczasowe fiaska inicjatyw dyplomacji baseballowej nie oznaczały, iż nie dochodziło do spotkań USA i Kuby w tej dyscyplinie sportu. Kraje te brały bowiem udział w międzynarodowej rywalizacji jeśli chodzi o baseball amatorski, która nierzadko odbywała się na terytorium USA lub Kuby. Tego typu kontakty baseballowe pomiędzy USA i Kubą przez większość autorów nie są jednak zaliczane w sposób ścisły do dyplomacji baseballowej. Nie miały bowiem charakteru intencjonalnego jeśli chodzi o preferowanie interesów politycznych, będąc jedynie efektem międzynarodowej rywalizacji sportowej, mimo że takie przypadki miały niekiedy znaczenie w kształtowaniu stosunków dwustronnych.

Nieudana koncepcji Prestona Gómeza jeśli chodzi o nawiązanie swoistej dyplomacji baseballowej pomiędzy USA a Kubą nie była jedyną tego typu inicjatywą w tym okresie. Dochodziło także do zaproszeń kubańskich zawodników do USA czy wizyt amerykańskich działaczy na Kubie, jednak wciąż bez rozwinięcia głębszego kontaktu sportowego. Polityczny klimat zaczynał się jednak powoli zmieniać i niektórzy amerykańscy politycy zaczęli zwracać uwagę na konieczność odprężenia stosunków z Kubą. Cały czas pojawiały się jednocześnie oddolne inicjatywy odnośnie do dyplomacji baseballowej,

¹² J.W.R. Turner, *Baseball Diplomacy...*, *op. cit.*, s. 131–133.

m.in. koncepcje utworzenia nowej ligi, która by obejmowała zespoły z Kuby, jednak nadal nieskuteczne. Na początku 1975 roku pojawiła się kolejna inicjatywa zaproponowana przez Prestona Gómeza i Komisarza MLB Bowie'go Kuhna, która miała obejmować serię spotkań drużyny występujących w MLB Kubańczyków z drużynami kubańskimi. Propozycją taką mieli być zainteresowani działacze kubańscy¹³. Pojawiła się więc kolejna, po opisanej wcześniej z 1971 roku, inicjatywa związana z osobą Prestona Gómeza, która miała szanse na realizację i rzeczywiste przyczynienie się do ocieplenia stosunków kubańsko-amerykańskich. Należy zwrócić uwagę, że ta i inne próby nawiązania kontaktów baseballowych miały oddolny charakter i były proponowane najczęściej przez osoby związane z klubami sportowymi czy z ligą MLB, a nie z administracją rządową. Jest to mechanizm typowy dla dyplomacji publicznej, która często jest prowadzona bezpośrednio przez jednostki czy organizacje społeczne, a przez władze państwowe jedynie koordynowana.

W związku z nową inicjatywą nastąpił bardzo intensywna wymiana korespondencji pomiędzy B. Kuhnem, Zastępcą Sekretarza w Departamencie Stanu Williamem Rogersem i Sekretarzem Stanu Henry'm Kissingerem. Starania o wysłanie drużyny gwiazd na Kubę czynił Kuhn, który spotkał się nawet w związku z tym w lutym 1975 r. w Meksyku z działaczami kubańskimi celem ustalenia szczegółów, Rogers zdawał się popierać jego inicjatywę, natomiast Kissinger był przeciwny¹⁴. Kiedy ten ostatni spytał Rogersa, dlaczego popiera tournée, Rogers odpowiedział:

„Krok z zakresu public relations mógłby naprawić niektóre zniekształcenia w publicznym postrzeganiu naszej polityki kubańskiej – przenosząc akcenty na sfery niepolityczne i niekontrowersyjne. Chińscy zawodnicy pingponga zostali zaakceptowani przez amerykańską opinię publiczną jako dobry sposób na przełamanie lodów między krajami podzielonymi dekadami wrogości. Baseball z Kubą mógłby służyć podobnemu celowi budując most pomiędzy Zatoką Świń a nowymi stosunkami z Castro. (...) Wybranie sportu, w którym mamy duże szanse wygrać byłoby dobrze przyjęte przez Amerykanów zmartwionych zwycięstwami komunistów na igrzyskach olimpijskich. Mecz byłby widziany jako sprytny polityczny krok Jankesów”¹⁵.

Problemem dla Departamentu Stanu był brak gestów dobrej woli ze strony Kuby, dzięki czemu kontakt baseballowy mógłby być określony jako

¹³ *Ibidem*, s. 144–147.

¹⁴ J.P. Sugden, *Sport and Spies: The Dark Side of Sport and International Relations*, [w:] A. Tomlinson, J.M. Woodham (red.), *Image, Power and Space. Studies in Consumption and Identity*, vol. 11, New York: Meyer & Meyer Sport, 2007, s. 49; M.H. Jamail, *One Day...*, *op. cit.*, s. 200.

¹⁵ J.P. Sugden, *Sport and Spies...*, *op. cit.*, s. 49–50.

odpowiedź na niego. Mimo to Departament wydawał się mocno zainteresowany inicjatywą. Ostatecznie 24 lutego 1975 roku Kissinger odwołał mecz, pomimo argumentacji Rogersa, prawdopodobnie obawiając się nacisków ze strony potężnego, antykubańskiego republikańskiego lobby¹⁶. W kontekście przytoczonej wyżej wypowiedzi warto zwrócić uwagę na motywację związaną z ewentualnym nawiązaniem kontaktu baseballowego. William Rogers zwrócił bowiem uwagę na możliwość przekonania społeczeństwa do zmiany dotychczasowej linii politycznej względem Kuby, co jest celem bardzo zbliżonym do sytuacji dyplomacji pingpongowej z perspektywy amerykańskiej. Jednocześnie jednak zwrócono uwagę na prestiż związany z oczekiwanym zwycięstwem sportowym. Takie podejście, jak się wydaje, może ujawniać problemy ze skutecznością dyplomacji baseballowej pomiędzy USA a Kubą, bowiem żadna ze stron nie miała na celu wyłącznie ocieplenia relacji, ale uzyskanie korzyści wizerunkowych „kosztem” partnera dzięki sportowemu zwycięstwu.

Pomimo wcześniejszych niepowodzeń inicjatyw dyplomacji baseballowej, szybko pojawiły się kolejne oddolne próby nawiązania kontaktów pomiędzy USA i Kubą w tej dyscyplinie sportu. W maju 1975 roku na Kubie gościł amerykański senator George McGovern. Podczas swojej wizyty spotkał się z Fidelem Castro, zaś po powrocie do Stanów Zjednoczonych miał zarekomendować nawiązanie dyplomacji baseballowej. Fidel Castro czynił w tym czasie gesty dobrej woli, np. zezwolenie na wyjazd Luisa Tianta Seniora do USA na mecz jego syna występującego w drużynie Boston Red Sox. Celem tego było zapewne doprowadzenie do pewnej odwilży w stosunkach z USA¹⁷. Bowie Kuhn zaproponował zatem, aby w marcu 1976 roku na Kubie odbyły się dwa mecze pokazowe drużyny zawodników ligi MLB trenujących w tym czasie na Florydzie. Inicjatywa ta nie zakończyła się jednak sukcesem, bowiem Henry Kissinger miał oponować w związku z militarnym zaangażowaniem Kuby w Angoli¹⁸.

Pomimo dotychczasowych porażek amerykańskie kluby w dalszym ciągu czyniły próby ukierunkowane na nawiązanie wymian baseballowych z Kubą. Szanse na sukces pojawiły się wraz ze zmianą administracji amerykańskiej, w styczniu 1977 roku gdy prezydentem USA został Jimmy Carter relacje

¹⁶ J.W.R. Turner, *Baseball Diplomacy...*, *op. cit.*, s. 151–153.

¹⁷ R. Elias, *The Empire Strikes Out...*, *op. cit.*; McGovern to spend three days in Cuba, „Chicago Tribune” [online], Monday, April 28, 1975, section 1, s. 7, <http://archives.chicagotribune.com/1975/04/28/page/7/article/mcgovern-to-spend-three-days-in-cuba> [dostęp: 26.03.2015].

¹⁸ M.H. Jamail, *One Day...*, *op. cit.*, s. 200; J.W.R. Turner, *Baseball Diplomacy...*, *op. cit.*, s. 156–157; R. Elias, *The Empire Strikes Out...*, *op. cit.*

z Kubą poprawiły się, m.in. zniesiono zakaz podróży pomiędzy krajami. W marcu 1977 nowy Sekretarz Stanu Cyrus Vance powiedział, że jego zdaniem wizyty amerykańskich sportowców na Kubie byłyby konstruktywne i obiecał szybką decyzję w odniesieniu do propozycji wizyty New York Yankees na Kubie w kwietniu tego roku, która się wówczas pojawiła. Dodać warto, że Fidel Castro kilkakrotnie miał sugerować, iż chętnie widziałby Yankees na Kubie w meczu z reprezentacją tego kraju, jak wspominał cytowany już Wayne Smith¹⁹.

Amerykańska dyplomacja, chętna wówczas do zbliżenia z Kubą, dostrzegła w propozycji wizyty na wyspie drużyny New York Yankees potencjalne narzędzie „przełamujące lody” oraz jako „ograniczony test amerykańsko-kubańskiej normalizacji”. Zatem pod koniec marca i na początku kwietnia 1977 r. miały się odbyć w Hawanie trzy mecze pokazowe z udziałem Yankees. Wszystko wskazywało, że ostatecznie uda się w pełni urzeczywistnić próbę doprowadzenia do politycznego zbliżenia pomiędzy skonfliktowanymi krajami, głównie dzięki politycznej woli po obu stronach. Problem pojawił się natomiast ze strony władz MLB, na czele z Kuhnem, na którego właściciele niektórych klubów naciskali sugerując, iż Yankees dzięki wizycie będą w uprzywilejowanej sytuacji jeśli chodzi o pozyskiwanie kubańskich zawodników. B. Kuhn nie wyraził więc zgody na wizytę Yankees, sugerując wyjazd drużyny gwiazd MLB, Kuba zaś anulowała wcześniejsze zaproszenie²⁰.

W kontekście porażki inicjatywy wizyty na Kubie drużyny New York Yankees warto zwrócić uwagę na powód jej anulacji. Chodzi o kwestię pozyskiwania przez kluby zawodowej ligi MLB zawodników kubańskich. Jest to bardzo istotne zagadnienie, bowiem wiele wskazuje na to, że oddolne inicjatywy amerykańskich klubów, jeśli chodzi o organizowanie kontaktów sportowych z Kubą były ukierunkowane przede wszystkim na pozyskiwanie utalentowanych kubańskich zawodników. Ich motywacja była więc ściśle biznesowa, zaś kwestie polityczne stanowiły jedynie swoisty „dodatek” lub też usprawiedliwienie dla podjęcia kontaktu. Nie oznacza to jednak, że aktywności tych nie należy zaliczyć do dyplomacji sportowej, bowiem koordynujące ewentualne kontakty sportowe władze państw kierowały się przede wszystkim motywacją polityczną. Ponadto działania z zakresu dyplomacji publicznej, do której zalicza się przecież dyplomacja sportowa, bardzo często mają charakter spontaniczny, podczas gdy dopiero ich efekty mają wymiar polityczno-dyplomatyczny.

¹⁹ M.H. Jamail, *One Day...*, *op. cit.*, s. 200.

²⁰ J.W.R. Turner, *Baseball Diplomacy...*, *op. cit.*, s. 169–172.

Mimo że nie udało się nawiązać bliższych kontaktów baseballowych pomiędzy USA i Kubą, pewne sukcesy dyplomacji sportowej te dwa państwa osiągały w innych dyscyplinach. Przykładowo w marcu 1977 r. Departament Stanu wyraził zgodę na wyjazd koszykarskiej drużyny złożonej ze studentów z Uniwersytetu Południowej Dakoty a miesiąc później ze Stanowego Uniwersytetu Południowej Dakoty. Towarzyszył jej wspomniany wcześniej senator McGovern, który w trakcie wizyty ponownie spotkał się z Fidelem Castro. Były to pierwsze od dawna pokazowe mecze na Kubie, których celem było rozwijanie dobrych relacji. Już w listopadzie doszło do rewizyty ze strony drużyny kubańskiej w USA. Wkrótce, dzięki zniesieniu zakazu podróżowania na Kubę, nawiązano także wiele kontaktów w innych dyscyplinach²¹. Nie rezygnowano jednak z koncepcji kontaktów baseballowych i już w 1978 roku zespół Cleveland Indians zaproponował serię meczów pokazowych przeciwko Kubie w Tucson w Arizonie w pierwszym tygodniu kwietnia. Inicjatywa nie wyszła jednak poza Komisję Wykonawczą MLB, zaś Kuhn miał otrzymywać niejednolite sygnały ze strony administracji rządowej – Departament Stanu miał być za, Rada Bezpieczeństwa Narodowego przeciw. Do serii meczów nie doszło²². Jak więc widać, przez całą dekadę lat 1970. czyniono wiele kroków, aby nawiązać dyplomację baseballową pomiędzy krajami. Jednak z różnych przyczyn, w tym w dużej mierze politycznych, nie okazały się one skuteczne. Kiedy jednak skończył się okres zimnowojennego odprężenia szanse na wykorzystanie baseballa do zbliżenia USA i Kuby znacznie zmalały, co pogłębiła jeszcze informacja o wzmożonej aktywności wojsk radzieckich na wyspie. Możliwości nawiązania dyplomacji baseballowej zmalały jeszcze bardziej po objęciu prezydentury w USA przez Ronalda Reagana, a także pod wpływem takich wydarzeń jak amerykańska inwazja w Grenadzie w 1983 roku.

3. POCZĄTEK WYMIAN BASEBALLOWYCH

Mimo chłodnych relacji amerykańsko-kubańskich w latach 1980., w połowie tej dekady pojawiły się kolejne inicjatywy nawiązania bliższych kontaktów poprzez baseball, aczkolwiek w dalszym ciągu nieudane. Do pewnego przełomu doszło natomiast w związku z odbywającymi się w 1987 roku w Indianapolis Igrzyskami Panamerykańskimi, w których zdecydowała się wziąć udział Kuba. Przed zawodami amerykańska amatorska drużyna baseballa rozegra-

²¹ *Ibidem*, s. 146.

²² M.H. Jamail, *One Day...*, *op. cit.*, s. 201.

ła na Kubie serię pięciu spotkań towarzyskich, podczas której Kubańczycy, w tym Fidel Castro, okazywali Amerykanom wiele sympatii. Rok później serię ponowiono, tym razem w USA²³, miała ona miejsce także w kolejnych latach. Spotkania miały oczywiście cele polityczne. Jak powiedział Dick Case, dyrektor Wykonawczy Amerykańskiej Federacji Baseballa i jedna z osób odpowiedzialnych za coroczne spotkania w kontekście relacji USA–Kuba,

„Musimy skończyć zimną wojnę z Kubą. Musimy zburzyć tę barierę, możemy zacząć od baseballa”²⁴.

Chociaż nie wszyscy autorzy analizujący dyplomację baseballową pomiędzy USA i Kubą nawiązują do tych corocznych spotkań, to przez niektórych są one określane jako „prawdziwa dyplomacja baseballowa”. W trakcie spotkań można było bowiem dostrzec dużą sympatię, jaką kibice amerykańscy i kubańscy darzyli przyjezdne drużyny. Przykładowo w 1991 roku w miejscowości Millington, gdzie zatrzymała się drużyna Kuby, transparenty z napisem „Witamy Drużynę Baseballową Kuby” wisiały obok tych z napisem „Witamy w Domu Pustynną Burzę”. Świadczy o to o dużej podatności obydwu społeczeństw jeśli chodzi o dyplomację publiczną przy wykorzystaniu sportu.

Coroczne spotkania odbywały się aż do 1996 roku. Nie przebiegały jednak bez problemów. Gdy były na terytorium USA dochodziło przy ich okazji do licznych protestów ze strony organizacji imigrantów kubańskich przeciwnych reżimowi Castro. Twierdzi się, że sama lokalizacja wielu meczy w Millington w Tennessee była nieprzypadkowa – daleko od dużych miast, aby ograniczyć ilość ewentualnych protestujących. Z drugiej strony dużym problemem dla Kuby w ogóle, a w szczególności zaś w związku z corocznymi spotkaniami baseballowymi, były ucieczki zawodników chcących grać w zawodowych ligach sportowych, co wiązało się dla nich z dużymi dochodami. Z czasem problem nasilił się na tyle, że Kubańczycy nie zabierali na spotkania do USA niektórych najlepszych zawodników w obawie przed ich ucieczką²⁵. W 1996 r. doszło ponadto do pewnego napięcia po tym, jak Kubańczycy zestrzelili dwa małe samoloty, które miały zrzucić ulotki skierowane przeciwko reżimowi Castro, później zaś administracja Clintona wprowadziła Helms-Burton Act, który

²³ J.W.R. Turner, *Baseball Diplomacy...*, *op. cit.*, s. 208, 210–213, 216.

²⁴ M.H. Jamail, *One Day...*, *op. cit.*, s. 203; M.H. Jamail, *Full Count. Inside Cuban Baseball*, Carbondale: Southern Illinois University Press, 2000, s. 127.

²⁵ R.G. Echevarría, *The Pride of Havana. A History of Cuban Baseball*, Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 384, 386.

znacznie zaostrzył embargo handlowe nałożone na Kubę²⁶. W lipcu 1997 roku reprezentacja Kuby miała co prawda rozegrać 8 meczy w USA, jednak odwołała tournée tego samego dnia, którego miała przybyć do Stanów Zjednoczonych. Strona Kubańska odrzuciła także zaproszenie rozegrania 5 meczy w Tucson w Arizonie latem 1998 roku. Wówczas jasne wydawało się, iż dyplomacja baseballowa w tej formie nie będzie kontynuowana²⁷. W ten sposób zakończył się pierwszy akord amerykańsko-kubańskiej dyplomacji baseballowej. Z pewnością wpływał on korzystnie na wzajemne postrzeganie się społeczeństw, jednak że nie przyczynił się raczej do przełomu dyplomatycznego. Kontakty baseballowe zostały nawiązane w sytuacji pewnej odwilży, kiedy zaś stosunki polityczne uległy zaostrzeniu, doszło do ich zerwania. Świadczy to o dużej zależności tej fazy dyplomacji baseballowej od klimatu politycznego.

4. DWUMECZ BALTIMORE ORIOLES – KUBA

Pomimo zawieszenia szerszych kontaktów baseballowych sama dyscyplina dalej odgrywała pewną rolę jeśli chodzi o stosunki amerykańsko-kubańskie. Przykładowo w 1996 roku, kiedy amerykański ambasador przy ONZ Bill Richardson negocjował z F. Castro uwolnienie trzech więźniów politycznych, miał „przełamać lody” poprzez rozmowę właśnie o baseballu. W 1998 roku baseballista Joe DiMaggio przesłał Fidelowi Castro podpisaną przez siebie piłkę, twierdząc że, mimo iż nie popiera polityki kubańskiego dyktatora, to robi to dlatego, że może to poprawić stosunki między krajami²⁸. Zatem w dalszym ciągu dostrzegano potrzebę wykorzystywania baseballa w kontaktach pomiędzy krajami, jednak ze względu na wiele uwarunkowań dyplomacja baseballowa w pełnej formie nie odbywała się.

Wkrótce doszło jednak do ponownej zmiany okoliczności i wznowienie dyplomacji baseballowej znów stało się możliwe. Za szczególne wydarzenie w tym kontekście uznawana jest wizyta papieża Jana Pawła II na Kubie w 1998 roku. W jej następstwie doszło do pewnej zmiany nastawienia administracji Billa Clintona. Zmniejszono wówczas część restrykcji dotyczących podróżowania oraz transferów pieniężnych, a także zezwolono na sprzedaż i darowizny leków na Kubę. Odrodziła się wówczas także koncepcja dyploma-

²⁶ P. Orsi, *After 16 Year Hiatus, U.S. Baseball Stars Play Against Cuban National Team*, „Huffington Post” [online], 07.06.2012, http://www.huffingtonpost.com/2012/07/06/cuba-us-baseball-play-again_n_1654956.html [dostęp: 30.03.2015].

²⁷ M.H. Jamail, *One Day...*, *op. cit.*, s. 203–204.

²⁸ R. Elias, *The Empire Strikes Out...*, *op. cit.*, s. 240.

cji baseballowej²⁹. Od stycznia 1999 r. postanowiono zezwolić na zwiększenie ilości kontaktów typu *people-to-people* z Kubą, intensyfikując kontakty kulturalne, w tym sportowe³⁰. Nowa polityka dała szansę na nawiązanie relacji sportowych pomiędzy MLB a Kubą, chociaż, jak stwierdził Justin Turner, nie były ukierunkowane na poprawę relacji z władzami Kuby, ale na wsparcie ludności Kuby poprzez przyspieszenie upadku Fidela Castro dzięki eksponowaniu amerykańskich kultury i dobrobytu³¹. Jeśli faktycznie taka była motywacja strony amerykańskiej, to pojawia się wniosek, że w rzeczywistości dyplomacja baseballowa integrowała elementy pozytywnej i negatywnej dyplomacji sportowej. Pozytywne elementy to oczywiście wspieranie wzajemnego otwierania się i politycznego zbliżenia USA i Kuby, natomiast negatywne obejmują wspomniane tu motywy o chęci wpływania na obalenie reżimu komunistycznego na Kubie, czy też, przytaczane wcześniej, chęci uzyskiwania zwycięstw o znaczeniu prestiżowym w towarzyskich kontaktach baseballowych. Może to być jedną z blokad dotyczących potencjału dyplomatycznego kontaktów baseballowych.

Nowe okoliczności zostały wykorzystane przez właściciela drużyny Baltimore Orioles Petera Angelosa, który poszukiwał możliwości zagrania z reprezentacją Kuby od 1995 roku, jednak wówczas Departament Stanu nie wydał zgody na kontakty na tak wysokim poziomie. Doprowadzenie do szansy realizacji swojego celu zajęło Angelosowi aż 3 lata. Pojawiła się w związku z tym informacja ze strony administracji amerykańskiej o możliwości zagrania przez Orioles jednego meczu w Hawanie i rewanżu w USA na stadionie Baltimore Camden Park. Droga do tego nie była jednak prosta i obejmowała liczne przetargi w administracji amerykańskiej oraz konieczność spełnienia wielu warunków.

Najważniejszym celem administracji USA jeśli chodzi o kontakty baseballowe z Kubą było to, aby rząd Kuby nie korzystał ekonomicznie na meczach, zgodnie z *hard currency denial policy*. Przeciwna meczom Rada Bezpieczeństwa Narodowego USA ostatecznie ustąpiła po tym, jak Sekretarz Stanu Madeleine Albright stwierdziła, że mecze miały na celu „dać mieszkańcom

²⁹ S.E. Eckstein, *The Immigrant Divide. How Cuban Americans Changed the US and Their Homeland*, New York: Routledge, 2009, s. 124.

³⁰ Jest to określane jako *January 5 measures*. Patrz: M.P Sullivan, *Cuba: U.S. Restrictions on Travel and Remittances*, [w:] *CRS Report for Congress*, January 7, 2011, s. 4; M. Morley, C. McGillion, *Unfinished Business. America and Cuba after the Cold War, 1989–2001*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, s. 149.

³¹ J.W.R. Turner, *Baseball Diplomacy...*, *op. cit.*, s. 208, 244–245.

Kuby nadzieję w ich walce”³², nawiązując do wcześniejszego wniosku o łączeniu elementów pozytywnej i negatywnej dyplomacji sportowej. W kontekście finansowania administracja Clintona zezwoliła na mecze pod warunkiem, że fundusze przeznaczone na organizację meczów ze strony amerykańskiej zostaną przekazane na cele humanitarne³³. W tej sytuacji propozycja kubańska zakładała przeznaczenie dochodów dla ofiar huraganów w Ameryce Południowej³⁴. Ustalono, że fundusze dla Kuby w związku z meczem zostaną przekazane Caritasowi jako ich administratorowi³⁵.

Wznowienie kontaktów baseballowych utrudniała także postawa władz kubańskich, w tym wprowadzenie Prawa Chroniącego Niepodległość Narodową i Gospodarkę, które umożliwiało skazywanie na wieloletnie więzienia za służenie interesom USA. Powodowało to oczywiście piętrzące się niezadowolone ze strony aktywistów antykubańskich. Szczególne poruszenie wywołał jeden z procesów, w którym sądzono politycznych decydentów. Jednak Departament Stanu nie wykorzystał tej okazji do odwołania meczu. Stwierdzono jedynie, że jest to dobry powód dla nowej polityki³⁶. Na tym etapie w postawie administracji amerykańskiej można było dostrzec dużą wolę jeśli chodzi o doprowadzenie do skutku inicjatywy dyplomacji baseballowej oraz wykorzystanie tego w celach politycznych.

Kiedy pojawiła się informacja, że mecz Orioles rzeczywiście ma dojść do skutku oraz że dochody mają zostać przeznaczone na baseball i inne powiązane ze sportem aktywności w obu państwach, została ona przyjęta bardzo różnie przez środowiska imigrantów kubańskich w USA. Szef Kubańskiego Komitetu dla Demokracji Raúl de Velasco pochwalił decyzję, podczas gdy amerykański kongresmen pochodzenia kubańskiego Lincoln Díaz-Balart ocenił mające się odbyć mecze jako nic więcej niż „wyczyn public relations dla Fidela Castro”. Pojawiała się ponadto krytyka, że pod względem komercyjnym i politycznym z meczu korzystać będzie tylko reżim Castro. Przeciwna ociepleniu relacji poprzez dyplomację baseballową Clintona była także Cuban American National Foundation, a jeden z jej przedstawicieli Jorge Mas Canosa Jr. stwierdził wręcz, że decyzja to katastrofalny krok w polityce zagranicznej USA. Z kolei Departament Stanu USA twierdził, że decyzja aby zagrać jeden mecz w Hawanie nie może być postrzegana jako „nagroda” dla rządu Kuby,

³² M. Morley, C. McGillion, *Unfinished...*, *op. cit.*, s. 149–150.

³³ R. Elias, *The Empire Strikes Out...*, *op. cit.*, s. 241.

³⁴ I.L. Horowitz, *The Long Night of Dark Intent. A Half Century of Cuban Communism*, New Brunswick: Transaction Publishers, 2011, s. 482.

³⁵ M. Morley, C. McGillion, *Unfinished...*, *op. cit.*, s. 150.

³⁶ J.W.R. Turner, *Baseball Diplomacy...*, *op. cit.*, s. 262–263.

ponieważ „nie ma zachowania które można nagradzać”. Administracja USA stwierdziła ponadto, że nie był to wstęp do normalizacji stosunków w stylu dyplomacji pingpongowej. Władze amerykańskie sugerowały, że mecze ułatwią rozbudowę procesu zaangażowania międzyludzkiego (*people-to-people engagement*), czego ostatecznym celem jest promocja demokracji na Kubie³⁷. Według Justina Turnera, wraz z nadejściem lat 1980. zmieniło się znacznie podejście władz amerykańskich do baseballa jako narzędzia dyplomatycznego. O ile wcześniej widziano w nim szansę na doprowadzenie do odprężenia pomiędzy krajami, to wówczas celem stało się raczej ukazywanie komunistycznego reżimu w złym świetle. Autor ów określa to jako „rozmiszczenie baseballa” (*baseball deployment*)³⁸. Taki cel wyraźnie wiąże się z typowymi celami dyplomacji publicznej, do której zalicza się dyplomację sportową.

Pierwszy mecz pomiędzy Baltimore Orioles a drużyną Kuby odbył się w marcu 1999 roku w Hawanie i zakończył się nieznacznym zwycięstwem drużyny amerykańskiej 3–2, natomiast rewanż w Baltimore w maju zwyciężyli wyraźniej Kubańczycy 12–6³⁹. Organizatorzy obydwu spotkań podjęli wiele działań, aby uniknąć incydentów politycznych. Podczas meczu na Kubie władze szczegółowo dobierały osoby, które mogły uczestniczyć w meczu jako kibice, mimo że bilety były bardzo tanie i dostępne dla wszystkich. Z kolei władze Baltimore podjęły starania, aby polityczne demonstracje nie zakłóciły przebiegu spotkania w USA. Organizatorzy meczu wprowadzili także ograniczenia w sprzedaży biletów, jedynie po dwa, aby uniknąć kupowania większych ilości przez aktywistów. Zakazano też wywieszania banerów na stadionie. Jednak pomimo środków ostrożności podczas meczu w USA aż 4 razy na boisko próbowali wbiec protestujący⁴⁰. Świadczy to oczywiście o delikatności stosunków amerykańsko-kubańskich, i co za tym idzie większej trudności jeśli chodzi o dyplomatyczne wykorzystanie sportu na linii między dwoma państwami. Zaangażowanie aktywistów w przebieg ewentualnego zbliżenia pomiędzy USA a Kubą był zresztą typowy dla tego casusu pozytywnej dyplomacji sportowej.

Wymiana baseballowa z 1999 r. przyniosła pewien sukces wizerunkowy Kubie – nie tylko sportowo, ale także ze względu na to, że nie doszło do ucie-

³⁷ M. Morley, C. McGillion, *Unfinished...*, *op. cit.*, s. 152; S.E. Eckstein, *The Immigrant...*, *op. cit.*, s. xxxiii.

³⁸ J.W.R. Turner, *Baseball Diplomacy...*, *op. cit.*, s. 195–196.

³⁹ P.C. Bjarkman, *Baseball, Cuba*, [w:] J. Nauright, C. Parish (red.), *Sport Around the World. History, Culture, and Practice*, Santa Barbara: ABC-CLIO, 2012, s. 60.

⁴⁰ J.W.R. Turner, *Baseball Diplomacy...*, *op. cit.*, s. 270, 273, 275.

czek zawodników, czego się obawiano⁴¹. Strona kubańska starała się ponadto podkreślać polityczne znaczenie meczu, Fidel Castro był obecny na meczu w Hawanie oraz uczestniczył w przygotowaniach drużyny kubańskiej do rewanżu. Natomiast strona amerykańska starała się unikać wiązania meczów z polityką, prezydent Clinton nie był obecny na meczu w Baltimore⁴². Widzimy więc wyraźną różnicę w podejściach obu państw do przejawu dyplomacji baseballowej, jaką były dwa mecze drużyny Baltimore Orioles z reprezentacją Kuby. Pojawiały się co prawda po obu stronach sugestie o chęci doprowadzenia do zbliżenia pomiędzy państwami, jednak każda ze stron miała też swoje własne cele. W przypadku Kuby było to podniesienie prestiżu narodowego, podczas gdy Amerykanie chcieli wykorzystać kontakt sportowy do uderzenia w reżim na Kubie.

Dyplomacja baseballowa związana z meczami Orioles z drużyną Kuby, chociaż nie wszyscy badacze są zgodni co do takiego określenia tej wymiany⁴³, dała nadzieję na bardziej trwałą poprawę relacji⁴⁴. Po meczu doszło też do wielu innych kontaktów baseballowych, ale na niższym poziomie. Natomiast podobnych inicjatyw na wysokim poziomie nie powtórzono. Orioles byli ponadto krytykowani za kontakty z Kubą oraz porażkę sportową. Mimo to, w 1999 r. nie zakończyło się wykorzystywanie baseballa w celach dyplomatycznych. Nie było już wprawdzie spotkań z drużynami MLB, ale odbywały się na przykład wizyty drużyn akademickich na Kubie, m.in. Uniwersytetu Waszyngtońskiego w 2000 roku, Uniwersytetu w Tennessee w 2002 roku, Uniwersytetu Południowej Kalifornii w 2004 roku czy Uniwersytetu Alabamy w 2008 roku. Były także spotkania drużyn młodzieżowych⁴⁵. W większym stopniu kontakty baseballowe zostały natomiast wznowione w 2012 roku. Wówczas ponownie zaczęto organizować międzynarodowe spotkania towarzyskie, w których uczestniczyły akademicka reprezentacja USA i reprezentacja Kuby. W 2012 roku było pięć spotkań na Kubie, zaś w kolejnych latach miały miejsce naprzemiennie w Stanach Zjednoczonych i na Kubie i przebiegały w przyjaznej atmosferze⁴⁶.

⁴¹ *Ibidem*, s. 277–278.

⁴² *Ibidem*, s. 275, 277–278.

⁴³ Por.: T.F. Carter, *The Quality of Home Runs. The Passion, Politics, and Language of Cuban Baseball*, Durham: Duke University Press Books, 2008, s. 93, 96.

⁴⁴ R. Elias, *The National Pastime Trade-Off...*, *op. cit.*, s. 97.

⁴⁵ J.W.R. Turner, *Baseball Diplomacy...*, *op. cit.*, s. 266, 283.

⁴⁶ *USA Baseball to host Cuba in friendship series* [online], http://web.usabaseball.com/article.jsp?ymd=20150218&content_id=109591944&vkey=news_usab [dostęp: 30.03.2015].

W wąskim rozumieniu amerykańsko-kubańska dyplomacja baseballowa utożsamiana jest właśnie z dwumeczem Orioles przeciwko reprezentacji Kuby, bowiem spotkania te są określane przez wiele osób jako pewien przełom w stosunkach USA–Kuba⁴⁷. Jednak wielu badaczy, w tym autor niniejszego artykułu, podzielają opinię, że jest to pojęcie szersze, obejmujące wieloletni cykl kontaktów baseballowych oraz licznych nieskutecznych prób ich nawiązania. W związku z tym należy stwierdzić, że dyplomacja baseballowa nie stanowiła przełomu na miarę dyplomacji pingpongowej, bowiem w jej bezpośrednim następstwie nie udało się w sposób radykalny zmienić stanu stosunków pomiędzy oboma krajami.

PODSUMOWANIE

Wspomniane we wstępie aktualne wydarzenia pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Kubą każą sądzić, że zbliżenie polityczne pomiędzy tymi krajami zaczyna być realne, zdają się bowiem dążyć do tego obydwa kraje pod rządami Baracka Obamy i Raula Castro. Pojawiło się w związku z tym pytanie, czy kontakty baseballowe miały wpływ na pewne zbliżenie pomiędzy państwami? Odpowiedź nie jest jednoznaczna. Trzeba bowiem mieć świadomość osobliwości dyplomacji baseballowej. Jej ewentualna skuteczność związana jest przede wszystkim z kreowaniem przyjaźni pomiędzy narodami amerykańskim i kubańskim, co jest zresztą typowym celem dyplomacji publicznej. Taka bliskość narodów w dłuższej perspektywie powinna wpływać na oficjalną linię polityczną. Zatem biorąc pod uwagę taki kontekst należy stwierdzić, że wieloletnia dyplomacja baseballowa ma jednak pewne znamiona skuteczności. Jednak żaden z akordów dyplomacji baseballowej nie był w stanie doprowadzić do przełomu politycznego na miarę chociażby dyplomacji pingpongowej, a ponadto różnorodne inicjatywy kontaktów baseballowych były bardzo podatne na aktualny stan stosunków dwustronnych i nastawienie kierownictw obu państw. Hipoteza odnośnie do wpływu dyplomacji baseballowej na poprawę stosunków USA–Kuba została tylko częściowo potwierdzona. Pojawił się przy tym wniosek, iż w rzeczywistości amerykańsko-kubańskich wymian baseballowych nie należy rozpatrywać wyłącznie w kategoriach pozytywnej dyplomacji sportowej ukierunkowanej na zbliżenie pomiędzy krajami. Był to oczywiście jeden z celów, jednak jak się okazało, oba kraje miały również bardziej egoistyczne motywacje, które można zaklasyfikować do negatywnej dyplomacji sportowej.

⁴⁷ R. Elias, *The Empire Strikes Out...*, *op. cit.*, s. 241.

Ważnym aspektem wykorzystania sportu w relacjach pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Kubą był wybór konkretnej dyscypliny sportowej. Pojawiło się w związku z tym pytanie, czy wybór kontaktów baseballowych jako narzędzia zbliżenia pomiędzy krajami był właściwy? Odpowiedź i w tym przypadku nie jest jednoznaczna. Baseball jest uważany za bardzo ważną dyscyplinę w obydwu państwach. Wybór właśnie takiego sportu spowodował, że szczególnie strona kubańska starała się wykorzystać go w celu preferowania własnego prestiżu i wyższości. Pod tym względem wybór baseballa był oczywiście błędny. Jednakże, jeśli rozpatrywać rolę kontaktów baseballowych z perspektywy budowania więzi pomiędzy narodami, wybór ten był niezwykle trafny, bowiem sport ten wzbudza wielkie zainteresowanie wśród społeczeństw obu państw. Kubańczycy tradycyjnie interesowali się rozgrywkami amerykańskiej ligi MLB, natomiast amerykańskie gwiazdy tego sportu niejednokrotnie postrzegano jako bohaterów nawet na Kubie. Zatem także hipoteza co do adekwatności wyboru kontaktów w baseballu jako narzędzia zbliżenia pomiędzy krajami została tylko częściowo potwierdzona.

BIBLIOGRAFIA

- Bartkowiak M.J., Kiuchi Y., *Packaging Baseball. How Marketing Embellishes the Cultural Experience*, Jefferson: McFarland, 2012.
- Bjarkman P.C., *Baseball, Cuba*, [w:] J. Nauright, C. Parish (red.), *Sport Around the World. History, Culture, and Practice*, Santa Barbara: ABC-CLIO, 2012.
- Carter T.F., *The Quality of Home Runs. The Passion, Politics, and Language of Cuban Baseball*, Durham: Duke University Press Books, 2008.
- Coxall M., *Human Manipulation. A Handbook*, [b.m.w.]: Malcolm Coxall, 2013.
- Echevarría R.G., *The Pride of Havana. A History of Cuban Baseball*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Eckstein S.E., *The Immigrant Divide. How Cuban Americans Changed the US and Their Homeland*, New York: Routledge, 2009.
- Elias R., *The Empire Strikes Out. How Baseball Sold U.S. Foreign Policy and Promoted the American Way Abroad*, New York: New Press, 2010.
- Elias R., *The National Pastime Trade-Off: How Baseball Sells US Foreign Policy and the American Way*, [w:] M. Dyreson, J.A. Mangan, R.J. Park (red.), *Mapping an Empire of American Sport. Expansion, Assimilation, Adaptation and Resistance*, London: Routledge, 2013, s. 92–112.
- Horowitz I.L., *The Long Night of Dark Intent. A Half Century of Cuban Communism*, New Brunswick: Transaction Publishers, 2011.

- Jamail M.H., „*One Day when the Yankees...*”: *Cuba baseball, the United States and the Cold War*, [w:] S. Wagg, D.L. Andrews (red.), *East Plays West. Sport and the Cold War*, Abingdon: Routledge, 2007.
- Jamail M.H., *Full Count. Inside Cuban Baseball*, Carbondale: Southern Illinois University Press, 2000.
- McGovern to spend three days in Cuba, „Chicago Tribune” [online], Monday, April 28, 1975, section 1, s. 7, <http://archives.chicagotribune.com/1975/04/28/page/7/article/mcgovern-to-spend-three-days-in-cuba> [dostęp: 26.03.2015].
- Morley M., McGillion C., *Unfinished Business. America and Cuba after the Cold War, 1989–2001*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Orsi P., *After 16 Year Hiatus, U.S. Baseball Stars Play Against Cuban National Team*, „Huffington Post” [online], 07.06.2012, http://www.huffingtonpost.com/2012/07/06/cuba-us-baseball-play-again_n_1654956.html [dostęp: 30.03.2015].
- Potter E.H., *Branding Canada. Projecting Canada’s Soft Power through Public Diplomacy*, Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2009.
- Price B.C., *More Than a Game: Baseball Diplomacy in World War II and the Cold War, 1941–1958*, [w:] R. Briley (red.), *The Politics of Baseball. Essays on the Pastime and the Power at Home and Abroad*, Jefferson: McFarland, 2010.
- Roszkowski W., *Półwiecze. Historia polityczna Świata po 1945 roku*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2005.
- Rowe D., *Global Media Sport. Flows, Forms and Futures*, London: Bloomsbury, 2011.
- Saxena A., *The Sociology of Sport and Physical Education*, New Delhi: Sports Publications, 2011.
- Solomon D. F., *Breaking Up with Cuba. The Dissolution of Friendly Relations Between Washington and Havana, 1956–1961*, Jefferson: McFarland, 2011.
- Sugden J.P., *Sport and Spies: The Dark Side of Sport and International Relations*, [w:] A. Tomlinson, J.M. Woodham (red.), *Image, Power and Space. Studies in Consumption and Identity*, vol. 11, New York: Meyer & Meyer Sport, 2007.
- Sugden J., Tomlinson A., McCartan E., *The Making and Remaking of White Lightning in Cuba: Politics, Sport, and Physical Education Thirty Years after the Revolution*, [w:] M.A. Malec (red.), *The Social Roles of Sport in the Caribbean Societies*, New York: Routledge, 2008.
- Sullivan M.P., *Cuba: U.S. Restrictions on Travel and Remittances*, [w:] CRS Report for Congress, January 7. 2011.

Turner J.W.R., *Baseball Diplomacy, Baseball Deployment: The National Pastime in U.S. Cuba Relations*, Tuscaloosa: The University of Alabama, 2012. *USA Baseball to host Cuba in friendship series* [online], http://web.usabaseball.com/article.jsp?ymd=20150218&content_id=109591944&vkey=news_usab [dostęp: 30.03.2015].

AMERYKAŃSKO-KUBAŃSKA DYPLOMACJA BASEBALLOWA JAKO PRZYKŁAD DZIAŁANIA NA RZECZ ZBLIŻENIA WROGICH PAŃSTW

Streszczenie

Celem badania podjętego w niniejszym artykule jest analiza jednego z przejawów dyplomacji sportowej ukierunkowanej na zблиżenie pomiędzy dwoma skonfliktowanymi krajami, mianowicie Stanami Zjednoczonymi i Kubą. Pomiedzy tymi państwami doszło do wielu kontaktów sportowych, w tym w poddanym analizie w niniejszym artykule baseballu. Podjęte badania mają charakter empiryczny i stanowią studium przypadku jednego z przejawów pozytywnej dyplomacji sportowej. W badaniu zastosowano metodę decyzyjną, natomiast dane pozyskiwane były z opracowań historycznych, dokumentów amerykańskich oraz materiałów prasowych. W wyniku przeprowadzonych badań udało się ustalić, że amerykańsko-kubańska dyplomacja baseballowa okazała się jedynie częściowo skutecznym narzędziem zблиżenia pomiędzy skonfliktowanymi państwami. Podobnie, wybór akurat tej dyscypliny sportowej do jej przeprowadzenia niósł ze sobą zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki. Stwierdzono ponadto, że w rzeczywistości dyplomacja baseballowa USA–Kuba integrowała elementy zarówno pozytywnej, jak i negatywnej dyplomacji sportowej.

AMERICAN-CUBAN BASEBALL DIPLOMACY AS AN EXAMPLE OF ACTIONS AIMED AT A RAPPROCHEMENT BETWEEN HOSTILE COUNTRIES

Summary

The aim of the research undertaken in the article is to analyse one of the examples of sports diplomacy directed at rapprochement between two hostile states – the United States and Cuba. There have been a number of sports

exchanges in baseball between the two states, which are the object of the research. The undertaken research is empirical. It is a case study concerning one of the examples of positive sports diplomacy. A decision-making method has been employed in order to analyse the data acquired from historical works, American documents and media coverage. As a results of the research it was determined that American-Cuban baseball diplomacy was only partially successful in bringing the two hostile states closer. Similarly, the choice of baseball as a tool of rapprochement had both positive and negative effects. It was also acknowledged that in fact baseball diplomacy between the USA and Cuba integrated both positive and negative elements of sports diplomacy.

АМЕРИКАНО-КУБАНСКАЯ БЕЙСБОЛЬНАЯ ДИПЛОМАТИЯ КАК ПРИМЕР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПОЛЬЗУ СБЛИЖЕНИЯ ВРАЖЕСКИХ ГОСУДАРСТВ

Резюме

Целью исследования, проведённого в данной статье, является анализ одного из проявлений спортивной дипломатии, направленной на сближение между двумя конфликтующими государствами – Соединёнными Штатами и Республикой Куба. Между этими двумя государствами положено начало ряда спортивных контактов, в частности, на почве проанализированного в данной работе бейсбола. Проведённые исследования носят эмпирический характер и касаются конкретного примера проявления положительной спортивной дипломатии. В работе использован метод принятия решений, а данные были получены из исторических исследований, американских документов и материалов прессы. На основе проведенных исследований удалось установить, что американо-кубинская бейсбольная дипломатия оказалась всего лишь частично эффективным инструментом сближения между конфликтующими государствами. Аналогичным образом, выбор этого конкретного вида спорта в качестве предмета исследования принёс как положительные, так и негативные результаты. Кроме того, установлено, что в действительности бейсбольная дипломатия США – Куба сочетала в себе элементы как положительной, так и негативной спортивной дипломатии.

Krzysztof Łazarski

LORD ACTON A POLSKA

Wśród wiodących ludzi [Polski] mocne umiłowanie wolności, zawsze. Upadła przez złe prawa, nietolerancję, lekceważenie ludu [...]. P[olska] była dokładnym przeciwieństwem Francji – wolność przez szlachectwo.

Rozbiory Polski były aktem jawnego, rozmyślnego gwałtu, dokonanego nie tylko wbrew opinii publicznej, ale i prawa. Po raz pierwszy w nowożytnej historii wielkie państwo zostało zniszczone, a cały naród podzielony między jego wrogów.

W Polsce teoria narodowa w postaci panslawizmu przynosi więcej zysku Rosji niż Polakom. [Nacjonalizm] jest dzieckiem wielkiej rewolucji [francuskiej], która obaliła feudalizm, szlachectwo i nierówność [...]. Jej celem wcale nie jest odzyskanie niepodległości przez każdy naród¹.

WPROWADZENIE

Swego czasu znany i podziwiany, uchodzący za jednego z najlepiej wykształconych ludzi epoki i porównywany przez przyjaciół do chodzącej encyklopedii, jest dziś Lord Acton postacią zapomnianą i niedocenianą. Dla amatora historii i myśli politycznej znany jest przede wszystkim ze swej maksymy: „Władza sprzyja deprawacji, a władza absolutna deprawuje absolutnie”².

¹ Cytaty pochodzą kolejno z następujących źródeł: 1) Cambridge University Library, Department of Manuscripts, Acton Papers, Additional Manuscripts (dalej cyt.: Add. Mss.), 5686; 2) *Nationality*, „Home and Foreign Review” nr 1 (lipiec 1862), s. 1–25, przedruk: J.E.E. Dalberg Acton, *Selected Writings of Lord Acton* (dalej cyt.: *SWLA*), red. J. Rufus Fears, Indianapolis: Liberty Classics 1985–1988, t. 1, s. 413; 3) *The Piedmontese Ultimatum to the Holy See*, „Rambler” t. 6, new series [n.s.] (styczeń 1862), s. 277–281, przedruk: *SWLA*, t. 1, s. 462.

² List Actona to redaktora „English Historical Review” biskupa Madella Creigtona z 5 kwietnia 1887, Add. Mss. 6871, przedruk: *SWLA*, t. 2, s. 383.

Wie się jeszcze o nim, że był liberałem i katolikiem, a cała reszta jego dorobku pokryta jest patyną czasu i zapomnienia. Czy słusznie?

Acton, historyk, myśliciel polityczny, liberał, świecki działacz katolicki, wydawca i publicysta, był przede wszystkim historykiem wolności i pasjonatem wolności obywatelskiej. Choć pisywał na wiele tematów, zawsze oczywistym lub domyślnym wątkiem jego artykułów pozostawał jakiś aspekt wolności politycznej. Acton nie ustępował przenikliwością Burkowski i Tocquevillovi, swym intelektualnym mentorom, i tak jak oni potrafił dostrzec ukryte sprężyny poruszające życiem narodów i państw. Dlatego też jego historia i teoria wolności obywatelskiej zasługują na poznanie i studiowanie przez każdego, kto wolność sobie ceni.

Niniejsza praca skupia się na poglądach Actona na temat Polski. Choć poświęcił jej tylko jeden artykuł pochodzący z okresu powstania styczniowego, Polska pojawiała się często w tym, co napisał, a jeszcze częściej na łamach czasopism, które redagował i wydawał. Te wzmianki na temat Polski zostały tu zebrane i przedstawione, po pierwsze, na tle actońskiej historii i teorii wolności, zwłaszcza w okresie średniowiecznym i wczesnowożytnym; po drugie, w ramach jego koncepcji narodowej wolności oraz narodowej jedności (nacjonalizmu), w której Polska odgrywała ważną rolę, i wreszcie po trzecie, jako próba praktycznego zastosowania przez Actona swych zasad politycznych na przykładzie stosunku do powstania styczniowego. To ostatnie zagadnienie jest szczególnie istotne, gdyż starły się w nim dwie sprzeczne wartości: z jednej strony umiłowanie wolności, z drugiej obawa przed nacjonalizmem i rewolucją. To starcie pokazuje nam wyraźniej actoński system i hierarchię wartości.

1. NOTA BIOGRAFICZNA³

John Emerich Edward Dalberg Acton (1834–1902) pochodził z niższej szlachty angielskiej (*gentry*) i tytuł barona uzyskał dopiero w wieku 35 lat. Nie był więc typowym angielskim lordem, tym bardziej że wśród swych rodziców i dziadków miał osoby pochodzenia niemieckiego, francuskiego i włoskiego, oraz że jako katolik doświadczył uprzedzeń typowych dla Anglii drugiej

³ Biografia Actona powstała na podstawie książki R. Hilla, *Lord Acton*, New Haven: Yale University Press 2000, *passim*, oraz Ch. Lazarski, *Power Tends to Corrupt: Lord Acton's Study of Liberty*, DeKalb: Northern Illinois Un. Press 2012, s. 14–34. Starsze biografie, takie jak L. Kochana, *Acton on History*, London: Andre Deutsch 1954 i R.L. Schuettingera, *Lord Acton: Historian of Liberty*, LaSalle, IL: Open Court 1976, nie mogą już dziś być traktowane jako kompletne.

połowy XIX w. Z tych właśnie powodów studiował za granicą, w Monachium, gdzie spotkał swego trzeciego intelektualnego mistrza, księdza profesora Ignaca von Döllingera. Podczas gdy Burke i Tocqueville, jego dwaj pierwsi mentorzy, zaszczyli w nim umiłowanie wolności, tradycji, rządów przedstawicielskich, obywatelskości i ewolucyjnie (a nie rewolucyjnie) rozwijającego się społeczeństwa, Döllinger uzupełnił te zasady o chrześcijaństwo, a zwłaszcza katolicyzm, czyniąc je integralną częścią liberalnych poglądów Actona.

Döllinger przyczynił się jeszcze w jeden ważny sposób do ukształtowania osobowości swego ucznia: od monachijskich czasów datuje się zwyczaj Actona czytania-studiowania jednej książki dziennie, głównie z zakresu historii nowożytnej. Ma to znaczenie dla tematu naszego opracowania. Acton był bowiem unikalnie wyposażony do poznania Europy Środkowo-Wschodniej. Pracowitość i znajomość języków obcych – niemieckiego, francuskiego, włoskiego, łaciny i greki – dawała mu możliwość poznania tej części świata w stopniu rzadko osiągalnym dla ludzi pochodzących z wąsko pojmowanego Zachodu. Zobaczmy więc, czy z tej możliwości skorzystał.

Po studiach w Bawarii Acton powrócił do Anglii w połowie lat 50. XIX w. i rzucił się w wir pracy redakcyjno-wydawniczej mającej na celu pogodzenie liberalizmu i nowożytnej nauki z katolicyzmem oraz próbującej zwalczać antykatolickie uprzedzenia w Anglii. W tym czasie stał się współredaktorem i współwłaścicielem kilku periodyków, ukazujących się i znikających kolejno jeden po drugim⁴. Praca redakcyjna i publicystyczna doprowadziła nie tylko do znacznego zubożenia Actona, ale również do otwartego zatargu z hierarchią katolicką, najpierw w Anglii, a później w Rzymie. Hierarchia w jego ojczyźnie znacznie bardziej trzeźwo oceniała zarówno naturę liberalizmu, jak i rzetelność nowożytnej nauki, natomiast Watykan nie mógł nie dostrzec działalności Actona w okresie Soboru Watykańskiego I (1869–1870), kiedy organizował wśród biskupów w Rzymie opozycję wobec nowego dogmatu o nieomyłności papieża.

Zatargi z Rzymem i, szerzej, z Kościołem katolickim oraz nacisk na obowiązek historyka do oceny postaci historycznych według uniwersalnego kodeksu moralnego opartego na dekalogu, doprowadziły Actona do blisko dwóch dekad milczenia (1875–1895), podczas których nie napisał prawie nic. Przede wszystkim zaniechał pracy nad tworzeniem swojego *opus magnum*, *Historii wolności*, do czego przygotowywał się niemal całe dorosłe życie, gromadząc

⁴ Dwumiesięcznik „Rambler”, 1858–1862; kwartalnik „Home and Foreign Review”, 1862–1864; tygodnik „Chronicle”, 1867–1868 i kwartalnik „North British Review”, 1869–1871.

blisko 70-tysięczny księgozbiór, oraz tysiące stron notatek⁵. Z planowanego wielkiego dzieła pozostały tylko dwa szkice: *Historia wolności w starożytności* oraz *Historia wolności w okresie chrześcijaństwa*, w których zarysował swoją wizję dziejów wolności⁶. Stanowią one bodaj najistotniejszą część jego spuścizny pisarskiej.

Ostatni lata Actona (1895–1902) były prawdopodobnie najbardziej udanym okresem jego życia. Jego niezwykła erudycja i wysokie standardy moralne zostały dostrzeżone i docenione przez brytyjski rząd i dwór królewski. Acton otrzymał nominację na „królewskiego profesora” (*Regius Professor*) historii nowożytnej na Uniwersytecie w Cambridge, czyli na jedną z dwóch najbardziej prestiżowych pozycji dla historyka w Anglii. Wyróżnienie to zasługuje na szczególną uwagę, jeśli uwzględnimy, że Acton nie miał żadnego formalnego tytułu naukowego⁷. Z okresu profesury w Cambridge pochodzą zbiory jego wykładów na temat rewolucji francuskiej i dziejów nowożytnych, wydanych pośmiertnie w formie książkowej⁸.

2. WOLNOŚĆ I LIBERALIZM WEDŁUG ACTONA

W przeciwieństwie do większości klasyków myśli liberalnej, Acton nie odwoływał się do abstrakcyjnych naczelnych zasad, które miałyby objaśniać zarówno fundamenty politycznego ładu, jak i początki oraz cele dziejów człowieka, społeczeństwa i państwa. Stan natury i teorię umowy społecznej jako początek społeczeństwa uważał za abstrakcyjny konstrukt, nie mający nic wspólnego z rzeczywistością, za to zawierający groźne hasła, mogące prowadzić do takiego barbarzyństwa, jak np. wielki terror w okresie rewolucji

⁵ Obecnie znajdują się one w bibliotece uniwersytetu w Cambridge, UK, jako papiery Actona, por. przypis 1.

⁶ Lord Acton, *The History of Freedom in Antiquity* (dalej cyt.: *Freedom in Antiquity*) i *The History of Freedom in Christianity* (dalej cyt.: *Freedom in Christianity*), dwa publiczne wykłady wygłoszone dla członków Bridgnorth Institution 26 lutego oraz 28 maja 1877 r., przedruk: *SWLA*, t. 1, s. 5–53.

⁷ Acton nie miał nawet tytułu magistra, ponieważ jego studia w Monachium opierały się głównie na indywidualnym tutoringu Döllingera. Miał za to tytuł doktora *honoris causa* nadany mu przez kilka uniwersytetów europejskich.

⁸ Lord Acton, *Lectures on Modern History* (dalej cyt.: *Lectures on Modern History*), red. H. Trevor-Roper, wyd. III, Cleveland and New York: Meridian Books 1967 (pierwsze wyd. Macmillan 1906); J.E.E. Dalberg Acton, *Lectures on the French Revolution* (dalej cyt.: *Lectures on the French Revolution*), N. Figgis i R.V. Laurence (red.), London: Macmillan 1910.

francuskiej⁹. Z kolei zasadę „jak największego szczęścia dla jak największej liczby”, dominującą w liberalizmie jego czasów, traktował jako niebezpieczny instrument inżynierii społecznej, który nie służy pogłębianiu wolności, ale zaprowadzaniu społecznych utopii pod przymusem¹⁰.

Metoda, którą Acton stosował budując zręby swojej teorii wolności oraz rozumienia liberalizmu, była analityczna, opierająca się na badaniu dziejów człowieka, narodów i cywilizacji. Inaczej mówiąc, szukając natury ludzkiej i społeczeństwa, nie uciekał się do abstrakcyjnych zasad znajdujących w stanie natury i w umowie społecznej, która ten stan kończyła, ale w badaniach dziejów narodów i państw. Na tej podstawie Acton wyciągnął wniosek, że dążenie do wolności jest elementem stałym w cywilizacji zachodniej: rozpoczyna się w starożytności, w Izraelu i Grecji, i biegnie poprzez historię aż do współczesności. Dlatego, jak powiada, „wolność nie jest środkiem do celu. Jest sama w sobie najwyższym politycznym celem”¹¹. Obserwując dalej, jak pragnienie wolności jest w stanie przetrwać nawet najcięższe próby i przybierać najdziwniejsze formy, dochodzi do wniosku, że idea wolności musi być wspierana przez Opatrzność. A jeśli tak, to jest ona pierwszą z politycznych zasad oraz stanowi oś historii¹². Liberalizm z kolei ma, z definicji, służyć wolności jako zasadzie naczelnej, a równoważąc ją przez inne wartości, przede wszystkim takie jak równość i sprawiedliwość, nie może w ich imię doprowadzać do zniewolenia jednostki i społeczeństwa¹³. Dzieje autentycznego, „organicznego” liberalizmu są więc poniekąd tożsame z historią wolności

⁹ Add. Mss. 4980, s. 192. Por. Add. Mss. 4980, s. 2, 39, 225; 4939, s. 2 i 4951, s. 161; *Lectures on Modern History*, s. 19; Lord Acton, *Mr. Goldwin Smith's Irish History*, „Rambler” t. 6, n.s. 6 (styczeń 1862), przedruk: *SWLA*, t. 2, s. 91–92.

¹⁰ Lord Acton, *Roman Question*, „Rambler” t. 2, n.s. (styczeń 1860), s. 146; *Nationality*, s. 424. Por. *Review of Knight's Popular History of England*, „Home and Foreign Review” t. 2, nr 3 (styczeń 1863), s. 254–257, przedruk: *SWLA*, t. 1, s. 148–149.

¹¹ *Freedom in Antiquity*, s. 22.

¹² *Lectures on Modern History*, s. 26–27, 194–195; *Freedom in Antiquity*, s. 5–7; Add. Mss. 5648, s. 50; por. Ch. Lazarski, *Power Tends to Corrupt*, s. 7–8. Korupcja jest zwykle śmiertelnym wrogiem wolności, ale w systemie opresyjnym może stać się jej ostatnim bastionem. To samo dotyczy sprzedaży urzędów, a jednak w przedrewolucyjnej Francji *parlements* stanowiły tamę dla królewskiej samowoli.

¹³ Acton do Lady Blennerhassett, luty 1879, [w:] J.N. Figgis, R.V. Laurence (red.), *Selections from the Correspondence of the First Lord Acton* (dalej cyt.: *Correspondence*), New York: Longmans, Green 1917, s. 54; Acton do Mary Gladstone, 18 grudnia 1884, [w:] H. Paul (red.), *Letters of Lord Acton to Mary, Daughter of the Right Hon. W.E. Gladstone* (dalej cyt.: *Letters of Lord Acton to Mary*), wyd. II London: Macmillan 1913, s. 158–159; *Lectures on Modern History*, s. 26–27; Add. Mss. 5011, s. 213; por. Ch. Lazarski, *Power Tends to Corrupt*, s. 228–229.

i towarzyszą człowiekowi od starożytności. Actoński liberalizm jest więc definitywnie różny od doktryny, którą potocznie nazywamy dziś liberalizmem.

Jak wspomniano, narodziny wolności politycznej – oraz czegoś, co mogliśmy nazwać protoliberalizmem – zauważał Acton w starożytnym Izraelu. Izrael posiadał od początku cechy, które gdzie indziej w bólach rodziły się na przestrzeni wieków. Były to, po pierwsze, zasada wyższego prawa zawartego w *Torze*, ograniczająca władzę centralną (król nie był prawodawcą) i narzucająca przestrzeganie zasad moralnych w życiu publicznym; po drugie, tradycja lokalnej samorządności plemion i rodów, zrodzona po przybyciu do „ziemi obiecanej” i okrzepła przed powstaniem władzy królewskiej (między połową XIII w. a 1020 r. przed Chr.); oraz, po trzecie, ewolucyjny, organiczny rozwój instytucji politycznych, tworzących narodową tradycję. Według Actona, te trzy zasady stanowią fundament wszelkiej wolności politycznej, niezależnie od miejsca i czasu¹⁴. Wyższe prawo, obojętne wobec kapryśków opinii (jedyne arbitralne, aczkolwiek konieczne i stałe element wolności), samorządność i oddolne konstruowanie władzy, oraz narodowa tradycja rozwijająca się metodą ewolucyjną, stanowią samo centrum actońskiej teorii wolności oraz organicznego liberalizmu.

Starożytna Grecja wzbogaciła teorię Actona o suwerenność ludu – greckie *polis*, niezależnie od formy rządów, uznawało, że władza pochodzi od obywateli – oraz o nieufność wobec nieograniczonej demokracji.

Jeśli chodzi o element pierwszy – źródłem władzy są rządowni, a nie rządzący – Acton uznał go za niezbędny element wolności oraz za trwałą normę polityki w zachodnim kręgu cywilizacyjnym. W starożytności norma ta upowszechniła się wszędzie tam, gdzie przyjął się model greckiej *polis*, czyli niemal w całym basenie Morza Śródziemnego i częściowo Morza Czarnego. Utrata niepodległości greckich *poleis* w okresie hellenistycznym i rzymskim zamieniła je w samorządy municypalne, ale norma dotycząca źródeł władzy publicznej była wciąż w nich pamiętana i pielęgnowana¹⁵. Nieograniczona władza rzymskich cesarzy – wywodząca się z uprawnień ludu w rzymskiej wspólnocie obywatelskiej (*civitas*) – też miała demokratyczne źródła: lud rzymski, prawdziwy suweren imperium, przekazał swoją władzę w ręce

¹⁴ *Freedom in Antiquity*, s. 7–8; Lord Acton, *Sir Erskine May's Democracy in Europe* (dalej cyt.: *Sir Erskine*), „Quarterly Review” nr 145 (styczeń 1878), s. 112–142, przedruk: *SWLA*, t. 1, s. 57–58; Add. Mss. 5392, s. 90.

¹⁵ *Freedom in Antiquity*, s. 9–10, 12, 23; *Sir Erskine*, s. 58–60, 64–68. Por. Ch. Lazarski, *Power Tends to Corrupt*, s. 47.

cesarza. Jego władza nie podlegała ograniczeniom, tak jak nieograniczoną była władza ludu rzymskiego¹⁶.

Zasada uznająca lud za źródło prawa przetrwała nawet we wczesnym średniowieczu w miastach północnej Italii, by następnie rozwinąć się tam w formę niezależnych księstw i republik. Z Italii samorządność miast rozprzestrzeniła się do Francji i Niemiec w okresie rozkwitu średniowiecza, a stamtąd na resztę katolickiej Europy. Społeczeństwo stanowe średniowiecza również uznawało lud (lub naród) za właściwe źródło władzy. Wprawdzie definicja ludu i narodu zmieniła się – obejmując tylko stany wyższe i elity pospólstwa – ale państwo średniowieczne opierało się na umowie między władcą a stanami, prowincjami, miastami, korporacjami, gdzie każda ze stron miała swoje obowiązki i prawa, a nieprzestrzeganie umowy usprawiedliwiała zbrojny opór wobec władzy. Suwerenność ludu zakwestionowana została dopiero przez wczesnonowożytną monarchię, zwłaszcza w okresie absolutyzmu¹⁷.

Nieufność wobec demokracji, drugi element greckiej „lekcji” Actona, nie oznacza, że był on przeciwnikiem demokracji jako takiej. Mimo częstych filipik przeciwko niej, jego najlepszy praktyczny porządek polityczny byłby demokracją, ograniczoną przez wyższe prawo oraz mają władzę zrównoważoną na wielorakie sposoby, jak np. w republice amerykańskiej¹⁸. Jego najgłębsze obawy budziła natomiast nieograniczona demokracja – niekiedy określał ją „tyranią liczby”, lub „tyranią większości” – w której większość nie uznaje żadnych tam dla swej woli, tak jak w starożytnych Atenach. Taka demokracja, wzmocniona nowoczesną techniką w rękach rządzących, może wyrodzić się

¹⁶ *Freedom in Antiquity*, s. 16; *Sir Erskine*, s. 67–68; *Freedom in Christianity*, s. 30.

¹⁷ *Freedom in Christianity*, s. 33, 36–37; *The Political System of the Popes*, „Rambler” t. 2, n.s. (styczeń 1860), s. 154–65, t. 3 (maj 1860), s. 27–38 i t. 4 (styczeń 1861), s. 183–1993, przedruk: D. Woodruff (red.), *Essays on Church and State*, by Lord Acton (dalej cyt.: *Essays on Church and State*), New York: Thomas Y. Crowell 1968), s. 127, 153. Por. Add. Mss. 4979, s. 218; *Lectures on Modern History*, s. 86–87; *Sir Erskine*, s. 69–70.

¹⁸ Przykłady ataków Actona na demokrację można znaleźć wiele, m.in. w: *Freedom in Antiquity*, s. 11–15; *Sir Erskine*, s. 60–61; Lord Acton, *Political Causes of the American Revolution*, „Rambler” t. 5, n.s. (maj 1861), s. 17–61 (dalej cyt.: *Political Causes*), przedruk w: *SWLA*, t. 1, s. 216. Z drugiej strony nie ulega wątpliwości, że najlepszym praktycznym systemem politycznym była dla niego demokracja amerykańska, por.: *Political Causes*, s. 225–229; *Lectures on Modern History*, s. 295; *Lectures on the French Revolution*, s. 33–37, 97; *Sir Erskine*, s. 82, 84; Lord Acton, *The Civil War in America: Its Place in History* (dalej cyt.: *Civil War in America*), „Bridgnorth Journal”, 20 stycznia 1866, przedruk: *SWLA*, t. 1, s. 264.

w system niezwykle groźny, nieznan w annałach historii. Sam Acton nie znalazł dlań stosownej nazwy, a dopiero XX wiek nazwał ją totalitaryzmem¹⁹.

Średniowiecze uzupełniło actońską koncepcję wolności o niezależny Kościół, będący przeciwwagą dla władzy świeckiej. Kościół próbował spełniać tę rolę już w starożytności i dlatego ściągnął na siebie prześladowania. Sukces osiągnął dopiero po upadku cesarstwa rzymskiego zyskując wiele przywilejów. Walka Kościoła o autonomię jednostki w relacjach z Bogiem była wielkim wkładem chrześcijaństwa w dzieje wolności²⁰. W okresie rozkwitu średniowiecza potężny instytucjonalny Kościół wszedł w długotrwały konflikt z władzą świecką. Według Actona, konflikt ten miał dobroczynny wpływ na dzieje wolności. Prowadził bowiem do ograniczenia władzy cesarskiej i królewskiej, oraz wzmocnił pozycje stanów. Zaowocowało to powstaniem reprezentacji stanów i ich zwierzchnictwem nad stanowieniem prawa i podatków. Kościół – wraz z potężnymi feudalnymi możnowładcami – odegrał więc rolę przeciwwagi dla władzy publicznej, był zatem jakby średniowieczną metodą podziału władzy²¹.

Okres wczesnonowożytny wzbogacił teorię wolności Actona na dwa sposoby. Po pierwsze posłużył jako negatywne tło dla dziejów wolności, a po drugie, pozwolił na refleksję nad narodzinami konstytucjonalizmu w Anglii i demokracji w Ameryce, oraz ich wpływu na rozwój wolności i liberalizmu.

Złamanie potęgi możnowładców, proklamowanie amoralności w polityce przez Machiavellego, a nade wszystko zlikwidowanie niezależności Kościoła były potężnymi ciosami zadanyymi wolności w wiekach XV i XVI. Średniowieczna „równowaga władz” znikła, a, jak powiada Acton, gdy Kościół słabnie odnawia się starożytne państwo, „nieznające Kościoła, będące największą siłą na ziemi, niezwiązaną żadnym kodeksem, [i będące] prawem samym w sobie”²². W rezultacie regres wolności pogłębił się w wiekach XVII i XVIII, gdy absolutni władcy wprzęgli Kościół i szlachtę w swoją służbę. Dawne siły,

¹⁹ Ch. Lazarski, *Power Tends to Corrupt*, s. 257. Niektórzy (w tym Friedrich von Hayek, Izaak Berlin, Karl Popper) uważali, że Acton postrzegał nacjonalizm i socjalizm jako zapowiedź totalitaryzmu, nie dostrzegając jego zapowiedzi w demokracji jako takiej: por. H. Tulloch, *Acton*, London: Weidenfeld and Nicholson, 1988, s. 8–9.

²⁰ *Freedom in Antiquity*, s. 27–28; *Sir Erskine*, s. 69; *Mr. Goldwin Smith's Irish History*, s. 83; *Political Thoughts on the Church*, „Rambler” t. 11, n.s. (styczeń 1859), s. 30–49, przedruk: *SWLA*, t. 3, s. 22, 31; Add. Mss. 5605, s. 47. Walka Kościoła o autonomię jednostki w jej relacji z Bogiem była wielkim wkładem chrześcijaństwa w dzieje wolności. Acton spuentował to w następującej maksymie: „Religia była matką wolności [...]; wolność była legalnym dzieckiem religii”, Add. Mss. 4941, s. 32.

²¹ *Freedom in Christianity*, s. 33. Por. *Political System of the Popes*, s. 127, 153.

²² *Lectures on Modern History*, s. 87.

niegdyś stanowiące przeciwwagę dla władzy centralnej, stały się teraz jej podporą i orężem służącym do zniewolenia całości społeczeństwa.

Innym negatywnym czynnikiem dla wolności w tym okresie jest pojawienie się doktryn politycznych odwołujących się do stanu natury. Będące odpowiedzią na wypaczenia absolutyzmu i na stanowe podziały, doktryny te posiłkowały się abstrakcyjnymi zasadami i całkowicie negowały istniejące porządki. Tę myśl polityczną (poczynając od Hobbesa i Locka – obaj działali w okresie prób wprowadzenia absolutyzmu do Anglii – i kontynuując głównie na kontynencie w myśli politycznej okresu oświecenia) określono w pierwszej połowie XIX w. mianem liberalizmu. Acton odrzucał stanowczo ten rodzaj liberalizmu (z wyjątkiem Locka), nazywając go doktrynerskim i sprzecznym z wolnością obywatelską. Liberalizm ten dążył bowiem do całkowitego przenicowania społeczeństwa w imię abstrakcyjnych zasad. Doświadczenie rewolucji francuskiej pokazało, że ten trend w myśli liberalnej nie liczył się z kosztami społecznymi jego wprowadzenia i przynosił nową tyranję raczej niż wolność²³. Pod tym względem Acton wydaje się niewiele różnić od Burka.

Bliskimi ideału liberalizmu byli dla Actona wigowie, którzy wyrażali odwieczną, naturalną dążność człowieka do życia w wolności, ale bez odrzucenia istniejącego ładu i tradycji. Odwrotnie, ich opozycja wobec absolutystycznych dążeń Stuartów, a później czynne zwalczanie tej dynastii odwoływały się do starych praw, przywilejów i pożółkłych pergaminów. Postawa ta była szczególnie widoczna wśród wigów-prawników, a później u Burka. Chwalbna rewolucja (1688) była zwycięstwem organicznego liberalizmu. Ostatecznie przekreśliła absolutystyczne dążenia monarchii, uznawała parlament za najwyższe ciało w państwie (reprezentujące naród-suwerena i posiadające monopol na stanowienie prawa i podatków), utwierdzała podział władzy (pozostawiając królowi władzę wykonawczą i sędowniczą) i przywracała prawo do zbrojnego oporu. Acton nazwał ten ład „wolnością w nierówności”. Z jednej strony ład ten uniemożliwiał władzę arbitralną, ale z drugiej strony nie czynił wszystkich Anglików obywatelami ze względu na ograniczone prawa wyborcze. Acton podkreślał jednak, że wbudowana w ten ład samoregulacja prowadziła do stopniowego rozszerzania równości poprzez liberalizowanie prawa wyborczego oraz do uniwersalizowania jego zasad. Wigowskie odwoływanie do tradycji stopniowo przekraczało narodowe ramy i ewoluowało od

²³ Por. *Lectures on Modern History*, s. 17–60, 198–221; *Lectures on the French Revolution*, s. 1–38; *Freedom in Christianity*, s. 37–50.

uznania praw Anglików (*rights of Englishman*) do uznania praw człowieka (*rights of man*)²⁴.

Amerykańska rewolucja i powstanie Stanów Zjednoczonych Ameryki reprezentowały według Actona raczej wigowską tradycję (choć „bez pergaminów, precedensów, [...] wiodących rodzin i historycznych uwarunkowań”, niż liberalizm doktrynalny, typowy dla kontynentu europejskiego. W przeciwieństwie do brytyjskich wigów, uniwersalizm amerykański był jednak bardziej zaawansowany, co pokazuje choćby „Deklaracja niepodległości” Jeffersona. Co więcej, Amerykanie stworzyli od razu system polityczny zapewniający „wolność w równości”, będący znacznie bliższy Actońskiemu ideałowi wolności obywatelskiej²⁵.

Amerykański wkład w Actońską teorię wolności dokonał się przede wszystkim w dwóch obszarach. Po pierwsze, poprzez samorządność i obywatelstwo, a po drugie, poprzez zrównoważoną konstytucję.

Co do pierwszego obszaru, Amerykanie budowali swój ład oddolnie, poczynając od spontanicznie organizowanego samorządu na poziomie parafii, miasta, hrabstwa i kolonii, bez oglądania się na decyzje i pomoc dalekiego rządu w Londynie. Samorządność dla Actona jest niemal całkowicie tożsama z wolnością obywatelską, obywatel rodzi się bowiem w trakcie samodzielnego rozwiązywania konkretnych problemów swojej wspólnoty²⁶.

W obszarze drugim, Amerykanie ustanowili konstytucję, która tworzyła silną władzę centralną, ale jednocześnie nie zagrażała wolności jednostki i zasadzie samorządności. Acton podziwiał tę konstytucję, jako najbardziej zbliżoną do ideału liberalnej konstytucji. Wprowadzała nie tylko monteskiuszowski trójpodział władzy w rządzie federalnym. Równoważyła władze również na inne sposoby: po pierwsze, przez klasyczny podział *forma mixta*, z prezydentem reprezentującym władzę monarchiczną, senatem będącym

²⁴ *Lectures on Modern History*, s. 207–208, 221; *Lectures on the French Revolution*, s. 26, 29; *Freedom in Christianity*, s. 47–48; Lord Acton, *Review of Thomas Arnold's Manual of English Literature*, oraz *Review of Frederick Arnold's Public Life of Lord Macaulay*, „Home and Foreign Review” t. 2, nr 3 (styczeń 1863), s. 250–254 oraz s. 257–260, przedruk: *SWLA*, t. 1, s. 145 oraz s. 153–154.

²⁵ *Lectures on Modern History*, s. 293; *Lectures on the French Revolution*, 26, 97; Acton do Lady Blennerhassett, 22 kwietnia 1887, [w:] *Correspondence*, s. 272–273. Por. Ch. Łazarski, *Power Tends to Corrupt*, s. 119–122, 136.

²⁶ *Lectures on Modern History*, s. 25, 189–192, 292–293; *Lectures on the French Revolution*, s. 21; *Sir Erskine*, s. 72–73; *Freedom in Christianity*, s. 50; Lord Acton, *Colonies*, „Rambler” t. 6, n.s. (marzec 1863), s. 392–400, przedruk: *SWLA*, t. 1, s. 184, 186; Lord Acton, *The War in America*, „Rambler” t. 5, n.s. (wrzesień 1861), s. 424–432, przedruk: *SWLA*, t. 1, s. 288; Acton do Lady Blennerhassett, maj 1887, [w:] *Correspondence*, s. 277.

władzą arystokratyczną i izbą reprezentantów, jako władzą demokratyczną; po drugie, poprzez federalizm, balansujący rząd federalny z rządami stanów; po trzecie, z pomocą sądu najwyższego, czuwającego nad zgodnością prawa z konstytucją, i po czwarte, przez Kartę Praw (w formie poprawek do konstytucji), która zabezpieczała obywateli przed nadużyciami władzy²⁷.

3. NARODOWA WOLNOŚĆ A NARODOWA JEDNOŚĆ

Dojrzałe życie Actona przypadało na okres wzrastającej dominacji nacjonalizmu. Jego stosunek doń był zdecydowanie negatywny. Kontrastując państwo kierujące się zasadami narodowymi, ze swoim ideałem państwa wspierającego i zabezpieczającego wolność wszystkich obywateli, Acton przedstawił swoją koncepcję narodowej wolności oraz narodowej jedności.

Państwo narodowej wolności ma wszelkie cechy organicznego liberalizmu wzmiankowane powyżej. Jest to więc system przedstawicielski o rozbudowanym podziale władzy i szerokim samorządzie lokalnym, najlepiej jeśli opartym na zasadzie federalizmu. Posiada wyższe prawo (konstytucję), szanuje tradycję i przestrzega uprawnień instytucji pośrednich. W przeciwieństwie bowiem do omnipotentnego rządu postulowanego przez liberalizm doktrynalny – w którym władza wyłaniana przez naród ma prawo czynić to, co zechce – narodowa wolność zakłada ograniczenie każdej władzy do zakresu jej właściwych kompetencji. Rząd centralny (federalny) ma wszelkie kompetencje w swojej sferze, natomiast musi przestrzegać autonomii władz częściowych – regionu, mniejszości narodowych, kościoła, stowarzyszeń zawodowych, biznesu, rodziny i innych organizacji pośrednich. Każda z tych częściowych (pośrednich) władz ma swoje kompetencje oraz stosowną naturę. Na przykład władza rodzicielska czy menadżerska jest z natury hierarchiczna, a władza stowarzyszeń przeważnie demokratyczna. W swojej własnej sferze wszystkie te władze mają pełną autonomię, a rząd nie ma prawa się do niej mieszać. Rząd z kolei jest regulatorem i bezstronnym arbitrem, oraz czuwa nad przestrzeganiem prawa. Winien być jak „skóra” lub jak „rękawiczka” ochraniająca społeczeństwa, a nie jak „imadło”, czy „forma odlewnicza” naginające społeczeństwo do swoich celów²⁸. I tylko taki rząd może być uznany za liberalny, tj. służący wolności, jako najwyższemu celowi.

²⁷ *Lectures on Modern History*, s. 295; *Lectures on the French Revolution*, s. 33–37, 97; *Sir Erskine*, s. 82, 84; *Political Causes*, s. 225–229; *Civil War in America*, s. 264–265.

²⁸ Lord Acton, *Notes on the Present State of Austria*, „Rambler” t. 4, n.s. (styczeń 1861), s. 193–205, przedruk: D. Woodruff (red.), *Essays on Church and State, by Lord Acton*

Państwo narodowej wolności ma najlepsze szanse rozwoju, gdy jest państwem wielonarodowym. Acton tak bardzo obawiał się centralnej władzy, że każdy dodatkowy element jej ograniczenia uznawał za zbawienny. Zróżnicowanie narodowe w państwie jest takim elementem. Narodowości z natury chcą zachować swój charakter i tradycję, i dlatego domagają się dla siebie autonomii. Odgrywają więc rolę podobną do federalizmu – są jeszcze jedną metodą równoważenia władzy. Co więcej, Acton uważał, że wielonarodowe państwo stwarza wyjątkowo korzystne możliwości relacji między narodami czy narodowościami. Żyjąc w jednym państwie, narodowości muszą wchodzić w częste kontakty i w ten sposób mogą pozbyć się własnych słabości oraz naśladować to, co jest dobre u innych. Stosunki między narodami są pod tym względem podobne do stosunków między ludźmi. Im bardziej zróżnicowane jednostki łączą się w pary, tym bardziej zdrowe jest ich potomstwo. Wreszcie, wspólnota państwowa różnych narodów tworzy moralnych obywateli. W ramach rodziny, plemienia czy narodowości jesteśmy wzywani do solidarności rodzinnej lub plemiennej, niezależnie od tego, czy w dobrej, czy w złej sprawie. W ramach państwa wzywani jesteśmy do przestrzegania takiego samego prawa dla każdego, a więc do pokonywania lojalności rodzinno-etnicznych. Z czasem, takie państwo może wytworzyć narodowość państwową lub naród polityczny, w którym różne etnicznie grupy wykazują lojalność i poszanowanie wspólnych instytucji i prawa. Acton utrzymuje, że jest to wyższa forma „narodu” niż państwa jednoetniczne²⁹.

Państwo narodowej jedności jest odwrotnością narodowej wolności. Jest to państwo jednego narodu i dlatego pozbawione jest zarówno możliwości równoważenia władzy opartego na zasadzie narodowej wolności, jak i korzyści wynikających z relacji z innymi narodami w ramach jednego państwa. Jeśli takie państwo zamieszkują mniejszości, nie mogą one cieszyć się takimi samymi prawami co naród dominujący, w przeciwnym razie państwo przestałoby być państwem jednego narodu. Konieczność dyskryminacji mniejszości wymusza z kolei istnienie arbitralnej władzy, która jest w stanie kontrolować niezadowolone mniejszości. W konsekwencji nawet uprzywilejowany, dominujący naród traci wolność, stając się poddanym władzy działającej rzekomo w jego interesie³⁰.

(dalej cyt.: *Essays on Church and State*), New York: Thomas Y. Crowell 1968), s. 345; Lord Acton, *Report on Current Events, July 1860*, „Rambler” t. 3, n.s. (lipiec 1860), s. 265–288, przedruk: *SWLA*, t. 1, s. 496–497. Por. Ch. Lazarski, *Power Tends to Corrupt*, s. 236–237.

²⁹ *Nationality*, s. 425–429. Por. K.f Lazarski, *Freedom, State, and “National Unity” in Lord Acton’s Thought*, [w:] K. Friedrich, B.M. Pendzich (red.), *Citizenship and Identity in a Multinational Commonwealth*, Leiden: Brill, 2009, s. 267–270.

³⁰ *Nationality*, s. 422–424, 431–433.

Zasada narodowej jedności wymaga również, aby naród żył we własnym państwie i żadna jego część nie podlegała władzy nienależącej do narodu. Delegitymizuje to większość istniejących granic oraz jest przyczyną konfliktów i wojen, ponieważ granice państw rzadko pokrywają się z obszarami etnicznego osiedlenia. Nacjonalizm prowadzi więc nie tylko do zniewolenia ludności w państwie, ale jest też zarzewiem konfliktów międzynarodowych. Konkludując, Acton stwierdza, że „teoria narodowości jest bardziej absurdalna i bardziej przestępcza niż teoria socjalizmu”³¹.

4. ACTON A POLSKA PRZEDROZBIOROWA

Niestety, nie jesteśmy w stanie ustalić, które ze źródeł i opracowań historii Polski Acton przeczytał. Bardzo rzadko w jego artykułach pojawiają się przypisy wskazujące na literaturę przedmiotu, z której korzystał. Spośród polskich autorów z pewnością znał „Kroniki” Jana Długosza oraz „Dzieła wszystkie” (*Opera omnia*), kardynała Stanisława Hozjusza³². Skoro zapoznał się z tymi dziełami, możemy przyjąć, że znał też inne polskie źródła i opracowania historyczne. Większość jego lektur na temat Polski musiała jednak pochodzić ze źródeł obcych. W jednym z nielicznych artykułów, w których porusza szerzej problemy związane z historią Polski i jednocześnie wskazuje swoje źródła, znajdujemy m.in. wydane w 1876 r. „Histoire du roi Jean Sobieski et du royaume de Pologne”, autorstwa francuskiego rojalisty N.A. Salvandy³³. Znaczna część innej literatury przedmiotu, wykorzystanej we wspomnianym artykule, wprawdzie nie dotyczy Polski, ale dobrze ilustruje rodzaj źródeł, z których korzystał. Są to dokumenty archiwalne, jak dyplomatyczna korespondencja, oraz inne dokumenty państwowe. Pokrywa się to z tym co wiemy ogólnie na temat Actona. Dokumenty archiwalne uważał za niezbędne w warsztacie historyka, bez których niemożliwe jest poznanie przeszłości³⁴.

³¹ *Ibidem*, s. 432–433.

³² Kroniki Długosza cytowane w *Human Sacrifice*, London 1863, przedruk: *SWLA*, t. 3, s. 429; Hozjusz cytowany w: *Letters to the Editors of the Times*, przedruk: *SWLA*, t. 3, s. 371.

³³ Artykuł, o którym mowa, to: *Secret History of Charles II*, „Home and Foreign Review” nr 1 (lipiec 1862), s. 146–174, przedruk: *SWLA*, t. 2, s. 132–162. Salvandy opublikował wcześniej, *Histoire de Pologne avant et sous le roi Jean Sobieski*, Paris, 1829. Można więc przyjąć, że Acton ją również znał.

³⁴ Znakomitą ilustracją rangi, którą Acton nadał poznananiu dokumentów z pierwszej ręki, są jego zabiegi dotyczące archiwum watykańskiego. Acton wydał mnóstwo pieniędzy przekupując głównego archiwistę (Augustin Theiner), by uzyskać kopie doku-

Acton nie interesował się historią Polski jako taką; Polska pojawiała się w jego pracach przy okazji omawiania innych zagadnień, z jego punktu widzenia ważniejszych dla dziejów Europy i historii wolności. Najwięcej wzmianek na jej temat znajdujemy w okresie wczesnonowożytnym w tematyce związanej z reformacją, wolnością religijną oraz wzrastaniem absolutyzmu, aczkolwiek Polska niekiedy pojawia się i wcześniej, w kontekście rywalizacji papieża z cesarstwem okresu średniowiecza. Osobnym rozdziałem jest kwestia rozbiórów Rzeczypospolitej Obojga Narodów oraz wpływu jaki wywarły na dzieje Europy oraz na narodziny i rozwój nowożytnego nacjonalizmu. Wśród „poloników” Actona zagadnienie to występuje bodaj najczęściej. Wreszcie, ostatnim okresem dziejów Polski, na który Acton zwrócił uwagę, były wydarzenia mu współczesne, mianowicie powstanie styczniowe. Problematykę stosunku Actona do Polski przedstawimy w porządku chronologicznym.

5. POCZĄTKI POLSKI

Wskazując na ilustrację w słynnym Ewangeliarzu Ottona III, przedstawiającą cztery prowincje imperium składające hołd cesarzowi – *Roma*, *Galia*, *Germania* i *Sclavinia* – Acton zwraca uwagę na dążenie cesarstwa, zwłaszcza za panowania Henryka II, następcy Ottona III, do podporządkowania sobie całej nie-bizantyńskiej Europy. *Sclavinia* (Acton używa terminu *Slavonia*) obejmuje nie tylko kraje słowiańskie Czechy i Polskę, ale również Węgry wraz z podbitymi przez nie Słowianami. Cesarz traktował władców tych państw, jako *reges provinciales*, panującymi nad krajami zależnymi. Te prowincje cesarstwa tworzyły „Zachód”, a *Sclavinia*, „nowy Zachód” jak powiada Acton, co poniekąd przypomina dzisiejszy podział na starą i nową Unię Europejską. Prowincje Zachodu obejmowały najbardziej „żywotne i kwitnące narody”, zjednoczone jedną wiarą w ramach cesarstwa, które pozostawiało im swobodę „narodowego rozwoju w dziedzinie polityki, literatury, sztuki, handlu i nauki”³⁵.

Nawiązując prawdopodobnie do gestu nałożenia korony na głowę Bolesława Chrobrego (w oryginale, Boleslaus Chrobvi) w czasie Zjazdu Gnieźnieńskiego w 1000 r., Acton twierdzi, że Otton III podniósł Polskę do godności królestwa, oraz że w ten sposób wciągnął ją do niemieckiego systemu państw³⁶.

mentów na interesujące go tematy, por. O. Chadwick, *Acton and History*, Cambridge: Cambridge Un. Press 1998, s. 29–75.

³⁵ *Political System of the Popes*, s. 124.

³⁶ *Ibidem*, s. 125.

Związek z Niemcami przyniósł jednak Polsce tylko zależność, dlatego też Bolesław zerwał go i spróbował umieścić swoje ziemie wśród „papieskigo systemu państw”. Acton definiuje ten system jako formułę łączącą różne narody poprzez związek z papieżem, który wzmacniał ich jedność i niezależność od cesarstwa³⁷.

Słowianie, jak podkreśla Acton, traktowali podległość Niemcom i „otrzymywanie sprawiedliwości z ich rąk” za haniebne. Dlatego też próbowali wyrwać się z niemieckiego systemu państw. Polsce ten cel udało się osiągnąć: otrzymała koronę z rąk papieża i znalazła się wśród krajów otaczanych przez niego opieką. Natomiast Czesi pozostali pod dominacją Niemiec i tytuł królewski zawdzięczali cesarzowi. „W przeciwieństwie do Polski, stali się na stałe niemiecką prowincją, mimo swojego słowiańskiego pochodzenia”, i stopniowo ulegali germanizacji³⁸.

Następną wzmianką na temat Polski średniowiecznej jest informacja o koronacji Przemysława II (w oryginale, Przwislaus; Acton nazywa go księciem kaliskim) na króla Polski (1295 r.). W ten sposób Polska, jak powiada, odnowiła swój status królestwa i ponownie znalazła się wśród krajów cieszących się papieską opieką. Ten status Polski potwierdził później Władysław Łokietek³⁹.

Ostatnia wzmianka o Polsce przełomu średniowiecza i początku czasów nowożytnych pojawia się u Actona w jego recenzji dotyczącej pontyfikatu Aleksandra VI Borgii (1492–1503). Wśród wielu bezprawnych działań i zbrodni tego papieża wymienia również jego decyzję dotyczącą Aleksandra Jagiellończyka i jego prawosławnej żony Heleny Moskiewskiej. Aleksander, jeszcze jako wielki książę litewski, ożenił się w 1495 r. z córką Iwana III Srogiego, zobowiązując się przy tym, że nie zmusi jej do zmiany wyznania. Papież poinformował księcia, że jego przysięga była nielegalna. Zwalniał go z jej przestrzegania, a nawet nakazywał mu zmuszenie żony do przejścia na katolicyzm⁴⁰. Acton nie wspomina już, że Aleksander nie zastosował się do tego nakazu i pozwolił swojej żonie pozostać w swoim kościele.

³⁷ *Ibidem*, s. 126, 128.

³⁸ *Ibidem*, s. 127–128.

³⁹ *Ibidem*, s. 128, 157. Acton również wspomina w kilku słowach inwazję Tatarów na Ruś, która, jak powiada, złamała siłę Polski (zapewne aluzja do bitwy pod Legnicą w 1241 r., *ibidem*, s. 140).

⁴⁰ Lord Acton, *The Borgias and their Latest Historian*, „North British Review”, nr 53 (styczeń 1871), s. 351–367, przedruk: *SWLA*, t. 2, s. 252.

6. REFORMACJA

Wzmianki Actona na temat Rzeczypospolitej Obojga Narodów mają charakter bardziej rozproszony. Nie scharakteryzował jej w konkretnym artykule, a jedynie wymieniał ją przy okazji poruszania innych tematów. Jednym z nich była reformacja. Polska pojawia się zawsze w kontekście tolerancji wobec protestanckich dysydentów. W jednym z dwóch esejów wolności, czyli tej części spuścizny Actona, która była najbardziej dojrzała, powiada, że losy reformacji w poszczególnych krajach zależały od tego, czy ich władze wspierały ją czy nie. To wsparcie zwykle decydowało o rezultacie, z wyjątkiem Szkocji, gdzie reformacja zatryumfowała, mimo oporu państwa, oraz Irlandii, gdzie było na odwrót. „Rząd polski był jedynym w tym czasie, który pozostawił te sprawy swojemu biegowi”. Taka postawa władz spowodowała, że reformacja była o krok od zwycięstwa w Rzeczypospolitej⁴¹. Przy tej okazji Acton rzuca ogólną uwagę, że reformacja była instrumentem używanym albo dla podważenia istniejących wolności, albo panującej władzy.

Wgłębiając się w problem tolerancji w Rzeczypospolitej, Acton zauważa, iż jej władze były zbyt słabe, aby prześladować protestanckie sekty. Z kolei biskupi, gdy uświadomili sobie, że nie są w stanie zgnieść reformacji siłą, uznali iż najlepszym sposobem jej zwalczania było danie swobody wszystkim sektom, zwłaszcza tym, których luteranie i kalwiniści zwalczali. Podobną opinię wyraża w innym miejscu sugerując, że źródła tolerancji w Rzeczypospolitej wypływają z chęci skłócenia protestantów i nadziei, iż zniszczą się nawzajem. Z drugiej strony utrzymuje, że sami protestanci w Rzeczypospolitej pokonali wewnętrzne sprzeczności, stworzyli jedno wielkie stronnictwo, które doprowadziło do powstania elekcyjnej monarchii⁴². W tym kontekście podkreśla również trudności związane z wyborem Henryka Walezjusza. Jego wysłannik „intrygujący w Polsce” na rzecz jego wyboru pisał do Paryża, nawiązując do Nocy św. Bartłomieja, że jeśli nie ukróci się zbrodni przeciw hugenotom we Francji, to nawet „milion sztuk złota nie przekona przekupnych Polaków”⁴³.

⁴¹ *Freedom in Christianity*, s. 39; Lord Acton, *Review of Poirson's Histoire du Regne de Henri IV*, „Dublin Review”, nr 44 (marzec 1858), s. 1–31, przedruk: *SWLA* t. 2, s. 11.

⁴² Lord Acton, *The Massacre of St. Bartholomew*, „North British Review”, nr 51 (październik 1869), s. 30–70, przedruk: *SWLA* t. 2, s. 199–200; *Lectures on Modern History*, s. 125.

⁴³ *Massacre of St. Bartholomew*, s. 214. Acton wspomina również, że Henryk został wybrany królem Rzeczypospolitej, mimo iż jego udział w masakrze hugenotów był oczywisty, *Lectures on Modern History*, s. 158.

Acton nie wspomina o konfederacji warszawskiej 1573 r. oraz o wolnościowych i obywatelskich źródłach polityki tolerancji religijnej. Niezależnie jednak od przyczyn wolności religijnej w Rzeczpospolitej, Acton podkreśla, że stała się ona schronieniem dla przeróżnych sekt, w tym arian (socynian). Jako sekta, która kwestionowała jeden z centralnych dogmatów chrześcijaństwa, mianowicie dogmat Trójcy Świętej, antytrynitarze wzbudzali szczególną wrogość zarówno wśród katolików, jak i protestantów, szczególnie kalwinistów, z których się wyodrębnili. Przy tej okazji Acton wspomina o apelach francuskiego teologa kalwińskiego Teodora Bèze, wzywającego Zygmunta Augusta do wypędzenia arian z Polski⁴⁴.

Acton zwraca uwagę na to, że Polacy byli pierwszym narodem w Europie prowadzącym politykę tolerancji religijnej, dodaje jednak, że później ulegli kontrreformacji i odmawiali innowiercom praw do wolności sumienia, szczególnie wiernym kościoła prawosławnego. Element braku tolerancji w Rzeczpospolitej był wykorzystywany przez Rosjan, zainteresowanych w jego utrzymaniu. Pozwalało im to na ingerowanie w sprawy wewnętrzne Rzeczpospolitej i dlatego sprzeciwiali się każdej próbie reform ustrojowych⁴⁵.

7. POLITYCZNY ŁAD RZECZPOSPOLITEJ

Acton nie wnika i nie analizuje porządku politycznego Rzeczpospolitej. Wydaje się, że nie dostrzega fenomenu demokracji szlacheckiej. Na mapie politycznej Europy drugiej połowy XVI w. poprawnie umieszcza Polskę wśród monarchii elekcyjnych⁴⁶. Zauważa również, że była jednym z nielicznych krajów Europy, które nie poddały się absolutyzmowi. W drugim eseju o wolności znajduje się następujący fragment dotyczący Rzeczpospolitej:

„Polska była państwem opanowanym przez siły odśrodkowe. To co szlachta nazywała wolnością, było prawem każdego z nich do wetowania aktów sejmu oraz prześladowania chłopów w swoich dobrach – praw, z których nie chcieli zrezygnować aż po rozbiory.

⁴⁴ *Massacre of St. Bartholomew*, s. 237; *Lectures on Modern History*, s. 176. Zygmunt August nie chciał być królem sumień, toteż arianie mieli swobodę działania aż do połowy XVII w. Z Rzeczpospolitej zostali wypędzeni dopiero na mocy decyzji sejmu w 1658 r. Była to reakcja na ich udział w potopie szwedzkim i wspieranie idei rozbioru Rzeczpospolitej.

⁴⁵ *Lectures on Modern History*, s. 284.

⁴⁶ *Review of Poirson's Histoire du Regne de Henri IV*, s. 22.

W ten sposób potwierdzali dawne ostrzeżenie kaznodziei: ‘Upadniecie nie przez najazd, czy wojnę, ale przez wasze przekłete wolności’⁴⁷.

W *Lectures on Modern History* znajduje się wzmianka o podobnej treści, a dodatkowo Acton uzupełnia ją o następujące uwagi:

„Republika Polska obejmowała olbrzymie tereny, ale była najbardziej zacofanym krajem wśród cywilizowanych narodów (...). Warunki polityczne przypominały wiek jedenasty. Rząd był najslabszy w Europie”⁴⁸.

Te krytyczne uwagi Actona, potwierdzające brak zrozumienia zasad demokracji szlacheckiej, łagodzone są nieco przez inne, doceniające rangę wolności w Rzeczypospolitej. Pierwsze motto w niniejszym artykule wyraźnie na to wskazuje. Według Actona Polskę cechowało „umiłowanie wolności, zawsze”. I dodaje, że polska wolność oznaczała „wolność przez szlachectwo”. Byłaby więc nieco podobna do wspomnianej wcześniej angielskiej, „wolności w nierówności”, a jednocześnie stanowiła „dokładne przeciwieństwo” wolności, jak ją pojmowano we Francji⁴⁹. We Francji była to zawsze równość połączona z nienawiścią do arystokracji, co niekiedy w terminologii Actona oznaczało demokrację⁵⁰. Wolność pojmuje się bowiem na różne sposoby w różnych krajach. Jak twierdzi, w Ameryce jest to przede wszystkim federalizm, we Francji demokracja, w Niemczech przetrwanie najbardziej przystosowanych, we Włoszech niepodległość, w Anglii arystokracja, a w Polsce anarchia, choć zapewne bardziej stosowne byłoby określenie samowola szlachty⁵¹.

Powyższe uwagi należałoby uzupełnić o inną wzmiankę, podkreślającą unikalność Rzeczypospolitej na tle innych krajów ówczesnej Europy:

„Polska nie posiadała tych zabezpieczeń stabilizacji, które dostarczały koneksje dynastyczne i teoria legalności (legitimacy), na mocy której można było zyskać koronę przez małżeństwo lub odziedziczenie. Monarcha bez królewskiej krwi, korona nadawana przez naród były anomalią i zniewagą w wieku absolutyzmu. Kraj był wykluczony z europejskiego systemu przez naturę swoich instytucji. Wzbudzał pożądanie, które nie mogło być

⁴⁷ *Freedom in Christianity*, s. 44. Acton, jak to ma w zwyczaju, nie wskazuje, kogo ma na myśli, gdy mówi o kaznodziei. Prawdopodobnie chodzi o *Kazania sejmowe* ks. Piotra Skargi.

⁴⁸ *Lectures on Modern History*, s. 284.

⁴⁹ Add Mss. 5686.

⁵⁰ Nationality, s. 416–417; *Lectures on the French Revolution*, s. 160; por. Ch. Lazarski, *Power Tends to Corrupt*, 177.

⁵¹ Add. Mss. 5019; *Lectures on Modern History*, s. 27.

usatysfakcjonowane (...). Tam gdzie nie można było odziedziczyć na stałe, próbowano przez intrygi wpłynąć na wybór [króla]⁵².

Chociaż Acton dostrzegał, że Rzeczpospolita Obojga Narodów nie była państwem o arbitralnej władzy, i że posiadała elity miłujące wolność, wołał zwracać uwagę raczej na takie jej wady, jak słabość władzy, samowolę szlachty i ucisk chłopów, niż na to, że może pasować do jego ideału narodowej wolności. A podobieństwa były uderzające. Rzeczpospolita była przecież etnicznie wielonarodowa, ale nie wytworzyła narodu prawnie dominującego, zniewalającego inne narody⁵³. Odwrotnie, zapewniała szerokie uprawnienia wszystkim swoim narodowościom. Formalnie, będąc federacją dwóch narodów, polskiego i litewskiego, pozostawiła szeroką autonomię również Niemcom zamieszkałym w Prusach królewskich. Rusini, najmniej uprzywilejowana narodowość Rzeczpospolitej, dzięki sejmikom posiadali szeroki samorząd lokalny. Nawet Żydom, prześladowanym wówczas w całej Europie, zapewniała posiadanie własnych samorządów. Aczkolwiek wyznania religijne nie cieszyły się równością – tylko katolicycy biskupi zasiadali w senacie – to jednak Rzeczpospolita była państwem wieloreligijnym i zapewniającym tolerancję religijną. Pozwalała na swobodę wyznania nie tylko protestantom i prawosławnym, ale również wyznawcom islamu i judaizmu. Wreszcie, Rzeczpospolita wytworzyła naród polityczny – szlachtę – który choć etnicznie zróżnicowany, to jednak poczuwał się do lojalności wobec własnego państwa. Wprawdzie szlachta ulegała polonizacji, ale był to proces naturalny, a nie narzucony przez władzę. W tym kontekście, sarmatyzm i łacina wydają się nawet jak próba kompromisu i uniknięcia jaskrawej polonizacji. Przy wszystkich swoich niedoskonałościach i wadach, Rzeczpospolita nie była mniej państwem narodowej wolności niż Wielka Brytania tamtych czasów czy dziewiętnastowieczne Austro-Węgry, które posłużyły Actonowi za model do wypracowania swojego ideału⁵⁴.

⁵² *Nationality*, s. 413.

⁵³ Naród należy tu rozumieć w kontekście społeczeństwa stanowego, panującego do schyłku XVIII w. w całej Europie i obejmującego tylko warstwy uprzywilejowane, szlachtę, duchowieństwo i ewentualnie zamożne warstwy pospólstwa (we Francji stanu III). Dopiero rewolucja francuska redefiniowała pojęcie narodu (ludu), obejmując nim masy i wyrzucając zeń „stary” naród (szlachtę i duchowieństwo). W wieku XIX pojęcie narodu ewoluje dalej wraz z narodzinami nacjonalizmu.

⁵⁴ Paralele między Actońskim ideałem narodowej wolności a Wielką Brytanią wydają się oczywiste: Zjednoczone Królestwo obejmowało Anglię, Walię, Szkocję i Irlandię i, mimo dominacji Anglików i prześladowań katolickiej Irlandii, oferowało jakiś rodzaj „narodowej wolności”. Jeśli chodzi o poglądy Actona na Austro-Węgry, patrz T. Lang,

8. ROZBIORY

Acton wzmiankuje Polskę przedrozbiorową kilkakrotnie w kontekście wojny trzydziestoletniej oraz zmagani Europejskiej z Turcją Otomańską. Jeśli chodzi o pierwszy przypadek, zwraca uwagę, że kardynał Richelieu pomógł królowi szwedzkiemu Gustawowi Adolfowi zawrzeć rozejm z Polską (1629 r.), aby przyspieszyć udział Szwecji w walkach w Niemczech w czasie wojny trzydziestoletniej. W kwestii drugiej wspomina, że Turcja zatrzymana w XVI w. w jej pochodzie na Zachód (zwłaszcza po bitwie pod Lepanto, 1571 r.) zwróciła swoją ekspansję w stronę Polski i Moskwy⁵⁵. Bitwę pod Wiedniem z 1683 r. zbywa krótką wzmianką, że oblężony Wiedeń wpadłby w ręce tureckie, gdyby nie wsparcie sojuszników cesarstwa, elektora Saksonii, księcia Karola Leopolda Lotaryńskiego i króla Polski (w tej kolejności). W innym miejscu Sobieski jest jednak bardziej dowartościowany, gdy wspominając tureckie podboje nad Dunajem, prowadzące do utraty niepodległości przez Węgry, podkreśla, że los odwrócił się dzięki zwycięstwom Sobieskiego oraz austriackiego dowódcy, księcia Eugeniusza Sabaudzkiego, który kontynuował walkę o wyparcie Turków z Węgier⁵⁶.

Pozostałe wzmianki o Rzeczypospolitej odnoszą się już bezpośrednio do przyczyn i skutków rozbiorów. W swoich wykładach z historii nowożytnej Acton wspomina, że Polska z racji swego słowiańskiego rodowodu oraz religii była „narodowym wrogiem” Rosji, dodaje, że po śmierci Sobieskiego w 1696 r. symptomy słabości Rzeczypospolitej stawały się coraz bardziej widoczne i prowadziły do spekulacji na temat jej rozbiorów. Następca Sobieskiego, August Mocny już w 1702 r. proponował podział Rzeczypospolitej. Jego agent Johann Patkul ponowił te sugestie w 1704 r. w Berlinie i w 1712 r. w Wiedniu⁵⁷. Piotr Wielki, car Rosji rozważał tę ideę już w 1710 r., ale zdecydował się ją odrzucić, ponieważ Polska była wygodnym sąsiadem, niegroźnym, a jednocześnie zabezpieczającym Rosję od ataków na jej zachodnie granice. Wprawdzie Acton nie wspomina Sejmu Niemego (1717 r.), ale trafnie oddaje sens jego postanowień, ograniczających możliwości zmian konstytucyjnych

Lord Acton and „The Insanity of Nationality”, „Journal of the History of Ideas” t. 63, nr 1 (styczeń 2002), s. 129–149.

⁵⁵ *Lectures on Modern History*, s. 182 i 47.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 231 i 47.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 263. Patkul zginął w 1707 r., nie mógł więc sugerować rozbiorów w 1712 r. Ów inflancki szlachcic był raczej agentem Moskwy niż Saksonii. Por. *German Scholars of History*, „English Historical Review” 1886, nr 1, s. 7–42, przedruk: *SWLA*, t. 2, s. 342–343: Acton wylicza wiele dat i osób, które miały inicjować pomysły rozbiorów.

i wzmocnienia państwa. Piotr, jak powiada, był zadowolony z takiej sytuacji, będąc pewny, że Rzeczpospolita nigdy nie wejdzie na drogę reform⁵⁸.

Kontynuując ten wątek, Acton dodaje, że w czasie panowania carycy Katarzyny oraz jej „wielbiciela” Stanisława Poniatowskiego, Rzeczpospolita stała się terytorium podległym Rosji. Caryca przeciwna była podziałowi Rzeczpospolitej, ponieważ wierzyła, że rozbiory wzmocnią Austrię i Prusy, podczas gdy zachowana w całości, służy tylko interesom rosyjskim. Poza tym wierzyła, że w stosownym momencie zdobędzie całą Rzeczpospolitą, a nie tylko jej część. Dlatego też próbowała skierować ekspansję austriacką w stronę Turcji. Turcja, w przeciwieństwie do Polski, mogła się bronić, toteż była znacznie mniej atrakcyjnym kierunkiem. Poza tym, Turcja nie mogła zaspokoić apetytów Prus. Co więcej, kontynuuje Acton, jedynym oponentem rozbiorów mogłaby być Francja, ale ze względu na katolicyzm dominujący w Rzeczpospolitej, prześladowania dysydentów i brak modernizacji, osoby kierujące francuską polityką znalazłyby wytłumaczenie z powodu jej zniknięcia. Kalkulacje zaborców okazały się słuszne. Europa pozostała niewzruszona pierwszym rozbiorem. Natomiast rozbiór ten, jak i następne, był *de facto* Rosji nie na rękę, mimo, że zagarnęła lwią część spośród zabranych terenów Rzeczpospolitej⁵⁹.

Na temat rozbiorów II i III znajdujemy niewiele wzmianek. Rozbiory były znowu postrzegane raczej w ramach historii powszechnej niż wydarzeń zasługujących na uwagę same w sobie. O rozbiorze II wspomina w kontekście brytyjskim, informując, że premier William Pitt (młodszy) zaczął aktywnie współpracować z absolutnymi monarchami w celu osłabienia Francji. Co do III rozbioru, Acton przypomina fakt subsydiowania powstania kościuszkowskiego przez francuski Komitet Ocalenia Publicznego. Komitet chciał w ten sposób wytworzyć dywersję na tyłach Prus i zniechęcić je do interwencji we Francji⁶⁰. Wreszcie Acton rzuca uwagę, że Napoleon podważył rozbiory, ale zupełnie nie wypracował spójnej polityki wobec Polski. Dodaje też, że Napoleon miał być zniechęcony „natrętnym liberalizmem” Polaków tego czasu⁶¹.

Chociaż Acton poświęca mało uwagi samym rozbiorom, nie przebiera w słowach, gdy dochodzi o ich oceny moralnej i politycznej. Pod tym względem całkowicie zgadza się z jednym ze swoich intelektualnych mentorów, Burkem, który również ostro potępił rozbiory:

⁵⁸ *Lectures on Modern History*, s. 263–264.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 284–285.

⁶⁰ *Lectures on the French Revolution*, s. 320, 328.

⁶¹ *Lectures on Modern History*, s. 285.

„Aż do [rozbiorów] żaden naród nie został pozbawiony swego politycznego istnienia przez chrześcijańskie państwo. I aczkolwiek lekceważono interesy i sympatie narodów, z hipokryzją troszczono się, aby ukryć zło przez naginanie prawa. Jednak rozbiory Polski były aktem jawnego, rozmyślnego gwałtu, dokonanego nie tylko wbrew opinii publicznej, ale i prawa. Po raz pierwszy w nowożytnej historii wielkie państwo zostało zniszczone, a cały naród podzielony między jego wrogów”⁶².

Acton potępiał rozbiory nie tylko jako akt sam w sobie zbrodniczy, ale również jako zapowiedź nadchodzących rewolucyjnych zmian w Europie:

„Obok rozwiązania zakonu Jezuitów, rozbiory przyczyniły się więcej, niż cokolwiek innego do podważenia politycznego sumienia ludzkości i nabrania zwyczaju pogardzania prawem, zgodnie z przykładem, który dawali sami królowie. Konsekwencje były nieuniknione, i przepowiadane. Rewolucja była zwiastowana i zapowiadana w miarę jej zbliżania przez najbardziej kompetentnych obserwatorów. Poczucie nadchodzącego końca było silne w starym społeczeństwie”⁶³.

Rewolucyjne zmiany, które Acton miał na myśli, dotyczyły nie tylko rewolucji francuskiej, ale bardziej narodzin nacjonalizmu.

9. ZNACZENIE ROZBIORÓW DLA NARODZIN NACJONALIZMU

Narodziny poczucia narodowego wśród ludowych mas, a później nacjonalizmu, wiązane są zwykle z procesami modernizacyjnymi, rewolucją przemysłową, urbanizacją oraz upowszechnieniem oświaty i „wyższej” kultury wśród niższych warstw. Acton podkreśla znaczenie rewolucji francuskiej dla obu tych procesów, a jeśli chodzi o nacjonalizm, wskazuje na pierwotny impuls wywołany przez rozbiory Rzeczypospolitej:

„Ten słynny zabieg, ten najbardziej rewolucyjny akt starego absolutyzmu rozbudził teorię narodowości w Europie, zamieniając uśpione prawo w aspirację, a sentyment w polityczne żądanie. ‘Żaden mądry lub uczciwy człowiek’, pisze Edmund Burke, ‘nie może apróbować rozbiorów, albo rozmyślać o nich bez przeczucia wielkiego zła, które w przyszłości spadnie na wszystkie kraje’. Od tego momentu pojawił się naród żądający zjednoczenia w państwie – jakby dusza błakająca się w poszukiwaniu ciała, w którym mogłaby rozpocząć życie od nowa. Po raz pierwszy dało się słyszeć wołanie, że układ państw nie był sprawiedliwy, że granice nie były naturalne, i że cały naród był pozbawiony swych praw do ukonstytuowania niezależnej wspólnoty. Zanim to żądanie mogło być skutecznie egzekwowane

⁶² *Nationality*, s. 413.

⁶³ *Expectation of the French Revolution*, „Rambler” t. 5, n.s. (lipiec 1861), s. 190–213, przedruk: *SWLA*, t. 2, s. 61. Por. *ibidem*, s. 52.

w starciu z przygniatającą przewagą jego przeciwników (...) stary system w Europie legł w ruinie i nowy świat powstawał, aby zająć jego miejsce”⁶⁴.

Owo wołanie polskiej duszy, błąkającej się w poszukiwaniu ciała było jakby nową, nieznaną chorobą – nacjonalizmem – która miała wkrótce zainfekować Europę. By jednak „wirus” tej choroby mógł się uaktywnić, musiał najpierw znaleźć sprzyjające warunki, a te w Europie stworzyła dopiero rewolucja francuska. Rewolucja ta, po pierwsze, dokonała redefinicji pojmowania narodu. Od tamtej pory naród nie oznaczał elit, ale prosty lud, natomiast elity – szlachta i duchowieństwo – zostały zeń wypchnięte. Po drugie, rewolucja czyniąca lud suwerenem, obdarzyła go nieograniczoną władzą, znacznie silniejszą niż miała ją dawna monarchia. Suweren miał cieszyć się wszystkimi prawami, które miał człowiek w mitycznym stanie natury, a jednocześnie anihilować wszystkie instytucje i normy, które tym prawom się sprzeciwiały⁶⁵. Po trzecie, rewolucja w drodze nadzwyczajnej mobilizacji wszystkich Francuzów do obrony przed starymi monarchiami (dekret „ojczyzna w niebezpieczeństwie, 1792 r.), rozbudziła poczucie narodowe wśród prostego ludu. I wreszcie, po czwarte, zwycięskie wojny rewolucji oraz epoki napoleońskiej rozbudziły poczucie narodowe wśród narodów najechanych przez Francuzów – wśród Włochów, Niemców, Hiszpanów i innych⁶⁶. Polacy poczucie narodowe mieli już rozbudzone, ale wciąż dotyczyło to głównie „starego” narodu, szlachty.

Narodziny nacjonalizmu i jego wzrost dzieli Acton na trzy etapy. Pierwszy, to okres rewolucji i okres napoleoński, gdy prosty lud stawał w obronie istniejącej władzy przed inwazją wojsk francuskich. Drugi, to okres otwarty przez Kongres Wiedeński (1814–1815) i kontynuowany po nim. Kongres, który ustalał na nowo porządek polityczny Europy, powrócił do przedrewolucyjnej zasady lekceważenia etnicznych i narodowych praw, oraz opowiedział się po stronie restauracji starych porządków⁶⁷. Jak powiada Acton, liberałowie, w trosce o swoje ideały, nie bronili praw narodowości, a „Święte Przymierze”, z kolei, dążyło do utrzymania absolutnych monarchii. Kwestia Polski, która winna była być rozstrzygnięta najpierw ze względu na zło, które spadło na Europę w rezultacie rozbiorów, przegrała w starciu z interesami dynastycznymi. Polska nie miała nawet swojej reprezentacji na kongresie. Austria, nic niezawdzięczająca zasadzie narodowej, była naczelnym przeciwnikiem ten zasady

⁶⁴ *Nationality*, s. 413–414.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 415, 428; *Lectures on the French Revolution*, s. 160–161.

⁶⁶ *Nationality*, s. 417–418; *Lectures on the French Revolution*, s. 218, 220–222, 260, 270, 324–325.

⁶⁷ *Nationality*, s. 421.

i głównym narzędziem opresji narodowości w dobie pokongresowej⁶⁸. Drugi etap rozwoju nacjonalizmu cechuje się zatem, z jednej strony, lekceważeniem praw narodowych i prześladowaniami, a z drugiej oporem narodów wobec złych rządów. Acton utrzymuje, że Grecy, Włosi, Polacy, Walonowie bronili się tym razem ze względu na złe rządy, a nie ze względu na ich obce pochodzenie.

Okres trzeci, to czas dojrzałości nacjonalizmu, gdy zatryumfowała idea, że naród nie może być rządzony przez obcych, ale musi mieć swoją własną, narodową reprezentację⁶⁹. Nacjonalizm,

„poczynając od protestu wobec dominacji narodu nad narodem (race over race) – jego najłagodniejszej formie – rozwinął się w potępienie każdego państwa, które obejmowało różne narody, i ostatecznie stał się kompletną i spójną teorią, że państwo i naród muszą być tożsame”.

W narodzinach takiego pojmowania praw narodu czołową rolę odegrał Giuseppe Mazzini, natomiast polscy wygnańcy stali się czempionami wszystkich narodowych ruchów, opanowani przez jedną idee – niepodległości własnej ojczyzny⁷⁰.

Dostrzegając idealizm polskich emigrantów i ich wsparcie dla walki o niepodległość różnych narodów, Acton jednocześnie ostrzega, że nacjonalizm nie jest wcale rozwiązaniem dla prześladowanych narodowości. Po pierwsze, pojmowany jako idea jedności narodu i państwa, podważa legalność każdej władzy i każdej granicy w Europie (wszystkie kraje mają jakieś mniejszości narodowe) i delegitymizuje nawet te rządy, które przestrzegają wolności wszystkich, np. jak w jego ideale państwa narodowej wolności⁷¹. A po drugie, zauważa, że w praktyce europejski nacjonalizm wcale nie popiera uniwersalnego zastosowania swojej teorii. Jedne narody mają prawo do narodowej władzy, a inne prześladowane narody nie. Na przykład nacjonalizm nie wspiera oderwania Alzacji od Francji, „wyśmiewa niemiecki patriotyzm w Szlezwiku” oraz nie staje w obronie „tłumu narodowości trzymanyh w zależności przez Węgrów”. Co do Polski, Acton powiada, że „teoria narodowa w postaci panslawizmu przynosi więcej zysku Rosji niż Polakom”. I dodaje, że nacjonalizm

„jest dzieckiem wielkiej rewolucji [francuskiej], która obaliła feudalizm, szlachectwo i nierówność (...). Jej celem wcale nie jest odzyskanie niepodległości przez każdy naród”⁷².

⁶⁸ *Ibidem*, s. 419.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 421.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 422.

⁷¹ *Ibidem*, s. 421, 424, 432–433.

⁷² *Piedmontese Ultimatum to the Holy See*, s. 462.

Biorąc pod uwagę Actońską koncepcję państwa narodowej wolności oraz narodowej jedności, powyższą myśl można by było uzupełnić o stwierdzenie, że polski dziewiętnastowieczny nacjonalizm, dążący do wskrzeszenia Rzeczypospolitej, podważał swoje własne cele. Rzeczpospolita była państwem wielonarodowym, toteż mogłaby się odrodzić tylko jako państwo narodowej wolności. Natomiast jako państwo narodowe, etnicznie polskie, musiałaby wejść w konflikt z narodowościami dawniej wchodzącymi w skład Rzeczypospolitej, co też w XX w. nastąpiło w okresie II Rzeczypospolitej.

10. POLSKA POROZBIOROWA – POWSTANIE STYCZNIOWE

Acton nie napisał prawie nic na temat Polski porozbiorowej, co nie odnosiłoby się do kwestii narodzin nacjonalizmu, albo do powstania styczniowego. Jedyna inna uwaga informowała, że wydarzenia we Francji w lipcu 1830 r. były wielkim wstrząsem, który „dał się odczuć w Polsce i Belgii, a nawet w Anglii”⁷³. Pozostałe wzmianki o Polsce porozbiorowej odnoszą się już do powstania styczniowego.

W 1861 r. Acton napisał artykuł „Russia and Poland”. Opisuje w nim sytuację w Królestwie Kongresowym w latach 1860–1861, czyli w przededniu powstania styczniowego. Artykuł otwiera informacje, że Polacy pogodzili się z trwałością władzy Rosji i, że dążenia irredentystyczne utrzymują się jedynie wśród polskiej diaspory. Tym postawom wychodzą naprzeciw hasła głoszone przez jednego z rosyjskich ideologów panslawizmu, M.P. Pogodina. Po śmierci Mikołaja I Pogodin wzywał władze do porozumienia się z Polakami, przede wszystkim przez przywrócenie odrębności administracyjnej królestwa, ale również i przez inne ustępstwa, które by zwróciły Polaków w stronę Rosji. Polska winna być wzorowo rządzona, jeśli inni Słowianie, żyjący pod panowaniem tureckim i austriackim mieliby być przyciągnięci do idei słowiańskiego imperium, jednoczącego wszystkich Słowian w Europie pod berłem rosyjskiego cara. Jak twierdzi Acton, „sarmacka szlachta” była gotowa na taki związek z Rosją, ale w zamian liczyła na uzyskanie dominującej roli w „wielkim, panslawistycznym imperium”⁷⁴.

Dodatkowy problem w relacjach polsko-rosyjskich widzi Acton w przesładowaniach kościoła katolickiego. W Rosji po powstaniu listopadowym kato-

⁷³ *Sir Erskine*, s. 77.

⁷⁴ Lord Acton, *Russia and Poland*, „Rambler” t. 5, n.s. (lipiec 1861), s. 286–287. Nie był to w istocie samodzielny artykuł, ale obszerna informacja (format strony zbliżony do A4) w sekcji pisma zatytułowanej „Wydarzenia bieżące, sprawy zagraniczne”.

licyzm był postrzegany jako zagrożenie dla narodowych interesów, a kościół był prześladowany. Te tendencje nieco zelżały po dojściu Aleksandra II do władzy. Wielu księży wróciło wtedy z wygnania. Zaczęto też brać pod uwagę fakt, że spośród wielu milionów słowiańskich poddanych cesarstwa austriackiego tylko ok. 2,8 miliona to „schizmatycy”. Złagodzenie kursu wobec katolików mogło również odegrać rolę wśród słowiańskich poddanych Prus oraz w Polsce. Jednakże rząd rosyjski, po pewnych wahaniach, nie zdecydował się na politykę kompromisu. Odwrotnie, w stosunku do Polski tonował nadzieje na złagodzenie kursu. W tym kontekście Acton wyraża nieco zaskakującą opinię na temat Polaków, mówiąc, że mimo prześladowań narodowych i religijnych, polska szlachta wciąż żywiła sympatię do Rosji, kierując swoją wrogość w stronę Niemców⁷⁵.

Sympatie Actona są wyraźnie zarysowane. Z jednej strony obawia się, że „narodowe” (niepodległościowe) elementy wśród szlachty wezmą górę, prowadząc Polskę ku nowemu powstaniu, a z drugiej, że Rosja wykorzysta chłopstwo na sposób austriacki, tj. prowokując nową rzeź, taką jak w Galicji w 1846 r. Liczy jednak, że elementy konserwatywne wśród polskiej arystokracji wezmą górę oraz, że partia księcia Adama Czartoryskiego (książę zmarł w styczniu 1861 r.) wykorzysta ewentualne zbliżenie rosyjsko-francuskie dla uzyskania koncesji od zaborcy. Jak dodaje, polityka „wschodnia” Francji Napoleona III polegała na wykorzystaniu Polski jako środka nacisku na Rosję w celu zawarcia przymierza, ale bez prowokowania powstania w Polsce⁷⁶.

Na następnych stronach artykułu Acton opisuje narastanie nastrojów narodowych w królestwie wyrażających się w religijno-patriotycznych manifestacjach, poczynwszy od pierwszej, zorganizowanej w 30 rocznicę wybuchu powstania listopadowego. Tłum, po opuszczeniu kościoła śpiewał patriotyczne pieśni. Rosyjskie władze wydawały się być nieprzygotowane na taką demonstrację i dlatego miała ona przebieg pokojowy. Następna, zorganizowana 25 lutego 1861 r., w rocznicę bitwy o Olszynkę Grochowską, została krwawo stłumiona przez wojsko. W dwa dni później pogrzeb ofiar był zaatakowany przez kozaków. Po odmowie wsparcia ze strony francuskiego konsula tłum skierował się do siedziby Towarzystwa Rolniczego, kierowego przez hrabiego Andrzeja Zamoyskiego. Tam padły kolejne strzały i kolejne ofiary. Ostatecznie władze zdecydowały się na negocjacje z Towarzystwem i, dla przywrócenia spokoju w mieście, zgodziły się na powołanie komitetu. Acton nie wymienia nazwy Delegacji Miejskiej, która była reprezentacją mieszkańców Warszawy

⁷⁵ *Russia and Poland*, s. 288.

⁷⁶ *Ibidem*.

i miała nie dopuścić do ponownej konfrontacji z wojskiem rosyjskim, ale z pewnością ma go na myśli. Zorganizowano uroczysty pogrzeb ofiar, który stał się demonstracją jedności narodowej – obok katolickich księży, wzięli w nim udział pastorzy i rabini⁷⁷.

Towarzystwo Rolnicze, skupiające głównie ziemian i mające na celu pracę organiczną, niespodziewanie zaczęło odgrywać polityczną rolę. W lutym (wraz z Delegacją Miejską) zwróciło się do cara z apelem o autonomię w ramach imperium. Ze względu na szczupłość sił rosyjskich w królestwie – trzymano je w Rosji w niebezpiecznym okresie znoszenia pańszczyzny – i czasu koniecznego dla ich wzmocnienia w Polsce, car zwlekał z odpowiedzią, ale w końcu wybrał drogę ugody. Zadekretował przywrócenie osobnego statusu królestwa, stworzenie polskiej Rady Stanu, nadanie praw samorządowych miastom oraz przywrócenie edukacji w języku polskim. Mianował też Aleksandra Wielopolskiego dyrektorem Komisji Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Jak powiada Acton, rosyjska władza zyskała w nim polityka zdolnego przeciwstawić się tak „rewolucji” („czerwonym”, zwolennikom powstania), jak i „partii patriotycznej” („białym”, konserwatywnym przeciwnikom powstania)⁷⁸.

CarSKI ukaz został zaprezentowany przez namiestnika nie jako kompromis, ale jako łaskawość okazaną przez cara wobec polskich poddanych. Wzbudziło to raczej oburzenie niż wdzięczność, tym bardziej, że wcześniej, na początku kwietnia, władze rozwiązały Delegację Miejską oraz Towarzystwo Rolnicze. Co więcej, władze rosyjskie wciąż nie przyjmowały do wiadomości, że wzrost napięcia w Polsce był wynikiem ich własnej, brutalnej polityki, a twierdziły, że to wpływ zjednoczenia Włoch, wcześniejszych prób Węgiei na wybicie się na niepodległość, czy wreszcie rewolucyjnych dążeń „czerwonych”⁷⁹.

Oceniając wydarzenia lat 1860 i 1861 Acton konkluduje, że „Polacy podważyli (*compromised*) najlepszą sprawę w świecie przez swoje radykalne skłonności”. Niespodziewanie, acz trafnie, obwinia również kler katolicki (nic na ten temat wcześniej nie wspomniał), że „umieścił się w fałszywej i niebezpiecznej pozycji wspierających nieporządku”. Zauważa też dziwną niekonsekwencję władz rosyjskich, wahających się między brutalnością a umiarkowaniem, sugerując nieudokumentowaną w artykule tezę, że Rosja

⁷⁷ *Ibidem*. Acton najwidoczniej nie miał wiedzy na temat wcześniejszych manifestacji patriotyczno-religijnych, sięgających 1859 r.

⁷⁸ *Russia and Poland*, s. 289. Acton mylnie datuje ukazy carskie na marzec, podczas gdy wydano je w czerwcu. W marcu natomiast nominację otrzymał Wielopolski, por. S. Kieniewicz, *Warszawa w powstaniu styczniowym*, Warszawa: Wiedza Powszechna, 1983, s. 182–183.

⁷⁹ *Russia and Poland*, s. 290.

rozmyślała o wykorzystaniu Polski dla zdobycia sympatii innych Słowian. I wreszcie na koniec stwierdza, że pozycja arcybiskupa Warszawy wśród „narodowej teorii” jest niemal taka jak papieża w jednoczących się Włoszech. Arcybiskup, wrogi wobec hrabiego Wielopolskiego, musi balansować „między despotyczną monarchią, opresyjną szlachtą oraz „rewolucyjną demokracją”⁸⁰.

Jak widać, Acton był relatywnie dobrze zorientowany w tym, co działo się w Polsce w czasie opisywanym w artykule. Wiadomości otrzymywał nieomal z pierwszej ręki, od polskich emigrantów mieszkających w Anglii, m.in., od gen. Władysława Zamoyskiego, brata Andrzeja Zamoyskiego⁸¹. Było to poniekąd jego obowiązkiem, ponieważ Acton był w redakcji odpowiedzialny za sprawy związane z Polską i Rosją⁸². Z korespondencji między nim a Richardem Simpsonem, współredaktorem „*Ramblera*” oraz „*Home and Foreign Review*”, wynika jeszcze, że sprawy redakcyjne, włączając w to treści ich własnych artykułów, były często przez nich drobiazgowo omawiane. Tak było również w przypadku obszerniejszego artykułu zatytułowanego „*Poland*”, który okazał się w dwa lata po pierwszym⁸³. Autorstwo drugiego artykułu przypisywano pierwotnie Actonowi⁸⁴. Dopiero publikacja korespondencji Actona z Simpsonem pokazała, że napisał go Simpson. Acton nato-

⁸⁰ *Ibidem*. Acton ma na myśli abp Antoniego Fijałkowskiego (zm. w październiku 1861 r.), a nie abp Zygmunta Szczęsnego Felińskiego, który został mianowany dopiero w styczniu 1862 r., a więc w parę miesięcy po publikacji artykułu Actona.

⁸¹ Acton do Richarda Simpsona, 9 marca oraz 26 marca 1863 r., [w:] J.L. Altholz, D. McElrath i J. Holland (red.), *The Correspondence of Lord Acton and Richard Simpson* (dalej cyt.: *Acton-Simpson Correspondence*), Cambridge: Cambridge University Press 1971, t. 3, s. 98, 101.

⁸² Simpson do Actona, 26 stycznia 1863 r., *Acton-Simpson Correspondence*, t. 3, s. 78.

⁸³ Por. Acton do Simpsona, 5 marca 1863 r., s. 94–95; 16 marca, s. 100–101; 26 marca, s. 101–102, oraz Simpson do Actona, 6 marca, s. 97, wszystkie listy [w:] *Acton-Simpson Correspondence*, t. 3. Artykuł zatytułowany *Poland* ukazał się [w:] „*Home and Foreign Review*” t. 2 (kwiecień 1863), s. 677–695. Podobnie jak poprzedni artykuł zamieszczony był w sekcji „Wydarzenia bieżące”.

⁸⁴ W dziewiętnastowiecznych periodykach wydawanych w Anglii autorzy najczęściej nie podawali swoich nazwisk. W pismach, które Acton redagował lub do których pisywał, zwykle występuje anonimowo. Z rzadka artykuły są sygnowane inicjałem „A”, a wyjątkowo podpisywane nazwiskiem. Dlatego podstawowym źródłem dla ustalenia autorstwa artykułów jest pięciotomowe, monumentalne dzieło zwane *Wellesley Index to Victorian Periodicals, 1824–1900* (wydane pod redakcją Waltera Houghtona, University of Toronto Press 1965–1888). *Index* ten przypisuje autorstwo tego artykułu Actonowi (t. I, s. 552).

miast dostarczył Simpsonowi niezbędne materiały, dyskutował z nim jego tezy oraz dokonał jego edycji⁸⁵.

Sprawa autorstwa tego artykułu jest o tyle ważna, że istnieją poważne rozbieżności między jego wymową a treścią wewnętrznych dyskusji toczonych między Simpsonem i Actonem.

Opublikowany artykuł prezentuje zwięźle historię Polski w epoce napoleońskiej, królestwa kongresowego, powstania listopadowego oraz brutalnych represji, jakie na nią spadły w okresie popowstaniowym. Następnie opisuje napiętą sytuację na wsi, brak udziału chłopów w powstaniu listopadowym, próby ich wciągnięcia do walki w powstaniu, a także możliwość wykorzystania przez Rosję antagonizmów między dworem a wsią. Szerzej prezentuje materiał przytoczony już w artykule Actona „Russia and Poland” dotyczący panslawizmu, pogodzenia się Polaków z trwałością władzy rosyjskiej w królestwie, oraz działalności Towarzystwa Rolniczego i hrabiego Zamoyskiego, jednoznacznie wspierając ten rodzaj działań, jako najbardziej słuszny dla polepszenia sytuacji w królestwie. Dalej artykuł coraz szczegółowiej opisuje wzrost napięcia w latach 1860–1862, makiaweliczną politykę Wielopolskiego, zakończoną branką do wojska oraz wybuchem powstania, i wreszcie pokazuje dzieje pierwszych miesięcy powstania styczniowego.

Artykuł konkluduje, że Polaków nie można potępiać za brak współdziałania z rządami zaborcy. Rosyjskie reformy często były zapowiadane, ale zawsze okazywały się czczymi obietnicami. Rosja musi najpierw wejść na drogę reform politycznych. Wyzwolenie chłopów nie wystarcza, ponieważ jego celem nie była liberalizacja reżimu w Rosji, a oparcie despotyzmu na „demokratycznych” zasadach. Reforma ta nie dawała, ani żadnych gwarancji konstytucyjnych Polakom, ani wolności, o którą walczą.

„Dopóki Rosja jest tym, czym jest, Polacy są usprawiedliwieni w próbach wyzwolenia się od niej; mogą opierać się o te same zasady, które Rosjanom pozwalają na pozbycie się cara”.

Co więcej, Polacy mieli rację nie wspierając polityki Wielopolskiego. Zmierzano do oddzielenia Polski od Zachodu,

„do którego należy z racji religii i cywilizacji, oraz zmuszała ją do wejścia do barbarzyńskiej konfederacji panslawizmu”.

⁸⁵ Acton do Simpsona, 26 marca 1863 r., s. 101, oraz Simpson do Actona, 2 kwietnia 1863 r., s. 103, [w:] *Acton-Simpson Correspondence*, t. 3.

mającego na celu przyciągnięcie Słowian do Rosji. Jego polityka, zatem, miała tylko pozór reform konstytucyjnych, a faktycznie podważała istniejący porządek w Europie. Wielopolski był nawet skłonny użyć chłopów, czyli najmniej cywilizowanej warstwy społeczeństwa, przeciwko ziemianom. Gdyby do tego doszło, warstwy, które są nośnikiem cywilizacji w Polsce, zostałyby zniszczone tylko dlatego, że „odmówiły zlania się z moskiewską kulturą”⁸⁶.

Wreszcie, ze względu na generalnie odmienne podejście do konspiracji w Polsce i w Anglii, a w szczególności do konspiracyjnych metod powstania styczniowego, jak również z uwagi na wyraźne na różnice poglądów między Actonem a jego przyjacielem, warto zacytować zdania kończące artykuł Simpsona:

„Organizacje, które uniemożliwiły rewolucyjne zamysły [Wielopolskiego] nie mogą być oceniane przez pryzmat ich działania w podziemiu. Wymiar moralny takich organizacji nie może być krytykowany z powodu ich konspiracyjności, ale oceniany przez cele, które próbują osiągnąć. Podziemne organizacje mogą być potępiane tylko w tych krajach, gdzie istnieje prawo do zrzeszania się i gdzie konspiracja nie ma innego uzasadnienia, jak tylko ukrycie nielegalnych i niemoralnych celów. Tam gdzie cele są legalne i słuszne, a z powodu tyranii władzy nie mogą być osiągnięte innymi drogami jak przez działania w podziemiu, takie organizacje są całkowicie usprawiedliwione”⁸⁷.

Tyle Simpson. Co do Actona, jego poglądy na kwestię odzyskania niepodległości przez Polskę są zaskakująco nieprzychylnie. Okazuje się, że Acton-liberał, stawiający wolność na piedestale, jako najwyższą polityczną zasadę, jest jednocześnie zwolennikiem *Realpolitik* i wydaje się ocierać się o tak potępiany przezeń makiawelizm. W liście z 2 marca instruuje Simpsona, aby nie zapomniał „opisać niesłusznych tendencji wśród Polaków i ich ogólną inklinację, aby zdobyć niepodległość w oparciu o zasadę narodową”. Acton uznaje to za rewolucyjną metodę, która dodatkowo podnosi kwestię przynależności Wielkopolski (co pociąga za sobą wrogość Prus), oraz Galicji (co pozbawiłoby Austrię wielkiej prowincji). Co więcej, taka postawa usprawiedliwia rosyjską determinację, aby zdusić powstanie⁸⁸.

6 marca Acton objaśnia szerzej swój punkt widzenia na sprawę polską. Fragment ten warto zacytować, nie tylko ze względu na jego stosunek do walki o niepodległość Polski. Rzuca on także nowe światło na naturę liberalizmu Actona oraz na jego hierarchię wartości w walce o wyzwolenie narodowe.

⁸⁶ *Poland*, s. 694–695.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 695.

⁸⁸ Acton do Simpsona, 2 marca 1863 r., *Acton-Simpson Correspondence*, t. 3, s. 87. Komentarz w kwestii utraty Galicji przez Austrię pojawia się w liście do Simpsona z 6 marca, *ibidem*, s. 94.

„Z punktu widzenia tego, co jest słuszne (right), należy nalegać na ustanowienie sprawiedliwych rządów oraz poszerzenie zakresu wolności [w Polsce], jak i gdziekolwiek indziej. Narodowa niepodległość nie może wejść w kolizję z tą normą (...). Z przewagą rewolucyjnej partii, nie ma gwarancji dobrych rządów w odrodzonej Polsce. (...)

W oparciu o zasadę, że arbitralna władza musi być obalona, nie wolno nam myśleć o wyzwolonej Polsce, ale o nawróconym carze. Zło w Rosji jest również wielkie i tylko część pracy byłaby osiągnięta przez oddzielenie od niej Polski. Zasada ta wymaga od nas także obrony Rosjan. Jeśli będziemy się opierać o traktaty z 1815 r., jako zabezpieczające wolność w Polsce, to zabezpieczają one też przed [jej] odrodzeniem. Polacy mają takie same prawo do starej, obiecannej konstytucji [na Kongresie Wiedeńskim], jak Austria do Galicji, a Prusy do Poznania. Nie wystarczy, aby upierać się przy tej konstytucji. Zło wynika nie z opresji Polski, ale z tego, że gnębicielem jest Petersburg. Prawo Polaków do konstytucji nie jest większe niż prawo Rosji. (...) Położenie Rosjan nie poprawi się przez oddzielenie Polski. Jeśli zapomina się o trosce o [Rosjan], zapomina się o samej zasadzie.

Nie widzę jak możemy być spójni domagając się separacji Polski, lub przywrócenia jej starych ziem. W oparciu o słuszną zasadę legitymizmu, rosyjski despotyzm usprawiedliwiałby rewolucję, a jeśli tak, to [zasada ta powinna działać] również na rzecz Rosjan. Zbrodnia, która doprowadziła do zniszczenia Wenecji, była większa niż ta, która doprowadziła do rozbiorów Polski (...). A jednak nie domagamy się odrodzenia Wenecji kosztem Austrii lub Włoch. Z krzywdy rozbiorów, nie możemy teraz wyprowadzać prawa [do odrodzenia Polski].

Z religijnego punktu widzenia, które nie może być drogowskazem, ale powinno zabezpieczać nam tyły, walka Polski o niepodległość jest wielkim złem dla katolików w Rosji, gdyż łączy katolicyzm z buntem. Natomiast Polska pogodzona [z przynależnością do Rosji], samorządna i niosąca samorządność do Rosji, byłaby wielkim wsparciem dla rosyjskich katolików⁸⁹.

Na pierwszy rzut oka powyższy cytat jest zaskakujący w zestawieniu z tym, co Acton otwarcie głosił. Jego liberalizm zawsze zakładał pierwszeństwo obywatelskiej wolności wobec jakiegokolwiek innej zasady, prawo wspólnoty politycznej do decydowania o swoich losach oraz fundamentalny sprzeciw wobec każdej arbitralnej władzy. W Actońskim systemie wartości przypadek polskiej walki o odzyskanie niepodległości, wydawałoby się, całkowicie zasługiwał na wsparcie. Tym bardziej, że sam Acton niezwykle mocno potępił rozbiory, jako zbrodnię wobec wielkiego państwa i narodu. Wreszcie, Moskwa i Rosja z reguły była dla niego symbolem niereformowalnego despotyzmu, pokrewnego w naturze do cesarstwa bizantyńskiego i późnego cesarstwa rzymskiego⁹⁰. A jednak opowiedział się przeciwko walce Polaków o niepodległość. Dlaczego?

⁸⁹ Acton do Simpsona, 6 marca, 1863 r., [w:] *Acton-Simpson Correspondence*, t. 3, s. 94–95. Tekst jest pisany potoczną angielszczyzną, nie przeznaczoną do publikacji, właściwą dla kontaktów między osobami, które często dyskutują i potrafią się zrozumieć w pół zdania. Polskie tłumaczenie próbuje w tym fragmencie wygładzać nieco język Actona.

⁹⁰ Późne cesarstwo rzymskie było dla niego „ślepą uliczką”, niereformowalną despotcją, która dla dobra wolności musiała upaść. Bizancjum, a później Moskwa, były przedłu-

Wydaje się, że casus Polski należy umieścić w kontekście poglądów Actona na samorządność oraz na nacjonalizm. Co do pierwszego, samorządność była dla Actona zawsze początkiem obywatelskiej wolności. Do jej kształtowania niekonieczne jest państwo narodowe. Jak wspomniano powyżej, Acton potrafił aprobować nawet imperium rzymskie, ponieważ pozostawiło samorządność tysięcy *poleis*, funkcjonujących jako municypalne samorzady. Wprawdzie finalnym etapem rozwoju samorządności mogła być niepodległość, jak np. kolonii amerykańskich, ale Acton widocznie uznawał, że Polska w latach 60. XIX w. nie była na tym etapie. Ostatecznie, ideałem dla Actona było państwo „narodowej wolności”, czyli wieloetniczne państwo, zapewniające wolność polityczną każdej narodowości wchodzącej w jego skład.

Jeśli chodzi o nacjonalizm, jak wspomniano, Acton uznawał go za ideę zbrodniczą. Powstanie styczniowe oceniał jako akcję wynikającą z nacjonalizmu (pamiętajmy, że nacjonalizm w świecie angloamerykańskim był i jest inaczej definiowany niż w Europie Środkowo-Wschodniej). Polacy w połowie XIX w. domagali się wolności opartej na prawie narodu do posiadania swego państwa. Mimo że byli narodem historycznym, Acton wciąż traktował polski bój o niepodległość jako element nacjonalizmu. Umykało mu to, że ta walka była *de facto* zmaganiem o odrodzenie wielonarodowej Rzeczypospolitej, a zatem państwa, które winno mu przypaść do gustu.

To, co jednak szczególnie zaskakuje, to wiara Actona w możliwość przemiany autokracji i szanse Polski na życie w wolności w ramach cesarstwa rosyjskiego. Wszak, jak wspomniano, Rosja dla niego była symbolem niereformowalnego despotyzmu. Wydaje się, że wytłumaczeniem tej niespójności w poglądach Actona może być jego wiara w przemianę w Rosji pod panowaniem Aleksandra II, „cara-reformatora”. Dodatkowo, w grę wchodzi prawdopodobnie ewolucja jego poglądów – w dekadę później Acton nie miał już wątpliwości, że autokracja rosyjska jest drogą jednokierunkową, niepodatną na ewolucję w stronę politycznej wolności⁹¹.

Wymiana poglądów między Actonem i Simpsonem ujawnia jeszcze jeden czynnik, uznawany przez obu za ważny. W odpowiedzi na zarzuty Actona z listu datowanego na 6 marca, Simpson podkreśla, że jego wsparcie dla niepodległości Polski nie wynika z postawy nacjonalisty, ale obawy przed wielkością Rosji, która może śmiertelnie zagrażać Europie, niezależnie od jej systemu politycznego. Dlatego w interesie Europy leży osłabienie Rosji

żeniem tej odrażającej formy politycznej – Acton nie zwykł był przebierać w słowach w odniesieniu do tychże reżimów politycznych. Por. *Sir Erskine*, s. 69; *Freedom in Antiquity*, s. 31, 33; Ch. Lazarski, *Power Tends to Corrupt*, s. 52–61.

⁹¹ Por. przypis nr 90.

poprzez oddzielenie od niej Polski. Z tego punktu widzenia można by spodziewać się po Austrii i Prusach, że zechcą ponieść niewielkie ofiary, jak się domyślamy, w postaci utraty Galicji i Wielkopolski⁹².

PODSUMOWANIE

Lektura krótszych lub dłuższych wzmianek i uwag Actona na temat Polski oraz znajomość kontekstów, w który zostały napisane, rozczarowuje z jednej strony, i zaskakuje z drugiej. Ten historyk i myśliciel polityczny, znający dzieje Europy jak pewnie mało kto w jego czasach i potrafiający zadziwiać znajomością wydarzeń nawet najbardziej egzotycznych miejsc kontynentu, był jednak wciąż typowym zachodnioeuropejskim historykiem, dla którego dzieje Europy były tożsame z dziejami Zachodu, a wszystko, co się działo na wschód od Renu, ewentualnie Elby, było już poza głównym nurtem dziejów powszechnych. Acton zaskakuje, z kolei, oceną powstania styczniowego, tak odległą od jego typowych poglądów na to, czym jest wolność i czym jest prawdziwy liberalizm.

Co do punktu pierwszego – w czym Acton rozczarowuje, okazuje się, że mimo znajomości wielu szczegółów z dziejów Rzeczypospolitej, nie rozumiał, czym była w istocie ta wspólnota polityczna. Aczkolwiek umieścił ją wśród „cywilizowanych narodów” Europy, to jednak była wśród nich najbardziej zacofanym krajem, tak jakby modernizacja zwykle szła w parze z wolnością. Chociaż Rzeczpospolita nie uciekła się do prześladowań w dobie reformacji i uniknęła znienawidzonego przezeń absolutyzmu, to jednak miała „najsłabszy rząd” w Europie, tak jakby wierzył, że silne rządy służyły z reguły obywatelskiej wolności. Zauważając, że Polacy miłują wolność „zawsze”, że w przeciwieństwie do Francji nie łączą tego ze zniesieniem wszelkich nierówności, ale ze szlachectwem, Acton nie zdobywa się na refleksję, że aż do jego czasów wolność w Europie oznaczała w istocie uprzywilejowanie dla pewnych warstw społecznych, a nie wolność dla każdego, oraz że gdy rewolucja francuska podjęła próbę zaprowadzanie powszechnej równości, skończyła na wielkim terrorze, a nie na poszerzeniu obszaru wolności obywatelskich. I wreszcie wiedząc, że Rzeczpospolita była państwem wieloetnicznym, wieloreligijnym, ze szlachtą pochodzącą z różnych narodowości – nie zauważa, że kraj ten był bliżej jego ideału narodowej wolności niż choćby jego ojczyzna, Anglia.

⁹² Simpson do Actona, 6 marca 1863 r., [w:] *Acton-Simpson Correspondence*, t. 3, 97. Acton wydaje się przyjmować ten argument. W listach do Simpsona z 16 i 26 marca wspomina o gotowości Austrii do rezygnacji z Galicji oraz omawia z aprobatą manuskrypt jego artykułu na temat Polski, *Acton-Simpson Correspondence*, t. 3, s. 101.

Można zatem skonkludować, że wiedza Actona na temat Rzeczypospolitej nie była głęboka, ograniczała się do wydarzeń i obiegowych opinii na jej temat, wychodzących spod piór zachodnich historyków, zapewne głównie niemieckich i francuskich, oraz że sam Acton nie odrobił lekcji polegającej na refleksji nad faktami i opiniami, które znał. W przypadku historyka i myśliciela, który zwykle zadziwia oryginalnością spojrzenia na przedmiot swojego badania, powyższa konkluzja prowadzi do kolejnego wniosku, a mianowicie, że nie uznawał Rzeczypospolitej za kraj godny jego głębszego zainteresowania i dlatego ograniczył się do powtórzeń cudzych opinii.

W kwestii, w której Acton zadziwia swoją postawą wobec Polski, to jego zaskakująco „realistyczny” stosunek do powstania styczniowego. Pamiętając o jego „religijnym” uwielbieniu dla wolności oraz organicznego liberalizmu, i nawet biorąc pod uwagę jego awersję i pogardę dla nacjonalizmu, trudno zrozumieć, dlaczego nie uwzględniał chęci wolności i pomyślności milionów Polaków. Jego opozycja wobec powstania nie wynikała z obawy o jego klęskę i nieunikniony odwet oraz prześladowania ze strony rosyjskiej, ale ze względu na dobro i wolność Rosjan oraz na interes katolicyzmu w Rosji. Nie lepiej wygląda też jego ostateczne uznanie, że Simpson może mieć rację w kwestii powstania. Potęga Rosji ma być tak wielka, tak zagrażająca Europie, że istnieje konieczność jej osłabienia, nawet poprzez powstanie, które odwoływało się do znienawidzonych, „nacjonalistycznych” haseł. To cyniczny rys w myśleniu Actona, szerzej nieznanym. Znany bowiem jest zwykle ze swojej nieugiętej obrony zasad, wręcz doktrynerskiego podejścia do świata wartości. Stosunek do powstania styczniowego odsłania jednak inne, nowe oblicze Actona.

BIBLIOGRAFIA

Źródła niepublikowane

Cambridge University Library, Department of Manuscripts, Acton Papers, Additional Manuscripts

Artykuły lorda Actona

Uwaga: *Selected Writings of Lord Acton* (dalej cyt.: *SWLA*), J.R. Fears (red.), Indianapolis: Liberty Classics, 1985–1988.

Colonies. „Rambler” t. 6, n.s. (marzec 1863), przedruk: *SWLA*, t. 1.

Expectation of the French Revolution. „Rambler” t. 5, n.s. (lipiec 1861), przedruk: *SWLA*, t. 2.

- German Schools of History*. „English Historical Review” 1886, nr 1, przedruk: *SWLA*, t. 2.
- Mr. Goldwin Smith’s Irish History*. „Rambler” t. 6, n.s. 6 (styczeń 1862), przedruk: *SWLA*, t. 2.
- Nationality*. „Home and Foreign Review” nr 1 (lipiec 1862), przedruk: *SWLA*, t. 1.
- Notes on the Present State of Austria*. „Rambler” t. 4, n.s. (styczeń 1861), przedruk: D. Woodruff (red.), *Essays on Church and State, by Lord Acton*, New York: Thomas Y. Crowell, 1968.
- Political Causes of the American Revolution*. „Rambler” t. 5, n.s. (maj 1861), przedruk: *SWLA*, t. 1.
- Political Thoughts on the Church*. „Rambler” t. 11, n.s. (styczeń 1859), przedruk: *SWLA*, t. 3.
- Report on Current Events, July 1860*. „Rambler” t. 3, n.s. (lipiec 1860), przedruk: *SWLA*, t. 1.
- Review of Frederick Arnold’s Public Life of Lord Macaulay*, „Home and Foreign Review” t. 2, nr 3 (styczeń 1863), przedruk: *SWLA*, t. 1.
- Review of Knight’s Popular History of England*. „Home and Foreign Review” t. 2, nr 3 (styczeń 1863), przedruk: *SWLA*, t. 1.
- Review of Poirson’s Histoire du Regne de Henri IV*. „Dublin Review”, nr 44 (marzec 1858), przedruk: *SWLA*, t. 2.
- Review of Thomas Arnold’s Manual of English Literature*. „Home and Foreign Review” t. 2, nr 3 (styczeń 1863), przedruk: *SWLA*, t. 1.
- Roman Question*, „Rambler” t. 2, n.s. (styczeń 1860).
- Russia and Poland*. „Rambler” t. 5, n.s. (lipiec 1861).
- Secret History of Charles II*. „Home and Foreign Review” nr 1 (lipiec 1862), przedruk: *SWLA*, t. 2.
- Simpson R. *Poland*. „Home and Foreign Review” t. 2 (kwiecień 1863).
- Sir Erskine May’s Democracy in Europe*. „Quarterly Review” nr 145 (styczeń 1878), przedruk: *SWLA*, t. 1.
- The Borgias and their Latest Historian*. „North British Review”, nr 53 (styczeń 1871), przedruk: *SWLA*, t. 2.
- The Civil War in America: Its Place in History*. *Bridgnorth Journal*, 20 stycznia 1866, przedruk: *SWLA*, t. 1.
- The History of Freedom in Antiquity*, wykład publiczny wygłoszony 26 lutego 1877 r. dla członków Bridgnorth Institution, przedruk: *SWLA*, t. 1.
- The History of Freedom in Christianity*, wykład publiczny wygłoszony 28 maja 1877 r. dla członków Bridgnorth Institution, przedruk: *SWLA*, t. 1.

- The Massacre of St. Bartholomew.* „North British Review”, nr 51 (październik 1869), przedruk: *SWLA*, t. 2.
- The Piedmontese Ultimatum to the Holy See.* „Rambler” t. 6, new series [n.s.] (styczeń 1862), przedruk: *SWLA*, t. 1.
- The Political System of the Popes.* „Rambler” t. 2, n.s. (styczeń 1860), t. 3 (maj 1860) i t. 4 (styczeń 1861), przedruk: D. Woodruff (red.), *Essays on Church and State, by Lord Acton*, New York: Thomas Y. Crowell, 1968.
- The War in America.* „Rambler” t. 5, n.s. (wrzesień 1861), przedruk: *SWLA*, t. 1.

Zbiory wykładów i korespondencji lorda Actona

- Altholz, J.L., McElrath D., Holland J. (red.), *The Correspondence of Lord Acton and Richard Simpson*, Cambridge: Cambridge University Press, 1971, t. 3.
- Figgis J.N., Reginald V.L. (red.), *Lectures on the French Revolution*, London: Macmillan, 1910.
- Figgis J.N., Reginald V.L. (red.), *Selections from the Correspondence of the First Lord*, New York: Longmans, Green, 1917.
- Paul H. (red.), *Letters of Lord Acton to Mary, Daughter of the Right Hon. W.E. Gladstone*, wyd. II. London: Macmillan, 1913.
- Trevor-Roper H. (red.), *Lectures on Modern History*, wyd. III. Cleveland and New York: Meridian Books, 1967 (pierwsze wyd. Macmillan, 1906).

Opracowania

- Chadwick O., *Acton and History*, Cambridge: Cambridge Un. Press, 1998.
- Hill R., *Lord Acton*, New Haven: Yale University Press, 2000.
- Himmelfarb G., *Lord Acton: A Study in Conscience and Politics*, wyd. II. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- Kochan L., *Acton on History*, London: Andre Deutsch, 1954.
- Lang T., *Lord Acton and „The Insanity of Nationality”*, „Journal of the History of Ideas” t. 63, nr 1 (styczeń 2002).
- Lazarski Ch. (Krzysztof), *Power Tends to Corrupt: Lord Acton’s Study of Liberty*, DeKalb: Northern Illinois Un. Press, 2012.
- Lazarski Ch. (Krzysztof), *Freedom, State, and “National Unity” in Lord Acton’s Thought*, [w:] K. Friedrich, B.M. Pendzich (red.), *Citizenship and Identity in a Multinational Commonwealth*, Leiden: Brill, 2009.
- Schuettinger R.L., *Lord Acton: Historian of Liberty*, LaSalle, IL: Open Court 1976.
- Tulloch H., *Acton*, London: Weidenfeld and Nicholson, 1988.

LORD ACTON A POLSKA

Streszczenie

Z jednym wyjątkiem, lord Acton nie napisał nic, co byłoby w całości poświęcone Polsce. Z drugiej strony, Rzeczpospolita Obojga Narodów oraz Polska w ogólności występują często na stronach tego, co Acton napisał. Artykuł niniejszy zbiera te porozrzucane uwagi i próbuje zbadać poglądy Actona na Polskę, poczynając od początku jej historii w X wieku, a kończąc na powstaniu styczniowym 1863 r. Konkluzje nieco rozczarowują, ale i zaskakują. Znając historię Polski w wielu szczegółach, Acton nie wychodzi jednak poza standardowe, zachodnie ujęcie, dowodząc, że nie miał własnych przemyśleń na temat demokracji szlacheckiej i polskich wolności. Z kolei jego stosunek do powstania styczniowego zaskakuje zimnym, *realpolitik* podejściem, dalekim od zwykłego, dogmatycznego ukochania obywatelskiej wolności. Pod tym względem artykuł rewiduje w pewnym stopniu to, co wiedzieliśmy na temat actońskiej teorii wolności oraz jego ujęciu liberalizmu.

LORD ACTON AND POLAND

Summary

With one exception, Lord Acton did not write anything that is entirely devoted to Poland. On the other hand, the Polish Lithuanian Commonwealth and Poland in general are mentioned many times in his writing. The article collects those scattered remarks and attempts to explore Lord Acton's views on Poland, beginning with Poland's origins in the tenth century and ending with the January Uprising of 1863. The conclusions are somewhat disappointing and surprising. Knowing Polish history in detail, Lord Acton did not go beyond standard Western clichés about it, proving he did not reflect much on the nature of gentry's democracy and Polish liberties. The most surprising of his views on the uprising, in turn, is his cold, *realpolitik* approach, far from his usual dogmatic love of civic liberty. In this respect, the article in a way revises what we have known so far about Acton's theory of liberty and his view on liberalism.

Лорд Актон и Польша

Резюме

За единственным исключением, лорд Актон не написал ничего из того, что было бы целиком посвящено Польше. С другой стороны, Речь Посполитая и Польша в общем понимании часто выступают на страницах написанного Актоном. В статье собраны эти разрозненные замечания и представлена попытка рассмотреть взгляды Актона на Польшу, начиная с её истории, уходящей своими корнями в X век, и останавливаясь на январском восстании 1863 года. Выводы оказались несколько разочаровывающими и одновременно неожиданными. Являясь знатоком истории Польши в малейших её деталях, Актон, однако, не выходит за рамки стандартного, западного восприятия, демонстрируя отсутствие собственной точки зрения на тему дворянской демократии и польской независимости. В свою очередь, его отношение к январскому восстанию озадачивает холодным, реально-политическим подходом, далёким от обычного, догматического пристрастия к гражданской свободе. В этом отношении автор статьи пересматривает в определённой степени то, что было известно о теории свободы Актона и его понимании либерализма.

R E C E N Z J E

EDWARD HALIŻAK, JACEK CZAPUTOWICZ (RED.)
TEORIA REALIZMU W NAUCE O STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH.
ZAŁOŻENIA I ZASTOSOWANIA BADAWCZE

WYDAWNICTWO RAMBLER, WARSZAWA 2014, SS. 392

W 2014 roku ukazały się na naszym rynku wydawniczym dwie publikacje, które mają duże znaczenie dla nauk o polityce w Polsce, w ostatnich latach przeżywających głęboki kryzys. Świadczy o nim zarówno spadek zainteresowania wśród maturzystów studiami na tym kierunku, jak i malejąca liczba publikacji naukowych poświęconych tej dyscyplinie. Wyżej wspomniane publikacje, to książka Jacka Więclawskiego poświęcona rozważaniom teoretycznym Hansa J. Morgenthaua (1904–1980), uważanego za ojca realizmu i twórcę fundamentów realistycznego nurtu w nauce o stosunkach międzynarodowych¹, oraz obszerna praca zbiorowa pod redakcją Edwarda Haliżaka i Jacka Czaputowicza, poświęcona istocie, miejscu i roli teorii realistycznej w nauce o stosunkach międzynarodowych². Wspólnym „mianownikiem” dla tych publikacji jest ich recenzentka, profesor Teresa Łoś-Nowak, wybitna politolożka, autorka wielu prac naukowych poświęconych współczesnym stosunkom międzynarodowym i metodologii ich badań, w tym również teoriom realistycznym, które w debatach teoretycznych dominowały aż do końca lat 80. XX wieku. Jednakże kryzys paradygmatu realistycznego w postrzeganiu stosunków międzynarodowych, do jakiego doszło po upadku Związku Radzieckiego i rozpadzie systemu bipolarnego (dwubiegunowego), zmusił wielu politologów identyfikujących się z realizmem do głębszych przemyśleń. Zaowocowało to dalszymi rozważaniami i poszukiwaniem inspiracji

¹ J. Więclawski, *Teoria realizmu Hansa J. Morgenthaua: koncepcje, krytyka i znaczenie dla współczesnych stosunków międzynarodowych*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2014.

² E. Haliżak, J. Czaputowicz (red.), *Teorie realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych. Założenia i zastosowania badawcze*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014.

badawczych w innych nurtach realizmu, nie tylko w realizmie strukturalnym, dominującym od początku lat 80. w naukach politycznych, który jednak nie poradził sobie z wyjaśnieniem dynamicznych i radykalnych zmian zachodzących na arenie międzynarodowej na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, które doprowadziły na świecie do ewolucji wspomnianego ładu dwubiegunowego. Kryzys realizmu strukturalnego, a także innych paradygmatów badawczych w nauce o stosunkach międzynarodowych, spowodował, że w pierwszej dekadzie XXI wieku doszło wręcz do renesansu teorii realizmu klasycznego, którego fundamenty zbudował Hans J. Morgenthau. Teoria ta, obok paradygmatu geopolitycznego i geoeconomicznego, okazuje się dziś najbardziej przydatną do analizy stosunków międzynarodowych. I nie chodzi tylko o uciekanie się do siły (przemocy) w polityce zagranicznej państw, uważanych przez realistów za głównych aktorów na arenie międzynarodowej. Rozwinięta przez Hansa J. Morgenthaua refleksja nad światem polityki i rządzącymi nią prawami była bowiem daleka od brutalnej *Realpolitik* oraz podkreślała konieczność zaprowadzenia nad rywalizacją o potęgę obecną w polityce. Morgenthau w swoich rozważaniach zwracał uwagę na istnienie związku między polityką i etyką oraz na ścisłe związki między wewnętrznym i międzynarodowym wymiarem aktywności politycznej państwa. Głosił, że skuteczna polityka zagraniczna wymaga równie sprawnej polityki wewnętrznej. Warto to dziś przypomnieć polskim elitom rządzącym.

Jak trafnie zauważa Jacek Więclawski:

„Realizm Morgenthaua prezentuje znacznie bardziej dynamiczną wizję rzeczywistości międzynarodowej niż realizm strukturalny Kenneta Waliza, uwzględnia zmienność stosunków międzynarodowych i czynników kształtujących potęgę państwa. W porównaniu z nurtem strukturalnym jest też podejściem dużo bardziej adekwatnym i inspirującym przy analizowaniu współczesnych stosunków międzynarodowych”³.

Do powyższych założeń teorii realizmu klasycznego oraz jego roli w rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych nawiązują autorzy w recenzowanej pracy zbiorowej, przygotowanej do druku pod redakcją wybitnych badaczy stosunków międzynarodowych, profesorów Edwarda Haliżaka i Jacka Czaputowicza. Edward Haliżak jest tutaj autorem krótkiego „wstępu”, a Jacek Czaputowicz nieco obszerniejszego „wprowadzenia”. Redaktorzy tej publikacji podkreślają, że jest ona pokłosiem Trzeciej Ogólnopolskiej Konferencji Polskiego Towarzystwa Stosunków Międzynarodowych, która odbyła się w listopadzie 2013 roku i była poświęcona istocie i roli teorii realizmu w strukturze wiedzy nauki o stosunkach międzynarodowych. Profesor Edward

³ J. Więclawski, *Teoria realizmu...*, *op. cit.*, s. 12.

Halizak stawia tutaj tezę – moim zdaniem dyskusyjną – a mianowicie, że teoria ta „stanowi o tożsamości tej dyscypliny naukowej”, czyli nauki o stosunkach międzynarodowych (s. 13). O tożsamości danej nauki i jej autonomii świadczą bowiem przede wszystkim przedmiot jej badań oraz wypracowana i empirycznie zweryfikowana metodologia, na którą oprócz teorii składają się adekwatne metody i techniki badawcze.

W ślad za najbardziej znanym dziś na świecie realistą, Johnem Mearsheimerem, Edward Halizak podkreśla, że dla realizmu nie ma eksplanacyjnej alternatywy⁴ i wskazuje na jego następujące walory:

1. Realizm umożliwia badanie wpływu anarchicznego systemu międzynarodowego na preferencje i strategie międzynarodowe państw, jak również na ich wewnętrzne instytucje państwowe.
2. Realizm umożliwia badanie wpływu nierównomiernej dystrybucji siły na zachowanie państw i strukturę systemu międzynarodowego.
3. Realizm umożliwia badanie ciągłości i zmian w stosunkach międzynarodowych (s. 14).

Nie ulega wątpliwości, także dla mnie, że ta najstarsza teoria stosunków międzynarodowych, dziś w świetle wydarzeń zachodzących na świecie, wraca do łask ekspertów i naukowców, którzy zajmują się badaniem i analizą stosunków międzynarodowych oraz ich prognozowaniem. Świat, a zwłaszcza wpływający na jego dzieje politycy, w tym szczególnie przywódcy wielkich mocarstw, wciąż w swoich decyzjach kierują się egoistycznymi interesami i próbują realizować je za pomocą siły, a mniej kierują się wartościami liberalnymi, jak pokój, demokracja, solidarność, sprawiedliwość, równość oraz zasadami prawa międzynarodowego (m.in.: suwerenna równość państw, integralność terytorialna i nienaruszalność granic).

Recenzowana książka, jak zaznacza Jacek Czaputowicz w jej redakcyjnym „wprowadzeniu”, jest poświęcona „teoretycznym założeniom realizmu i jego zastosowaniom do analizy różnych aspektów rzeczywistości międzynarodowej” (s. 17). Składa się z sześciu obszernych części, a każda podzielona jest na kilka rozdziałów. Autorami poszczególnych rozdziałów są – oprócz profesorów Edwarda Halizaka, Jacka Czaputowicza, Mirosława Sułka i Artura Gruszczyka, młodszy badacze stosunków międzynarodowych, przede wszystkim adiunkci i doktoranci z Instytutu Stosunków Międzynarodowych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego i z Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

⁴ J. Mearsheimer, *The False Promise of International Institutions*, „International Security” nr 19, 1995/1996.

Choć ramy objętościowe niniejszej recenzji nie pozwalają na szczegółowe omówienie zawartości merytorycznej tego wartościowego dzieła naukowego oraz jego poszczególnych części i rozdziałów, to jednak postaram się chociaż zasygnalizować ich treść, gdyż zasługują one na to zarówno ze względów teoretycznych, jak i utylitarnych.

W części pierwszej, zatytułowanej „Teoretyczne założenia realizmu”, którą uważam za jedną z ciekawszych w tej pracy, w rozdziale pierwszym Jacek Czaputowicz przedstawia „mapę współczesnego realizmu” w nauce o stosunkach międzynarodowych, czyli kolejno omawia istotę i walory eksplanacyjne realizmu klasycznego, neorealizmu i realizmu neoklasycznego. Swoje rozważania autor konkluduje tezą, że o przyszłości realizmu jako teorii stosunków międzynarodowych zadecyduje rywalizacja między neorealizmem a realizmem neoklasycznym. W rozdziale drugim Magdalena Kozub-Karkut analizuje istotę oraz główne założenia i możliwości realizmu neoklasycznego podkreślając, że nie jest on przeciwieństwem lecz kontynuacją teorii Kennetha Waltza⁵. Swoje rozważania autorka kończy konkluzją, że realizm neoklasyczny w istotny sposób uzupełnia założenia neorealizmu.

W następnym, trzecim rozdziale Szymon Maciejewski pisze o filozoficznych korzeniach realizmu politycznego, doszukując się ich nie tylko w myśli Tukidydesa, Arystotelesa i Platona, lecz także Heraklita z Efezu i Hippiasza z Elidy. Myśl realistyczna nie była też obca filozofom w czasach Średniowiecza (św. Augustyn, św. Tomasz) oraz w dobie Nowożytności, gdzie kamieniami milowymi były rozprawy Machiavellego, Hobbesa i Hegla. W tym kontekście, należy zgodzić się z tezą autora, że myśl realistyczna ma charakter ponadczasowy, gdyż świat nigdy nie był wolny od przemocy, wojen i konfliktów między narodami i państwami. Dlatego też realizm wciąż pozostaje aktualną koncepcją badawczą, w przeciwieństwie do wielu innych teorii politologicznych, ogłaszanych zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych w drugiej połowie XX wieku, które w większości okazywały się mało przydatne do badania stosunków międzynarodowych, a które w Polsce i w wielu krajach na świecie były przyjmowane bezkrytycznie. Teoria realizmu ma także wielu zagorzałych krytyków, do których zalicza się m.in. znany politolog John Vasquez⁶.

⁵ Szerzej na temat teorii Kennetha Waltza patrz m.in.: K. Waltz, *Struktura teorii stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010; J. Czaputowicz, *Teoria stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2007.

⁶ J. Vasquez, *The Realist Paradigm and Degenerative versus Progressive Research Programs*, „American Political Science Review” nr 91, 1997.

W rozdziale czwartym o krytykach i niedostatkach realistycznej analizy w opisie rzeczywistości międzynarodowej interesująco pisze Iwona Krzyżanowska-Skowronek. Przypomina, że krytyczni wobec realizmu są zwłaszcza postpozytywiści (Richard Ashley) i konstruktywiści (Aleksander Wendt). Mimo to, autorka pokazuje tutaj, o czym wcześniej już pisałem, że realizm wciąż zajmuje ważne miejsce w wyjaśnianiu zjawisk i procesów zachodzących także we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Jednocześnie krytycznie odnosi się do dorobku naukowego polskich politologów, gdzie – jej zdaniem – trudno znaleźć prace w pełni realistyczne, gdyż nasi badacze stosunków międzynarodowych ulegają presji dominującej w danym momencie politycznej retoryki. I trudno się nie zgodzić z tą oceną. Tymczasem badania naukowe wymagają – o czym wiadomo od czasów Arystotelesa i Platona – obiektywizmu i wyzbycia się wszelkich emocji, a to można osiągnąć poprzez zachowanie dystansu do życia politycznego w kraju i jego polityki zagranicznej.

Część druga omawianej pracy, zatytułowana „Zastosowania realizmu do analizy bezpieczeństwa i ekonomii”, obejmuje również cztery rozdziały, a inauguruje ją świetny tekst pióra profesora Mirosława Sułka, który pokazuje znaczenie teorii cyklu siły Chalesa F. Dorana. Autor prezentuje tutaj ową teorię oraz jej istotę na przykładzie analizy siły wybranych państw. Posługując się wskaźnikami określającymi potęgę państw, próbuje ukazać ich rolę i miejsce w stosunkach międzynarodowych. Prezentowane podejście mieści się w ramach badań ilościowych, wykorzystujących obliczenia matematyczne, rzadko jednak stosowanych w polskiej nauce o stosunkach międzynarodowych. Łukasz Fijałkowski pisze o teorii sekurytyzacji i jej przydatności w badaniach nad bezpieczeństwem oraz wskazuje związki między tą teorią a realizmem strukturalnym Kennetha Waltza. Autor dochodzi do wniosku, że chociaż teoria sekurytyzacji nie wypływa z realizmu, ale konstruktywizmu i analizy dyskursu, to świadomie nawiązuje do wielu elementów realizmu.

Kolejne dwa rozdziały w tej części pracy poświęcone są problemom ekonomiczno-handlowym i ich roli w stosunkach międzynarodowych. Karina Jędrzejewska pisze o merkantylizmie i nacjonalizmie ekonomicznym w perspektywie realistycznej, a Anna Wróbel o polityce handlowej państw w świetle założeń realizmu. Autorka omawia rolę handlu w stosunkach międzynarodowych z perspektywy teorii liberalnych, marksistowskich i realistycznych. Dochodzi do ciekawego wniosku, że korzyści przewidywane przez teorię handlu międzynarodowego nie są realizowane, gdyż państwa kierują się głównie interesem narodowym, często sięgając do narzędzi protekcyjnych, co jest zgodne z przewidywaniami realistów.

Trzecia część recenzowanej książki, zatytułowana „Narodowe interpretacje realizmu” zawiera dwa, bardzo interesujące teksty. Pierwszy, to erudycyjne opracowanie profesora Edwarda Haliżaka poświęcone realizmowi w chińskiej nauce o stosunkach międzynarodowych, a drugi tekst, to świetna analiza skali wykorzystywania teorii realistycznej w polskiej nauce o stosunkach międzynarodowych, przygotowana przez Annę Wojciuk i Jacka Czaputowicza. Edward Haliżak omawia recepcję realizmu w badaniach nad stosunkami międzynarodowymi w Chinach. Proces ten rozpoczął się już w latach 90. XX wieku poprzez tłumaczenie na język chiński wielu wybitnych dzieł poświęconych teoriom stosunków międzynarodowych, w szczególności zaś dotyczących teorii realizmu. Autor pokazuje, że teoria ta w Chinach cieszy się coraz większą popularnością i powstaje tam wręcz chińska szkoła realizmu. Za prekursora tej szkoły uważa się Yana Xuetonga, który w swych pracach naukowych interpretuje zachodni realizm poprzez pryzmat wartości zakorzenionych w chińskiej filozofii i kulturze. Edward Haliżak podkreśla, że dziś w Chinach mamy do czynienia z nasilającym się procesem odchodzenia od marksizmu i procesem dezideologizacji nauki.

Natomiast Anna Wojciuk i Jacek Czaputowicz, analizując miejsce realizmu w polskiej nauce o stosunkach międzynarodowych, dochodzą do wniosku, że inaczej niż właśnie w Chinach, gdzie odwoływanie się przez badaczy do własnej tradycji jest powszechne, dorobek polskiej tradycji realizmu politycznego został wręcz zapomniany i nie jest punktem odniesienia dla współczesnych polskich politologów. Co więcej, twierdzą oni, że w ogóle realizm jest słabo zakorzeniony w polskiej nauce o stosunkach międzynarodowych.

Kolejne trzy części recenzowanej pracy mają charakter utylitarny, czyli pokazują, jak zastosować (wykorzystać) teorię realistyczną do analizy stosunków międzynarodowych i prowadzenia polityki zagranicznej danego państwa. Część czwarta, zatytułowana „Zastosowania realizmu do analizy stosunków międzynarodowych na poziomie regionalnym”, składa się z trzech rozdziałów. Pierwszy z nich, opracowany przez Artura Gruszczaka, poświęcony jest zastosowaniu teorii realistycznej do badań naukowych nad Unią Europejską „jako wspólnotą wywiadowczą”. Autor odwołuje się tutaj do koncepcji „roztropnego realizmu”, która postuluje w badaniach nad stosunkami międzynarodowymi „zwrot ku praktyce”. Jej orędownikami od kilku lat są m. in. Emanuel Adler, Ted Hopf, Chris Brown i Jennifer Mitzen. Artur Gruszczak stawia tutaj – moim zdaniem – wątpliwą hipotezę, a mianowicie, że:

„roztropny realizm jest podejściem badawczym umożliwiającym proaktywną analizę sieciowych powiązań między aktorami państwowymi działającymi na poziomie decyzyjnym

w kierunku prewencji i antycypacji zagrożeń dla interesów narodowych. Proces tworzenia wspólnoty wywiadowczej Unii Europejskiej może być postrzegany i analizowany przy zastosowaniu koncepcji roztropnego realizmu z uwagi na dążenie państw, działających w pojedynkę lub na forum organizacji międzyrządowych, do praktycznego wspierania procesów decyzyjnych przy wykorzystaniu wspólnych przedsięwzięć w zakresie gromadzenia, przetwarzania i analizowania informacji i danych dotyczących obszarów o żywotnym znaczeniu dla interesów narodowych państw UE” (s. 230).

W rozdziale drugim tej części Damian Szacawa pokazuje możliwości wykorzystania realizmu do analizy współpracy regionalnej, a także założenia realizmu w odniesieniu do ról i funkcji pełnionych przez organizacje międzynarodowe na przykładzie Rady Państwa Morza Bałtyckiego. Według niego, teza realistów, że państwa ignorują działania organizacji międzynarodowych, jeżeli służą one realizacji ich interesów, nie znajduje potwierdzenia w praktyce. W rozdziale trzecim Wojciech Grabowski analizuje rolę realizmu i jego przydatność w badaniach nad regionami na przykładzie regionu państw Zatoki Perskiej. Podkreśla, że współpraca między państwami arabskimi tego regionu została spowodowana względami bezpieczeństwa, ale wraz z upływem czasu motyw ten stracił na znaczeniu, a państwa tego regionu zaczęły zapewniać sobie bezpieczeństwo poprzez relacje dwustronne ze Stanami Zjednoczonymi. Przykład ten – pisze Wojciech Grabowski – potwierdza tezę realizmu, że najważniejszą potrzebą państw jest bezpieczeństwo.

W piątej części pracy, zatytułowanej „Zastosowanie realizmu do analizy stosunków bilateralnych” znajdują się trzy rozdziały. Pierwszy, pióra Artura Skorka, poświęcony jest relacjom amerykańsko-izraelskim, analizowanym w perspektywie realistycznej, a rozdział drugi autorstwa Aleksandra Głogowskiego ukazuje konflikt indyjsko-pakistański w świetle teorii Kennetha Waliza i Johna Maersheimera. Autor trzeciego rozdziału Mirosław Walczak przedstawia współpracę turecko-irańską w świetle teorii realizmu defensywnego i realizmu ofensywnego. Ta część pracy również zasługuje na uznanie, biorąc pod uwagę jej walory merytoryczne i teoretyczne.

Część ostatnia, szósta, nosi tytuł „Zastosowania realizmu do analizy polityki zagranicznej” i składa się z czterech rozdziałów. W pierwszym Tomasz Młynarski pisze o preferencjach narodowych Francji wobec regionalnych i globalnych wyzwań przeciwdziałania zmianom klimatu. W rozdziale drugim Aldona Tomczyńska ciekawie i z dużym znanstwem problemu pisze o polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych po zakończeniu zimnej wojny w świetle teorii realizmu ofensywnego Johna J. Mearsheimera. Rozdział trzeci, którego autorką jest Agnieszka Kuszewska, przedstawia politykę bezpieczeństwa Pakistanu w świetle teorii realistycznej. Rozdział ostatni, czwarty, którego auto-

rem jest Rafał Kwieciński opisuje politykę zagraniczną Chin oraz ich miejsce i rolę we współczesnych stosunkach międzynarodowych, analizowanych przez pryzmat paradygmatu realistycznego.

Summa summarum, recenzowana praca na konkretnych przykładach weryfikuje główne założenia teorii realistycznej oraz ukazuje jej mocne i słabe strony. Opisuje duże możliwości eksplanacyjne tej teorii i aktualność jej założeń metodologicznych. Piszący tutaj autorzy, w różnych kontekstach i w różnych aspektach analizujący teorię realistyczną, wskazują na przewagę jej pozytywnych walorów, dzięki którym umożliwia ona wnikliwą, w miarę obiektywną analizę rzeczywistości międzynarodowej oraz ułatwia prognozowanie zmian zachodzących w stosunkach międzynarodowych. Pracę tę polecam wszystkim badaczom i ekspertom stosunków międzynarodowych. Szczególnie zaś powinna ona zainteresować doktorantów, którzy przymierzają się do pisanie rozpraw doktorskich z dziedziny nauk o polityce lub nauki o stosunkach międzynarodowych. Jest to zasadny postulat, gdyż, jak pisałem na wstępie niniejszej recenzji, znajomość teorii realistycznej, i nie tylko zresztą tej teorii, wśród polskich politologów i badaczy stosunków międzynarodowych wciąż jest na żenująco niskim poziomie.

Józef M. Fiszer

WŁADIMIR DACYSZEN, MAŁGORZATA PIETRASIAK
REGIONALNY ASPEKT HISTORII STOSUNKÓW ROSYJSKO-CHIŃSKICH

WYDAWNICTWO NAUKOWE *IBIDEM*, ŁÓDŹ 2012, ss. 144.

Stosunki dwustronne między oboma podmiotami rozwijały się od około czterech stuleci zarówno w kontaktach międzypaństwowych, jak i w formule międzyregionalnej. Ten ostatni wymiar wzajemnych relacji odgrywał ważną rolę nie tylko w formowaniu stosunków rosyjsko-chińskich na obszarach przygranicznych. Miał on również znaczący wpływ na całokształt kontaktów na linii Moskwa (Sankt Petersburg) – Pekin, oddziałując – momentami silnie – na „wielką politykę”. Okazało się to szczególnie odczuwalne w okresie Rosji carskiej oraz w latach porewolucyjnych (wojna domowa w Rosji i stopniowe kształtowanie się władzy radzieckiej, a także w latach II wojny światowej, zwycięstwa rewolucji chińskiej i proklamowania ChRL. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w okresach bliskiej współpracy „braterstwa na wieki” wymierzonej przeciwko „aktualnemu” wspólnemu wrogowi oraz wzajemnego konfliktu, gdy głównym przeciwnikiem stawał się niedawny sojusznik i w latach 90. XX wieku, powrotu do wzajemnie niezbędnej, leżącej w żywotnych interesach obu sąsiadów, współpracy. Relacje rosyjsko (radziecko)-chińskie od wielu dekad stanowią istotny czynnik rozwoju obu państw, ale i jeden z kluczowych elementów ładu międzynarodowego w regionie azjatycko-pacyficznym, a w ostatnim półwieczu także – ładu globalnego. Przebiegały one w warunkach głębokich wstrząsów i zmian realnego układu sił na arenie regionalnej, kontynentalnej oraz potencjału, pozycji i roli obu państw w układzie bilateralnym i międzynarodowym. Opierają się one na ściśle określonych interesach partnerów i mają niezwykle ważny wymiar taktyczny w nakreślanej w Moskwie i w Pekinie długofalowej strategii celów, do których zmierzają oba mocarstwa. Niekoniecznie są one zbieżne. Cechuje je brak wzajemnego zaufania. Łączą nagłaśnianą lub wyciszaną współpracę i ewidentną rywalizację.

Graniczące z Chinami ziemie Wschodniej Syberii, rosyjskiego Dalekiego Wschodu oraz wschodniej części należącej do Rosji Azji Środkowej, stanowiły peryferyjne regiony Imperium Rosyjskiego, a następnie porewolucyjnej Rosji. Mimo wysokiego formalnego stopnia centralizacji władzy w imperium Romanowów, odległość od centrum decyzyjnego państwa, „wspierana” niskim poziomem rozwoju infrastruktury komunikacyjnej oraz charakterem ówczesnej władzy publicznej w Rosji, sprzyjała autonomizacji zarządzania wspomnianymi regionami. Umożliwiała, a czasem nawet zmuszała, władze poszczególnych „odległych” regionów także do podejmowania względnie samodzielnych decyzji dotyczących relacji z sąsiednimi regionami chińskimi. Upadek caratu, dwie rewolucje i następująca po nich wojna domowa tylko pogłębiły ten stan rzeczy. Dość wspomnieć, że umacniająca się dopiero w tym regionie władza radziecka zmuszona została do okresowej akceptacji funkcjonowania – formalnie niezależnych – „niepodległych” Republik Dalekiego Wschodu (do 1922 roku) i państwa Tannu Tuwa (Ludowej Republiki Tannu Tuwa; do 1941 roku). Po drugiej stronie granicy, istnienie podzielonych politycznie, ze słabą władzą centralną, Chin umożliwiała niektórym chińskim regionom prowadzenie „samodzielnej” (do czasu) polityki zagranicznej niezależnej od władzy centralnej. Stwarzało to zresztą Rosji (ZSRR) szanse na realne współkształtowanie sytuacji, np. w Xinjiangu, czy zawieranie separatystycznych porozumień z niektórymi regionami Chin (*vide*: umowa między ZSRR i trzema autonomicznymi republikami wschodniochińskimi 1924 roku).

Transgraniczne aspekty relacji rosyjsko-chińskich zostały poważnie ograniczone (nawet zamrożone) wraz centralizacją i usprawnieniem władzy w ZSRR, a następnie w Chińskiej Republice Ludowej, co szczególnie dotyczy okresu, kiedy oba mocarstwa przeszły od współpracy do rywalizacji. Współpraca międzyregionalna znów bujnie rozkwitła po upadku Związku Radzieckiego – w czasach „nowej Rosji”. Peryferyjność regionów rosyjskiej Wschodniej Syberii i Dalekiego Wschodu względem centrum politycznego, ekonomicznego i społeczno-kulturalnego państwa oraz kryzys społeczno-gospodarczy, z jakim Rosja zmagiała od początku lat 90., wymusiły na władzach regionalnych zaangażowanie we współpracę transgraniczną w celu poprawy warunków własnego rozwoju. Nowy system polityczny, zwłaszcza federalna struktura państwa, dały regionom szansę na nawiązanie wszechstronnej kooperacji z regionami sąsiednich Chin. Dla ich gospodarek istotną stała się zwłaszcza wymiana handlowa z chińskimi partnerami. Na przełomie XX i XXI stulecia „zestaw” problemów związanych z kontaktami międzyregionalnymi Rosja–Chiny wydawał się zresztą podobny do tego z XIX wieku:

handel, migracje, przebieg granicy. Inna sprawa, że towarzyszyły im ze strony chińskiej od wieków XVIII, XIX do dekady lat 70. i 80. ub. stulecia uzasadnione obawy wobec ekspansywnej, imperialnej postawy i polityki Kremla a obecnie, wprawdzie innego charakteru, określone uprzedzenia ze strony rosyjskiej, które nie zawsze okazują się bezpodstawne.

Z powyższych względów praca Władimira Dacyszena i Małgorzaty Pietrasiak, pracowników naukowych – odpowiednio – Syberyjskiego Uniwersytetu Federalnego w Krasnojarsku oraz Uniwersytetu Łódzkiego (UŁ), wydana przez Interdyscyplinarny Zespół Badań Syberyjskich UŁ i poświęcona regionalnemu wymiarowi stosunków rosyjsko-chińskich, zasługuje na szczególną uwagę i docenienie. W odróżnieniu od zdecydowanej większości publikacji analizujących kontakty rosyjsko-chińskie (pewnym wyjątkiem są prace omawiające rosyjsko-chińską kooperację transgraniczną po 1991 roku), skupia się ona na rozwoju i znaczeniu ich międzyregionalnego (przygranicznego) wymiaru. Całokształt relacji Rosja (ZSRR)–Chiny autorzy pracy potraktowali jako wprowadzenie i tło dla dogłębnej i rzeczowej analizy zjawisk i procesów dotyczących regionalnego aspektu owych relacji. Nawet, jeśli podnosili problematykę „wielkiej polityki” w stosunkach Rosji z Chinami, starali się ukazać jej regionalną perspektywę, nie unikając krytycznej oceny imperialistycznej polityki Moskwy. Charakter źródeł (w większości rosyjskich), na których autorzy oparli swój wywód, nie spowodował, że przedstawili wyłącznie rosyjski punkt widzenia. W swej prezentacji stanowiska sąsiada stanęli przed trudnym zadaniem, gdyż Chińczycy w kwestiach zasadniczych ocen historycznych nie zmienili stanowiska. Nie doczekaliśmy się jeszcze opracowania przez chińskich naukowców pogłębionego krytycznego spojrzenia na politykę Cesarstwa Chińskiego w tym regionie w latach jego potęgi, które by były odpowiednikiem recenzowanej książki W. Dacyszyna i M. Pietrasik. Temat ten aktualnie Chińczycy wyciszyli, koncentrując się na intensywnie rozwijanych przygranicznych kontaktach i efektywnej współpracy¹.

¹ Skrajne stanowiska ZSRR i ChRL w apogeum zimnej wojny pomiędzy obu mocarstwami komunistycznymi na przełomie lat 60. i 70. i na początku lat 80., por. „Oświadczenie Rządu ZSRR z 29 marca 1969 r. „Prawda” 30 marca 1969 r. i 13 czerwca 1969 r. „Izwestia” 14 czerwca 1969, odpowiedź Rządu ChRL z 8 października 1969 r.: *W czym tkwi problem granicy chińsko-radzieckiej?* pióra Li Huichuna, który ukazał się na łamach „Guoji Wenti Yanjiu” („Studia Międzynarodowe”) 1 lipca 1969 r., obszerny skrót tej publikacji zamieszczony został 17 czerwca 1981 r. w organie KC KPCh Renmin Ribao (Dziennik Ludowy). Odpowiedź pióra P. Dalniewa – *W czym że deistwitielno sut zatrudnieniej w sovietsko-kiujskich pogranicznych pieriegawoarach?*?. „Miedzunarodnaja žizń”, nr 10, 1981, s. 73–90.

Książka W. Dacyszena i M. Pietrasiak obejmuje okres od przełomu XVII i XVIII stulecia, czyli nawiązania oficjalnych stosunków międzypaństwowych między Rosją i Chinami, po 1949 rok – moment utworzenia Chińskiej Republiki Ludowej („Nowych Chin”). W pierwszym rozdziale skupiono się na relacjach bilateralnych obu podmiotów w czasach carskiej Rosji, ze szczególnym uwypukleniem okresu natężenia rosyjskiej polityki imperialnej na Dalekim Wschodzie (od lat 90. XIX wieku), w tym ekspansji na teren Chin. Drugi rozdział, poświęcony stosunkom dwustronnym w latach od upadku caratu w Rosji po początek II wojny światowej, powinien być zachętą do refleksji nie tylko dla czytelnika przyzwyczajonego do historycznego europocentryzmu. Trzeci rozdział koncentruje się na wydarzeniach od rozpoczęcia pełzającej do otwartej japońskiej agresji na Chiny (początek lat 30. XX wieku). W czwartym rozdziale wywód rozwinęto o analizę relacji radziecko-chińskich w czasie II wojny światowej i we wczesnych latach powojennych.

Omawiając publikację W. Dacyszena i M. Pietrasiak, warto podkreślić kilka wyróżniających ją cech. Autorzy, poza opisem i analizą wcześniej wzmiankowanych zjawisk i procesów, odnieśli się do problemu znajomości Chin w rosyjskich (radzieckich) regionach, w tym do rozwoju badań sinologicznych w aspekcie regionalnym. Ponadto, uwypuklili wyzwania, które – choć oczywiście w zmienionej formie – stawały przed rosyjskimi regionami w przeszłości, a mają (rosnące) znaczenie także w obecnych czasach. Chodzi przede wszystkim o wymianę handlową (i bazujący na niej rozwój społeczno-ekonomiczny) oraz kwestie migracji, zwłaszcza w kontekście imigracji z Chin do Rosji i związanych z tym wyzwań o charakterze nie tylko społecznym, lecz także gospodarczym i politycznym.

Za ciekawą i wyjątkową na polskim gruncie badawczym należy uznać bibliografię omawianej pracy. Bazę źródłową stanowią w tym przypadku materiały archiwalne, zbiory dokumentów, pamiętniki, książki i artykuły w językach rosyjskim, polskim i angielskim. Szczególną uwagę recenzujących zwróciły źródła archiwalne. Autorzy pracy dotarli nie tylko do dokumentów zawartych w archiwach i zbiorach dokumentów o charakterze „ogólnorosyjskim” („ogólnoradzieckim”), jak – na przykład – archiwum polityki zagranicznej Imperium Rosyjskiego, czy zbiory dokumentów dotyczące polityki zagranicznej ZSRR i stosunków radziecko-chińskich. W sposób istotny wartość wywodu podnoszą opisy i analizy oparte na materiałach zebranych w archiwach regionalnych jedenastu podmiotów Federacji Rosyjskiej: Obwodów Amurskiego, Irkuckiego (w tym przypadku: dwa różne archiwa), Nowosybirskiego i Tomskiego (dwa różne archiwa), Krajów Chabarowskiego i Krasnojarskiego (dwa różne archiwa), Republiki Chakasja oraz Rosyjskim Państwowym Archiwum Histo-

rycznym Dalekiego Wschodu. Publikację wzbogaciły unikatowe fotografie wykonane przez Konstantego de Lazari pod koniec XIX wieku na ówczesnym pograniczu rosyjsko-chińskim w Azji Środkowej.

Czego nam troszkę zabrakło? Brak przynajmniej krótkiego odnotowania wybitnego wkładu w dynamiczny rozwój Mandżurii i graniczących regionów po stronie rosyjskiej naszych rodaków: ponad 20-tysięcznej emigracji; zesłańców syberyjskich powstań listopadowego, styczniowego, ich potomków; Polaków wcielonych siłą do armii carskiej uczestników wojny rosyjsko-japońskiej 1904–1905 r., którzy pozostali w Chinach Północno-Wschodnich; inżynierów, techników, robotników zatrudnionych w rosyjskich dalekowschodnich przedsiębiorstwach, przede wszystkim przy budowie Kolej Wschodniochińskiej (KWDŻ), jak np. inż. Stanisława Kierbedzia, czy Adama Szydłowskiego, Kazimierza Grochowskiego, ich współpracowników, założycieli i budowniczych Harbinu, największego i najpiękniejszego miasta Mandżurii, określanego mianem „Paryża Północy”².

Jan Rowiński, Maciej Raś

² Szerzej por.: E. Kajdański, *Długi cień wielkiego muru. Jak Polacy odkrywali Chiny*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2005, s. 149; Wen Youren i Tan Polan, *Polska – Ognisty feniks zrodzony z Wisły*, Xiangang 2003; M. Kałuski, *Polacy w Chinach*, Warszawa 2001; L. Cyrzyk, *Polsko-Chińskie kontakty w ciągu dziejów*, „Przegląd Orientalistyczny”, 1989, nr 1–2, s. 9; J. Włodarski (red.), *Chiny w oczach Polaków*, Gdańsk 2001; A. Jabłońska, K. Krakowski, *Z dziejów Polonii harbińskiej*, „Przegląd Orientalistyczny”, 1961, nr 2, s. 164; K. Grochowski, *Polacy na Dalekim Wschodzie*, Harbin 1928; K. Symonolewicz, *Polak twórca nowoczesnej sieci komunikacyjnej w Chinach*, „Kurier Poranny” (Warszawa) n. 28, 1936; J. Rowiński, *Karty z dziejów wzajemnych stosunków*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar, G. Michałowska, S. Parzymies, J. Symonides, R. Zięba (red.), *Stosunki Międzynarodowe w XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2006, s. 864–890.

NOTY O AUTORACH

Wojciech Roszkowski – prof. zw. dr hab., profesor Instytutu Studiów Politycznych PAN

Marek Oramus – mgr, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Andrzej Janowicz – dr, Akademia Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie

Krystyna Iglicka – prof. zw. dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Katarzyna Gmaj – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Antoni Wierzejski – mgr, kierownik projektów w Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie

Adam Rogala-Lewicki – dr, adiunkt Wyższej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie

Józef M. Fiszer – prof. zw. dr hab., profesor Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie

Adrian Chojan – mgr, asystent Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie

Michał M. Kobierecki – dr, adiunkt Uniwersytetu Łódzkiego w Łodzi

Krzysztof Łazarski – dr hab., prof. nadzw. Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Jan Rowiński – dr hab., prof. nadzw. Uniwersytetu Warszawskiego w Warszawie

Maciej Raś – dr, adiunkt Uniwersytetu Warszawskiego w Warszawie

NOTES ON THE AUTHORS

Wojciech Roszkowski – Full Professor, PhD, Professor of the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

Marek Oramus – MA, Małopolska School of Public Administration of the Cracow University of Economics

Andrzej Janowicz – PhD, Vistula University in Warsaw

Krystyna Iglicka – Full Professor, PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw

Katarzyna Gmaj – PhD, Assistant Professor of Lazarski University in Warsaw

Antoni Wierzejski – MA, Project Manager in the Centre for International Relations in Warsaw

Adam Rogala-Lewicki – PhD, Assistant Professor of Higher School of the National Economy in Kutno

Józef M. Fiszer – Full Professor, PhD, Professor of the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

Adrian Chojan – MA, professor assistant in the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

Michał M. Kobierecki – PhD, Assistant Professor of the University of Łódź

Krzysztof Łazarski – PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw

Jan Rowiński – PhD, Professor of the University of Warsaw

Maciej Raś – PhD, Assistant Professor of the University of Warsaw

ПРИМЕЧАНИЯ ОБ АВТОРАХ

Войчех Рошковски – профессор, доктор наук, профессор Института Политологии ПАН

Марек Орамус – магистр, Малопольская школа государственного управления Экономического университета в Кракове

Анджей Янович – кандидат наук, преподаватель Финансовой академии Vistula в Варшаве

Кристина Иглицка – профессор, доктор наук, профессор Университета Лазарского в Варшаве

Катажина Гмай – кандидат наук, преподаватель Университета Лазарского в Варшаве

Антони Вежейски – магистр, руководитель проектов в Центре международных отношений в Варшаве

Адам Рогалья-Левицки – кандидат наук, преподаватель Академии народного хозяйства в Кутне

Юзеф М. Фишер – профессор, доктор наук, профессор Института Политологии ПАН в Варшаве

Адриан Хоян – магистр, ассистент Института Политологии ПАН в Варшаве

Михал М. Коберецки – кандидат наук, преподаватель Лодзинского университета в Лодзи

Кшиштоф Лазарски – доктор наук, доцент Университета Лазарского в Варшаве

Ян Ровиньски – доктор наук, доцент Университета Лазарского в Варшаве

Мацей Рась – кандидат наук, преподаватель Варшавского университета в Варшаве

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 <http://www.lazarski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficyna-wydawnicza/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 nie powinien przekraczać 22 stron znormalizowanego maszynopisu, 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

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. Remigiusz Bierzanek, *Przez wiek XX. Wspomnienia i refleksje*, Warszawa 2006.
4. Piotr Brzeziński, Zbigniew Czarnik, Zuzanna Łaganowska, Arwid Mednis, Stanisław Piątek, Maciej Rogalski, Marlena Wach, *Nowela listopadowa prawa telekomunikacyjnego*, Warszawa 2014.
5. Hans Ephraïmson-Abt, Anna Konert, *New Progress and Challenges in The Air Law*, Warszawa 2014.
6. Janusz Filipczuk, *Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej*, wyd. II, Warszawa 2007.
7. Jerzy A. Gawinecki (red. nauk.), *Ekonometria w zadaniach*, praca zbiorowa, Warszawa 2008.
8. Jerzy A. Gawinecki, *Matematyka dla ekonomistów*, Warszawa 2010.
9. Grażyna Gierszewska, Jerzy Kisielnicki (red. nauk.), *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
10. Tomasz G. Grosse (red. nauk.), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, praca zbiorowa, Warszawa 2013.
11. Marian Guzek, *Makroekonomia i polityka po neoliberalizmie. Eseje i polemiki*, Warszawa 2011.
12. Marian Guzek (red. nauk.), *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, praca zbiorowa, Warszawa 2012.
13. Marian Guzek, *Teorie ekonomii a instrumenty antykryzysowe*, Warszawa 2013.
14. Marian Guzek, *Kapitalizm na krawędzi*, Warszawa 2014.
15. Marian Guzek, *Doktryny ustrojowe. Od liberalizmu do libertarianizmu*, Warszawa 2015.
16. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
17. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
18. Dominika E. Harasimiuk, Marcin Olszówka, Andrzej Zinkiewicz (red. nauk.), *Prawo UE i porządek konstytucyjny państw członkowskich. Problem konkurencji i wzajemnych relacji*, Warszawa 2014.
19. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
20. „Ius Novum”, Ryszard A. Stefański (red. naczej.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1/2007, 2–3/2007, 4/2007, 1/2008, 2/2008, 3/2008, 4/2008, 1/2009, 2/2009, 3/2009, 4/2009, 1/2010, 2/2010, 3/2010, 4/2010, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 4/2011, 1/2012, 2/2012, 3/2012, 4/2012, 1/2013, 2/2013, 3/2013, 4/2013, Numer specjalny 2014, 1/2014, 2/2014, 3/2014, 4/2014, 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015, 1/2016.
21. Andrzej Jagiełło, *Polityka akcyzowa w odniesieniu do wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2000–2010 i jej skutki ekonomiczne*, Warszawa 2012.
22. Anna Konert, *A European Vision for Air Passengers*, Warszawa 2014.
23. Anna Konert (red.), *Aspekty prawne badania zdarzeń lotniczych w świetle Rozporządzenia 996/2010*, Warszawa 2013.
24. Anna Konert (red.), *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Marka Żylicza*, Warszawa 2015.
25. Dariusz A. Kosior, Marek Postuła, Marek Rosiak (red.), *Doustne leki przeciwkrzepliwe. Od badań klinicznych do praktyki*, Warszawa 2013.
26. Dariusz A. Kosior, Marek Postuła, Marek Rosiak (red.), *Doustne leki przeciwplytkowe w leczeniu chorób układu sercowo-naczyniowego. Okiem kardiologa i farmakologa*, Warszawa 2014.
27. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
28. Rafał Krawczyk, *Islam jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2013.
29. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.

30. Rafał Krawczyk, *Zachód jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2016.
31. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.
32. Maciej Krzak, *Kontrowersje wokół antycyklicznej polityki fiskalnej a niedawny kryzys globalny*, Warszawa 2012.
33. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
34. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
35. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kazusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne, zeszyt 1*, Warszawa 2008.
36. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
37. Mariusz Muszyński (red. nauk.), Dominika E. Harasimiuk, Małgorzata Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012.
38. „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.
39. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
40. Bartłomiej Opaliński, Przemysław Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
41. Bartłomiej Opaliński (red.), *Prawo administracyjne w ujęciu interdyscyplinarnym*, Warszawa 2014.
42. Bartłomiej Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.
43. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
44. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
45. Leokadia Oręziak, Dariusz K. Rosati (red. nauk.), *Kryzys finansów publicznych*, Warszawa 2013.
46. Maciej Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna w prawie telekomunikacyjnym, pocztowym i konkurencji*, Warszawa 2015.
47. Maciej Rogalski, *Świadczenie usług telekomunikacyjnych*, Warszawa 2014.
48. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
49. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
50. Grzegorz Rydlewski, Przemysław Szustakiewicz, Katarzyna Golat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną – teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
51. Karol Sławik, zebrał i oprac. Elżbieta Żywucka-Kozłowska, *Zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego w Polsce. Aspekty prawno-kryminologiczne i medyczne. Prace niedokończone*, Warszawa 2015.
52. Jacek Szymanderski, *Schyłek komunizmu i polskie przemiany w odbiorze społecznym*, Warszawa 2011.
53. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres* (tłum. z jęz. łac.), Warszawa 2009.
54. 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

